

Analys- och utvärderingar för effektiv styrning

*Betänkande av
Analys- och utvärderingsutredningen*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:79

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24872-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 27 juli 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Dåvarande generaldirektören för Fortifikationsverket, Urban Karlström, förordnades samma dag som särskild utredare.

Charlotta Eriksson har varit sekreterare i utredningen från och med den 18 september 2018 och Johan Wockelberg-Hedlund från och med den 8 januari 2018.

Från och med den 2 oktober 2017 förordnades som experter i utredningen Johan Anderson (Näringsdepartementet), Jan Cedervärn (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser), Emma Ekström (Justitiedepartementet), Claes Elmgren (Arbetsmarknadsdepartementet), Sverker Härd (Kulturanalys), Therése Karlsson (Finansdepartementet), Dan Ljungberg (Inspektionen för socialförsäkring), Kjell Nyman (Utbildningsdepartementet), Ann Sofi Persson-Stenborg (Finansdepartementet), Cecilia Stenbjörn (Vård- och omsorgsanalys), Eva Stengård (Kulturdepartementet), Eva Svensson (Näringsdepartementet), Kristina Söderström (Finansdepartementet), Martin Söderström (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), Anna Weinholt (Socialdepartementet), Anna Westphalen (Brottsförebyggande rådet), Per-Åke Vikman (Trafikanalys) och Esbjörn Åkesson (Socialdepartementet).

Från och med den 4 maj 2018 entledigades Therése Karlsson som expert och samma dag förordnades Hélène Bratt Wettergren (Finansdepartementet) som expert. Den 14 juni 2018 entledigades AnnSofi Persson-Stenborg som expert i utredningen och samma dag förordnades Rolf Höijer (Finansdepartementet) som expert. Samma dag entledigades också Anna Weinholt som expert och Anne Wisten

(Socialdepartementet) förordnades som expert i utredningen från och med den 15 juni 2018.

Genom ett tilläggsdirektiv den 5 juli 2018 förlängdes utredningstiden så att redovisning av uppdraget skulle ske senast den 1 november 2018.

Utredningen som antagit namnet Analys- och utvärderingsutredningen överlämnar härmed sitt betänkande. I och med detta är uppdraget avslutat.

Stockholm i oktober 2018

Urban Karlström

/Charlotta Eriksson
Johan Wockelberg-Hedlund

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Uppdraget och genomförande	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Våra utgångspunkter.....	23
1.3 Vår syn på analyser och utvärderingar	24
1.4 Analyser och utvärderingar behövs på två nivåer.....	29
1.5 Disposition och metod	30
2 Analyser och utvärderingar allt viktigare i regeringens styrning	33
2.1 Analyser och utvärderingsresurser blir en väsentlig del av regeringens styrmodell.....	33
2.2 Mål- och resultatstyrning leder till ökat fokus på analyser och utvärderingar	34
2.3 Krav på effektiviseringar och att hushålla väl med statens medel.....	41
2.4 Kunskapsbaserad politik.....	46
2.5 Renodling av uppgifter och roller	47
2.6 Riksdagen tydliggör krav på uppföljning och utvärdering	56
2.7 Utvärderingsverksamheten utvecklas, professionaliseras och institutionaliseras	57

2.8	Internationell utblick	58
2.9	Sammanfattande iakttagelser	61
3	Regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter	63
3.1	Analys- och utvärderingsmyndigheterna är en del av regeringens samlade resurser.....	63
3.2	Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgifter och roller	66
3.3	Analys- och utvärderingsmyndigheterna	85
3.4	Analys och utvärderingsverksamhet hos de generella analys- och utvärderingsmyndigheterna	100
3.5	Sammanfattande iakttagelser	104
4	Regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar	107
4.1	Regeringens behov av analyser och utvärderingar för att styra.....	107
4.2	Underlag för att säkerställa att statens verksamhet bedrivs effektivt	119
4.3	Regeringens behov av underlag för rapportering till riksdagen.....	125
4.4	Sammanfattande iakttagelser	127
5	Inom vilka områden behövs oberoende analys- och utvärderingsresurser?	129
5.1	Kriterier för att bedöma regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser.....	129
5.2	Hälften av statsbudgeten täcks av oberoende analys- och utvärderingsresurser.....	131
5.3	Analys av behovet av analys- och utvärderingsresurser i övriga områden	135
5.4	Sammanfattande iakttagelser	149

6	Analys och ställningstaganden	151
6.1	Analys- och utvärderingar är en viktig del av styrmodellen	151
6.2	Viktiga egenskaper för att möta regeringens behov	157
6.3	Problem med dagens struktur	160
6.4	Myndigheternas framtida uppdrag bör tydligare inriktas på regeringens behov	170
6.5	Styrning för att främja relevans, kvalitet och effektivitet... ..	179
6.6	Analys- och utvärderingsresurser saknas för vissa områden.....	184
6.7	Verksamheten bör organiseras i myndighetsform	185
6.8	Analys- och utvärderingsmyndigheter bör täcka flera sektorer	191
6.9	Nya myndigheter baserade på regeringens behov.....	199
6.10	Våra ställningstaganden	204
7	Förslag	207
7.1	En strategi för att tillgodose regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser	207
7.2	Vad regeringen uppnår	211
7.3	Förändrad styrning	212
7.4	Ny myndighetsstruktur.....	222
8	Konsekvenser	229
8.1	Förslaget om att större reformer ska utvärderas.....	229
8.2	Förslaget om renodlade uppgifter.....	230
8.3	Förslaget om resultatredovisning vart fjärde år	230
8.4	Förslaget om att Statskontoret ska analysera och utvärdera med fokus på kostnadseffektivitet	231

8.5	Förslaget om erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling.....	231
8.6	Förslaget om ny myndighetsstruktur	231
8.7	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	242
8.8	Konsekvenser för brottsligheten	243
8.9	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	244
8.10	Konsekvenser för små företag	244
8.11	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	244
8.12	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	244
8.13	Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	245
8.14	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	245
8.15	Konsekvenser för Regeringskansliet	245

Referenser..... 247

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:79.....	255
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:65.....	265
Bilaga 3	Myndigheternas uppgifter	267

Sammanfattning

I detta betänkande presenterar vi vår syn på vilka analys- och utvärderingsresurser regeringen behöver som stöd för sin uppgift att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat till riksdagen.

Det saknas vägledande förvaltningspolitiska principer om när en analys- och utvärderingsmyndighet bör inrättas och vilka uppgifter en sådan myndighet bör ha. Vi har bedömt att utvecklingen de senaste tio åren att inrätta sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter kommer att fortsätta och leda till att fler myndigheter bildas.

Vi presenterar en samlad strategi för att regeringen ska kunna tillgodose sitt behov av oberoende analyser och utvärderingar som bygger på djup sak- och metodkunskap. Strategin innebär att regeringen slår fast att den behöver analys- och utvärderingsresurser för sina uppgifter, att regeringen ger analys- och utvärderingsmyndigheterna ett tydligt och enhetligt uppdrag och att formerna för samspillet mellan regeringen och myndigheterna utvecklas. I strategin ingår också att regeringen genomför en omorganisation av sina sektorsanknutna analys- och utvärderingsresurser för att göra det möjligt att täcka fler sektorer utan att inrätta fler myndigheter. Det ger förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av sak- och metodkompetenser, bättre förutsättningar för analyser och utvärderingar över sektorsgränser och ett effektivare nyttjande av nuvarande myndigheters administrativa resurser.

Vår förhoppning är att utredningen kan bidra med ökad kunskap om nyttan med analyser och utvärderingar och om hur dessa kan bidra till regeringens beslutsprocesser.

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och av hur dessa är organiserade. Enligt direktiven ska översynen omfatta Brå, ISF, IFAU, Kulturanalys, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Vårdanalys. Utredningsdirektiven kan sammanfattas i två huvudfrågor:

- Vilka analyser och utvärderingar behöver regeringen i sin uppgift att styra riket, redovisa resultat till riksdagen och bedöma effektivitet?
- Hur ska regeringens analys- och utvärderingsresurser organiseras på ett ändamålsenligt sätt utifrån regeringens behov?

Regeringens tillgång till analyser och utvärderingar kan förbättras

Vår utredning visar att de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna inte fullt ut tillgodoser regeringens behov av analyser och utvärderingar. En huvudsaklig förklaring är att myndigheternas uppgifter ser olika ut. Den potential som myndigheterna har att kunna ta fram relevanta beslutsunderlag till regeringen används därmed inte fullt ut. Regeringen får i för liten utsträckning underlag för att kunna bedöma effekter av olika insatser, kostnadseffektivitet eller hur den samlade måluppfyllelsen ser ut inom ett område. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har en viktig roll vad gäller kopplingen mellan forskning och politik och skulle i högre grad kunna tillgodose regeringens behov genom att lämna rekommendationer till regeringen, baserade på utvärderingar och forskningsresultat.

En annan huvudsaklig förklaring till att regeringens behov av analyser och utvärderingar inte tillgodoses fullt ut är att det saknas analys- och utvärderingsresurser med djupa sakkunskaper inom flera områden. Det innebär att regeringen i stället får vända sig till myndigheter som själva ansvarar för att genomföra regeringens politik. Den nuvarande myndighetsstrukturen tillgodoser därmed inte regeringens behov av underlag fullt ut.

Analys- och utvärderingar är centrala verktyg för regeringen i styrningen

Analys- och utvärderingar bidrar till ökad kunskap och till att förbättra verksamheter på flera nivåer i staten. De krävs för att den styrmodell som tillämpas i offentlig sektor ska fungera.

Betydelsen av att regeringen har tillgång till analys- och utvärderingar för att kunna utföra sina uppgifter att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat har ökat över tid. Vi har identifierat tre drivkrafter som bidragit till detta. För det första har analys- och utvärderingar blivit en central del av regeringens styrmodell som en följd av resultatstyrningens utveckling. För det andra har efterfrågan på analys- och utvärderingar växt fram som en följd av ökade krav på effektiviseringar när den offentliga sektorn har ökat i omfattning. En tredje drivkraft är förväntan om och möjligheten att bygga strukturer för en kunskapsbaserad politik. En bakomliggande förklaring till framväxten av analys- och utvärderingsmyndigheter är den svenska förvaltningsmodellen som bygger på fristående myndigheter och ett litet regeringskansli.

Regeringen behöver analys- och utvärderingar som bygger på djup sak- och metodkompetens

Regeringens samlade utvärderingsresurser, dvs. utvärderingsverksamhet hos myndigheter och Regeringskansliet uppgår till mellan 2,3 och 2,7 miljarder kronor per år. De sju analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet står för mellan 12 och 14 procent av den samlade utvärderingsverksamheten i staten.

Det som skiljer analys- och utvärderingsmyndigheterna från andra myndigheter med liknande uppdrag är att de i huvudsak är oberoende i förhållande till genomförandet av regeringens politik samtidigt som de har djupa sak- och metodkunskaper. Vår kartläggning visar att regeringen behöver sådana utredningsresurser. Den genomgång som vi har gjort av den förvaltningspolitiska utvecklingen sedan 1960-talet visar att regering och riksdag återkommande har fattat beslut som inneburit att genomförande och utvärderande uppgifter i allt högre grad organiseras skilda från varandra. De inter-

vjuer som vi har genomfört med nuvarande och tidigare statssekreterare och företrädare för Regeringskansliet visar att det finns ett värde i fristående analys- och utvärderingsresurser.

Kombinationen av att ha djupa sak- och metodkunskaper och samtidigt vara oberoende i förhållande till politikens genomförande gör analys- och utvärderingsmyndigheterna särskilt lämpade att ta fram underlag som regeringen behöver för att bedöma effekter av beslutade insatser, justera och förbättra utformningen av olika insatser och bedöma behovet av omprövning och effektivitet. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har också goda förutsättningar att ta fram underlag för att regeringen ska kunna fullgöra sin uppgift att bedöma en sektors måluppfyllelse och redovisa detta till riksdagen. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har vidare goda förutsättningar att bygga upp kunskaper om vad forskning och tidigare utvärderingar visat. Detta är kunskaper som regeringen behöver få analyserade och bearbetade för att kunna genomföra välunderbyggda reformer.

Myndigheternas potential kan tas tillvara genom tydligare uppgifter

Myndigheternas kompetens och resurser kan utnyttjas mer effektivt med ett renodlat uppdrag. Regeringens behov bör stå i centrum för analys- och utvärderingsmyndigheternas analyser och utvärderingar. De bör inte ha till uppgift att göra analyser och utvärderingar vars främsta syfte är att förbättra verksamheter på operativ nivå. Den typen av analyser och utvärderingar bör de myndigheter som genomför verksamheten ansvara för. Sådant utvecklingsarbete kräver ofta tillgång till data och kunnande som finns i verksamheterna. Vidare är det den genomförande myndigheten som måste ta ställning till förbättringsåtgärder och finansiera dessa.

Regeringen behöver myndigheter för denna uppgift

Vår uppfattning är att analys- och utvärderingsresurser bör organiseras i myndighetsform. Vi har provat olika organisationslösningar, att utöka resurserna inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, att förlägga uppgiften till universitet och högskolor samt att köpa

upp analyser och utvärderingar från privata aktörer. Myndighet är den organisationsform som bäst tillgodoser regeringens behov av stadigvarande stöd och ger goda förutsättningar för att bygga upp kunskaper över tid. Myndighetsformen ger också goda möjligheter till ett väl fungerande samspel med regeringen och utvärderaren och tydliga ansvarskedjor, vilket är viktigt både för verksamhetens relevans och dess transparens.

Regeringen behöver analys- och utvärderingsresurser i flera sektorer

Vår genomgång av regeringens analys- och utvärderingsresurser leder oss till slutsatsen att den nuvarande organisationen inte tillgodoser regeringens behov. De nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheterna täcker helt eller delvis elva av statsbudgetens 27 utgiftsområden. Regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsmyndigheter är större inom sektorer som kännetecknas av att

- staten har stora utgifter inom området
- det finns en dominerande myndighet eller profession som genomför politiken
- området är komplext.

Vår kartläggning visar att det saknas oberoende analys- och utvärderingsresurser i åtta utgiftsområden där det finns särskilt starka skäl för regeringen att ha sådana resurser. För dessa områden anser vi att regeringen bör ta ställning till om det är motiverat att flytta analys- och utvärderingsresurser från bland annat genomförandemyndigheter och andra myndigheter till analys- och utvärderingsmyndigheter.

Vi har bedömt att regeringen har tillräckligt med underlag för att fatta beslut om att flytta sådana resurser inom tre utgiftsområden: *Försvar och samhällets krisberedskap*, *Migration* och *Bistånd* (utgiftsområdena 6, 8 och 9).

För fem utgiftsområden krävs ett fortsatt utredningsarbete. Det gäller för följande utgiftsområden: *Nyanlända invandrarers etablering, Sambällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (inte konsumentpolitiken), Allmän miljö- och naturvård, Energi och Areella näringar och landsbygd (utgiftsområdena 13, 18, 20, 21 och 23).*

Vi har provat olika organisationslösningar

Regeringen har behov av stadigvarande och oberoende analys- och utvärderingsresurser inom de flesta utgiftsområden. Detta har visat sig genom ett succesivt inrättande av nya myndigheter och genom tydliga uttryck för behov inom olika områden, senast inom totalförsvaret.

Regeringen kan inte fortsätta att skapa en ny analys- och utvärderingsmyndighet för varje sektor som bedöms ha ett behov av en sådan resurs. Det skulle leda till en sektorisering av statens utvärderingsresurser som inte skulle främja en sammanhållen styrning. Det skulle också leda till ökade administrativa kostnader i och med att det för varje ny myndighet som bildas uppstår en fast kostnad som följer av att vara myndighet.

Regeringen bör inte heller skapa en ny stor myndighet som rymmer samtliga områden där regeringen har behov av analyser och utvärderingar. Vi bedömer att ett sådant brett uppdrag skulle leda till problem med att upprätthålla analysernas och utvärderingarnas relevans på grund av att avståndet mellan myndighetens sakkompetenser och Regeringskansliet skulle bli för stort.

Vår slutsats är att dessa alternativa organisationslösningar inte är vare sig ändamålsenliga eller effektiva. I stället bör en ny organisering utgå från tre nya myndigheter med bredare ansvarsområden än vad dagens myndigheter har. Det finns både för- och nackdelar med en sådan lösning men vi bedömer att fördelarna överväger. Nackdelarna är framför allt att verksamheten i de sju befintliga myndigheterna behöver organiseras om. Detta kommer att negativt påverka regeringens analys- och utvärderingskapacitet under en övergångsperiod. Fördelen är att regeringen får tillgång till resurser som har möjligheter och förutsättningar att göra analyser och utvärderingar över sektorsgränser. En sådan organisering ger en tillräcklig närhet till regeringen och Regeringskansliet som borgar för relevans och användbarhet.

Genom att föra samman dagens resurser i färre men större myndigheter skapas förutsättningar för att utnyttja stordriftsfördelar, både vad gäller administrativa och metodologiska resurser. Vi bedömer samtidigt att de nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheternas styrka, deras djupa metod- och sakkompetens, kan bevaras och tas tillvara.

Varje myndighet kommer att få till uppgift att bidra med analyser och utvärderingar inom flera departementsområden. Detta bidrar till att minska fragmenteringen och skapar större möjligheter att bidra till omprövning utan att förlora djup sak- och metodkompetens.

Våra förslag

Utredningen föreslår en samlad strategi för att genomföra en förändring som är nödvändig för att möta regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser. Strategins första del om att utveckla styrningen kan genomföras oberoende av den andra delen som är en organisationslösning. Med förslagen har regeringen goda möjligheter att få bättre beslutsunderlag och en ändamålsenlig och effektiv organisering av sina analys- och utvärderingsresurser.

Styrningen ska utvecklas

Större reformer och investeringar ska utvärderas

Vi föreslår att regeringen tar ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas. Analyser och utvärderingar är viktiga underlag för regeringen och kan bidra till att utveckla politiken och säkerställa en effektiv förvaltning. Regeringen behöver kunskap om hur tidigare satsningar har fallit ut för att kunna fatta välgrundade beslut om nya reformer. Ett sådant principbeslut kan fungera som vägledning både för analys- och utvärderingsmyndigheterna och för Regeringskansliet. Det kan även bidra till att större reformer planeras och genomförs på ett sätt som gör att de kan utvärderas. Reformernas effektivitet kan därmed öka över tid.

Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift och roll ska renodlas

Regeringen har samma grundläggande behov av analyser och utvärderingar inom alla områden. Vi föreslår därför att analys- och utvärderingsmyndigheterna, för att tillgodose regeringens grundläggande behov, ska ha ett enhetligt uppdrag i sina instruktioner.

Myndigheterna ska ha i uppgift att analysera och utvärdera effekter, inklusive genomförande av och kostnadseffektivitet i insatser, och att bistå med policyanalys. Vidare ska myndigheterna följa utvecklingen inom sina verksamhetsområden och bidra med underlag som kan användas av regeringen för att bedöma effekter och måluppfyllelse. Myndigheterna ska etablera nätverk med forskarmiljöer och ha i uppgift att sammanställa och tillgängliggöra forskning.

Vi föreslår att myndigheterna ska ha till uppgift att vart fjärde år redovisa en sammanställning till regeringen om utvecklingen inom sina verksamhetsområden. Det ger regeringen en bättre helhetsbild av områdets tillstånd och effekter.

Vid sidan av de grundläggande uppgifter som alla myndigheter ska ha bör det också finnas utrymme för att anpassa myndigheternas uppdrag till sektorsspecifika behov. Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan till exempel ha statistikansvar och ha i uppgift att vara stabstöd till regeringen. Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska inte forska. De ska heller inte ha till uppgift att genomföra politiken inom de områden som de ansvarar för.

Erfarenhetsutbyte för ökat lärande

Vi föreslår att analys- och utvärderingsmyndigheterna tillsammans med Statskontoret och Ekonomistyrningsverket får till uppgift att ingå i ett nätverk med varandra i syfte att driva på metodutveckling och erfarenhetsutbyte. Syftet med förslaget är att skapa en struktur för lärande mellan myndigheterna.

Analys- och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet

Vi föreslår att Statskontoret får en tydligare uppgift att bidra med analyser av kostnader och kostnadseffektivitet som en del av sina myndighetsanalyser.

Tre nya myndigheter för att tillgodose regeringens behov

Vi föreslår att regeringen inrättar tre nya analys- och utvärderingsmyndigheter, som utgår från nuvarande myndigheter och som förbereds att ta sig an nya verksamhetsområden:

- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys, som omfattar arbetsmarknad, socialförsäkring och ekonomisk trygghet, etablering, migration (del) samt vård och omsorg.
- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys, som omfattar näringsliv, tillväxt, transport och kultur.
- Trygghets- och säkerhetsanalys, som omfattar försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration (del), och rättsväsendet.

Vårt förslag på en ny myndighetsstruktur bygger på en avvägning mellan vissa sak- och metodmässiga samband och på att det finns ett värde i att myndigheterna har uppdrag som täcker flera sektorer.

Vi har utformat vårt förslag om en ny myndighetsstruktur så att det är möjligt att tillföra områden som i dag saknar en oberoende analys- och utvärderingsresurs med djupa sak- och metodkunskaper. Om regeringen bedömer att alla de områden som saknar en sådan resurs bör omfattas av den nya myndighetsstrukturens uppgifter skulle totalt 18 utgiftsområden, och närmare 80 procent av statsbudgeten, täckas av de tre nya myndigheterna.

Genomförande

Våra förslag föreslås omhändertags av tre organisationskommittéer som ges i uppdrag att vidta de åtgärder som behövs för att de nya myndigheterna ska kunna inrättas. Kommittéerna bör närmare utreda de andra verksamhetsområden som vi föreslagit ska ingå i myndigheterna och som ligger utanför nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheter.

Vad regeringen uppnår med förslagen

Förslagen bidrar till en större tydlighet om vilken uppgift och roll som analys- och utvärderingsmyndigheterna har och vilken information och kunskap som de kan bidra med.

Regeringen får kontinuerlig tillgång till kvalificerade analyser och utvärderingar

Genomförda kommer ovanstående förslag att bidra till ökad samhällsekonomisk nytta genom att regeringen kontinuerligt får analyser och utvärderingar som kan bidra till bättre beslutsunderlag. Med våra förslag kan regeringen lägga en grund för att analys- och utvärderingsresurser används mer strategiskt och effektivt. Vidare får regeringen en viktig länk till akademien och tillgång till information som tas fram utanför myndigheterna.

Mer heltäckande underlag

Med förslagen får regeringen tillgång till ett mer heltäckande och kvalificerat beslutsunderlag än i dag. Politik handlar om prioriteringar och genom en ökad tillgång till mer heltäckande analyser och utvärderingar får regeringen bättre förutsättningar att ta fram förslag om hur staten ska styras och om hur de samlade resurserna ska fördelas. Med tre myndigheter som sträcker sig över den nuvarande utgifts- och departementsindelningen ökar möjligheten att få sektorsövergripande analyser och utvärderingar.

För andra myndigheter, genomförandemyndigheter, innebär förslagen att vissa återkommande åiterrapporteringskrav avseende utvecklingen på olika områden kan minska.

En långsiktigt hållbar struktur för analyser och utvärderingar

Med våra förslag följer att analys- och utvärderingsverksamheten får en tydligare struktur och uppgift, med en myndighetsstruktur som är hållbar över tid. Principbeslutet om utvärderingar tydliggör när utvärderingar behövs. Nätverket mellan myndigheterna förväntas bidra till ett ökat lärande. Våra förslag både stödjer och ställer krav på Regeringskansliets förmåga att beställa och ta emot olika analyser och utvärderingar.

1 Uppdraget och genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade.¹ Enligt direktiven ska översynen omfatta Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys), samt Trafikanalys.

1.1.1 Vår tolkning av uppdraget

Vi tolkar direktiven som att det handlar om två utredningsfrågor:

- Vilka analyser och utvärderingar behöver regeringen i sin uppgift att styra riket, redovisa resultat till riksdagen och bedöma effektivitet?
- Hur ska regeringens analys- och utvärderingsresurser organiseras på ett ändamålsenligt sätt utifrån regeringens behov?

Vår uppgift är att analysera regeringens samlade behov av analys- och utvärderingsresurser, bedöma om nuvarande organisering är ändamålsenlig och om det finns ett behov av att föreslå organisationsförändringar. I begreppet organisering lägger vi också in myndigheternas mandat och uppdrag samt regeringens styrning. I vårt uppdrag ingår vidare att analysera eventuella luckor och överlappningar mellan olika myndigheters uppdrag och eventuella rollkonflikter inom enskilda myndigheters uppdrag.

¹ Dir. 2017:79.

Våra förslag bör enligt direktiven syfta till att säkerställa att organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov. Detta innefattar att undersöka möjligheter till sammanslagningar av myndigheter och till samlokalisering eller andra samarbeten. Utredningen får enligt direktivet föreslå förändringar i den organisations- och myndighetsstruktur som finns för utvärderingsinsatser, dock inte beträffande Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Vi bedömer att utredningen utöver att ge organisatoriska förslag kan bidra med underlag som regeringen kan använda för att fastställa vägledande principer inför framtida ställningstaganden om förändringar av regeringens analys- och utvärderingsresurser.

1.1.2 Avgränsningar

Analys och utvärderingar görs av många aktörer och med många olika syften. Enligt regeringens direktiv har vi avgränsat utredningen till analys och utvärderingar som avser regeringens behov, och den funktion som de sju utpekade analys- och utvärderingsmyndigheterna fyller åt regeringen för regeringens uppgifter: att styra, bedöma effektivitet och redovisa resultat.

Regeringen har behov av uppföljningsinformation. Gränsdragningen mot utvärdering är dock inte alltid tydlig och vi beskriver den uppföljning av olika områden som analys- och utvärderingsmyndigheter gör.

Andra närliggande funktioner såsom granskning, tillsyn, kontroll, inspektion, utredningar etc. berör vi endast översiktligt för att sätta in analys och utvärderingar i sitt sammanhang. Vi beaktar att de myndigheter vi studerar också har andra målgrupper än regeringen och beskriver översiktligt vilken roll de har i respektive sektor.

Alla myndigheter har i uppgift att följa upp och utvärdera sin verksamhet. Det följer av förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndigheternas egna utvärdering som syftar till verksamhetsutveckling analyserar vi inte, även om samspelet med utvärdering som utförs av analys- och utvärderingsmyndigheter berörs.

Vi analyserar myndigheternas uppgifter, ändamålsenligheten i nuvarande organisering och vilken inriktning de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna har på sin verksamhet, men vi har inte haft möjlighet att närmare studera kvaliteten eller utvärdera myndigheternas prestationer.

1.2 Våra utgångspunkter

Vi har som utgångspunkt för vårt arbete att regeringen behöver analyser och utvärderingar för att kunna utföra sina uppgifter att

- styra riket
- säkerställa att statens verksamhet bedrivs effektivt
- redovisa till riksdagen.

Regeringens behov av analyser och utvärderingar grundas i regeringens konstitutionella uppgifter och skyldigheter. ”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.” Så lyder regeringsformens 1 kap. 6 §. I sin uppgift att styra riket och ansvara inför riksdagen behöver regeringen olika typer av information och kunskapsunderlag. Den behöver underlag för att ta ställning till om det behövs politik på ett område och också för att ta ställning till hur en insats kan se ut. Regeringen behöver analyser och utvärderingar för att kunna förbättra en insats eller en reform, se över hur statens verksamhet är organiserad och för att kunna prioritera mellan olika insatser. För sin styrning behöver regeringen också analyser och utvärderingar för att kunna bedöma hur myndigheter fullföljt sina åtaganden, utöva kontroll och utkräva ansvar.

Regeringen behöver också veta om verksamheter är effektiva. I budgetlagen anges att i statlig verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas (1 kap. 3 §).

Regeringen har en skyldighet att redovisa resultat till riksdagen. Enligt Budgetlagen ska regeringen redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen (10 kap. 4 §). Den information som riksdagen behöver är också information om bland annat effekter av olika insatser och åtgärder som regeringen vidtagit.

I analysen av hur regeringens analys- och utvärderingsresurser bör organiseras utgår vi från följande utgångspunkter, härledda från våra direktiv:

- Regeringen behöver analyser och utvärderingar inriktade på reformer och mål.
- Regeringen behöver analyser och utvärderingar med både sakområdesperspektiv och med helhets- och sektorsövergripande perspektiv.
- Regeringens behov varierar över tid och ställer krav på flexibilitet.
- Regeringen behöver analyser och utvärderingar utförda av aktörer som är oberoende i förhållande till politikens genomförande.
- Regeringen behöver analyser och utvärderingar inriktade på organisering och effektivitet i genomförandet.

1.3 Vår syn på analyser och utvärderingar

Regeringen behöver säkerställa att den har tillgång till flera olika sorters kunskapsunderlag för att tillgodose sina behov. Analyser och utvärderingar är en del av denna information.

Vi har valt att utgå från forskaren Evert Vedungs definition av utvärdering. Det innebär att vi definierar utvärdering som en systematisk bedömning av en pågående eller avslutad insats som förväntas bidra i beslutsfattandet. Utvärdering kan avse insatsens utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering.² Med förvaltning avser vi genomförande. I den verksamhet vi kommer att studera är betydelsen av insatser centralt. Av särskilt intresse för en beslutsfattare kan exempelvis vara att analysera effekter i relation till en insats eller att ta reda på orsakerna till ett särskilt tillstånd.³ Vad är exempelvis effekten av en förändrad arbetsmarknadsinsats? En insats kan ha olika karaktär. Att utvärdera en insats

² Vår definition tar sin utgångspunkt och är en sammanfattning av Evert Vedungs definition (2009, s. 22). Enligt Vedung är utvärdering en bedömning i efterhand, inte i förhand. Vedung använder noggrann bedömning, med betydelsen systematisk eller grundlig. Vi har valt uttrycket systematisk bedömning.

³ Rolf Sandahl och Gustav Jakob Petersson (2016), Kausalitet. I filosofi, politik och utvärdering.

innebär exempelvis att göra bedömningar av verksamheter, reformer, organisationer och regelverk.⁴

Vår definition stämmer väl överens med den som används av bl.a. EU-kommissionen: "Evaluation is the systematic collection and analysis of information about programmes and projects, their purpose and delivery; it derives knowledge on their impact as a basis for judgement. Evaluations are used to improve effectiveness and inform decisions about current and future programming."⁵

En annan och enklare definition av utvärdering som vi också använder oss av är att utvärdering är en systematisk undersökning av någontings värde.⁶ Den har vi använt oss av för att kartlägga de samlade utvärderingsresurserna i staten och för att kunna jämföra resultatet av kartläggningen med en motsvarande undersökning som har gjorts tidigare. Analys är ett allmänt och brett begrepp. Vi tolkar våra direktiv som att analys i detta sammanhang vid sidan av att vara ett moment i utvärderingen också är en egen aktivitet och att det i första hand är policyanalyser som regeringen avser i våra direktiv.

Policyanalys definierar vi som analys som är framåtriktad och problemlösande och inriktad på olika åtgärder för att förverkliga politik. Policyanalys syftar bland annat till att bidra till lösningen av policyproblem genom att exempelvis formulera rekommendationer. En policyanalys i vårt sammanhang kan exempelvis handla om att visa på olika handlingslinjer.⁷ I policyanalysen bidrar olika typer av underlag, till exempel utvärderingar och forskningsöversikter. Underlag kan komma från många olika aktörer, inte minst akademien, även internationellt.

1.3.1 Analyser och utvärderingar har forskning som grund

Det som skiljer utvärdering från forskning, även om metoderna och tillvägagångssättet kan vara lika, är framför allt syftet och vem resultaten vänder sig till. Forskaren ställer frågor och är ofta fri att

⁴ Definitionen tydliggör inte i förhållande till vad något ska utvärderas. I detta betänkande där vi studerar analys- och utvärderingsverksamhet för regeringens behov är det riksdagens övergripande mål, eller regeringens politik och mål med en reform som ofta är i centrum.

⁵ Europeiska kommissionen (2015), Guidance document on monitoring and evaluation, s. 19.

⁶ Se Kim Forss, Hur mycket utvärderingar sker bland svenska myndigheter? bilaga till Styrutredningen SOU 2007:75. Se också Michael Scriven (1991), Evaluation Thesaurus.

⁷ Vi har tagit vår utgångspunkt i Rune Premfors (1989), Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet, s. 5 ff.

bestämma dessa medan utvärderaren söker bedömning.⁸ Forskning behöver inte leda till en slutsats om någontings värde. Väsentligt är också att en utvärdering är tänkt att användas i beslutsprocesser. Forskning syftar till att ta fram nya kunskaper och bidra till ett ökat vetande.

Analys- och utvärderingar är en del av en kunskapskedja där forskning utgör grunden. Regeringen behöver tillgång till utvärderingar och policyanalyser som bygger på bästa möjliga kunskap och vetenskaplig grund. Utvärdering är en aktivitet som använder forskningsbaserade metoder.

I policyanalysen, och när olika handlingsalternativ tas fram, kan flera olika typer av kunskapsunderlag bidra. I policyanalysen används forskning framåtriktad som grund för att utforma policyer.

1.3.2 Analys- och utvärderingsresurser kan vara en brygga mellan politik och forskning

Analys- och utvärderingsresurser kan vara en central brygga mellan politik och forskning. Mycket information och kunskap skapas oavsett statlig påverkan, och strukturer behövs för att hantera olika information. Den svenska förvaltningsmodellen med ett litet regeringskansli innebär att regeringen behöver funktioner som stödjer regeringen genom att överblicka, sammanställa, analysera och dra slutsatser från den information som tas fram i samhället.⁹

1.3.3 Analyser och utvärderingar stärker regeringens legitimitet

Att myndigheter genomför och publicerar analyser och utvärderingar som beskriver hur regeringens politik fungerar bidrar till transparens och till att upprätthålla regeringens legitimitet hos medborgarna. I en demokrati måste medborgarna ytterst ges möjlighet att hålla ett vakande öga på de som styr. Regeringen behöver därför

⁸ Se bland annat Jan-Eric Furubo och Ove Karlsson Westman "Evaluation: For Public Good or Professional Power" s. 4, SOU 2009:94, Att nå ut och ända fram, s. 30. Prewitt, Schwandt och Straf (2012), Using Science as Evidence in Public Policy.

⁹ Se Lars Calmfors, Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter i ESO 2017:8, s. 44–45.

skapa möjligheter för medborgare att hålla sig informerade om politiken och dess genomförande.¹⁰ Analyser och utvärderingar kan bidra till att skapa förutsättningar för att medborgare ytterst ska kunna ta ställning till politiken.

Det finns inga formella begränsningar vad gäller regeringens möjligheter att analysera och utvärdera sin egen politik. Regeringens främsta uppgift är att styra och att genomföra sin politik. Vår tilltro till kritisk granskning måste därför ytterst sättas till riksdagen som har uppgiften att granska rikets styrelse och förvaltning (regeringsformen 1 kapitel 4 §).

1.3.4 Oberoende i relation till analyser och utvärderingar

I vårt utredningsarbete är oberoende en fråga som handlar om analys- och utvärderingsmyndigheternas relation till utvärderingsobjektet och deras relation till regeringen. Mest central är frågan om relationen till det som ska utvärderas. Frågan om oberoende handlar också om vilka uppgifter som det är lämpligt att förena, exempelvis att genomföra verksamhet och att utvärdera verksamhet.

De myndigheter vi studerar är regeringens resurser och är därmed inte oberoende av regeringen. Här kan det vara relevantare att tala om frihetsgrader, mandat och integritet när det gäller vad som ska utvärderas, vilka metoder som ska användas och vilka slutsatser som dras. Myndigheterna kan ha olika mandat och förutsättningar som en konsekvens av regeringens styrning. De kan därmed ha litet eller stort utrymme att själva formulera och avgränsa vad som ska analyseras och utvärderas och vilka metoder som ska användas.

1.3.5 Analyser och utvärderingar är viktiga för att verksamheten ska bedrivas effektiv

Analyser- och utvärderingar är viktiga verktyg för att säkerställa att verksamhet bedrivs effektivt. Detta handlar om att nå ökad måluppfyllelse eller att bibehålla en verksamhets kvalitet till en lägre kostnad. Analyserna och utvärderingarna kan inriktas på kostnader

¹⁰ Shirin Ahlbäck (1999), Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin, s. 15–16.

och kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet handlar om att givet ett mål inte använda mer resurser än vad som är nödvändigt för att nå ett mål.¹¹

Analys- och utvärderingar kan ligga till grund för regeringens prioriteringar mellan olika verksamheter. Offentlig verksamhet behöver kontinuerligt prövas utifrån om den är samhällsekonomiskt effektiv. Analys- och utvärderingar kan bidra till att avgöra om samhällets resurser används optimalt eller inte. I den bedömningen är det nödvändigt att ha en bred ansats, dvs att bedöma den samhälls-ekonomiska effektiviteten.

1.3.6 Regeringens inriktning för styrningen har betydelse för både behov och organisering

Regeringens inriktning och principer för sin styrning, såsom principer för resultatstyrning, decentralisering, regelstyrning och tillitsbaserad styrning, påverkar analys- och utvärderingsverksamhetens inriktning, omfattning och organisering. En regering som väljer att styra genom att i detalj reglera vad förvaltningen ska göra kan behöva analys- och utvärderingsresurser inriktade på tillsyn och kontroll. Väljer regeringen i stället att styra förvaltningen genom att formulera uppgifter i kombination med att delegera ansvaret för genomförandet behöver den i högre grad analyser och utvärderingar inriktade på att bedöma resultat och effektivitet.

En annan aspekt är hur regeringen ser på balansen mellan att utvärdera för att få underlag för ansvarsutkrävande respektive att utvärdera för att bidra till ett lärande i verksamheterna. Detta har betydelse för vem som ska utföra analys- och utvärderingsverksamheten. I vilken utsträckning behöver verksamheter analyseras och utvärderas av någon utifrån och när kan det göras av någon nära verksamheterna? Ytterst handlar det om en avvägning mellan olika typer av analyser och utvärderingar och hur resultaten ska användas.

¹¹ Lena Unemo (2012), "Teori och forskningsläget" i Den effektiva staten, Statskontoret, s. 38.

1.4 Analyser och utvärderingar behövs på två nivåer

Analysen och utvärderingen bidrar till ökad kunskap som kan användas i beslutsfattande på olika nivåer. Regeringen behöver säkerställa att det finns analyser och utvärderingar på operativ nivå samt sektors- och sektorsövergripande nivå.

På dessa nivåer, en operativ nivå och en mer övergripande nivå, bidrar analyserna och utvärderingarna till några grundläggande syften. De bidrar till att förbättra verksamheter och policyer och till kontroll och ansvarsutkrävande.¹² På en operativ nivå baseras analysen och utvärderingarna ofta på kunskap som finns hos den operativa verksamheten. När en analys och utvärdering inte bara är inriktad på hur en verksamhet fungerar utan också försöker att koppla resultatet till en ansvarig och försöker att förklara i vilken utsträckning resultatet beror på utföraren, får den en ansvarsutkrävande funktion.¹³

Oavsett det närmare syftet med analyser och utvärderingar bidrar de ytterst till lärande. Vem som ska lära och vem som har kunskap och är mest lämpad att ta fram olika information är avgörande för vad som är en lämplig ansvarsfördelning mellan olika kunskapsproducenter. Detta återkommer vi till i kapitel 6.

1.4.1 Uppföljning och utvärdering på operativ nivå

Alla myndigheter bedriver någon form av kvalificerad uppföljning eller utvärdering av den egna verksamheten. Analyserna och utvärderingarna syftar till operativa förbättringar. Typiskt är att undersöka om en befintlig åtgärd kan bli effektivare inom befintliga ramar. Myndighetsledning eller operativt verksamhetsansvarig är den huvudsakliga målgruppen för den här typen av analyser.

Analyserna och utvärderingarna krävs för att myndigheter ska kunna leva upp till krav om att fortlöpande utveckla sin verksamhet och se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.¹⁴ Viss information är relevant för regeringen i syfte att kontrollera och följa upp hur statens verksamhet utvecklas och hur

¹² Dessa och fler syften tas upp av bl.a. Ove Karlsson Vestman (2011), *Utvärderandets konst*, s. 27 f, Vedung (2009), s. 165, Jan-Eric Furubo "Understanding the Evaluation Enterprise" i Furubo och Nicoletta Stame (2018) *The Evaluation Enterprise. A Critical View*, s. 11–12.

¹³ Furubo i Furubo och Stame, s. 11–12.

¹⁴ Myndighetsförordning (2007:515).

statens medel har använts. Regeringen använder sådan information för sin styrning av myndigheterna, men även som underlag för sin rapportering till riksdagen.

1.4.2 Analyser och utvärderingar på sektors- och sektorsövergripande nivå

Analyser och utvärderingar på sektors- och sektorsövergripande nivå kan vara inriktade på att utvärdera effekter av genomförd politik eller på att beskriva om en verksamhet bidrar till mål som regeringen har formulerat för ett område eller om en verksamhet bedrivs effektivt. Analyser och utvärderingar kan också bidra till att utveckla eller förändra mål, regleringar eller en resursfördelning som riksdag och regering har beslutat. Sådana analyser och utvärderingar kan ge regeringen underlag för beslut om omprövning. Kännetecknade är att regeringen är den huvudsakliga målgruppen för dessa analyser och utvärderingar, även om resultaten ofta är relevanta även för den verksamhetsansvariga. Olika utförare kan användas för sektors- och sektorsövergripande analyser (analyser och utvärderingar som rör flera sektorer) och utvärderingar.

Regeringen har behov av analyser och utvärderingar med ett helhetsperspektiv, dvs. att enskilda delar (insatser, verksamheter etcetera) sätts samman till en helhet inom en sektor och sektorsövergripande nivå. Sådana analyser kan också bidra till att peka ut angelägna frågor och områden där det saknas politik.

1.5 Disposition och metod

I detta avsnitt beskriver vi utredningens disposition och hur vi går tillväga för att besvara våra utredningsfrågor.

I utredningsarbetet har vi i enlighet med våra direktiv samrått med analys- och utvärderingsmyndigheterna, Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret och Arbetsgivarverket.

Vi har haft ett rundabordssamtal med forskare från olika discipliner och experter för att i inledningen av vårt utredningsarbete föra samtal om bland annat problemställningar kopplade till våra direktiv.¹⁵

Vi inleder med historik, internationell utblick och nulägesbeskrivning

I kapitel 2 beskriver vi övergripande framväxten av analys- och utvärderingsresurser i statsförvaltningen från 1960-talet och fram till i dag. Beskrivningen bygger på en genomgång som vi har gjort av forskning, utredningar och propositioner. För att sätta den svenska utvecklingen i ett internationellt perspektiv har vi låtit Ramboll göra en internationell utblick. Vi har också besökt OECD för att ta del av aktuella internationella erfarenheter.

Vi redovisar våra iakttagelser av vad det är som varit styrande för framväxten av regeringens analys- och utvärderingsresurser uppdelat på följande teman: synen på mål- och resultatstyrningens möjligheter och begränsningar, behovet av att hushålla med statens resurser och av att statlig verksamhet bedrivs effektivt, idéer om värdet av att renodla uppgiften att genomföra respektive utvärdera verksamhet samt krav på att politik bör bedrivas kunskapsbaserat.

Därefter redovisar vi i kapitel 3 en övergripande nulägesbild av hur mycket resurser som staten totalt lägger på analys- och utvärderingsverksamhet och hur mycket resurser som regeringen lägger på analyser och utvärderingar som utförs fristående från de myndigheter som genomför verksamhet. I kapitlet beskriver vi de sju myndigheter som omfattas av vårt uppdrag. Kapitlet baseras huvudsakligen på en kartläggning av myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, årsredovisningar.¹⁶ Det baseras också på en genomgång av myndigheternas publikationer samt på de intervjuer som vi har genomfört. Vi har intervjuat myndighetsföreträdare, statssekreterare i den nuvarande och den tidigare regeringen och tjänstemän i Regeringskansliet för att undersöka hur regeringen använder sina analys- och utvärderingsmyndigheter.

¹⁵ I samtalet deltog Shirin Ahlbäck Öhman (Uppsala universitet), Louise Bringselius (Lunds universitet), Dan Hjalmarsson (Handelshögskolan), Bengt Jacobsson (Södertörn Högskola), Ove Karlsson Vestman (Mälardalens högskola), Patrik Hall (Malmö universitet), Gustav Petersson (Vetenskapsrådet), Mikael Sandström (TCO) och Lena Unemo (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi).

¹⁶ Ramboll, Analys- och utvärderingsmyndigheterna (2018).

Analys av regeringens behov i flera steg

I kapitel 4 analyserar vi uppdragsfrågan om hur regeringens behov av analyser och utvärderingar kan tillgodoses av de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna. Analysen utgår från regeringens uppgifter att styra riket, säkerställa att statens verksamhet bedrivs effektivt och redovisa resultat till riksdagen.

Vi har utifrån forskning och andra studier operationaliserat den information som regeringen behöver för att fullfölja sina uppgifter. Med stöd av de intervjuer som vi har genomfört har vi identifierat och konkretiserat vilka behov som de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna kan tillgodose. Vi analyserar och redovisar exempel på hur analys- och utvärderingsmyndigheterna används och i vilken utsträckning de tar fram underlag för regeringens olika typer av behov. För att ge en helhetsbild av hur regeringens behov kan tillgodoses av olika myndigheter redovisar vi övergripande vilka typer av underlag som Statskontoret, ESV och Riksrevisionen tar fram.

I kapitel 5 gör vi en övergripande analys av vilka behov av analyser och utvärderingar regeringen har inom olika utgiftsområden. Vi gör analysen utifrån kriterier som vi har tagit fram med stöd av bland annat iakttagelser i tidigare kapitel. Vi avslutar kapitel 5 med att ge en samlad bild av vilka sektorer regeringen saknar oberoende analyser och utvärderingar i.

Utredningens ställningstaganden och förslag

I kapitel 6 redovisar vi vår analys och våra ställningstaganden om hur regeringen bör styra och organisera sina analys- och utvärderingsresurser. Inledningsvis beskriver vi vilken roll analyser och utvärderingar har för den offentliga styrmodellen. Vi prövar och tar ställning till vilken typ av analys- och utvärderingsresurser regeringen behöver och hur dessa bör organiseras och styras. I kapitel 7 redovisar vi våra förslag. Förslagen utgår från de ställningstaganden som vi gör i kapitel 6. Vi presenterar konkreta förslag och en samlad strategi som beskriver hur regeringen kan föra frågorna framåt. I kapitel 8 redogör vi för förslagets konsekvenser.

2 Analyser och utvärderingar allt viktigare i regeringens styrning

I detta kapitel beskriver vi hur analyser och utvärderingar blivit allt viktigare i regeringens styrning. Vi sätter framväxten av analys- och utvärderingsmyndigheterna i relation till denna utveckling.

2.1 Analyser och utvärderingsresurser blir en väsentlig del av regeringens styrmodell

Sverige får under 1900-talet en alltmer utvecklad välfärdsstat med omfattande politik som genomförs i offentlig sektor. I takt med att välfärdsstaten har byggts ut har styrningen av statens verksamhet förändrats i flera avseenden. I detta kapitel beskriver vi hur regeringen sedan 1960-talet har ändrat organiseringen och användningen av analyser och utvärderingar för att kunna utveckla sin styrning av ett mer komplext och resurskrävande statligt åtagande. Vi beskriver utvecklingen utifrån fyra olika teman.

- ökad mål- och resultatstyrning och delegering förutsätter uppföljning och utvärdering
- analyser och utvärderingar används för att möta krav på effektivisering och hushållning av resurser
- analys- och utvärderingsresurser organiseras separat för att ge regeringen bättre underlag
- kraven på att politik ska vara kunskapsbaserad för att vinna legitimitet ökar.

Nya sätt att organisera, styra och driva den offentliga sektorn skapar ett behov av att kontrollera och följa upp verksamheter.¹

Tillväxten av aktiviteter som kontroll, inspektion, tillsyn, uppföljning och utvärdering kan beskrivas som framväxten av ett granskningssamhälle.² Forskare har konstaterat att allt mer resurser läggs på kontroll på distans i stället för i de operativa verksamheterna.³

Vår beskrivning avser framväxten av analyser- och utvärderingar med regeringen som målgrupp. Aktiviteter som kontroll, inspektion och tillsyn som ofta har andra myndigheter som primär målgrupp ingår inte i vår beskrivning. När analyser och utvärderingar beskrivs som granskning är det med en avgränsad betydelse och användning.

2.2 Mål- och resultatstyrning leder till ökat fokus på analyser och utvärderingar

Analyser och utvärdering av verksamheter är aktiviteter som förekommit under lång tid men det verkliga avstampet i svensk statsförvaltning sker på 1960-talet i och med programbudgeteringen. Tiden innan karaktäriserades av begränsade och enskilda insatser för att mäta olika faktorer och följa upp olika utfall. Under efterkrigstiden blir utvärdering ett sätt att bygga upp och utveckla samhället nära kopplat till social ingenjörskonst.⁴ Sverige började tidigt bygga upp en praxis av utvärderingar och en rationalistisk kultur i och med att idéerna som benämndes programbudgetering inkorporerades från USA. Med programbudgetering och mål- och resultatstyrning (senare resultatstyrning) kom nya idéer om styrning, planering, uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet.⁵

¹ Per Molander, Dags för omprövning – en ESO rapport om styrning av offentlig sektor, 2017:1, s. 152–153. Björn Rombach och Kerstin Sahlin-Andersson (red) ”På tal om utvärdering” (2002), s. 14.

² Ivarsson Westerberg, Anders (red.), Jacobsson, Bengt (red.) (2013), Staten och granskningssamhället, Lena Lindgren (2014), Nya utvärderingsmonstret, Michael Power, (1997), The Audit Society.

³ Louise Bringselius (2013), Organisera oberoende granskning, s. 22.

⁴ Rombach och Sahlin-Andersson (2002). Sandberg och Faughert (2016), Perspektiv på utvärdering, s. 13.

⁵ SOU 2007:75, Att styra riket – regeringens styrning av sin förvaltning, s. 73 f., SOU 1967:11–13, Programbudgetering.

Planering och budgetering beskrevs ingå i en ständigt pågående process där genomförandet skulle följas av resultatanalys och revision som i sin tur skulle följas av planering och budgetering.⁶ Idéerna fördes vidare till mål- och resultatstyrningen vars införande i staten ofta daterats till kompletteringspropositionen 1988 (KP88).

Delegering och ökat fokus på analys, uppföljning och utvärdering

När de statliga verksamheterna och deras komplexitet ökade kom ett behov att delegera och utveckla styrningen. Med mål- och resultatstyrningen och ramanslagen kom ett skifte från regelstyrning till ett ökat lokalt handlingsutrymme för att nå målen. I 1988 års kompletteringsproposition (KP88) angavs att regeringen ska styra med övergripande mål och ekonomiska ramar och att myndigheterna succesivt ska ges ökat ansvar att driva verksamheterna med egen beslutskompetens. I propositionen angavs att ”kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset bör förskjutas från budgetering till *uppföljning och utvärdering*”⁷ (vår kursivering).

Under 1980- och 1990-talet blev resultatstyrningen den alltmer dominerande styrformen i statsförvaltningen. Genom att flytta fokus från detaljerad styrning av genomförande till mål blev det viktigt att i efterhand följa upp utfallet och utvärdera om målen uppnåtts. Ökad beslutskompetens kunde delegeras till förvaltningen.⁸ Myndigheterna fick ansvar och befogenheter att besluta om resursanvändningen, bland annat genom den delegerade arbetsgivarpolitiken och möjlighet att besluta om medel för förvaltningskostnader och lokal-kostnader inom en ram. Genom riksdagens s.k. verksledningsbeslut tydliggjordes delegeringen. Regeringen skulle styra myndigheterna tydligare samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter. Delegering sågs som en tvingande nödvändighet till följd av verksamheternas omfattning.⁹

⁶ Göran Sundström (2003), Stat på villovägar, s. 122.

⁷ Prop. 1987/88:150, bilaga 1, s. 69.

⁸ Karlsson (2017), New Public Management, s. 38 f.

⁹ Prop. 1986/87:99, s. 14, 17. bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

Ett tydligt motiv vid införandet av mål- och resultatstyrningen var också ansvarighet.¹⁰ Genom att utveckla resultatenheter kunde resultat och ansvar tydliggöras. Chefers handlingsutrymme och möjlighet att vara chefer riktade också intresset mot att i efterhand följa upp resultat.¹¹

Delegering av beslutsmandat och resurser förutsätter uppföljning och utvärdering. Det blir regeringens verktyg för styrning, kontroll, ansvarsutkrävande, och ett underlag för dialog mellan olika organisatoriska nivåer i staten. Regeringens behov av att kontrollera och att få kunskapsunderlag som motvikt till myndigheters friheter är en trend som observerats inte bara i Sverige utan också i andra länder.¹²

Styrningen och uppföljningen ska bli mer strategisk

I budgetpropositionen för 2009 tog regeringen flera principiella ställningstaganden vad gäller styrning och underlag för styrning. Regeringen uttryckte att myndighetsstyrningen ska inriktas mot att bli långsiktig och strategisk. Synsättet innebar också förändrade uppföljningskrav och en ändrad syn på vem som kan och bör ta fram olika information. Regeringens ställningstagande gjordes mot bakgrund av de problem som presenterats och som handlade om att regeringens styrsignaler till myndigheterna blivit för många och för otydliga, att för stort fokus lagts på de årliga regleringsbrev med överlastade åiterrapporteringskrav och att styrningen var för likformig etc.¹³

Införandet av mål- och resultatstyrning och en förändrad organisering av offentlig sektor med bland annat privat sektor som förebild har i efterhand ibland kommit att sammanfattas och benämnas som New Public Management (NPM).¹⁴ Regeringen har sedan ett antal år tillbaka fört fram att förändringar i styrning ska utvecklas bortom NPM. Det innebär att styrmodellerna i offentlig sektor ska utvecklas i en riktning som innebär att professionernas kunskap, kompetens, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande.¹⁵ Regeringen har

¹⁰ Prop. 1987/88:150 bilaga 1. s. 72–73, Molander, s. 70.

¹¹ Tom S. Karlsson (2017), s. 65 ff.

¹² Verhoest, Thiel, Bouchart och Laegreid (2012), *Government agencies, Practices and Lessons from 300 Countries*, s. 421 f.

¹³ Prop. 2008/09:1, s. 290–294.

¹⁴ Christopher Hood (1991), ”A public management for all seasons?”.

¹⁵ Prop. 2014/05:1, utg.omr. 2, s. 66 och pressmeddelandet till propositionen, Ny styrning bortom New public management, publicerat 23 oktober 2014.

senare benämnt den förändrade styrningen tillitsbaserad styrning och betonat att det behövs utvecklade former av styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.¹⁶ I budgetpropositionen för 2018 beskriver regeringen tillitsbaserad styrning så här:

Med tillitsbaserad styrning avser regeringen en styrning som både tydliggör vad som ska uppnås och ger ett så stort handlingsutrymme som situationen tillåter för den som ska utföra verksamheten. En tillitsbaserad styrning omfattar även en uppföljning och efterhandskontroll, som både ger tillräckliga underlag för fortsatt styrning och upplevs vara meningsfull och legitim av den som ska kontrolleras.¹⁷

Regeringens reformering av styrningen har alltså ett fokus på utformningen av den kontroll och uppföljning som görs av offentlig verksamhet och hur regeringens analys- och utvärderingsresurser bör utvecklas. Den tillitsbaserade styrningen innebär således inget stort skifte, den förutsätter uppföljning och utvärdering, men fokuserar på minskad detaljstyrning. En central fråga är balansen mellan den information som tas fram inom en myndighet och den som tas fram av analys- och utvärderingsresurser utanför myndigheterna.

2.2.1 Minskat krav på löpande redovisning av effekter

Under 1990-talet infördes regleringar av regeringens och riksdagens informationsförsörjning inför beredning och beslut av statens budget. Bl.a. introduceras resultatredovisningar i myndigheternas årsredovisningar. Även utvärderingar kom att på försök institutionaliseras i den statliga budgetprocessen. Regeringen införde på försök en fördjupad anslagsframställan (FAF) från myndigheterna vart tredje år.¹⁸ FAF:arna skulle innehålla en analys av myndighetens verksamhet, dess resursförbrukning, prestationer och effekter. Åren däremellan skulle myndigheterna komma in med ett förenklat underlag med

¹⁶ Prop. 2015/16:1, utg.omr. 2, s. 59. Regeringen har tillsatt Tillitsdelegationen dir. 2016:51, se SOU 2018:47 om tillitsbaserad styrning.

¹⁷ Prop. 2017/18:1, utg.omr. 2, s. 86.

¹⁸ SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.

tekniska beräkningar.¹⁹ I resultatredovisningen skulle som Sundström sammanfattar det tonvikten vara uppföljning och i FAF:en utvärdering.²⁰

Resultatredovisningarna ingick i myndigheternas årsredovisningar från år 1992, och kom snabbt att bli det dominerande redovisningsdokumentet från myndigheterna. Försöken med att institutionalisera utvärdering i budgetprocessen genom en fördjupad prövning avbröts.

I slutet av 2000-talet minskade kravet på myndigheternas resultatredovisning. I budgetpropositionen för 2009 uttryckte regeringen vad gäller årlig uppföljning och redovisning att ”kraven att årligen återrapportera resultat i form av effekter bör endast användas i de fall myndigheterna själva kan påverka detta”.²¹

Det generella uppföljningskravet i förordning (2000:065) om årsredovisning och budgetunderlag ändrades så att myndigheterna ska redovisa resultat i förhållande till sina instruktionsenliga uppgifter, om inte regeringen angett annat. Med detta skapades en större frihet för myndigheterna att själva bedöma vilken information som bäst beskriver verksamheten. Av redovisningskravet framgår att redovisningen av resultat främst ska avse prestationer.²² Redovisningskravet har justerats och den nya förändringen som träder i kraft den 1 januari 2019. Av den framgår det bl.a. att resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten.²³

Mellan år 2009 och 2011 inrättade regeringen fem analys- och utvärderingsmyndigheter med uppgift att utvärdera effekter av statliga insatser inom en viss sektor. I regeringens förvaltningspolitiska skrivelse från 2014 angav regeringen att dessa myndigheter har en viktig funktion när det gäller att utvärdera en viss sektor utifrån ett helhetsperspektiv och att ta fram underlag för en bedömning av hur effekter svarar mot politikiska mål.²⁴ Myndigheterna förväntas också påverka och underlätta andra myndigheters informationsbörda.

¹⁹ Prop. 1987/88:150, bilaga 1 s. 72.

²⁰ Ibid., s. 72, Sundström (2003), s. 266.

²¹ Prop. 2008/09:1, vol. 1, s. 292–293. Detta upprepas också i skr. 2013/14:155, s. 59.

²² Förordning (2000:065) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap. 1 §.

²³ Förordning (2018:1342).

²⁴ Skr. 1993/94:155 s. 58–59.

Sambandet mellan det informationskrav som regeringen ställer på myndigheterna och det krav regeringen ställer på en analys- och utvärderingsmyndighet gjordes tydligt så sent som i Försvarsberedningens resonemang i december 2017: ”En sådan självständig instans skulle kunna ge förutsättningar att minska de rapporteringskrav regeringen ställer till myndigheterna”.²⁵

2.2.2 Nödvändigt med flera kunskapsproducenter vid utvärderingar och omprövning av verksamheter

Frågan om vem som bäst kan och bör ta fram underlag för omprövning av verksamheter väcktes redan i början på 1980-talet. Förvaltningsutredningen menade 1979 att myndigheterna har värdefulla kunskaper om tillgängliga resurser men att de har svårt att genomföra utvärderingar och omprövningar inom de egna verksamhetsområdena. Utredningen ansåg att regeringen tydligare skulle ange när översyner av verksamheter skulle göras och på vilket sätt.²⁶ De kunde exempelvis göras av RRV, Statskontoret, kommittéväsendet eller forskare.²⁷ Av samma skäl inrättades också Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) i början av 1980-talet.

Synsättet att viss information bör tas fram med avstånd från den som genomför verksamhet har fått genomslag i den fortsatta diskussionen om analys och utvärdering av statlig verksamhet. Förvaltningskommittén ansåg 2008 att granskningen av myndigheternas verksamhet och politikens utfall behövde fördjupas och vara fristående från den verksamhet som analyseras.²⁸ Styretredningen menade att vid omprövningar kan olika kunskapsproducenter ha en viktig roll att förse regeringen med underlag. Vid mer grundläggande omprövning av verksamhet är det svårt att förutse vilken information som behövs. Enligt utredningen kan mer komplexa kartläggningar av samband mellan kostnader och resultat inte göras löpande utan måste ske utifrån speciella förutsättningar.²⁹

²⁵ Ds 2017:66, Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 213–214.

²⁶ SOU 1979:61, Förnyelse genom omprövning, s. 118.

²⁷ Sundström (2003), s. 180.

²⁸ SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 78.

²⁹ SOU 2007:75, s. 229–230.

Regeringen uttryckte i budgetpropositionen för 2009 att underlag för omprövning av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak bör tas om hand utanför berörda myndighet. Vid genomgripande omprövningar bör det ställas högre krav på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns.³⁰ I förvaltningspolitiska propositionen 2010 återkom regeringen till frågan om underlag vid grundläggande omprövningar.

Grundläggande omprövningar av verksamheters existens, mål, medel etc. bör göras utifrån ett allsidigt underlag, från myndigheter, akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitutet, revisionsorgan och internationella insatser. Kommittéväsendet har en viktig funktion att föra in kunskap och olika perspektiv i det politiska systemet och ska därför användas strategiskt i detta syfte.³¹

Ett exempel på fördjupad analys, fristående från myndigheters beskrivning av sin verksamhet, är att Statskontoret år 2007 fick i uppdrag att ta fram en modell för myndighetsanalyser.³² Dessa skulle utgöra underlag för bland annat regeringens mål- och resultatdialoger och ge underlag till regeringens bedömning av om en myndighet bland annat är rustad att möta förändringar på sitt område. Modellen beskrivs kunna användas i analyser av en enskild myndighet eller av en verksamhet som bedrivs inom ramen för en eller flera myndigheters verksamheter. Tanken var att analyserna ska ge ett fördjupat och framåtblickande underlag.³³ Myndighetsanalyserna kom därmed också att svara mot de behov av ett underlag som finns vid omprövning av en myndighets verksamhet exempelvis vid byte av myndighetschef.

Efterfrågan på kunskapsunderlag med ett helhetsperspektiv

Regeringen har tagit olika initiativ för att främja analyser och utvärderingar som har ett helhetsperspektiv och som går över verksamhets- och sektorsgränser. Ambitionen att beskriva förvaltningen mer samlat för att också möjliggöra internationella jämförelser och

³⁰ SOU 2007:75, Prop. 2008/09:1, vol 1, s. 293.

³¹ Prop. 2009/10:175, s. 112–114.

³² Finansdepartementet, Uppdrag att utveckla myndighetsanalyser, Dnr. Fi2007/8016/OFA/SF (delvis).

³³ Statskontoret 2008:18, Utredning om myndighetsanalyser.

att utveckla styrningen med beaktande av ett helhetsperspektiv togs upp i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010.³⁴

Analys- och utvärderingar som har ett helhetsperspektiv har efterfrågats av olika utredningar.³⁵ Exempelvis efterfrågade Innovationsrådet 2013 analyser och utvärderingar med ett systemperspektiv. Med systemperspektiv avsågs bland annat en helhetssyn på ett systems olika delar och hur de samverkar med varandra. Innovationsrådet efterfrågade också analyser utifrån olika livshändelser.³⁶

Det ingår i flera av analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag att bidra med kunskapsunderlag som ger ett helhetsperspektiv inom den eller de sektorer de verkar. Inför inrättandet av Vårdanalys betonade regeringen vikten av att förbättra den nationella överblicken över hälso- och sjukvårdens prestationer och de politiska beslutsfattarnas behov av att följa hälso- och sjukvårdens systemeffektivitet.³⁷ Den arbetsgrupp som föregick inrättandet framhöll behovet av oberoende informationen om hälso- och sjukvårdssystemets totala prestanda.³⁸

2.3 Krav på effektiviseringar och att hushålla väl med statens medel

Krav på rationaliseringar och effektiviseringar av offentlig verksamhet har inneburit ett ökat fokus på underlag för omprövning, analys och utvärdering. Kritiken mot en ineffektiv förvaltning växte på 1950-talet och ledde till utredningar, bl.a. 1956 års rationaliseringsutredning, som fick till följd att bland annat Riksrevisionsverket och Statskontoret ombildades.³⁹ Ett uttalat motiv till programbudgeteringen var att den förväntades bidra till förbättrad effektivitet.⁴⁰ Med programbudgeteringen tydliggjordes också centrala begrepp såsom

³⁴ Prop. 2009/10:175, s. 45, 99 f.

³⁵ SOU 2013:40, Att tänka nytt för att göra nytt, SOU 2007:75, Statskontoret 2016:26 Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen och SOU 2018:47 Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.

³⁶ SOU 2013:40, s. 57, 160f.

³⁷ Prop. 2009/10: 1, utg. omr. 9, s. 39.

³⁸ Ds 2010:3, s. 131.

³⁹ Sundström (2003), s. 85.

⁴⁰ SOU 1967:11, del 3, s. 5 och del 1, s. 85. Huvudvikten låg på att introducera metoder för att främja effektivitet hos enskilda myndigheter. Detta förväntades få betydelse för regeringens och riksdagens arbete.

effektivitet och produktivitet i offentlig sektor, definitioner som alljämt lever kvar.⁴¹

Under 1980-talet kom ett ökat fokus på att få ut mer av de offentliga medlen. Det gick inte längre att höja skatterna för att få utrymme för reformer utan omprövningar behövdes. I KP88 angavs att arbetet för en effektiv resurshållning var av största vikt i och med att den offentliga sektorns andel av ekonomin inte ansågs kunna växa mer:

För alla som vill värna och bygga ut den offentliga verksamheten är därför en god effektivitets- och produktivitetsutveckling i denna sektor en uppgift av första rang.

Vidare konstaterades att kravet ställs på all statlig verksamhet att den ska bedrivas effektivt, rationellt och ändamålsenligt. Det skulle bli nödvändigt att fortlöpande ompröva existerande verksamheter.⁴²

I propositionen angavs följande:

Förutsättningar måste öka för att i budgetarbetet och i andra sammanhang fortlöpande ompröva resurser från redan existerande verksamheter som inte längre bedöms som lika viktiga, till andra, mer prioriterade.⁴³

Regeringen har över tid utvecklat flera instrument för att effektivisera statlig verksamhet. I budgetprocessen finns bland annat ett generellt och ständigt produktivitetstryck på förvaltningen inbyggt i och med pris- och löneomräkningen (PLO-avdrag).

I och med införandet av lag (1996:1059) om statsbudgeten år 1996, föregångare till den nuvarande budgetlagen (2011:203), infördes krav på att i statlig verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

Effektivt nyttjande av skattemedel är en uppgift som också analys- och utvärderingsmyndigheterna förväntas bidra till. När IFAU bildas är detta tydligt:

Arbetsmarknadspolitiken har efterhand fått utökade resurser. Antalet åtgärder har utökats och nya prövats samtidigt som omfattningen ligger på nivåer som aldrig tidigare varit fallet i Sverige. Det betyder bl.a. att de resultat som tidigare utvärderingar har kommit fram till inte är tillämpliga på dagens förhållanden. (...) Sammantaget leder detta till ett

⁴¹ SOU 1967:13, del 1, s. 45–49. I en illustration på s. 45 tydliggörs att effektivitet är relationen mellan måluppfyllelse och insatta resurser.

⁴² Prop. 1987/88:150, bilaga 1, s. 36–37.

⁴³ Ibid., s. 68.

väsentligt ökat behov av utvärderingsstudier och annat underlagsmaterial i syfte att förbättra effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken.⁴⁴

2.3.1 Effektivitetsrevision och utvärderingar med ett effektivitetsperspektiv

Riksrevisionsverket (RRV) bildades år 1961.⁴⁵ RRV kom i och med mål- och resultatstyrningen i slutet på 1960-talet att få en förändrad roll. Effektivitetsrevisionen var ett viktigt inslag i den styrmodell som introducerades.⁴⁶ RRV skulle ta ett bredare grepp och revisionen skulle riktas mot myndighetens mål, program, prestationer, processer, redovisning och myndighetsövergripande funktioner. RRV:s kamerala revision kom att tonas ned och förvaltningsrevision (som i dag benämns effektivitetsrevision) blev allt centralare.⁴⁷

På några år blev RRV drivande i frågor om ledning och styrning i staten.⁴⁸ Myndigheten gav ut handledningar och höll i utbildningar om utvärdering. Denna del av RRV kom senare att brytas ut och bli en del av ESV.⁴⁹

RRV hade i uppgift att granska den statliga verksamheten och verka för att den bedrevs effektivt.⁵⁰ I regleringsbrev till RRV angav regeringen att myndighetens granskning avseende effektivitetsfrågor skulle inriktas på områden av stor betydelse för ekonomins och förvaltningens funktionssätt. Granskningarna förväntades belysa strukturella brister och kunna användas av både regeringen och myndigheterna.⁵¹

⁴⁴ Prop. 1996/97:1, utg.omr. 14, s. 27.

⁴⁵ En sammanslagning av Riksräkenskapsverket och Statens sakrevision. Furubo, Jan-Eric, Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet, bilaga 3 till 2017/18:URF2, s. 68.

⁴⁶ Furubo, Jan-Eric, Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet, s. 71.

⁴⁷ Sundström (2003), s. 288.

⁴⁸ Ibid., s. 122 f.

⁴⁹ Furubo, Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet, s. 74.

⁵⁰ Förordning (1986:449) med instruktion för riksrevisionsverket. Uppgiften omformuleras i förordning (1998:419) med instruktion till Riksrevisionsverket och justerades 1994, SFS 1994:967.

⁵¹ 2017/18:URF2, Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande, s. 160. Se också regleringsbrev för budgetår 2003.

RRV:s effektivitetsrevision förändrades över tid, från att på 1980-talet ha varit mer inriktad på system till att på 1990-talet i huvudsak vara inriktad på enskilda myndigheter och i mindre utsträckning på program och verksamheter som täcker flera områden.⁵²

Den 1 juli 1998 fördes de verksamheter som inte tillhörde revisionen, bland annat normering, rådgivning och stöd till myndigheter, över till det nybildade ESV. RRV blev därmed en renodlad revisionsmyndighet.⁵³ Regeringen drog i budgetpropositionen slutsatsen att renodlingen stärkt revisionen och dess oberoende ställning.⁵⁴

Riksrevisionen bildades 2003 genom en sammanslagning av RRV och Riksdagens revisorer. I och med sammanslagningen fick Sverige en oberoende revision under riksdagen med uppdrag att granska den statliga verksamhetens effektivitet.⁵⁵ Regeringen kan inte lägga uppdrag på myndigheten men får tillgång till Riksrevisionens rapporter. Uppgiften att bedriva effektivitetsrevision ska ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta.⁵⁶ 2017 års Riksrevisionsutredning har föreslagit att begreppet måluppfyllelse ensamt kan ge uttryck för vad som menas med effectiveness.⁵⁷

Riksrevisionens effektivitetsgranskningar har sedan starten haft fokus på att granska av processer och verksamheter (effektivitet) snarare än på att analysera det långsiktiga utfallet av statlig verksamhet i samhället (effekter).⁵⁸

År 2013 tydliggjordes Statskontorets uppgift att ge underlag för omprövning och effektivisering.⁵⁹ Stabsutredningen föreslog 2008 att Statskontoret skulle få en förstärkt roll kopplad till effektivitetsperspektivet eftersom RRV hade avvecklats och effektivitetsrevisionen flyttats till riksdagen.⁶⁰ Utredningen ansåg att stabsstödet

⁵² Vedung, Furubo, Sandahl (2002), Utvärdering i det svenska systemet, s. 17. 2017/18:URF2, s. 158 f.

⁵³ Prop. 1997/98:1 utg.omr. 2, s. 12–13 och prop. 1998/99:1, utg. omr. 2 s. 14.

⁵⁴ Prop. 1998/99:1, utg.omr. 2, s. 16 och 1999/2000:1 utg.omr. 2, s. 19 om oberoendet.

⁵⁵ 2017/18:URF2.

⁵⁶ 4 §, lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁵⁷ 2017/18:URF2, s. 153.

⁵⁸ Ibid., s. 145.

⁵⁹ Förordning (2013:198).

⁶⁰ SOU 2008: 22, Ett stabstöd i tiden, s. 11.

behövde utvecklas så att regeringen fortsatt kunde få det underlag som den tidigare fått från RRV.

Riksrevisionsverkets resurser och kompetens för analys och bedömning av statsförvaltningen och dess prestationer var betydande och dagens insatser från stabsmyndigheternas sida har inte förmått fylla den roll Riksrevisionsverket tidigare spelade. Samtidigt är det viktigt att klargöra att det inte är aktuellt att återskapa ett revisionsorgan under regeringen. Det handlar snarare om att regeringen ska tillförsäkras ett fullgott underlag för bedömningar av måluppfyllelse, effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen.⁶¹

I budgetpropositionen för 2015 aviserade regeringen att verksamhetsöversyner ska genomföras i syfte att effektivisera och minska kostnaderna i förvaltningen.⁶² Ett sekretariat för verksamhetsöversyner inrättades inom Finansdepartementet år 2015 (se vidare kapitel 3).⁶³

2.3.2 Regeringens ansvar att redovisa resultat i förhållande till riksdagens mål tydliggörs

Både från riksdagens och regeringens sida finns en strävan om att förbättra redovisningen av och insynen i hur de statliga medlen används. Flera ansträngningar har gjorts för att utveckla redovisningen i bland annat budgetpropositionen. I lag (1996:1059) om statsbudgeten fastställdes regeringens skyldighet att redovisa mål och resultat på olika verksamhetsområden till riksdagen. Kraven att redovisa resultat i förhållande till de mål som riksdagen beslutat preciserades i budgetlagen (2011:203). I 10 kap. 3 § anges att ”Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.”⁶⁴ Interna riktlinjer inom Regeringskansliet anger att redovisningen till riksdagen så långt det är möjligt ska avse effekter. Detta resonemang återfinns också i betänkanden som föregick reformeringen om budgetlagen.⁶⁵ Med den nya budgetlagen blev det

⁶¹ Ibid., s. 89.

⁶² Prop. 2014/15:1, s. 1, utg. omr. 2, s. 67.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ 10 kap. 3 §, budgetlag (2011:203).

⁶⁵ SOU 2010:18, En reformerad budgetlag, s. 225.

tydligare att regeringens redovisning av resultat ska göras i budgetpropositionen. Men det hindrar inte att regeringen kan göra fördjupade analyser i andra sammanhang, såsom skrivelser och särpropositioner.⁶⁶

2.4 Kunskapsbaserad politik

Den utveckling som vi har beskrivit ovan där mål- och resultatstyrning, renodling och utvärdering har fått en ökad betydelse, har bidragit till att idén om vikten av att bedriva kunskapsbaserad politik har fått ett brett genomslag. Analys- och utvärderingsverksamhet är aktiviteter som hänger samman med en i politiken och samhällsdebatten allt större efterfrågan på kunskapsbaserade underlag. Det finns en förväntan om att verksamheter ska utvecklas med stöd av fakta, forskning och beprövad erfarenhet. Under 1990-talet började begreppet evidens att få genomslag kopplat till att vissa metoder, såsom experiment-design och systematiska kunskapsöversikter, fick alltmer genomslag och spridning. Forskare har också visat en utveckling där politiker identifierar och värderar sin politiska förmåga utifrån sakinriktning och i mindre utsträckning utifrån ideologi. En politiker ska ha saklig grund för sina påståenden.⁶⁷ Denna rörelse innebär en allt högre efterfrågan på underlag som bygger på vetenskaplig grund och evidens som stöd för att värdera olika insatser och verksamheter.

EU-kommissionen och OECD har drivit frågan om att införa olika kunskapsbaserade arbetsätt och metoder.⁶⁸ OECD har rekommenderat Sverige att ta efter Kanada och Storbritannien som infört utvärderingsstandarder i sitt regeringsarbete för att öka kapaciteten vad gäller policyutveckling.⁶⁹

Utvärdering har tilldelats en allt större betydelse vilket tydliggörs av att flera myndigheter har fått i uppgift att göra utvärderingar. Även analys- och utvärderingsmyndigheter har motiverats med att de har

⁶⁶ Ibid., s. 226.

⁶⁷ Katarina Barrling Hermansson, (2004), Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag, s. 299 f.

⁶⁸ SOU 2014:12, Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer, s. 29.

⁶⁹ OECD (2013), Value for Money in Government: Sweden. Se också SOU 2014:12, s. 111. I Storbritannien används HM Treasury (2011), The Green Book.

en särskild roll kopplad till vad som beskrivits som en kunskapsbaserad politik.⁷⁰ I förarbetena till Kulturanalys framfördes följande:

De statliga insatserna bör i ökad utsträckning grundas på överväganden om olika handlingsvägar för att uppnå de politiska prioriteringar som läggs fast. Detta förutsätter bl.a. att man inom politikområdet i ökad utsträckning arbetar med uppföljningar och utvärderingar av det som görs samt bygger upp en beredskap för ett kontinuerligt förändringsarbete.⁷¹

Även Tillväxtanalys motiverades tydligt utifrån behovet av ett breddat och förbättrat kunskapsunderlag som underlag för att utveckla politiken.⁷² Inrättandet av Vårdanalys föregicks av utredningar som betonade en stärkt kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården, vilken inbegrep bland annat uppföljning och utvärdering, och aktörernas möjlighet till ett kunskapsbaserat beslutsfattande.⁷³

2.5 Renodling av uppgifter och roller

Tanken att ingen på riktigt kan utvärdera och kritiskt granska sig själv har haft betydelse för organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Att huvuddelen av statens resurser för revision fördes över från RRV under regeringen till en ny myndighet under riksdagen i början på 2000-talet är ett tydligt exempel på detta.

Värdet av att separera viss analys- och utvärderingsverksamhet från genomförande av verksamhet har tydliggjorts av regeringen. Regeringen har behov av utvärdering som är organisatoriskt skild och oberoende från den myndighet som genomför verksamheten. Det har också förekommit argument för att verksamheten ska ha ett visst avstånd och stå oberoende, vara opåverkbar i förhållande till politiken. Regeringen har också argumenterat för att renodla utvärderingsverksamheten så att denna hålls åtskild från främjande uppgifter och normering.⁷⁴

⁷⁰ Statskontoret (2011), Fristående utvärderingsmyndigheter, s. 33.

⁷¹ Dir. 2007:99.

⁷² Även föregångaren till Tillväxtanalys, prop. 2007/08:78, s. 9.

⁷³ Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

⁷⁴ Prop. 1997/98:1, s. 18, prop. 2005/06:1 utg.omr. 2, s. 34. Se också SOU 2005:32.

Parallellt med att regeringen har inrättat särskilda analys- och utvärderingsresurser har regeringen även inrättat flera tillsynsmyndigheter. Så har exempelvis tillsynen av vård och omsorg organiserats i en separat myndighet (Inspektionen för vård och omsorg). Ett annat exempel är skolans område där olika verksamheter renodlats. Detta är en utveckling som också skett i andra länder och beskrivs som ett globalt fenomen. Forskare har identifierat en ökning av specialiserade och renodlade myndigheter.⁷⁵ Länderstudier har visat att vilken typ av verksamhet och uppgifter en myndighet utför har betydelse för graden av autonomi – myndigheter med många uppgifter har lägre grad av autonomi och de med mer renodlade uppgifter har högre autonomi.⁷⁶

2.5.1 Idén om renodling växer fram

I den förvaltningspolitiska propositionen från år 2010 gjorde regeringen bedömningen att när beslut kräver fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet bör de utföras av någon annan part än berörda myndigheter.⁷⁷ Regeringen konstaterade att det inom vissa områden finns fristående myndigheter medan det inom andra områden saknas sådana resurser och att de då i regel utvärderas av kommittéer eller av Statskontoret. Vidare angavs att ”skillnaderna beror bl.a. på att regeringens behov av information skiljer sig åt, t.ex. beroende på verksamheternas olikheter vad avser ekonomisk omfattning och risk”.⁷⁸

I regeringens skrivelse några år senare, när regeringen redogör för de samlade insatserna på det förvaltningspolitiska området, anger regeringen att den bl.a. haft renodling, tydlighet och ändamålsenlighet som vägledande principer vid förändring av den statliga utvärderingsorganisationen.

⁷⁵ Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. och Laegreid, P. (2012), *Government agencies, Practices and Lessons from 300 Countries*, Verhoest m.fl. (2010) *Autonomy and control of state agencies. Comparing States and Agencies*.

⁷⁶ Thiel, S. Van och Kutsal Yesilkagit, (2014), *Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies*.

⁷⁷ Prop. 2009/10:175, s. 112–114.

⁷⁸ *Ibid.*, s. 114.

Vidare framgår att med de fristående utvärderingsmyndigheterna har regeringens avsikt varit att förstärka tillgången till oberoende beslutsunderlag med hög kvalitet avseende politikens och de statliga insatsernas effekter.⁷⁹ Regeringen är också tydliga med vilka uppgifter som förväntas av myndigheterna:

För regeringen fyller underlag från särskilda analysmyndigheter, med förmåga att utvärdera verksamheten inom en viss sektor utifrån ett helhetsperspektiv, därmed en viktig funktion även vid redovisning till riksdagen av effekterna och hur dessa svarar mot politiska mål.⁸⁰

Utvecklingen hade föregåtts av att flera utredningar diskuterat frågan om kunskapsunderlag från fristående utvärderingsorgan. Förvaltningskommittén uttalade 2008 att som princip bör uppgiften att utföra en verksamhet skiljas från uppgiften att utvärdera en verksamhet. Kommittén ansåg att det är ”viktigt att det kunskapsunderlag som produceras av den myndighet som ansvarar för en verksamhet inte över tiden utgör det enda underlaget för regeringens bedömning om verksamhetens utfall”⁸¹. Vidare uppmärksammade kommittén att det inom vissa delar av den statliga förvaltningen saknas fristående utvärderingsmyndigheter och att det finns skäl att överväga någon eller några sådana myndigheter. Kommittén föreslog att regeringen skulle utreda behovet på försvars- och energiområdet. Samtidigt menade kommittén att sådana myndigheter inte behöver finnas inom alla områden. Det viktiga framhöll utredningen är att verksamheter utvärderas och att regeringen och riksdagen har kapacitet att ta emot resultaten.⁸² Som nämnts har frågan om att inrätta en analys- och utvärderingsmyndighet inom försvarsområdet aktualiserats på nytt under hösten 2017.⁸³

Styret utredningen hade dessförinnan framfört att underlag för omprövning av myndigheter och verksamheter i huvudsak bör tas fram utanför berörda myndigheter. Sådan information bör enligt utredningen tas fram vid behov.⁸⁴

⁷⁹ Skr. 2013/14:155, s. 58–59.

⁸⁰ Ibid., s. 59.

⁸¹ SOU 2008:118, s. 79, 150.

⁸² Ibid., s. 150.

⁸³ Ds 2017:66.

⁸⁴ SOU 2007:75, s. 260.

Långt innan dessa utredningar hade även andra utredningar inom förvaltningsområdet förordat renodling och behovet av från myndigheterna fristående utvärderingar.⁸⁵

2.5.2 Genomslag för analys- och utvärderingsmyndigheter

Mellan år 2009 och 2011 bildades fem av de sju analys- och utvärderingsmyndigheter som ingår i vårt uppdrag: ISF, Kulturanalys, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Vårdanalys. Samtidigt har det funnits en kontinuitet då det funnits föregångare till flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna där delar av uppgifterna har funnits hos andra myndigheter eller i annan organisationsform. Myndigheterna ska på olika sätt bidra med kunskapsunderlag och andra uppgifter för att regeringen ska uppnå sina mål på området.

Analys- och utvärderingsresurser har inrättats för att bidra till att lösa olika samhällsproblem, såsom att motverka brottslighet eller att minska arbetslöshet.⁸⁶ Tidpunkten för inrättande hänger ofta ihop med flera olika faktorer. Ett grundläggande motiv är att ett område upplevs som politiskt angeläget. Men skapandet av en fristående myndighet har också i flera fall varit en följd av en större omorganisering av myndigheterna inom ett område. Vidare har sammanslagningar av myndigheter föranlett regeringen att ta ställning till vilka resurser som behövs och hur dessa ska organiseras.

Oberoende underlag

Myndigheterna har motiverats med att de ska förse regeringen med oberoende kunskapsunderlag, analyser och utvärderingar. Det har funnits en argumentation för att verksamheterna ska vara fristående och oberoende från den verksamhet som analyseras och utvärderas.⁸⁷

⁸⁵ Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:57, I medborgarens tjänst, s. 87 f, behovet av fristående utvärderingar som förutsätter "kritisk distans". Se också diskussionen i SOU 2008:22, Ett stabstöd i tiden och SOU 2005:32, Regeringens stabsmyndigheter.

⁸⁶ Se liknande beskrivning i Statskontoret (2011), s. 32.

⁸⁷ Se prop. 1996/97:1 utg.omr. 14 s. 27, prop. 2008/09:1, utg.omr. 10 s. 22, prop. 2009/10:1 utg.omr. 20 s. 47, prop. 2010/11:1 utg.omr. 17 s. 33, prop. 2010/11:1 utg.omr. 9, s. 37, prop. 2007/07:78. Vad gäller Trafikanalys fanns en argumentation för en oberoende utvärderingsfunktion i utredningen SOU 2009:31, Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg, s. 182.

Även vad gäller Brå kan vi spåra en argumentation för en fristående ställning. Rådet skulle följa brottsutvecklingen och värdera pågående forskning och informera om denna. I uppgiften ingick också att lämna olika förslag till hur reformer kunde utvecklas, med stor frihet att själv bestämma vilka frågor som behövde utredas närmare.⁸⁸

I något fall är det också tydligt att myndigheterna förväntas ha ett avstånd i förhållande till regeringen. Det kan illustreras med IFAU som förväntas ta initiativ och göra kvalificerade oberoende utvärderingar av olika insatser. Föregångaren EFA fanns inom Arbetsmarknadsdepartementet och bestod av forskare, tjänstemän, Ams (Arbetsmarknadsstyrelsen) och arbetsmarknadens parter. Sammansättningen av den tidigare expertgruppen har beskrivits vara sådan att det var svårt att kritiskt ifrågasätta arbetsmarknadsprogrammets effektivitet.⁸⁹

Resultat av en förändrad myndighetsstruktur

Flera av myndigheterna är resultatet av en utbrytning eller sammanslagning av uppgifter som legat på en annan myndighet. Brå inrättades redan 1974 som en utbrytning av dåvarande Rikspolisstyrelsen.⁹⁰ IFAU bildades 1997 utifrån en permanent kommitté EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). En stor del av den verksamhet som ISF bedriver fanns tidigare hos Riksförsäkringsverket som lades ned årsskiftet 2004/05. ISF som bildades 2009, är en utbrytning av dåvarande Riksförsäkringsverket. Även om verksamheterna kommer från andra myndigheter eller kommittéer har de nu ett tydligare och mer renodlat utvärderingsuppdrag.

Flera av myndigheterna har tagit över uppgifter från en eller flera myndigheter i samband med en större översyn av myndighetsstrukturen. Tillväxtanalys bildades år 2009 med resurser från tidigare myndigheten (ITPS) och Glesbygdsverket. Även Trafikanalys som bildades år 2010 är resultatet av en större omdaning av myndighetsstrukturen inom transportområdet.⁹¹ Myndigheten tog bland annat över uppgifter från statens institut för kommunikationsanalys (SIKA).

⁸⁸ Prop. 1974/75:1, s. 49.

⁸⁹ Prop. 1996/97:1, utg.omr 14 s. 27, Calmfors i ESO 2017:8, s. 45

⁹⁰ Prop. 1974:1, bilaga 4, Justitiedepartementet.

⁹¹ Se SOU 2009:31, prop. 2009/10 :1, utg.omr. 22, s. 15.

Kulturanalys som inrättades år 2011 tog över uppgifter från Statens kulturråd och Riksantikvarieämbetet.

Hantera politiska utmaningar

Det finns också exempel på att samhällsutvecklingen kan ha gjort det mer politiskt angeläget att bilda en myndighet. Bildandet av flera myndigheter har sammanfallit med ett behov av att bättre hantera politiska utmaningar. Exempelvis är det tydligt vid bildandet av Trafikanalys att myndigheten ska bidra till att skapa en bättre kontroll över transportområdet och infrastrukturområdet.⁹² I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen att den nationella överblicken över hälso- och sjukvårdens resultat behövde förbättras och att den avsåg att inrätta en oberoende granskningsfunktion inom hälso- och sjukvården.⁹³ Vårdanalys inrättades för att förbättra uppföljningen och utvärderingen av hälso- och sjukvården och stärka patientens och medborgarens ställning och inflytande i vården.⁹⁴ Vad gäller ISF uttryckte regeringen att närmare hälften av statens utgifter går till socialförsäkringar vilket gör det angeläget med en fortlöpande objektiv granskning av administrationen av socialförsäkringen. Detta förväntades bidra till ökad effektivitet, rättssäkerhet och tilltro till socialförsäkringen.⁹⁵ Även den tidigare analys- och utvärderingsmyndigheten Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) inrättades efter en diskussion om bristande effektivitet inom biståndet.⁹⁶ Hösten 2012 beslutade regeringen att SADEV skulle avvecklas. Bakgrunden var att regeringen bedömde att myndighetens verksamhet under en längre tid hade präglats av brister i effektivitet och kvalitet och att den inte kunnat möta regeringens behov av utvärderingar av det svenska utvecklingssamarbetet.⁹⁷

⁹² Prop. 2009/10:1, utg.omr. 22, s. 47.

⁹³ Prop. 2006/07:1, utg.omr. 9, s. 40.

⁹⁴ Prop. 2010/11:1, utg.omr. 9, s. 37. Dir 2010:58.

⁹⁵ Prop. 2008/09:1, utg.omr. 10, s. 22.

⁹⁶ Se Statskontoret (2011), s. 34.

⁹⁷ Bet. 2012/13:UU2.

Hantera ett informationsövertag

Några av myndigheterna (ISF, Trafikanalys) har motiverats med att de ska balansera det informationsövertag som en stor genomförande-myndighet har i sektorn. Så resonerade den utredning som föregick bildandet av Trafikanalys:

En utvärderingsfunktion är också ett nödvändigt instrument för att regeringen inför beslut ska få stöd med att utvärdera förslag från Trafikverket, en så kallad ”second opinion”.⁹⁸

Regeringen framförde i och med inrättandet av Trafikanalys att en tydligare styrning innebar ett högre inslag av uppföljning och utvärdering. Och att en huvuduppgift för Trafikanalys var att granska och kvalitetssäkra beslutsunderlag samt utvärdera genomförandet av olika åtgärder och dess effekter inom transportområdet.⁹⁹

Statskontoret ansåg 2011 i en analys av analys- och utvärderingsmyndigheterna att tröskeln för att inrätta nya myndigheter hade sänkts. Statskontoret exemplifierar med att när Kulturanalys inrättades var ett argument att det finns analys- och utvärderingsmyndigheter inom flertalet andra områden och att det inte finns skäl till att kulturpolitiken ska avvika från denna trend.¹⁰⁰

2.5.3 Renodling av regeringens generella analys- och utvärderingsresurser

Idén om att det är viktigt att skilja på genomförande och utvärderande uppgifter har också fått genomslag för organiseringen av de myndigheter som gör analyser och utvärderingar utan att vara knutna till en sektor. I mitten av 1990-talet hade både Riksrevisionsverket och Statskontoret genomförande, främjande och utvärderande uppgifter. Därefter har organisationsförändringar och justeringar genomförts och i slutet av 2000-talet hade Riksrevisionen och Statskontoret renodlade utvärderingsuppdrag.

⁹⁸ SOU 2009:31, s. 168.

⁹⁹ Prop. 2009/10:1, s. 47.

¹⁰⁰ Statskontoret (2011), s. 6. Prop. 2002/03:122.

ESV bildas för att skilja granskning från normering och stöd

Riksrevisionsverkets uppgifter delades upp på två myndigheter 1998. RRV blev ett renodlat revisionsorgan med uppgift att utföra årlig revision och effektivitetsrevision. ESV skulle ge ett nära stöd till både regeringen och myndigheterna.¹⁰¹ De verksamheter som fördes över till ESV från RRV var ekonomistyrning, resultatredovisning, prognoser och statsredovisningen. En bärande princip vid bildandet av ESV var att skilja RRV:s reviderande verksamhet från den stödjande och normerande verksamhet som verket bedrev.¹⁰² ESV har sedan starten haft i uppdrag att bland annat främja och utveckla den ekonomiska styrningen i staten.¹⁰³ Inom ramen för detta har myndigheten gett stöd för bland annat resultatstyrning, intern styrning och kontroll, effekttvärdering etc. Flera av dessa stöd är ett arv från RRV:s tidigare metod- och utvecklingsarbete kopplat till resultatstyrningen i staten.

Statskontoret

Under 1960-talet hade Statskontoret i uppdrag att utföra analyser och utvärdering, bidra som remissinstans och utföra olika förvaltningspolitiska uppgifter, bland annat rörande upphandling, ADB-frågor och lokalförsörjning. Steg för steg har de främjande uppgifterna tagits bort från Statskontoret och i stället blivit en uppgift för myndigheterna själva.

Samtidigt som RRV renodlades till ett revisionsorgan var regeringen tydlig med att de utrednings- och utvärderingsuppdrag som då låg på RRV borde läggas på Statskontoret. Tonvikten i Statskontorets utvärderingsverksamhet borde enligt regeringen ligga på utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär. Verksamheten borde kunna resultera i underlag för omprövning av verksamhet, enskilda reformers genomförande och effekter etc.¹⁰⁴

Statskontorets roll och uppgifter aktualiserades på nytt när RRV fördes över till en myndighet under riksdagen. En utredning av

¹⁰¹ Prop. 1997/98:1, s. 10, 14 f, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

¹⁰² SOU 2008:22, s. 69 f., prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

¹⁰³ I vårpropositionen 1998 beskrevs den nya myndighetens uppgift och roll, prop. 1997/98:150, s. 131. Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:1 utg.omr. 2, s. 15.

Finansdepartementet konstaterade i samband med förändringen att regeringen hade behov av förbättrat beslutsunderlag och tillgång till en samlad utvärderingsresurs under regeringen.¹⁰⁵

Utredningen *Regeringens stabstöd* lade 2005 fram ytterligare förslag om att renodla Statskontorets verksamhet. Utgångspunkten för förslagen var att skilja på utredande/granskande verksamhet, främjande verksamhet samt annan verksamhet.¹⁰⁶ Stabsutredningen föreslog 2008 att Statskontorets uppföljning i ett effektivitetsperspektiv skulle prioriteras och att myndighetens roll som ett uppföljnings- och utredningsorgan nära kopplat till Regeringskansliet skulle vidareutvecklas och stärkas. Utredningen ansåg att myndigheten bör ha ett tvärsektoriellt grunduppdrag men att detta inte ska hindra att den kan utvärdera inom olika sektorer.¹⁰⁷ Utredningen betonade också att Statskontorets verksamhet behövde utvecklas så att regeringen får underlag så att den kan värdera myndigheter och system. Vidare ansåg utredningen att främjande av förvaltningspolitiska uppgifter kunde läggas på en förvaltningspolitisk myndighet.¹⁰⁸ Regeringen gick på utredningens förslag och Statskontoret renodlades till att inriktas på utredning, uppföljning och utvärdering.¹⁰⁹ Den 1 januari 2006 blev Statskontoret en renodlad utrednings- och utvärderingsmyndighet.¹¹⁰

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2010 att Statskontorets uppgift och roll som regeringens utvärderings- och utredningsorgan hade stärkts.¹¹¹ Statskontoret har sedan 2009 ett instruktionsenligt uppdrag att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling. År 2017 fick Statskontoret åter ett främjande uppdrag i form av att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur.¹¹²

¹⁰⁵ Finansdepartementet (2002), Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet, s. 74.

¹⁰⁶ SOU 2005:32, Regeringens stabsmyndigheter, s. 8.

¹⁰⁷ SOU 2008:22, s. 90–91.

¹⁰⁸ Ibid., s. 88, 128.

¹⁰⁹ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 2, s. 34.

¹¹⁰ SOU 1967: 13, del 3, förordning (1986:448) med instruktion för statskontoret, förordning (1992:877) med instruktion för Statskontoret, förordning (2005:862) med instruktion för Statskontoret.

¹¹¹ Prop. 2009/10:1, utg.omr. 2, s. 28. Se också prop. 2008/2009:1, utg.omr 2, s. 32–33.

¹¹² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statskontoret och en uppgift i instruktionen från och med 1 jan 2017, förordning (2016:1087).

Kommittéväsendet

Utvärderingar och analyser görs också inom kommittéväsendet, statens offentliga utredningar, även om kommittéer vanligtvis har i uppdrag att utreda frågor och ge förslag inklusive författningsförslag som kan beredas mer direkt. Kommittéväsendet har förändrats över tid så att utredningarna blivit kortare. Kommittéväsendet beskrivs ha minskat i omfattning och i betydelse, samtidigt som utvärderingsverksamheten ökat hos förvaltningsmyndigheterna.¹¹³ Regeringen har flera permanenta kommittéer och expertgrupper med uppgift att bland annat analysera och utvärdera olika områden (se kapitel 3).

2.6 Riksdagen tydliggör krav på uppföljning och utvärdering

I och med grundlagsändringar 2010 finns nu i regeringsformen en bestämmelse om att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.¹¹⁴ Detta reglerades tidigare i riksdagsordningen. Förändringen innebär att riksdagens ansvar för att följa upp och utvärdera fattade beslut har stärkts. Redan på 1990-talet formulerades ett behov av att stärka riksdagens ansvar för uppföljning och utvärdering. En metodgrupp bildades med uppgift att stödja utskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering. År 2002 inrättades en funktion för utvärderings- och uppföljningsfrågor som numera är en del av ett utvärderings- och forskningssekretariat vid Riksdagsförvaltningens utskottsavdelning.¹¹⁵

Olika utskott har återkommande i samband med beredningen av budgeten uttryckt en önskan om utvecklade resultatredovisningar från regeringen. Finansutskottet har uttryckt att det är rimligt att utvecklingsarbete inriktas på att koncentrera resultatredovisningen till att redogöra för och bedöma faktiskt uppnådda resultat av statliga insatser i förhållande till de mål riksdagen beslutat om och att begränsa redovisningen och beskrivningen av olika insatser och myndigheternas löpande arbete.¹¹⁶

¹¹³ Rune Premfors (2015), Riksdagen utvärderar, s. 6.

¹¹⁴ 4 kap. 8 §. lag (2010:1408).

¹¹⁵ 2017/18:URF2, s. 166–167. Premfors (2015), s. 20.

¹¹⁶ Bet. 2015/16:FiU:1, s. 165.

Oberoende revision under riksdagen

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Vägledande för beslutet att inrätta Riksrevisionen var internationella normer om att den nationella revisionen bör vara oberoende i förhållande till revisionsobjektet och att detta oberoende ska vara fastställt i konstitutionen.¹¹⁷ Flera utredningar och ändringar i regeringsformen föregick inrättandet av Riksrevisionen.

Den av talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén framhöll år 2000 följande:

Den statliga revisionen i Sverige karakteriseras av en resursmässigt svag, men grundlagsreglerad, riksdagsrevision och en under regeringen resursmässigt stark revision med en lagmässigt svag förankring. Någon principiell politisk avvägning har inte gjorts om fördelningen av revisionens resurser. Den offentliga verksamhetens expansion har inte följts av en motsvarande utbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Kontrollmaktens svaga ställning – särskilt på det ekonomiska området – är ett resultat av enskilda beslut, och inte grundad på en sammanhållen prövning.¹¹⁸

Riksdagskommitténs bedömde vidare följande:

Om huvudmannaskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Samtidigt ansluter sig Sverige till en grundmodell för den statliga revisionen som är den gängse internationellt.¹¹⁹

2.7 Utvärderingsverksamheten utvecklas, professionaliseras och institutionaliseras

Synen på utvärdering har sedan programbudgeteringen utvecklats från att fokusera på måluppfyllelse på ett standardiserat sätt till att omfatta allt fler olika angreppssätt, metoder och analysverktyg. Under

¹¹⁷ 1999/2000:RS1, s. 37 och bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119. Det internationella samarbetsorganet för nationella revisionsorgan International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) deklarerade 1973 att en statlig revision (SAI) ska vara oberoende i förhållande till revisionsobjektet och vara skyddad mot yttre påverkan. Limadeklarationen, INTOSAI 1998.

¹¹⁸ 1999/2000:RS1, s. 37. Bet 2000/01:KU8, s. 4.

¹¹⁹ Ibid., s. 4.

1970-talet blev utvärdering ett eget samhällsvetenskapligt forskningsområde och verksamheten växte. Allt fler kvalitativa metoder introducerades. Under 1980-talet kom ett ökat intresse för den offentliga sektorns resultat att rikta fokus på användningen av utvärderingar. Samtidigt blir också utvärderingar som betonar delaktighet och dialog mer vanliga under 1980- och 90-talet. Utvärderingar har utvecklats till att bli allt mer komplexa.¹²⁰ Samtidigt har användandet av kvantitativa metoder och utvärderingar ökat och flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna är kvantitativt inriktade.

Med tiden har det skett en professionalisering¹²¹ av utvärderingsverksamheten runt om i världen. Internationella aktörer har bidragit till denna utveckling. I Sverige får vi år 2003 en professionell organisation för utvärderare Svenska utvärderingsföreningen.¹²² I Sverige och i andra länder har utvärderingsverksamheten institutionaliserats.¹²³ Utvärderingar har blivit en del av informationsutbytet mellan regeringen och myndigheterna. Flera myndigheter har i uppdrag att utvärdera.

2.8 Internationell utblick

Vår internationella utblick visar att det i andra länder funnits samma drivkrafter bakom utvecklingen av utvärderingsverksamheten som i Sverige.¹²⁴ En drivkraft är beslutsfattares vilja att förstå och få kunskap om vilken politik som fungerar. Ett annat motiv har varit att minska kostnader, effektivisera och utkräva ansvar. Här har externa faktorer som ekonomiska kriser och initiativ från internationella organisationer som EU, OECD och Världsbanken haft betydelse för utvärderingskulturens utveckling. EU:s strukturfonder har haft betydelse i och med att beslut om medel har villkorats med utvärdering.

¹²⁰ Sandberg och Faughert (2016, s. 13 f. Se också Ove Karlsson (1999), Utvärdering – mer än metod, s. 11 f. Karlsson, O. (2002) ”Program Evaluation in Europe: Between Democratic and new public management evaluation”, Rombach och Sahlin-Andersson ”På tal om utvärderingar” s. 16 ff.

¹²¹ Thomas A Schwandt, ”The Connected Effort to Professionalize Evaluation Practise: Whiter Are We Bound?” i Furubo och Stame (2018).

¹²² Sandberg och Faughert, s. 15.

¹²³ Leeuw och Furubo, (2008), Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?

¹²⁴ Studie av Ramboll, Internationell Jämförelse. Styrning och organisering av analys- och utvärderingsresurser i staten, 2018.

Sverige avviker inte från den internationella utvecklingen som vi sett. Både i Sverige och internationellt har resultatstyrning ökat efterfrågan på utvärdering och underlag kopplade till budgetprocessen. I Kanada och Storbritannien har utvärderingar av kostnadseffektivitet och utgiftsöversyner använts för att möta krav på effektiviseringar.

I flera andra jämförbara länder har viljan att kunna basera politik på kunskap och evidens haft tydliga uttryck. Det visar sig genom att andra länder i högre grad än Sverige valt att testa politiska åtgärder i mindre skala innan de genomförs, och tydligare haft som ambition att utforma politik så att enskilda åtgärder går att utvärdera.

Att inrätta fler och mer renodlade myndigheter är en generell internationell trend som observerats av forskare och beskrivits som *agencification*.¹²⁵ Vår internationella utblick har inte visat någon gemensam specifik organisering av utvärderings- och analysresurser. Forskning inriktad på jämförande analys av organisering är sparsmakad.

Tre återkommande institutionella arrangemang

Det saknas säker kunskap om hur olika institutionella arrangemang i form av lagar och regler om utvärderingar stärker utvärderingars kvalitet. Vi har ändå iakttagit tre institutionella arrangemang som återkommer i flera länder.

För det första finns det regleringar om när utvärderingar ska göras i olika länder. Det finns länder som reglerar att offentliga program ska utvärderas regelbundet (exempelvis Schweiz, Frankrike). Kanada har ett regelverk som anger att alla verksamheter eller program som överstiger 5 miljoner kanadensiska dollar över en femårsperiod ska utvärderas. Regelverket anger också hur utvärderingar ska göras och vilka krav som bör ställas på en utvärdering.¹²⁶ Regelverket har lett till att bland annat utvärderingarnas betydelse i policypro-

¹²⁵ Pollit C, Bathgate K, Caulfield J m.fl. (2001), Verhoest m.fl. *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*.

¹²⁶ Introducerades år 2009. Sedan 2016 är regelverket om utvärdering en del av ett större regelverk (Policy on Results) som omfattar andra aspekter än bara utvärdering. Se Government of Canada, Policy on Results.

cessen har stärkts. Inom EU är det reglerat att projekt som finansieras av någon av EU:s strukturfonder ska utvärderas.¹²⁷ I Norge har departementen i uppdrag att säkerställa att det görs utvärderingar.¹²⁸

För det andra finns vägledningar som stöd för utvärdering i flera länder. I Storbritannien finns flera vägledningar för hur analyser och utvärderingar av politik, projekt och program ska genomföras.¹²⁹ Användningen av dessa varierar.¹³⁰ I Sverige tog ESV i mitten av 00-talet fram vägledningar för hur man kan beställa utvärderingar. Vidare har EU-kommissionen tagit fram vägledningar inom olika sektorer.¹³¹

OECD har rekommenderat Sverige att ta fram förvaltningsgemensamma standarder för utvärderingar och att ta inspiration av Kanada och Storbritannien. OECD menade att en standard kan ge beslutsfattare bättre tillgång till oberoende och relevant policyutvärdering. Vidare framfördes att en standard för utvärdering minskar risken för att politiker och tjänstemän avstår att utvärdera en insats de varit med och utformat.¹³²

För det tredje har systematiska utgiftsöversyner införts (spending reviews)¹³³. Utgiftsöversyner går förenklat ut på att analysera om det går att uppnå samma resultat till en lägre kostnad. Flertalet av OECD-länderna nu arbetar med utgiftsöversyner och en majoritet av länderna bedömer att de uppnår syftet med utgiftsöversynerna, det vill säga att de bidrar till att man får ett större värde för pengarna och gör det möjligt för länderna att omfördela resurser för att bättre matcha regeringens policyprioriteringar.¹³⁴

¹²⁷ Enligt Europaparlamentet och rådets förordning nr 1303/2013 om gemensamma bestämmelser för strukturfonderna.

¹²⁸ Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

¹²⁹ HM Treasury (2018) The Green Book. Dessutom finns The Magenta Book från 2011 som kompletterar och är en metodbok.

¹³⁰ National Audit Office (2013), Evaluation in government.

¹³¹ Se ESV 2005:26, Att beställa utvärderingar och ESV 2006:8 Effekttvärdering. Inom Regeringskansliet finns också en vägledande promemoria om resultatanalys, Resultatanalyser – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning, 2014-03-05.

¹³² OECD (2013), Value for Money in Government: Sweden.

¹³³ OECD (2011), Typology and Implementation of Spending Review.

¹³⁴ OECD (2016), Performance Budgeting Survey 2016. Under 2016 använde sig 26 länder av spending reviews och ytterligare sex länder övervägde att börja använda denna metod.

2.9 Sammanfattande iakttagelser

I takt med att det offentliga åtagandet ökat har regeringens behov av kunskapsunderlag som kan ligga till grund för att utveckla och effektivisera förvaltningen ökat. Flera analys- och utvärderingsmyndigheter har inrättats för att bidra med kunskapsunderlag inom centrala samhällsområden. Försvarsberedningen har föreslagit att en ny analys- och utvärderingsmyndighet ska inrättas inom försvarsområdet.

Trots att myndigheterna har skapats vid olika tidpunkter och delvis med skilda motiv så är en gemensam nämnare själva konstruktionen med en fristående myndighet som är oberoende i förhållande till genomförandet av verksamheten. Tillkomsten av de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna går att härleda till några generella trender som styrt idéerna om hur offentlig verksamhet bör styras under flera decennier tillbaka:

Mål- och resultatstyrning, med delegering som grund, har under lång tid varit den dominerade styrformen inom offentlig sektor. Styrformen förutsätter analys- och utvärderingsaktiviteter. Tillitsbaserad styrning innebär i dessa avseenden inget skifte utan betonar vikten av att hitta rätt detaljeringsgrad i styrningen och balansen mellan intern och extern analys- och utvärderingsverksamhet, och mellan utvärdering för kontroll och förbättringar av verksamheterna.

Krav på *effektivisering* för att få ut största möjliga nytta av statens medel har varit en drivkraft till att utveckla olika kunskapsunderlag. Enligt våra iakttagelser har effektivitetsrevisionen haft stor betydelse för utvecklingen av analys- och utvärderingskapaciteteten.

Renodling, att myndigheters analys- och utvärderingsverksamhet ska renodlas har varit en drivkraft för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet och organisering. Därmed ska regeringens behov av analyser och utvärderingar tillgodoseas av myndigheter som är separerade från genomförandet av politiken.

En allt större förväntan i samhället och bland politiker och tjänstemän på en *kunskapsbaserad politik och utvecklade kunskapsunderlag* är en faktor som har betydelse för framväxten av analys- och utvärderingsresurser.

Det senaste decenniet har inneburit vissa förändringar i synen på styrning och utvärdering som endast delvis har fått genomslag på myndighetsorganisationen. Uppgiften att genomföra kvalificerade

utvärderingar av effektivitet och övergripande effekter är inte lika tydligt institutionaliserad som löpande uppföljning och utvärdering inom ramen för de årliga processerna.

Det har över tid skett en förändring när det gäller regeringens syn på vem som bör och kan ta fram olika typer av information. Idén om att mer omprövande och fördjupad information bör tas fram utanför genomförandemyndigheter har fått genomslag. Fokus har legat på att utforma metoder, uppföljning och dokument kopplade till den årliga processen för att besluta om statens budget. Inte lika mycket tid har ägnats åt hur information om effektivitet och effekter ska säkerställas. Det har inte tagits något helhetsgrepp kring vilka analyser och utvärderingar som regeringen behöver för att säkerställa effektivisering av verksamheter och vem som ska förse regeringen med denna information.

Vi har iakttagit att det behövs fortsatta diskussioner om vilka begränsningar och möjligheter som finns när det gäller att svara på olika frågor i samband med olika kvalificerade analyser och utvärderingar eller när det gäller att mäta effekter. Vi kan också se ett mer uttalat behov av att analysera och följa upp helheter och system – att hantera fragmentering. Initiativ som inrättandet av verksamhetsöversyner inom Regeringskansliet är exempel på detta.

3 Regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter

I detta avsnitt ger vi en samlad bild av de sju analys- och utvärderingsmyndigheter som ingår i vår översyn. Vi inleder med att sätta analys- och utvärderingsresurser i relation till hur mycket resurser som staten totalt lägger på analyser och utvärderingar. De huvudsakliga källorna till vår beskrivning är intervjuer med myndigheter och huvudmän, vår kartläggning av statens samlade analys- och utvärderingsresurser och vår kartläggning av de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna baserad på myndigheternas årsredovisningar och andra officiella dokument.

3.1 Analys- och utvärderingsmyndigheterna är en del av regeringens samlade resurser

Kostnaderna för de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna uppgick år 2017 till drygt 450 miljoner kronor. Räknar man bort de resurser som myndigheterna använder för statistikproduktion och övriga operativa uppgifter uppgår kostnaderna till cirka 330 miljoner kronor. Myndigheterna är en del av regeringens samlade resurser för analys- och utvärderingsverksamhet. Vi har kartlagt hur stora statens samlade analys- och utvärderingsresurser är.

Det finns svårigheter att uppskatta de totala kostnaderna för analys- och utvärderingsverksamhet som utförs av statliga myndigheter. Det beror på vad vi avser med analyser och utvärdering och möjligheten att uppskatta kostnaderna. Styretredningen uppskattade för över tio år sedan, med stöd av Kim Forss, hur mycket resurser

staten använder för utvärdering.¹ Vi har valt att i kartläggningen av resurser utgå från samma definition och metod som valdes då.² Med utvärdering avses i kartläggningen en systematisk undersökning av någontings värde. Uppskattningen inkluderar därmed vad som också kan beskrivas som uppföljning.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna utgör 12–14 procent av regeringens samlade utvärderingsverksamhet

Vår kartläggning visar att regeringens samlade utvärderingsresurser, dvs. utvärderingsverksamhet hos myndigheter och Regeringskansli, uppskattas uppgå till mellan 2,3 och 2,7 miljarder kronor per år. Spannet på 400 miljoner kronor synliggör osäkerheten i beräkningen och bygger på en lågt skattad kostnad och en högre skattad kostnad av utvärderingsverksamheten i staten. Osäkerheten följer bland annat av den metod som använts och hur respondenterna har valt att tolka och uppskatta sina resurser utifrån vår definition, samt en svarsfrekvens om 84 procent.³

Det är jämförbart med den uppskattning på närmare 2 miljarder kronor som Styretredningen gjorde för tio år sedan, vilket i dag skulle motsvara cirka 2,3 miljarder kronor.⁴ Jämförelsen måste tas med stor försiktighet då metoden för att fånga data skiljer sig något åt. Resultatet indikerar att resurserna kan ha ökat.

De sju analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet utgör mellan 12 och 14 procent av den samlade utvärderingsverksamheten i staten. Sett i relation till den samlade statsbudgeten motsvarar det cirka 0,3 promille (av 1 000 miljarder år 2018).

¹ Kim Forss kartläggning 2007, Hur mycket utvärderingar sker bland svenska myndigheter? till SOU 2007:75.

² Metoden innebär bl.a. att 128 myndigheter fick ett mejl och ombads att svara på frågor om utvärdering. Frågorna handlade om myndigheternas utvärderingsarbete, om hur denna verksamhet är utformad och om dess omfattning. Utöver detta har dokument och hemsidor studerats när det gäller myndigheternas utvärderingsuppdrag och telefonintervjuer har genomförts.

³ För närmare redovisning av skattningen hänvisas till den kartläggningen som på utredningens uppdrag genomförts av Ramboll, Regeringens utvärderingsresurser, juli 2018. Enkäten skickades till ett urval av 128 myndigheter som bedömts ha utvärdering av betydande omfattning. 108 myndigheter svarade på enkäten vilket innebär en svarsfrekvens på 84 procent.

⁴ Motsvarar genomsnittlig pris- och löneuppräknning under perioden.

Vi har uppskattat hur stor del av resurserna som har regeringen som huvudsaklig målgrupp och hur stor del som har andra som huvudsaklig målgrupp. Totalt har cirka en tredjedel av utvärderingsresurserna regeringen som primär målgrupp.

Betydande resurser finns hos andra myndigheter

Betydande utvärderingsresurser finns hos myndigheter som inte har som huvuduppgift att göra analyser och utvärderingar eller som är fristående från genomförande.

Utvärdering inom myndigheter uppskattas till mellan 2,2 och 2,5 miljarder kronor. Trafikverket är den myndighet som har störst utvärderingsresurser i staten. De beräknas uppgå till 270 miljoner kronor. Därefter följer Socialstyrelsen med 111 miljoner och Statens Skolverk med 88 miljoner kronor. Utvärderingsverksamheten hos Trafikverket och Socialstyrelsen motsvarar resurserna hos de sju analys- och utvärderingsmyndigheterna.

Kartläggningen visar att kostnaderna för utvärdering inom kommittéväsendet uppgår till cirka 124–149 miljoner kronor. I likhet med kartläggningen 2007 har vi utgått från den uppskattning som Uhrwing och Forss gjort om att cirka 25–30 procent av kommittéerna genomför utvärdering.⁵

Regeringskansliets samlade kostnader för utvärdering uppgår till cirka 50 miljoner kronor. Siffran ska tas med extra stor försiktighet då det endast var sju av tolv departement som svarade på enkäten.

Regeringen har också tillgång till de rapporter som Riksrevisionen producerar men inte möjlighet att styra vad som granskas. Kostnaderna för Riksrevisionens verksamhet uppgick till totalt 373 miljoner kronor varav effektivitetsrevisionen uppgick till 148 miljoner kronor för år 2017.⁶

⁵ Forss, Kim & Uhrwing, Marie (2002), Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten: en rapport.

⁶ Riksrevisionen, årsredovisning 2017.

3.2 Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgifter och roller

Nedan ges en översiktlig beskrivning av respektive myndighet.

3.2.1 Brå

Uppgift

Brå har i uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska också löpande bistå Regeringskansliet i olika kriminalpolitiska frågor. Brå svarar för den officiella kriminalstatistiken. Vidare har Brå i uppgift att bl.a. bedriva forsknings-, analys-, och utvecklingsarbete samt att årligen genomföra en nationell trygghetsundersökning. Brå ska ge metodstöd till myndigheterna inom det kriminalpolitiska området och bidra till att utveckla och samordna det brottsförebyggande arbetet.

I januari 2018 fick Brå uppgiften att driva ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid myndigheten.⁷

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 116 årsarbetskrafter under året. Myndighetens presterade 28 rapporter, 10 engelska publikationer och 39 remissvar. Brå publicerar också statistik på webben.

Tyngdpunkt i verksamheten

Brå ska utveckla statistik, initiera och bedriva forsknings-, analys- och utvecklingsarbete. Myndigheten ska också bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Brå har ett brett uppdrag med tyngdpunkt på forskning och statistik. Brå ska bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att identifiera angelägna utvecklingsområden, genom att baserat på framtagen kunskap ge regeringen, myndigheter inom rättsväsendet och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar och genom att ge metodstöd.⁸

⁷ Förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet. 1–5 §.

⁸ Ibid., 3 §.

Typexempel på verksamhet

Ett typexempel⁹ på forskningsprojekt är att studera hur en myndighet inom rättsväsendet har implementerat en lagändring eller en kriminalpolitisk reform, samt vilka typer av effekter som kan utläsas som ett resultat av förändringen. Brå får också i uppdrag att genomföra kartläggningar av specifika kunskapsområden, exempelvis av åtgärder mot kriminalitet i socialt utsatta områden.¹⁰

Styrning

Brå är en enrådgivningsmyndighet och leds av en myndighetschef, generaldirektören. Verksamheten styrs av de uppgifter som regeringen beslutat i myndighetens instruktion och de uppdrag som regeringen anger i regleringsbrev och i särskilda regeringsuppdrag. Enligt Brå är ungefär 40 procent av myndighetens analys- och utvärderingsprojekt egeninitierade sett över en längre tidsperiod.

Brå är i huvudsak anslagsfinansierat och hade år 2017 intäkter på 146 miljoner kronor. Regeringen har förstärkt Brås förvaltningsanslag de senaste åren. I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013 har myndighetens förvaltningsanslag förstärkts med motsvarande 25 miljoner kronor 2013–2015 i syfte att effektivisera rättsväsendet genom ett förstärkt kunskapsbaserat stöd. I budgeten för 2017 förstärktes anslaget med 12 miljoner kronor för att finansiera en utveckling av statistik för bättre styrning och uppföljning av rättsväsendet. För att finansiera uppgiften att bedriva ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism har regeringen förstärkt myndighetens anslag med 35 miljoner kronor under perioden 2018–2020 i budgetpropositionen för 2018. Sedan 2013 har regeringen alltså genomfört en förstärkning av myndighetens förvaltningsanslag på motsvarande 72 miljoner kronor.

⁹ Beskrivningar av typexempel på verksamhet bygger på myndigheternas beskrivningar av sin verksamhet.

¹⁰ Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att kartlägga åtgärder mot kriminalitet i socialt utsatta områden, dnr Ju2015/09346/KRIM.

Närhet till regeringen

Myndigheten har nära kontakter med Regeringskansliet, upp till flera gånger i veckan, kopplade till bland annat olika beställningar och frågor om statistik och annan information som framför allt justitiedepartementet behöver i sitt arbete. Detta ligger i linje med myndighetens uppdrag att löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor. Det kan handla om bedömningar i olika sakfrågor, våldsutvecklingen i ett område eller att Brås experter bistår regeringen vid internationella möten. Regeringskansliet och Brå har en årlig process för dialog om uppdrag. Därutöver finns den årliga myndighetsdialogen mellan departementsledning och myndighetens ledning.

Målgrupper vid sidan av regeringen

Brås huvudsakliga målgrupper utöver regeringen och Regeringskansliet är andra myndigheter i rättsväsendet som Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen. Brå tar exempelvis fram metodstöd och rekommendationer till berörda myndigheter och handböcker till poliser och kommun som stöd i deras lokala brottsförebyggande samverkan. För statistikverksamheten finns också målgrupperna allmänheten, forskare och annan utredningsverksamhet.

Myndighetens roll i sektorn

Brå fungerar som ett kunskapsnav inom sina verksamhetsområden, där basen är forskning, statistik och analys. Myndigheten har en central roll i uppföljning och utvärdering av rättskedjan. Brå samverkar även med andra myndigheter utanför rättsväsendet som Försäkringskassan och Skatteverket.

3.2.2 IFAU

Uppgift

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studier av arbetsmarknadens funktionssätt, utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet, utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet samt utvärdering av socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden. Vidare ska myndigheten särskilt fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de utbildningspolitiska reformerna samt de särskilda uppdrag som regeringen fattar beslut om inom dessa områden. I instruktionen specificeras att med utvärdering avses både effektutvärdering och processutvärdering.¹¹

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 37 årsarbetskrafter under året. IFAU publicerade under året 22 rapporter, 20 remissvar, 30 artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Därtill presterade IFAU 28 working papers och 4 avhandlingar.

Tyngdpunkt i verksamheten

IFAU gör analyser och utvärderingar av effekter med vetenskapliga metoder med tyngdpunkt på ekonometrisk och kvantitativ metod. Huvuddelen av de effektutvärderingar som IFAU gör baseras på registerdata på individnivå. Utvärderingarna belyser och förklarar kausala samband. Utöver utvärderingar av specifika insatser och analyser av arbetsmarknadens funktionssätt tar IFAU ibland även fram kunskapsöversikter. Myndigheten lämnar inga rekommendationer och förslag i sina rapporter men bidrar till regeringens utformning av policy genom de resultat som redovisas i rapporter och som remissinstans. IFAU fördelar också bidrag till forskning som ofta genomförs med andra metoder än de som IFAU vanligtvis använder sig av.

¹¹ Förordning om ändring i förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 1 §.

Typexempel

IFAU studerar typiskt sett effekter av olika insatser och program inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet. Myndigheten kan i sina studier till exempel undersöka hur ersättningsnivåer påverkar medborgare eller vilket utfall olika policyalternativ ger.

Styrning

IFAU är en enrådgivningsmyndighet som leds av en generaldirektör. Regeringen styr IFAU med uppgifter i instruktionen. Det är ovanligt att regeringen ger myndigheten uppdrag i det årliga regleringsbrevet eller i särskild ordning. Styrningen av IFAU innebär att myndigheten har stor frihet att bedöma vad som ska analyseras och utvärderas. Detta görs bland annat utifrån vad som är möjligt givet de metoder IFAU använder. Merparten av myndighetens analys- och utvärderingsprojekt är egeninitierade.

IFAU är finansierat med anslag (83 procent) och bidrag (14 procent).

Närhet till regeringen

Myndigheten och Regeringskansliet har regelbundna möten, två gånger per år. Vid dessa möten informeras Regeringskansliet om pågående arbeten, utifrån myndighetens åiterrapporteringskrav att lämna en redovisning av pågående och planerade projekt.¹² Vid dessa möten informerar också Regeringskansliet om reformer och pågående processer. En genomgång görs också av myndighetens åiterrapporteringskrav enligt regleringsbrevet. Arbetsmarknadsdepartementet samordnar mötena där Finans-, Social- och Utbildningsdepartement bjuds in. Därutöver genomförs den årliga myndighetsdialogen. IFAU:s medarbetare bjuds också återkommande in till samtal och seminarier kring aktuella politiska frågor. Därtill arrangeras seminarier inom Regeringskansliet kring IFAU:s rapporter.

¹² Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Målgrupp utöver regeringen

IFAU:s målgrupper utöver regeringen och Regeringskansliet är forskare (nationellt och internationellt) och andra myndigheter. Politiker och en bredare allmänhet kan också vara mottagare av rapporterna. Media efterfrågar rapporterna som faktaunderlag.

Myndighetens roll i sektorn

IFAU är en analys- och utvärderingsmyndighet men beskriver sig själva som ett forskningsinstitut.¹³ IFAU verkar i tre sektorer – arbetsmarknads-, utbildnings- och socialförsäkringssektorn – och arbetar sektorsövergripande inom dessa områden. Myndigheten har en metodmässig inriktning på sin verksamhet.

Andra myndigheter som också tar fram analyser och utvärderingar inom de sektorer som IFAU är verksam i är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skolverket.¹⁴

3.2.3 ISF

Uppgift

ISF har i uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten på socialförsäkringsområdet. I uppdraget ingår att granska de verksamheter som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och delar av Skatteverket. ISF får också utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet.¹⁵

ISF beskriver sin systemtillsyn som att den främst inriktas mot processer och organisation samtidigt som den kan ta sin utgångspunkt i granskning av enskilda ärenden. Effektivitetsgranskning beskriver myndigheten som en granskning av att myndigheternas verksamhet enskilt och i samverkan bedrivs effektivt och att myndigheterna hushåller väl med statens medel i förhållande till de mål som har ställts upp.

¹³ www.ifau.se, 2008-09-25.

¹⁴ Förordning (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁵ Ibid., 1–3 §.

Myndigheten publicerade 17 rapporter, en årsrapport, 41 remiss-svar, 1 skrivelse samt 1 vetenskaplig artikel 2017. Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 50 årsarbetskrafter under året. Regeringen har beslutat att ISF ska flytta sin verksamhet från Stockholm till Göteborg. Detta har resulterat i en ökad personalrörlighet.

Tyngdpunkt i verksamheten

ISF har ett relativt brett uppdrag inom socialförsäkringen. Vår förståelse av ISF:s verksamhet är att de analyserar och utvärderar (uppdraget att utöva systemtillsyn och effektivitetsgranska socialförsäkringen). Det ingår inte i uppdraget att ta fram statistik eller att utföra operativa uppgifter. Systemtillsynen är inriktad på styrning, processer och organisering av handläggningen, och är främst inriktad mot rättssäkerhet. Effektivitetsgranskningen handlar om effektiviteten i verksamheterna och socialförsäkringens effekter i samhället. ISF ska årligen i en särskild rapport redovisa de viktigaste iakttagelserna från systemtillsynen och effektivitetsgranskningen under året. ISF lämnar rekommendationer till regeringen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, men kan också rikta rekommendationer till andra som berörs av myndighetens granskningar.

Myndighetens medarbetare har möjlighet att publicera vetenskapliga artiklar i anslutning till myndighetens rapporter, men myndigheten har inte som uppgift enligt instruktionen att forska.

Typexempel på verksamhet

Ett typexempel är analys av handläggning och beslut inom någon av socialförsäkringens förmåner och en utvärdering av om eventuella problem med dessa står att finna i de administrativa system eller processer som används i hanteringen av förmånen eller i regelverket.

Styrning

ISF är en enrådgivningsmyndighet som leds av en generaldirektör. ISF:s verksamhet styrs med uppgifter enligt instruktionen för myndigheteten och uppdrag i regleringsbrev eller särskilt uppdrag. Myndighetens resurser används till cirka hälften i regeringsuppdrag, resterande är egna initiativ inom ramen för myndighetens uppdrag. Myndigheten finansieras helt med anslag.

Närhet till regeringen

Socialdepartementet och ISF har en utarbetad process för regelbundna avstämningar. Utöver den årliga myndighetsdialogen med politisk ledning träffar generaldirektören tjänstemän inom Socialdepartementet regelbundet. Dessutom träffar tjänstemän vid myndigheten tjänstemän vid Socialdepartementet löpande. Vid dessa träffar sker ett informationsutbyte om kommande rapporter och utvecklingen inom socialförsäkringsområdet. I samband med att ISF redovisar ett uppdrag eller en rapport har myndigheten och Socialdepartementet ett informationsutbyte om rapportens innehåll och näraliggande frågor.

Målgrupp utöver regeringen

ISF:s målgrupp utöver regeringen och Regeringskansliet är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och andra myndigheter med närliggande uppdrag, domstolar, tjänstepensionsbolag, kommuner, landsting och allmänheten. Därtill är Socialförsäkringsutskottet en målgrupp och ISF bjuds regelbundet in för att presentera sina rapporter för utskottet. Även forskare kan vara en målgrupp.

Myndighetens roll i sektorn

ISF har expertkompetens inom socialförsäkringsområdet. Dess förtroende i sektorn formas av att myndigheten besitter djup sakkunskap och är en central remissinstans i sektorn. ISF har också en uttalad

granskningsroll. ISF:s verksamhet och roll bidrar till att ge socialförsäkringssystemet legitimitet.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en skyldighet att lämna ut uppgifter till ISF.¹⁶ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är skyldiga att till regeringen skriftligen kommentera ISF:s rapporter senast sex veckor efter publicering.¹⁷ Det ger Socialdepartementet en bild av och kunskap om hur myndigheterna har tagit hand om eventuella förslag från ISF.

ISF ger regeringen en oberoende beskrivning av hur socialförsäkringen fungerar. Som en del i detta ingår att ISF beskriver hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetar med sina uppdrag som Socialdepartementet kan använda i sin styrning och dialog med myndigheterna. Regeringen använder också ofta ISF:s rapporter som underlag för exempelvis lagförslag, direktiv till utredningar, överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting samt uppdrag till andra myndigheter. ISF:s rapporter används också av det Allmänna ombudet för socialförsäkringen för att driva fram domstolspraxis. Myndigheten balanserar därmed genomförandemyndigheternas informationsövertag. ISF:s granskningsuppdrag syftar enligt dem vi har intervjuat till att upprätthålla medborgarnas förtroende för socialförsäkringen och administrationen av denna.

3.2.4 Kulturanalys

Uppgift

Kulturanalys ska med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet, analysera utvecklingen och bedriva omvärldsbevakning inom kulturområdet och inom andra samhällsområden med betydelse för kulturlivet. Myndigheten ska bistå regeringen med underlag och rekommendationer och sprida kunskap, erfarenheter och resultat till andra myndigheter och

¹⁶ Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens skyldighet att lämna uppgifter, se 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. För Skatteverket se 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Förordning (2009:1203).

¹⁷ 3 a § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och 3 a § förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

intressenter. Vidare ska Kulturanalys analysera kulturområdets samlade finansiering och löpande utvärdera kultursamverksmodellen och dess långsiktiga effekter. Myndigheten ansvarar också för officiell statistik inom kulturområdet. Kulturanalys ska därtill bedöma effekterna av den statliga verksamhetsstyrningen och bidragen inom kulturpolitiken när det gäller mångfald, tillgänglighet, jämställdhet inom kulturområdet och utveckla utvärderings- och analysmetoder inom kulturområdet.¹⁸

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 11 årsarbetskrafter. Regeringen har beslutat att myndigheten ska flytta sin verksamhet från Stockholm till Göteborg. Detta har resulterat i en ökad personalrörlighet. Under året publicerades 11 rapporter och en promemoria. Vidare publicerade myndigheten fem rapporter inom ramen för ett uppdrag som Kulturanalys utför på uppdrag av Nordiska rådet (Kulturanalys Norden).

Tyngdpunkt i verksamheten

Kulturanalys har ett relativt övriga myndigheter brett uppdrag. Myndigheten har statistikansvar, analyserar och utvärderar effekter inom kulturområdet och inom andra samhällsområden med betydelse för kulturområdet och lämnar förslag. Därtill har myndigheten i uppgift att sprida kunskaper, erfarenheter och resultat till andra myndigheter och intressenter.¹⁹

Kulturanalys ansvarar för fyra av fem områden inom den officiella statistiken för kulturområdet och gör även kulturvaneundersökningar. Denna verksamhet utgjorde knappt 40 procent av kärnverksamheten 2017. Verksamhetsområdet utvärdering utgjorde drygt 25 procent av kärnverksamheten. Det motsvarar 2,6 årsarbetskrafter. Det tidsbegränsade uppdraget från Nordiska ministerrådet upptog under 2017 drygt 30 procent av myndighetens kärnverksamhet.²⁰

¹⁸ Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys. 1–6 §.

¹⁹ Ibid., se 5 §.

²⁰ Se Kulturanalys årsredovisning 2017.

Typexempel på verksamhet

Kulturanalys utvärderar statliga reformer och insatser samt kulturpolitiska system och satsningar. Kulturanalys utvärderar inte enskilda myndigheter, men kan i samband med utvärderingar av reformer och satsningar också studera hur en myndighet genomför en kulturpolitisk satsning. Exempel på utvärdering av en reform är utvärderingen av kultursamverkansmodellens införande (2013). Kulturvanerapporterna (2016, 2017) är exempel på rapporter som belyser kulturpolitikens samlade effekt.

Styrning

Kulturanalys är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef. Grunden för regeringens styrning är de uppgifter som anges i myndighetens instruktion. Kulturanalys styrs i liten utsträckning med regeringsuppdrag. Enligt Kulturanalys är mer än hälften av myndighetens analys- och utvärderingsprojekt egeninitierade sett över en längre tidsperiod.

Myndigheten är i huvudsak anslagsfinansierad (81 procent) men har också intäkter från bidrag (2 procent) och avgifter (17 procent). Avgiftsintäkterna kommer huvudsakligen från det uppdrag som Kulturanalys utför åt Nordiska ministerrådet.

Närhet till regeringen

Kontakterna mellan Kulturdepartementet och Kulturanalys är få. Det finns utöver den årliga myndighetsdialogen mellan politisk ledning och myndighetsledning en process för avstämningar på tjänstemannanivå som genomförs vid behov. Flertalet publicerade rapporter presenteras för Kulturdepartementet. Kulturanalys arbetar med en treårig analysplan och strategier med utgångspunkt i de områden som anges i instruktionen. Det finns ingen strukturerad dialog med utgångspunkt i dessa.

Målgrupp utöver regeringen

Kulturanalys målgrupper utöver regeringen och Regeringskansliet är andra myndigheter och intressenter inom kulturområdet t.ex. Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Riksantikvarieämbetet. Eftersom delar av statsbidragssystemet är regionaliserat är också lands- ting, regioner och kommuner en målgrupp. För verksamheten Kul- turanalys Norden är bl.a. de nordiska ländernas kulturpolitiker, myndigheter och institutioner målgrupp.

Myndighetens roll i sektorn

Kulturanalys har en roll i sektorn som uppföljare av utvecklingen i förhållande till de kulturpolitiska målen. Myndigheten arbetar för att vara en nod för andra kulturmyndigheter och aktörer, vilket var en förväntan vid starten av myndigheten.

Myndigheten har många olika uppgifter och det finns en möjlig diskrepans mellan uppgifterna och vad som är praktiskt möjligt givet myndighetens storlek. Räknar man bort de medel som myndigheten använde för att finansiera statistikverksamhet, förvaltningsgemensamma kostnader och uppdraget från Nordiska ministerrådet kvarstod direkta verksamhetskostnader motsvarande 3,5 miljoner kronor 2017. Dessa medel använde myndigheten för att finansiera utvärde- rings- och kommunikationsinsatser.

3.2.5 Tillväxtanalys

Uppgift

Tillväxtanalys ska utveckla och tillhandahålla kvalificerade kun- skapsunderlag för tillväxtpolitiken samt utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram besluts- underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering samt, om det är relevant, peka på viktigare mål- konflikter. Tillväxtanalys ska ha särskilt fokus på de samlade effekt- erna av tillväxt- och näringslivspolitiska insatser. Tillväxtanalys svarar för officiell statistik avseende internationella företag, ny- startade företag och konkurser och för olika former av mikrodata

när det gäller näringspolitiska insatsers innehåll och utfall. Myndigheten ska utveckla analys- och utvärderingsmetoder inom sitt verksamhetsområde. Vidare ska Tillväxtanalys bedriva omvärldsbevakning och bistå Regeringskansliet i arbetet inom OECD.²¹

I myndighetens instruktion regleras att myndigheten vid behov får upphandla utvärderingar och analyser från andra aktörer och samverka med andra forsknings- och kunskapsmiljöer.²²

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 43 årsarbetskrafter under året. Tillväxtanalys publicerade tre rapporter, sex statistikrapporter, 41 remissvar och 19 rapporter i serien promemorior under året. Tillväxtanalys tar också fram statistikrapporter på webben.

Tyngdpunkt i verksamheten

Tillväxtanalys tar fram statistik om företagande, följer upp utvecklingen av tillväxtpolitiken, analyserar och utvärderar insatser och program som bedrivits av andra myndigheter, bidrar med policyanalys samt lämnar rekommendationer. Tillväxtanalys utvärderar inte myndigheter eller deras effektivitet. Myndigheten bedriver omvärldsbevakning och företräder staten i vissa internationella samarbeten. Tillväxtanalys kompletterar Näringsdepartementets analysenhet som tar fram mer avgränsade analyser till regeringen.

Typexempel på verksamhet

En typisk utvärdering för Tillväxtanalys är en kontrafaktisk utvärdering t.ex. av effekterna av innovationsstöd till företag och av vad som hade hänt utan stödet. Tillväxtanalys utvärderar insatser och program som bedrivs av andra myndigheter, men utvärderar inte hela myndigheter eller deras effektivitet.

²¹ Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

²² Ibid., 5 §.

Styrning

Tillväxtanalys är en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Regeringen styr verksamheten med uppgifterna i instruktionen och med regeringsuppdrag, i regleringsbrevet eller som särskilt uppdrag. Efter det att myndigheten ombildades 2017 har Tillväxtanalys inte fått några uppdrag i regleringsbrevet och färre särskilda regeringsuppdrag. Enligt Tillväxtanalys är den övervägande delen av analys- och utvärderingsprojekten egeninitierade. Inriktningen på regeringens styrning har ändrats så att myndigheten har fått större utrymme att arbeta långsiktigt och själva bedöma vilken kunskap regeringen behöver.

Tillväxtanalys intäkter minskade från 108 miljoner kronor år 2016 till 57 miljoner kronor år 2017. Myndigheten var under 2017 i huvudsak anslagsfinansierad.

Närhet till regeringen

Tillväxtanalys har regelbundna kontakter med Regeringskansliet på tjänstemannanivå. Det finns en utarbetad process med en dialog två gånger per år med utgångspunkt i myndighetens fleråriga analysplan, som speglar de uppdrag och projekt som myndigheten arbetar med. Näringsdepartementet har därutöver kontinuerliga möten med Tillväxtanalys och lämnar synpunkter på olika områden och projekt.

I fråga om vilka metoder som används bestämmer myndigheten det själv. Mellan politisk ledning och myndighet genomförs också den årliga myndighetsdialogen. Internt inom Regeringskansliet finns en utarbetad process där alla uppdrag och frågor till myndigheten ska passera myndighetshandläggaren.

Målgrupp utöver regeringen

Myndigheten har i dialog med Näringsdepartementet arbetat med att definiera sina huvudsakliga målgrupper. Utöver Regeringskansliet utgör myndigheter som ansvarar för att genomföra näringspolitiken (Vinnova, Tillväxtverket, Almi och Energimyndigheten) en målgrupp. Rapporter och seminarier vänder sig också till en bredare grupp

myndigheter, landsting och regioner. För forskare tar Tillväxtanalys fram särskilda working papers.

Myndighetens roll i sektorn

Tillväxtanalys är experter på tillväxtområdet och har utvecklad metodkunskap inom utvärdering. Myndigheten har ett sektorsövergripande perspektiv där fokus ligger på effektutvärderingar och komplexa utvärderingar. Tillväxtanalys bygger upp kunskap om företagande och utveckling för företagande. Myndigheten analyserar effektivitet inklusive resurseffektivitet kopplad till insatser (inte myndigheter). Myndigheten företräder Regeringskansliet i bl.a. OECD och omvärldsbevakar inom sitt verksamhetsområde.

Inom tillväxtområdet finns flera andra aktörer som gör analyser och utvärderingar men med olika perspektiv, exempelvis Vinnova som gör analyser av insatser inom innovationsområdet och Tillväxtverket som gör processutvärderingar.

3.2.6 Trafikanalys

Uppgift

Trafikanalys har till uppgift att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera, analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportsektorn. I uppdraget ingår att bistå regeringen med underlag för rekommendationer. Transportanalys ska vidare beskriva utvecklingen inom transportområdet, bedriva omvärldsbevakning, utveckla trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder samt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser. Därtill ska Trafikanalys bland annat samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Trafikanalys ska årligen ta fram en uppföljning av de transportpolitiska målen.²³

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 31 årsarbetskrafter. Trafikanalys publicerade 24 rapporter, 11 promemorior, 47 remissvar och 36 statistikpubliceringar.

²³ Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys, 1–9 §.

Tyngdpunkt i verksamheten

Trafikanalys ska ta fram officiell statistik, analysera och utvärdera, bidrar med policyanalys och sprider kunskap. Myndigheten ger analytiskt stöd och utför kortare insatser på uppdrag av Regeringskansliet, främst Näringsdepartementet. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på uppföljning av de transportpolitiska målen. Trafikanalys bedömer även olika insatserns samhällsekonomiska effektivitet samt ger rekommendationer och förslag till regeringen.

Typexempel på verksamhet

Trafikanalys gör typiskt sett utvärderingar av olika insatser inom transportområdet, särskilda regelverk, nya lagstiftningar och i viss utsträckning av hur transportpolitiken styrs. Vidare görs uppföljningar och utvärderingar ofta i relation till de transportpolitiska målen.

Närhet till regeringen

Trafikanalys arbetar nära regeringen och Regeringskansliet. Myndigheten bistår Regeringskansliet med löpande kunskapsunderlag och får kontinuerliga beställningar och frågor från Näringsdepartementet. Trafikanalys beskrivs som regeringens stabstöd inom transportområdet, med betydelsen att stödet är omfattande och handlar om att kontinuerligt göra bearbetningar av statistik och underlag för att departementet ska kunna ta frågor vidare. Myndigheten fungerar därmed i flera avseenden som en förlängning av Regeringskansliet. Kort tid efter det att myndigheten inrättades upprättades riktlinjer mellan Trafikanalys och Näringsdepartementet för att underlätta samspelet, dvs. informationsutbytet.

Myndighetens ledning och departementet, politisk ledning och tjänstemän, har cirka tre dialoger per halvår, inklusive den årliga myndighetsdialogen. Vid de övriga dialogerna stäms inriktningen på verksamheten av och diskussion förs om framåtriktade frågor. Därutöver tillkommer flera dialoger på tjänstemannanivå.

Målgrupp utöver regeringen

Målgrupper utöver regeringen och Regeringskansliet är andra myndigheter inom transportområdet och riksdagen, främst Trafikutskottet. Andra målgrupper är lokala och regionala aktörer och forskare. Statistikverksamheten har en bredare målgrupp än annan verksamhet.

Styrning

Trafikanalys är en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Regeringen styr med uppgifter i myndighetens instruktion och med uppdrag i myndighetens regleringsbrev eller i form av särskilda regeringsuppdrag. I perioder har myndigheten i högre utsträckning styrts med regeringsuppdrag. Enligt Trafikanalys används cirka 25 procent av myndighetens resurser till egeninitierade projekt, sett över en längre tidsperiod. Samtidigt är närmare 40 procent av myndighetens publicerade utvärderingsrapporter egeninitierade.

Enligt årsredovisningen för 2017 är Trafikanalys till huvuddelen anslagsfinansierade (94 procent) och resten finansieras med avgifter från andra myndigheter (2 procent) och bidrag (4 procent).

Myndighetens roll i sektorn

Trafikanalys följer upp utvecklingen i sektorn i förhållande till de transportpolitiska målen. Myndigheten tar på eget initiativ och i dialog med regeringen fram indikatorer för att följa målen. Trafikanalys kontrollerar och värderar underlag från andra myndigheter i sektorn, t.ex. Trafikverket. Trafikanalys bidrar med en second opinion i förhållande till genomförandemyndigheterna och det underlag regeringen får av dem.

Näringsdepartementet och Trafikanalys har fört en dialog och är överens om vikten av att Trafikanalys kan upprätthålla en oberoende roll i förhållande till de övriga myndigheterna i sektorn. Ett alltför tätt samarbete med övriga myndigheter samt samordningsuppgifter uppges i våra intervjuer med departementet och Trafikanalys kunna påverka oberoendet och möjligheten att genomföra uppföljningar och utvärderingar.

3.2.7 Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys)

Uppgift

Vårdanalys har till uppgift att ur ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamhet och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård och omsorg.

Vidare ska myndigheten följa upp och analysera vårdens och omsorgens funktionssätt, effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter och bistå regeringen med underlag och rekommendationer för effektivisering och styrning. Vårdanalys ska bistå regeringen med utvärderingar och uppföljningar av beslutade och genomförda statliga reformer och andra initiativ. Därtill ska Vårdanalys kontinuerligt utvärdera sådan information om vården och omsorgen som lämnas till den enskilde i fråga om informationens innehåll, kvalitet och ändamålsenlighet och tillgänglighet. Vårdanalys ska bedriva omvärldsanalys och göra internationella jämförelser.²⁴

Enligt årsredovisningen för 2017 fanns det vid myndigheten 38 årsarbetskrafter under året. Myndigheten publicerade 10 rapporter och fem promemorior samt 15 remissvar.

Tyngdpunkt i verksamheten

Vårdanalys följer upp och analyserar verksamheter, utvärderar och effektivitetsgranskar inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten ger rekommendationer till regeringen och också vissa rekommendationer till andra statliga myndigheter och huvudmännen inom vård- och omsorg. Tyngdpunkten i myndighetens verksamhet ligger på analyser och utvärderingar av olika insatser. Myndighetens rapporter innehåller ofta kunskapsunderlag av olika slag.

Typexempel på verksamhet

Ett vanligt analysobjekt för Vårdanalys är en viss insats eller en viss aspekt av vården eller omsorgen, exempelvis väntetider eller samhällsvård för barn och unga. Specifika patient- och brukargrupper

²⁴ Förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 1–3 §.

står generellt sett inte i fokus utan mer allmänna grupper, t.ex. personer med kronisk sjukdom.

Styrning

Vårdanalys leds av en styrelse som utses av regeringen. Utöver vad som framgår av myndighetsförordningen (2007:75) ska styrelsen fatta beslut om myndighetens rapporter och analysplan.²⁵ Generaldirektören är myndighetschef.

Regeringen styr myndighetens verksamhet med uppgifter i instruktionen och med regeringsuppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Myndigheten har också som särskild uppgift i sin instruktion att i februari varje år till regeringen inkomma med en analys- och granskningsplan som ange vilken huvudsaklig inriktning verksamheten ska ha under året. Enligt Vårdanalys är ungefär 60 procent av myndighetens analys- och utvärderingsprojekt egeninitierade sett över en längre tidsperiod.

Vårdanalys finansieras huvudsakligen via anslagsmedel. Till skillnad från de övriga analys- och utvärderingsmyndigheterna finansieras myndighetens regeringsuppdrag med örönmärkta anslagsmedel, dvs. vid sidan av myndighetens förvaltningsanslag. Ungefär en tredjedel av myndighetens intäkter har bestått av sådana medel de senaste åren.

Närhet till regeringen

Regeringskansliet och myndigheten har cirka tre till fyra möten per år. Därutöver genomförs möten och avstämningar mellan generaldirektören och huvudmannen inom Regeringskansliet. Vid den årliga myndighetsdialogen medverkar också ordföranden för styrelsen. Myndigheten presenterar sina rapporter för Socialdepartementet. Myndighetens styrelse beskrivs som betydelsefull för rapporternas användbarhet och relevans.

²⁵ 5, 7 § Förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vårdanalys.

Målgrupp utöver regeringen

Målgrupper för Vårdanalys rapporter utöver regeringen och Regeringskansliet är socialutskottet, beslutsfattare inom hälso- och sjukvården, tandvården och omsorgen. Andra målgrupper är också patient- och brukarorganisationer, vårdprofessioner och politiker på nationell, landsting, region och lokal nivå.

Myndighetens roll i sektorn

Vårdanalys är en analys- och utvärderingsmyndighet i vård- och omsorgssektorn. Myndigheten har i uppdrag att analysera stora och breda områden, vården (inklusive tandvård) och omsorgen, med en relativt liten personalstyrka. I sektorn finns även bl.a. Socialstyrelsen som är Socialdepartementets expertmyndighet inom vård- och omsorgsområdet och som också arbetar med utvärderingar.

Vårdanalys gör analyser med en helhetssyn. När myndigheten bildades motiverades myndigheten med att den ska följa upp hur hälso- och sjukvården totalt sett fungerar och analysera större satsningar och reformer på systemets makronivå med patientens och allmänhetens perspektiv.²⁶ Vårdanalys har en unik roll i och med att den ska följa upp regeringens politik i ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv. Myndigheten ska alltså beakta verksamheterna utifrån olika perspektiv, som ibland måste värderas mot varandra, i sitt arbete.

3.3 Analys- och utvärderingsmyndigheterna

Nedan redovisas utredningens samlade bild av analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift, roll och verksamhet samt regeringens styrning och finansiering av myndigheterna. Vi redovisar också likheter och i vilka avseenden myndigheterna skiljer sig åt.

Vår samlade bild av myndigheternas uppdrag stämmer väl överens med tidigare beskrivningar som gjorts av Statskontoret. Myndigheterna beskrivs av Statskontoret ha flera likheter men också ha betydande skillnader som framför allt består av att de verkar i olika

²⁶ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 9, s. 37.

sektorer och därmed har behov av sakkompetens av olika karaktär.²⁷ Vår beskrivning ger en uppdaterad bild med fokus på myndigheternas uppgift och roll.

3.3.1 Huvudsakliga uppgifter

I följande avsnitt beskriver vi myndigheternas huvudsakliga uppgifter. Myndigheterna har i uppgift att analysera och utvärdera regeringens insatser och effekterna av regeringens politik och/eller att kontinuerligt beskriva och följa upp utvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Flertalet myndigheter ska inom sitt verksamhetsområde bidra till regeringens policyanalys genom att ge rekommendationer och förslag till regeringen. Utöver detta har myndigheterna i varierande utsträckning andra uppgifter.

Brå skiljer sig åt från övriga myndigheter genom att ha en tyngdpunkt på statistik och att stödja andra myndigheter. Brå har också i mindre utsträckning än övriga myndigheter regeringen som huvudsaklig målgrupp för sin verksamhet.

Analyserar och utvärderar

Alla myndigheter uppger i våra intervjuer att de gör analyser och utvärderingar. Några av våra myndigheter har, trots benämningen analys- och utvärderingsmyndigheter, i sina instruktioner inte i uppdrag att göra utvärderingar. Begreppet utvärdering anges inte i Brås och ISF:s instruktioner.²⁸ För ISF används en annan begreppsapparat för den verksamhet som är utvärderande (systemtillsyn och effektivitetsrevision, se avsnitt 3.2.3). Brå ska bidra till kunskapsutvecklingen och utveckla kunskap på det kriminalpolitiska området.

Samtliga av de sju myndigheterna uppger att de gör analyser och utvärderingar inriktade på effekter. IFAU har en mer renodlad roll som effektutvärderare än övriga myndigheter. Även i detta avseende skiljer sig myndigheternas uppgiftsbeskrivning åt. Effekter anges inte i Brås eller ISF:s instruktion.

²⁷ Statskontoret (2011), s. 50 f, Statskontoret 2014:7, Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter, s. 7. I Statskontorets tidigare kartläggningar ingick också Statens beredning för medicinska undersökningar (SBU) och Finanspolitiska rådet. I rapporten år 2011 ingick också SADEV.

²⁸ Se motsvarande iakttagelser i kartläggningen från Statskontoret (2011), s. 19.

Flera myndigheter följer upp och analyserar andra myndigheters genomförande (Brå, ISF, Kulturanalys, Trafikanalys och Vårdanalys). Två myndigheter (Vårdanalys och ISF) har i uppgift att analysera och utvärdera effektiviteten i andra myndigheters verksamhet.

Några av myndigheterna bidrar också löpande som stöd till Regeringskansliet. Det gäller särskilt Brå och Trafikanalys där regeringen i Brås instruktion angett uppgiften att löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor.

Några myndigheter har också som särskild uppgift att utveckla analys- och utvärderingsmetoder inom sina verksamhetsområden (Kulturanalys, Tillväxtnalys). Trafikverket ska följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser och följa den internationella modellutvecklingen på området. Brå ska bl.a. ge metodstöd till myndigheter inom rättsväsendet.

Bidrar med policyanalys

Flertalet myndigheter har framåtriktade ansatser och har i uppgift att på olika sätt bistå med underlag som syftar till att kunna utveckla politiken. De bidrar med analyser och bedömningar som kan ge underlag till att justera politiken och till omprövning. Det gör myndigheterna på olika sätt, bland annat genom att lämna rekommendationer och förslag. En annan del av denna verksamhet är att bidra med policyrelevanta underlag som remissinstans. Att ge rekommendationer till regeringen är en uppgift som de fyra senast inrättade myndigheterna har getts i sina instruktioner. Statskontoret har beskrivit att de har en tydligt rådgivande roll.²⁹ IFAU som inte lämnar rekommendationer och förslag i sina rapporter bidrar till policyanalysen som remissinstans.

Rekommendationer ges till regeringen men några av myndigheterna ska också ge rekommendationer och stöd till framför allt andra myndigheter. Brå har tydligt denna roll. Brå ger regeringen andra myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och stöd.

²⁹ Statskontoret (2011), s. 70.

Tar fram statistik

Fyra av sju myndigheter har ett officiellt statistikansvar enligt förordning (2001:100) om den officiella statistiken (Brå, Kulturanalys, Tillväxtanalys och Trafikanalys). Kulturanalys, Tillväxtanalys och Trafikanalys har i uppgift att utveckla metoder och modeller för analys inom sina respektive områden. IFAU har inget statistikansvar men samlar in registerdata i sin forskning. Även Tillväxtanalys och Vårdanalys samlar in statistik.

Bedriver uppföljning och omvärldsanalys

Myndigheterna har i uppgift att följa upp utvecklingen inom sina verksamhetsområden. Några av myndigheterna har sin tyngdpunkt på denna uppgift. Det gäller särskilt Trafikanalys och Kulturanalys. Så ska exempelvis Trafikanalys löpande beskriva utvecklingen inom transportområdet. Även för Brå är det en betydande uppgift att följa upp utvecklingen inom området. För några av myndigheterna har regeringen angett att de ska följa upp sitt verksamhetsområde i omvärlden eller göra internationella jämförelser (Kulturanalys, Trafikanalys, Vårdanalys). Tillväxtanalys ska bistå regeringen i internationella sammanhang. Det förekommer att myndigheterna tar fram olika kunskaps- och forskningssammanställningar.

Forskning

Tre av myndigheterna får enligt sin instruktion bedriva forskning (IFAU, Trafikanalys och Brå). Vid IFAU och ISF ges medarbetare möjlighet att publicera vetenskapliga artiklar i anslutning till rapporter som myndigheten publicerar. Vetenskaplig publicering används som en del av kvalitetssäkringen av använda metoder och spridningen av resultat och utgör också en möjlighet för medarbetare att meritera sig inom akademien. IFAU avviker i förhållande till de övriga myndigheterna i och med att myndigheten har i uppdrag att genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. IFAU skiljer sig också från övriga myndigheter med en nära samverkan med universitet och högskolor och att dess verksamhet har ett tydligt akademiskt fokus.

Har också vissa operativa uppgifter

Några av myndigheterna har operativa uppgifter. Brå ska främja det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten ska bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordningen mellan aktörer. Brå har också sedan den 1 januari 2018 ett nationellt centrum som ska arbeta med att förebygga våldsbejakande extremism. IFAU fördelar bidrag till forskning. Kulturanalys har i uppdrag av Nordiska ministerrådet att etablera ett nordiskt kunskapscentrum till stöd för nordisk kulturpolitik, bl.a. genom att belysa olika frågeområden och ta fram statistik och kunskapsunderlag. Verksamheten är inte en instruktionsenlig uppgift utan är reglerad i avtal mellan Nordiska ministerrådet och Kulturanalys.

Tabell 3.1 Sammanställning av myndigheternas verksamhet

Uppgifter	Brå	ISF	IFAU	Kultur- analys	Trafik- analys	Tillväxt- analys	Vård- analys
Forskning	X		X		Får bedriva	Får bedriva	
Statistikansvar	X			X	X	X	
Uppföljning, omvärldsanalys	X		X	X	X	X	X
Analys, utvärdering	X	X	X	X	X	X	X
Policyanalys	X	X		X	X	X	X

3.3.2 Producerar analyser och utvärderingar med fokus på effekter av insatser

Myndigheterna har, med undantag från Brå och IFAU, som huvudsaklig verksamhet att göra analyser och utvärderingar med regeringen som målgrupp. Fokus varierar, men vanligtvis är det effekter av insatser, en föreslagen policy eller en sektors funktionssätt.

Myndigheternas prestationer är i huvudsak rapporter och promemorior. Under 2017 publicerade utvärderings- och analysmyndigheterna tillsammans mer än 130 rapporter eller skrivelser (exklusive statistikrapporter och remissvar). Det finns variationer i antalet rapporter och publikationer över tid. Publikationerna kan ha olika karaktär, men är i huvudsak antingen analyser av ett visst politikområde eller utvärderingar av en politisk satsning, reform eller en viss verksamhet.

Därutöver tar myndigheterna fram remissvar. De fyra myndigheterna med statistikansvar publicerar också statistikrapporter och resultat från enkätundersökningar. Flera av myndigheterna anordnar konferenser och seminarier, eller deltar i sådan verksamhet i syfte att sprida kunskap från sin verksamhet.

3.3.3 Rapporterna beslutas av myndighetens ledning

Rapporter och remissvar som myndigheterna producerar tas fram av myndigheten. Det innebär att det är myndighetens ledning som beslutar om dessa. Kvalitetssäkringen av rapporterna görs internt, exempelvis genom olika föredragningar för chefsgruppen eller berörda chefer. Olika externa kompetenser bidrar också till kvalitetssäkringen (se avsnitt 3.3.11). För Vårdanalys, som är en styrelsemyndighet, är det styrelsen som beslutar om rapporterna. När IFAU och ISF tar fram forskningsrapporter för publiceringar i vetenskapliga tidskrifter är det den eller de enskilda medarbetarna som står bakom dessa och inte myndigheten.

3.3.4 Målgrupper utöver regeringen och Regeringskansliet

Myndigheternas målgrupper för analyserna och utvärderingarna utöver regeringen och Regeringskansliet är andra myndigheter, framför allt i sektorn. Flertalet myndigheter uppger också forskarsamhället som målgrupp. Utöver dessa målgrupper finns även kommuner, landsting, företag och allmänheten. Regeringen har för flertalet av myndigheterna tydliggjort att myndighetens arbete också ska komma andra än regeringen till gagn.

3.3.5 Metodansats

För majoriteten av myndigheterna är metodansatsen underställd utvärderingsfrågan, vilket innebär att antingen kvalitativa eller kvantitativa metoder (eller både och) kan användas för en utvärdering eller analys. IFAU skiljer sig från övriga utvärderings- och analysmyndigheter genom att ha ett metodologiskt fokus på kvantitativa effektutvärderingar. IFAU:s metodorientering styr i viss

utsträckning valet av analysobjekt. Övriga myndigheter genomför också kvantitativa effektutvärderingar och gör bedömningar av samlade effekter utifrån kvantitativa data.

3.3.6 Analyserar i huvudsak statlig verksamhet inom en sektor

Myndigheterna analyserar och utvärderar i huvudsak statlig verksamhet. Vårdanalys har till skillnad från de övriga myndigheterna som huvudsaklig uppgift att analysera verksamhet som har landsting och kommuner som huvudman.³⁰ Myndigheterna gör analyser och utvärderingar inom områden/sektorer som anges i myndigheternas instruktioner.

3.3.7 Vad utvärderar myndigheterna mot?

Myndigheternas instruktioner anger mot vilka normer de ska utvärdera. Trafikanalys ska utgå från de transportpolitiska målen i sin verksamhet och Kulturanalys verksamhet ska ta sin utgångspunkt i de kulturpolitiska målen. Tillväxtanalys ska särskilt fokusera på de samlade effekterna av tillväxt- och näringspolitiken. ISF:s verksamhet syftar till att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och Brå ska bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat och att brottsförebyggande arbete främjas. IFAU:s förordning med instruktion anger ingen norm att utvärdera mot. Det är dock ändå tydligt i instruktionen att verksamheten ska inriktas på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de reformer som regeringen fattar beslut om inom de områden som ingår i myndighetens uppdrag vilket inkluderar även utbildning och socialförsäkring.

Vårdanalys skiljer sig åt genom att myndigheten ska ha ett patient-, brukar-, och medborgarperspektiv som utgångspunkt för sin verksamhet. Någon annan norm anges inte i myndighetens instruktion.

³⁰ Se också Statskontoret 2014:7, s. 33.

3.3.8 Styrning och finansiering av myndigheterna

Regeringens styrning och finansiering av analys- och utvärderingsmyndigheterna har flera likheter men skiljer sig också åt i vissa avseenden. Skälet är att bland annat att myndigheterna har olika uppgifter och roller, som vi visat i föregående avsnitt. I nedanstående beskrivning kommer uppgifterna från myndigheternas instruktion, regleringsbrev och årsredovisningar om inte annat anges.

Enrådhetsmyndigheter och en styrelsemyndighet

Samtliga myndigheter utom Vårdanalys är enrådhetsmyndigheter och leds av en myndighetschef. Vårdanalys leds av en styrelse.

Myndigheterna är i olika grad uppdragstyrda

Regeringen styr vilka uppgifter analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i myndigheternas instruktioner. Därutöver styr regeringen i varierande grad vad myndigheterna ska göra genom regeringsuppdrag, antingen i myndigheternas regleringsbrev eller som särskilt regeringsuppdrag.³¹

Det totala antalet regeringsuppdrag ger en bild av i vilken grad myndigheterna är styrda. Exempelvis kan regeringen i ett regeringsuppdrag ange att den önskar en analys i en fråga. Regeringen kan ange särskild avrapporteringstidpunkt för ett regeringsuppdrag. Särskilda regeringsuppdrag kan ges under verksamhetsåret och har då en mer omfattande uppdragsbeskrivning än uppdrag i regleringsbreven.

Antalet regeringsuppdrag som myndigheterna får varierar över tid. I tabellen nedan redovisas antalet uppdrag i regleringsbrev och som särskilt regeringsbeslut under 2016 och 2017. Sammanställningen avser samtliga regeringsuppdrag som myndigheterna har, oavsett vad uppdraget avser.

³¹ Vår genomgång styrks av Statskontoret (2011). Statskontoret 2014:7, s. 37. Statskontorets kartläggning från år 2014 avsåg endast regeringsuppdrag i regleringsbreven.

Tabell 3.2 Antal uppdrag i regleringsbrev samt regeringsuppdrag beslutade i särskild ordning 2016 och 2017

	Brå	IFAU	ISF	Kultur- analys	Tillväxt- analys	Trafik- analys	Vård- analys
2016	4+6	0	7+1	3+1	5+3	0+6	5+3
2017	6+3	1	9+2	4+1	0+2	2+10	2+4
Summa	19	1	19	9	10	18	14

Källa: Myndigheternas regleringsbrev samt skriftliga e-postsvar från myndigheternas handläggare vid respektive departement, inkomna mellan 2018-03-20 och 2018-04-11. Tabellen ska läsas på följande sätt: Brå fick 10 uppdrag 2016, varav 4 beslutades i regleringsbrev och 6 i särskild ordning.

Brå, ISF och Trafikanalys är uppdragsstyrda i högre grad än övriga analys- och utvärderingsmyndigheter (mellan 18–19 uppdrag var under perioden 2016–2017). IFAU sticker ut genom att endast ha ett uppdrag under den aktuella tidsperioden. Det är ett uppdrag om moderna beredskapsjobb som regeringen gett till många myndigheter. Tillväxtanalys och Kulturanalys har därefter minst antal uppdrag. Tillväxtanalys styrs numera mer långsiktigt och i mindre utsträckning med regeringsuppdrag. I Statskontorets kartläggningar hade Tillväxtanalys år 2011 totalt 33 uppdrag.³²

De flesta av myndigheterna har betydande frihet att styra verksamhetens inriktning, givet de uppgifter som regeringen angett i myndigheternas instruktioner. Utredningens samlade bild är att de flesta av myndigheterna har utrymme att göra 40–50 procent egen-initierade uppdrag (se avsnitt 3.2).

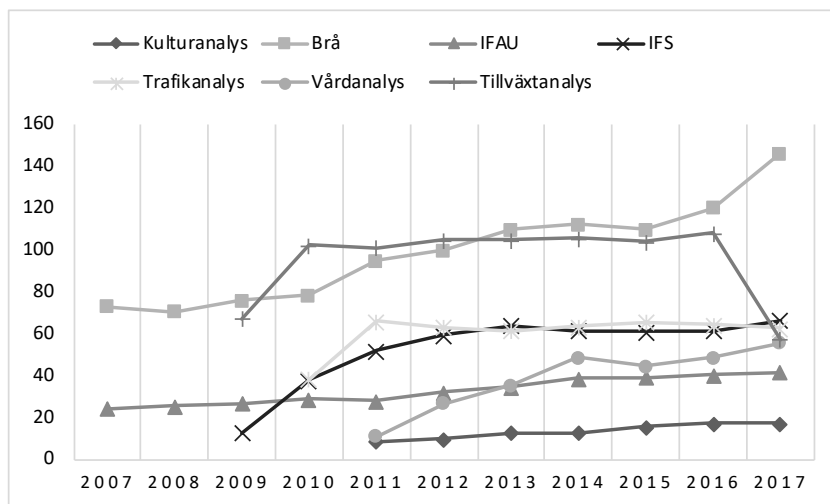
Myndigheterna är i huvudsak anslagsfinansierade

Sammantaget uppgick de sju analys- och utvärderingsmyndigheternas intäkter till cirka 450 miljoner kronor 2017. Brås intäkter utgjorde ungefär en tredjedel av de totala intäkterna för samtliga myndigheter. Vid utgången av 2017 var fyra myndigheter ungefär jämnstora sett till sina intäkter. ISF:s, Trafikanalys, Tillväxtanalys och Vårdanalys intäkter uppgick till ungefär 60 miljoner kronor per myndighet. IFAU:s intäkter uppgick till cirka 40 miljoner kronor under året och Kulturanalys intäkter uppgick till 20 miljoner kronor.

³² Statskontoret (2011), s. 64.

Merparten av myndigheternas intäkter har över tid ökat marginellt sedan myndigheterna inrättades. Trafikanalys och Vårdanalys intäkter har planat ut sedan 2013. Brå sticker ut genom att intäkterna har växt mellan 2010 och 2013 samt mellan 2016 och 2017. Delar av Tillväxtanalys uppgifter övergick från och med den 1 januari 2017 till Regeringskansliet och Tillväxtverket, vilket gjorde att myndighetens intäkter 2017 nästan halverades jämfört med 2016.

Figur 3.1 Myndigheternas intäkter 2007–2017, miljoner kronor



Källa: Hermes, ESV, 2017 samt myndigheternas årsredovisningar.

Myndigheterna är i huvudsak finansierade med förvaltningsanslag. De får också i varierad utsträckning intäkter i form av bidrag för särskilda regeringsuppdrag, forskningsanslag eller bidrag från andra myndigheter. Vårdanalys skiljer sig från de övriga myndigheterna genom att cirka en tredjedel av myndighetens verksamhet finansieras med medel för särskilda regeringsuppdrag. Övriga myndigheter finansierar huvudsakligen de uppdrag som regeringen ger dem inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Personal-, lokal- och driftskostnader

I tabell 3.3 visas personal-, lokal- och driftskostnader per myndighet år 2017. Kostnader för personal, lokal och drift presenteras i respektive kolumn och den totala kostnaden per myndighet summeras i kolumnen längst till höger.

Tabell 3.3 Myndigheternas kostnader 2017, miljoner kronor

Myndighet	Personal	Lokal	Drift	Totalt
Brå	93	12	40	146
IFAU	33	2	6	42
ISF	49	6	10	67
Kulturanalys	11	1	5	17
Tillväxtanalys	32	5	19	57
Trafikanalys	32	3	28	63
Vårdanalys	32	4	18	56
Summa	284	32	126	447

Källa: Hermes, ESV, 2017 samt myndigheternas årsredovisningar.

Vid utgången av 2017 utgjorde personalkostnader (löner m.m.) den största kostnaden för myndigheterna. Sett till samtliga myndigheter uppgår personalkostnader till 64 procent, driftskostnader till knappt 30 procent och lokalkostnader till 7 procent. För IFAU och ISF som har högst andel personalkostnader utgör personalkostnader 81 procent respektive 74 procent av den totala verksamhetskostnaden. Motsvarande siffra för Trafikanalys som har lägst andel personalkostnader är 51 procent. Vårdanalys och Tillväxtanalys avviker genom att ligga lägre.

Myndigheternas lokalkostnader varierar mellan 5 och 9 procent av de totala kostnaderna. Lägst andel lokalkostnader har IFAU, Kulturanalys och Trafikanalys. Tillväxtanalys har högst andel lokalkostnader.

Driftskostnader, vilket bl.a. omfattar inköp av tjänster, står för mellan 14 och 44 procent av myndigheternas kostnader, se tabell 3.4. Vilken typ av tjänster som köps in varierar mellan myndigheterna, men typiskt sett gäller det konsultstöd till kärnverksamheten. Trafikanalys, med en driftkostnad på 44 procent, är den myndighet som nyttjar konsulter i högst utsträckning. En stor del av dessa avser produktion och utveckling av statistik och statistikspridning. De

myndigheter som i liten utsträckning, eller inte alls, köper in konsultstöd till kärnverksamheten är ISF och IFAU där driftskostnaderna är 16 respektive 14 procent. Deras driftskostnader består i huvudsak av köp av tjänster till stödverksamheten.

Tabell 3.4 Myndigheternas kostnader 2017 som andelar (procent)

Myndighet	Personal	Lokal	Drift	Övriga	Totalt
Brå	63	8	27	1	100
IFAU	81	5	14	1	100
ISF	74	9	16	2	100
Kulturanalys	61	8	31	0	100
Tillväxtanalys	56	9	33	1	100
Trafikanalys	51	5	44	0	100
Vårdanalys	61	6	32	1	100
Summa	64	7	28	1	100

Källa: Hermes, ESV, 2017 samt myndigheternas årsredovisningar.

Not: Övriga kostnader består av Finansiell kostnader och Avskrivningar och nedskrivningar.

Kostnader för lednings- och stödkompetens

Statskontoret har iakttagit att små myndigheter generellt har högre personalkostnader för ledningskompetens. I små myndigheter utgör ledningskompetensen i snitt 17 procent och i större myndigheter mellan 6 och 9 procent av personalkostnaderna. Enligt Statskontorets definition tillhör Kulturanalys gruppen små myndigheter (<31 årsarbetskrafter), de övriga analys- och utvärderingsmyndigheterna gruppen medelsmå myndigheter (31–100 årsarbetskrafter) och Brå gruppen medelstora myndigheter (>101 årsarbetskrafter).³³

Hos analys- och utvärderingsmyndigheterna utgör ledningskompetensen mellan 7 och 14 procent: IFAU 14 procent, Vårdanalys 13 procent, Tillväxtanalys 11 procent, Trafikanalys och Kulturanalys 9 procent, Brå 8 procent och ISF 7 procent.³⁴

Den genomsnittliga andelen av personalen som tillhör kompetenskategorin stödkompetens är 24 procent hos samtliga myndigheter. Hos analys- och utvärderingsmyndigheterna varierar denna andel mellan 36 procent (Brå, vilket förklaras av en IT-avdelning till

³³ Statskontoret (2017), Kostnader för små myndigheter.

³⁴ Ibid., s. 11 och 16. Myndigheternas årliga redovisning av anställda till Arbetsgivarverket ger en bild av personalens fördelning mellan kompetenskategorierna kärnkompetens, stödkompetens och ledningskompetens.

stöd för produktion, förvaltning och utveckling av statistik) och 9 procent (Trafikanalys) med ett snitt på 18 procent.

3.3.9 Samspelet och närheten till regeringen varierar

Våra fokusgrupper med huvudmän och intervjuer med myndighetsledningar visar att informationsutbytet mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna är betydelsefullt för verksamheterna. Informationsutbytet är formaliserat och varierar i frekvens. Denna bild stämmer väl överens med Statskontorets tidigare iakttagelser om att kontakterna blir alltmer institutionaliserade.³⁵ Samtliga myndigheter har en årlig myndighetsdialog. Därtill tillkommer för de flesta av myndigheterna andra institutionaliserade dialoger och möten. För några av myndigheterna är mötena mindre frekventa och äger rum vid behov. Det gäller exempelvis Kulturanalys.

Det formaliserade informationsutbytet handlar till stor del om verksamhetens inriktning och om aktuella och pågående arbeten. I dialogen är det vanligt förekommande att myndigheterna tar upp förslag på utvärderingsinsatser som i vissa fall formaliseras till regeringsuppdrag. Såväl regeringsuppdrag som egeninitierade projekt formuleras ofta i dialog mellan myndigheten och Regeringskansliet. ISF, Tillväxtanalys och Vårdanalys har enligt sina instruktioner att årligen lämna in en analysplan som beskriver den huvudsakliga inriktningen av verksamheten. Tillväxtanalys och ISF tar fram analysplanen i dialog med Regeringskansliet. Att hålla samman planeringen av kommande analyser och utvärderingar i en analysplan gör det lättare för både myndighetsledningen och regeringen att utnyttja myndighetens resurser strategiskt. Vårdanalys överlämnar sin analysplan utan att den föregåtts av en dialog med Regeringskansliet. IFAU lämnar i enlighet med sitt återrapporteringskrav en redovisning av pågående och planerade projekt. I samband med denna utbyts information mellan IFAU och företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Finansdepartementet.

Därutöver förekommer kontakter av annat slag där myndigheterna förser Regeringskansliet med olika uppgifter, stöd och bidrar som experter. Trafikanalys och Brå har tätare kontakter med

³⁵ Statskontoret 2014:7.

Regeringskansliet än de övriga analys- och utvärderingsmyndigheterna. De beskrivs i våra intervjuer och i Statskontorets tidigare kartläggning i det avseendet som stabstöd.³⁶

3.3.10 Kompetens hos myndigheterna

Myndigheterna har en personal med hög akademisk utbildning. Mellan 27 och 62 procent av de anställda är disputerade.³⁷

Tabell 3.5 Disputerad personal per myndighet

	Brå	IFAU	ISF	Kultur- analys	Tillväxt- analys	Trafik- analys	Vård- analys
Disputerade utredare (antal)	14	31**	12	6	14	9	8
Andel med doktors- examen (procent)	27*	62	33*	58	34	27	23

Källa: Myndigheternas egna uppgifter till Ramboll, april 2018

* av utredande personal

** IFAU har många anställda på deltid. Antalet disputerade årsarbetskrafter uppgår till 21.

Inriktningen på de akademiska utbildningarna är varierade. Vid IFAU finns en tydlig tyngdpunkt på nationalekonomi och hos Brå på kriminologi.

De flesta av myndigheterna upphandlar extern kompetens, konsulter och forskare, för att få kompetens i arbetet och för att kunna vara flexibla i sin planering av arbetena. Trafikanalys avviker i detta hänseende och tar in betydligt mer extern kompetens än de övriga, vilket också framkommit i tidigare kartläggningar.³⁸ En stor del av detta förklaras av att cirka 20 procent av anslaget används till upphandling av stöd för statistikproduktion. Trafikanalys uppger också att myndigheten, med hänsyn till uppdragens bredd och variation i frågeställningar över tid, valt att komplettera den sakkunskap som

³⁶ Statskontoret 2014:7, s. 33.

³⁷ Andel av totalt anställda. För Brå och ISF har disputerade ställts i relation till den utredande personalen. IFAU har uppgett antal disputerade årsarbetskrafter. Myndigheternas egna uppgifter till Ramboll, april 2018.

³⁸ Statskontoret 2014:7, s. 61.

de anställda har med specifik sakområdeskompetens för olika uppdrag. Myndigheten har alltså som strategi att kontinuerligt ta in extern expertis i arbetena i stället för att ha all personalen anställd.

Statskontoret har i tidigare kartläggningar visat att analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamheter har ett stort personberoende. Högt personberoende i kombination med liten personalstyrka skapar sårbarheter i verksamheterna.³⁹

3.3.11 Flertalet har ett vetenskapligt råd

Regeringen har styrt att flera av myndigheterna ska ha ett vetenskapligt råd genom att ange detta i myndigheternas instruktioner. ISF och Vårdanalys har inget vetenskapligt råd. Kulturanalys har själva initierat ett vetenskapligt råd.

De vetenskapliga råden tillför vetenskaplig kompetens i frågor om bland annat metodval och kvalitetssäkring i arbetet. Råden används också för att föra in aktuell forskning till myndigheterna. Enligt utsagor från analys- och utvärderingsmyndigheterna bidrar de vetenskapliga råden också med värdefulla kopplingar till andra sektorer och forskningsområden. IFAU:s vetenskapliga råd skiljer sig något från övriga myndigheters då det har i uppgift att lämna förslag till beslut i ansökningar om forskningsbidrag. Generaldirektören även använda det vetenskapliga rådet som rådgivande organ i andra frågor.⁴⁰

Myndigheterna använder också i olika utsträckning referensgrupper för att få relevant kompetens i myndigheternas arbete.

3.3.12 Vårdanalys har ett patient- och brukarråd

Vårdanalys har ett patient- och brukarråd som enligt myndighetens instruktion ska identifiera och lämna förslag på relevanta områden för analys och granskning samt bistå myndigheten i arbetet med att

³⁹ Statskontoret 2014:7, s. 42.

⁴⁰ Förordning (2007:911) med instruktion för IFAU, 7 §.

identifiera patienters, brukares och medborgares behov av information. Rådet utses av myndighetens styrelse.⁴¹ I rådet ingår företrädare för patient- och brukarorganisationer samt patientnämnder. I rådet sitter också patienter/brukare som inte representerar en organisation eller patientnämnd.⁴² För Vårdanalys för också styrelsen in extern och vetenskaplig kompetens i myndighetens arbete.

3.4 Analys och utvärderingsverksamhet hos de generella analys- och utvärderingsmyndigheterna

Uppgifterna nedan bygger på myndigheternas årsredovisningar och andra officiella dokument.

3.4.1 ESV

Ekonomistyrningsverket ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten samt utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Myndigheten ska också bland annat bistå med underlag som regeringen behöver för att kunna bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Vidare ska ESV utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder i syfte att främja en effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV ska även ge stöd till andra myndigheter. ESV tar även fram prognoser om den offentliga ekonomin.⁴³

ESV finansieras med anslag och avgifter. Intäkterna för 2017 uppgick till 220 miljoner och kostnaderna till 219 miljoner.⁴⁴ Under 2017 uppgick antalet årsarbetskrafter vid myndigheten till 150.

⁴¹ Förordning (2010:1385) med instruktion för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 8, 9, 11 §.

⁴² www.vardanalys.se, 2018-10-11.

⁴³ Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket, 1–2 §.

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Ekonomistyrningsverket.

3.4.2 Statskontoret

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar samt uppföljning av statligt och statlig finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Enligt Statskontorets instruktion ingår i detta att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering.⁴⁵

Statskontoret är i princip anslagsfinansierat. Statskontorets intäkter och kostnader under 2017 uppgick till 95,7 miljoner kronor.⁴⁶ Under 2017 uppgick antalet årsarbetskrafter vid myndigheten till 68. Statskontoret redovisade 27 regeringsuppdrag under året. Dessutom avslutades fyra egeninitierade projekt. Statskontoret genomförde även elva stabsbiträdesuppdrag. Ett stabsbiträdesuppdrag innebär att myndigheten lånar ut personal till Regeringskansliet för att vara ett metod- eller utredningsstöd.⁴⁷

3.4.3 Analysresurser inom Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet finns olika typer av analysresurser. Nedan anges de som har som huvudsaklig uppgift att göra analyser eller utvärderingar.

Inom Regeringskansliet finns också olika riktlinjer och stöd för beredningen av olika aktiviteter i budgetprocessen. Det finns exempelvis riktlinjer för resultatredovisningen till riksdagen. Särskilda stöd har också utvecklats för att stärka och utveckla Regeringskansliets förmåga att analysera resultat och för att bl.a. bedöma vilka underlag som behövs för att besvara olika frågor.

Analysenheter inom departementen

Flera departement har särskilda analysenheter som stödjer regeringen med olika underlag och analyser. För närvarande finns analysenheter inom Arbetsmarknad-, Utbildnings-, Närings-, Social- och

⁴⁵ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret, 1 §.

⁴⁶ Statskontorets årsredovisning 2017.

⁴⁷ Ibid.

Finansdepartementet. På Justitiedepartementet finns en analysfunktion på den Kriminalpolitiska enheten.

Regeringskansliets analysresurser inom sakenheterna och de särskilda analysenheterna tar fram olika fakta och analyser som förs in i budgetarbetet och beredningar av regeringsbeslut.

Sekretariatet för verksamhetsöversyner inom Finansdepartementet

I början av mandatperioden 2014–2018 inrättade regeringen ett kansli för verksamhetsöversyner vid Finansdepartementet. Verksamhetsöversyner syftar till att identifiera möjliga effektiviseringar och kostnadsminskningar i verksamheter som sträcker sig över departements- och myndighetsgränser och till att identifiera utrymme för reformer och möjligheter att omfördela medel mellan verksamheter eller inom en verksamhet.⁴⁸

Sekretariatet består av tre till fyra personer som utför huvuddelen av arbetet med verksamhetsöversyner. Arbetet bedrivs i projektform där resurser från de mest berörda departementen leder och samordnar analysarbetet. Representanter från övriga berörda departement har bidragit med sakkunskap.

Vid inrättandet bedömdes att en fördel med att göra verksamhetsöversynerna inom Regeringskansliet och Finansdepartementet var närheten till budgetprocessen. Finansdepartementet ansågs också ha en helhetsbild som var nödvändig för uppgiften.⁴⁹

3.4.4 Kommittéväsendet

Kommittéväsendet gör analyser och utvärderingar på uppdrag av regeringen. Kostnaderna för kommittéväsendet uppgår till cirka 500 miljoner kronor.⁵⁰

Inom kommittéväsendet finns några mer permanenta expertgrupper och delegationer som har analys- och utvärderingsuppgifter. Dessa har en friare och mer oberoende roll än vanliga kommittéer

⁴⁸ Protokoll vid regeringssammanträde 2015-10-22, bilaga 1. Fi2015/04866/BATOT.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Skr. 2017/18:103, Kommittéberättelse – kommittéernas verksamhet under 2017, bilaga 1 och 2.

eftersom deras direktiv anger vilka uppgifter kommittéerna ska ha, men inte vilka specifika frågeställningar som ska besvaras.⁵¹

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har i uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida samhällsekonomiska och finanspolitiska avgöranden. Vidare ska ESO bland annat sammanställa kunskapsöversikter, ta fram underlag för omprövning av offentliga åtaganden och sprida kunskap och information om finanspolitiska och samhällsekonomiska frågor. ESO ska beställa studier och endast i begränsad utsträckning själva genomföra egna studier.⁵² Till viss del har ESO använts som modell för skapandet av de andra permanameta expertgrupperna.

EBA (Expertgruppen för biståndsanalys) ska analysera och utvärdera Sveriges internationella bistånd, främst genom att beställa olika underlag och analyser.⁵³ Delmi (Delegationen för migrationsstudier) har i uppdrag att tillhandahålla underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas, genom studier, sammanställningar av svenska och internationella forskningsresultat, analys och utvärdering. I Delmis uppdrag ingår även att sprida kunskap och information om migrationsfrågor till bland annat allmänheten, journalister och icke-statliga organisationer. Regeringen avser att senast under 2020 ta ställning till hur Delmis arbete ska bedrivas i fortsättningen.⁵⁴

I EBA:s direktiv framgår att verksamheten ska ses som långsiktig och att regeringen under 2018 avser att se över den som grund för beslut om fortsättning. I juni 2018 redovisade Statskontoret, på uppdrag av regeringen, en översyn av EBA.⁵⁵ Statskontoret beskriver EBA:s arbete som en resa under en uppbyggnadsfas där hittills publicerade rapporter inte alltid i tillräcklig utsträckning motsvarat regeringens och andra målgruppers förväntningar på relevans.

Genom tilläggsdirektiv har regeringen uttryckt förväntningar om att EBA ska göra mer utvärderingar och kommittén har påbörjat ett förändringsarbete som syftar till att ta fram kunskap som är mer relevant för regeringens behov. Statskontoret bedömde att verksamheten bör fortsätta i kommittéform med hänvisning till att en

⁵¹ Vedung, Furubo och Sandahl, (2002), s. 11.

⁵² Dir. 2007:46.

⁵³ Dir. 2016:71.

⁵⁴ Dir. 2013:102 och dir. 2017:5.

⁵⁵ Statskontoret 2018:16. Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys.

organisationsförändring skulle medföra omställningskostnader och att verksamheten får starta om på nytt. EBA bildades 2013 och Regeringen har haft tillgång till liknande analysfunktioner tidigare, både i form av en myndighet, en kommitté och en expertgrupp i Utrikesdepartementet.⁵⁶

Regeringen har ett antal återkommande kommittéer och utredningar. Långtidsutredningar tas fram av tjänstemän inom Finansdepartementet med underlag från forskare. Långtidsutredningarna syftar till att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och att skapa debatt kring politikens utformning. Till skillnad från andra utredningar har dessa inga direktiv.⁵⁷ År 2010 inrättades Miljömålsberedningen som ska ge regeringen råd om hur generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁵⁸ Försvarsberedningen, som är ett stående forum där regeringen samråder med riksdagspartier om försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen växlar mellan att arbeta och vara vilande och dess analyser ligger till grund för regeringens arbete med att ta fram underlag för riksdagens försvars- och säkerhetspolitiska beslut.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Analys- och utvärderingsmyndigheterna utgör en mindre del, ca 12–14 procent, av regeringens samlade resurser för analyser och utvärderingar. Huvuddelen av analys- och utvärderingsresurserna i staten finns hos genomförandemyndigheterna.
- Trots benämningen analys- och utvärderingsmyndigheter har inte alla som instruktionsenlig uppgift att göra utvärderingar.
- Kärnan i myndigheternas verksamhet, med undantag för Brå, är att analysera och utvärdera effekter av insatser med regeringen som målgrupp. Centralt är också att följa upp utvecklingen på de områden som regeringen angett. Myndigheterna har därtill varie-

⁵⁶ Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (SASDA) med sekretariatet SAU 1993–1995, Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) 1994–2007 och myndigheten Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) 2006–2012.

⁵⁷ SOU 2015:104. Långtidsutredningen 2015. www.regeringen.se

⁵⁸ Miljömål.se

rade uppgifter. Brå och Trafikanalys har ett betydande statistikansvar och stabsuppgifter och kan i dessa delar betraktas som en förlängning av Regeringskansliet. IFAU:s verksamhet kännetecknas av att vara metodorienterad.

- Uppgiften att göra policyanalyser har betonats alltmer. Det är en tydligt uttalad uppgift för de fyra senast inrättade myndigheterna.
- Regeringen styr analys- och utvärderingsmyndigheterna på olika sätt. I snitt är hälften av myndigheternas analyser och utvärderingar egeninitierade.
- Analys- och utvärderingsmyndigheternas närhet till regeringen och Regeringskansliet skiljer sig åt och samspelet med myndigheterna är olika. Vissa har ett nära informationsutbyte om inriktningen på analys- och utvärderingsverksamheten. Andra har mer begränsade kontakter med Regeringskansliet.
- Regeringen har angett vilka normer myndigheterna ska utgå från i sitt analys- och utvärderingsarbete. Överlag ska de analysera och utvärdera i förhållande till regeringens politik och de riksdagsbundna målen för ett visst område. Vårdanalys skiljer sig åt i och med att myndigheten ska följa upp och analysera verksamheter ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv.

4 Regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar

I detta kapitel beskriver vi mer utförligt våra iakttagelser av vilket behov regeringen har av analyser och utvärderingar och hur analys- och utvärderingsmyndigheter kan tillgodose dessa behov. Vi redovisar även exempel på hur analys- och utvärderingsmyndigheterna tillgodoser regeringens behov. Iakttagelserna bygger på de intervjuer som vi har genomfört med tio statssekreterare från nuvarande och tidigare regeringar, ledningen för samtliga analys- och utvärderingsmyndigheter samt fokusgrupper med huvudmännen och ansvarig handläggare för myndigheten inom Regeringskansliet. Iakttagelserna baseras också på den genomgång som vi har gjort att myndigheternas kunskapsproduktion och uppdrag.

Kapitlet utgår från regeringens tre uppgifter att

- styra riket
- ansvara för att statlig verksamhet bedrivs effektivt
- redovisa till riksdagen.

4.1 Regeringens behov av analyser och utvärderingar för att styra

Regeringen behöver analyser och utvärderingar som underlag för policyutveckling, kontroll och ansvarsutkrävande och som ett allmänt kunskapsunderlag i Regeringskansliets processer. Vi har delat in vår analys av regeringens behov av stöd från analys- och utvärderingsmyndigheter för att styra i tre delar:

- Behov av kunskap om politikens genomförande och effekter som underlag för att justera genomförandet av politiken.
- Behov av kunskap om vad forskning och utvärdering visat om politikens möjligheter och begränsningar för att kunna utveckla politiken.
- Behov av kunskapsunderlag för att hantera aktuella frågor.

4.1.1 Utvärdering av ny och befintlig politik

För att regeringen ska kunna bedöma om politiken får genomslag behöver regeringen svar på frågan om verksamheter och reformer får avsedda effekter. Det är kunskap som regeringen behöver både för sin uppgift att styra och för sin uppgift att redovisa effekter av statens verksamhet till riksdagen. För att kunna utveckla sin styrning behöver regeringen även underlag som förklarar varför de mål som satts upp för en verksamhet eller en reform inte nås. Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan ta fram sådan kunskap till regeringen.

Myndigheter med genomförandeuppgifter tar fram huvuddelen av den uppföljnings- och utvärderingsinformation som regeringen har för att kunna bedöma de prestationer som utförs inom ramen för olika insatser och verksamheter. För att bedöma effekter behövs ofta annan information än den som regeringen får i den årliga processen.

Våra intervjuer med huvudmän inom Regeringskansliet och vår genomgång av myndigheternas rapporter visar att regeringen ofta väljer att låta en analys- och utvärderingsmyndighet genomföra utvärderingar av statliga insatser när en fråga är komplex eller av stor betydelse. Ett annat skäl till att regeringen väljer en analys- och utvärderingsmyndighet är att myndigheten är oberoende från genomförandet av politiken, har kunskap om sektorn samt har nödvändig analys- och utvärderingskompetens. En annan fråga som spelar in är om analys- och utvärderingsmyndigheten har kapacitet att genomföra utredningsinsatsen inom tidsramar som motsvarar regeringens behov.

Ofta får analys- och utvärderingsmyndigheter i uppdrag att genomföra en effektanalys. Enligt våra intervjuer kan analys- och utvärderingsmyndigheter med sakkompetens underlätta regeringens styrning

genom att komma med relevanta förslag på hur regeringen kan utveckla styrningen av en åtgärd eller verksamhet.

Vår kartläggning visar att vissa analys- och utvärderingsmyndigheter oftare än andra får specificerade uppdrag av regeringen att genomföra en analys eller utvärderingsinsats. Exempel på myndigheter som får jämförelsevis många sådana uppdrag är Brå, ISF och Trafikanalys. Det är mer ovanligt att regeringen ger IFAU, Kulturanalys och Tillväxtanalys sådana uppdrag.

Underlag för att bedöma om politik eller genomförande behöver omprövas

Regeringen behöver kunskapsunderlag för att kunna bedöma om det finns skäl att genomföra större förändringar av politikens inriktning eller genomförande. Regeringskansliet har en viktig roll inför sådana beslut. Analys- och utvärderingsmyndigheters arbete kan ligga till grund för regeringens överväganden och öka kunskapen om olika insatser och dess effekter. Det kan handla om att en analys- och utvärderingsmyndighet har identifierat ett problem och att regeringen bedömer att det kan vara svårt att lösa problemet med befintliga åtgärder och verksamheter. Det kan också handla om att en myndighet ställt samman resultat från forskning och erfarenheter i andra länder som gör att regeringen överväger att organisera eller reglera en verksamhet på ett annat sätt.

Vi har inga iakttagelser på att det är vanligt att regeringen ger analys- och utvärderingsmyndigheterna uppdrag att analysera om det finns ett behov av att genomföra en större förändring inom en sektor. Enligt de intervjuer som vi har genomfört med myndighetsledningarna för analys- och utvärderingsmyndigheterna uppfattar de flesta att det inte ingår i myndigheternas uppdrag att på eget initiativ ifrågasätta den inriktning som regeringen har valt för politiken och dess genomförande. Analys och utvärderingsmyndigheterna ger däremot rekommendationer och förslag som handlar om hur enskilda insatser och reformer kan utvecklas. Det varierar dock i vilken utsträckning myndigheterna gör det. IFAU har till exempel som en uttalad policy att inte lämna några rekommendationer till regeringen i sina rapporter.

Underlag från analys- och utvärderingsmyndigheter bidrar till att genomförandemyndigheternas kunskapsövertag minskar

Regeringen behöver oberoende analyser för att kunna värdera hur myndigheter utför sitt uppdrag och de underlag som genomförandemyndigheter lämnar till regeringen inom ramen för den årliga budgetprocessen. I våra intervjuer med statssekreterare och företrädare för Regeringskansliet har det framkommit att behovet är särskilt stort i sektorer med starka professioner eller där det finns myndigheter med en omfattande verksamhet.

I och med att en annan myndighet än genomförandemyndigheten analyserar underlag och politikens implementering och resultat minskar genomförandemyndigheternas informationsövertag i förhållande till regeringen. Regeringen kan använda problem eller förslag som en analys- och utvärderingsmyndighet fört fram som underlag för ansvarsutkrävande och för diskussioner om behov av att förändra regeringens styrning.

I våra intervjuer med statssekreterare och företrädare för Regeringskansliet har det framkommit att flera departement ser analys- och utvärderingsmyndigheternas rapporter som ett värdefullt stöd för dialog med och styrning av genomförandemyndigheter.

Som framgått av kapitel 2 var ett av argumenten när Trafikanalys bildades att regeringen behövde en oberoende myndighet som motvikt till de stora genomförandemyndigheterna inom det transportpolitiska området. Vi kan se paralleller till transportsektorn i detta avseende när det gäller socialförsäkringsområdet, rättsväsendet och de arbetsmarknads- och näringspolitiska områdena. Inom dessa områden finns också stora och resursstarka myndigheter.

Oberoende analyser av underlag inför större investeringar

I regeringens budgetprocess ingår att ta ställning till om myndigheter bör få befogenheter att göra finansiella åtaganden som kan sträcka sig över flera år. Myndigheterna ska i sina budgetunderlag ange vilka behov de har av att få bemyndiganden för att exempelvis kunna investera i fastigheter, materiel, infrastruktur och IT-system. Enligt årsredovisningen för staten 2017 uppgick myndigheternas samlade bemyndiganden till 454 miljarder kronor under året.

Trafikanalys har en uttalad uppgift att bidra med kunskap till regeringen inför beslut om infrastrukturinvesteringar. Dessa ska tas fram med hjälp av samhällsekonomiska bedömningar. Myndigheten kvalitetssäkrar beslutsunderlag och följer Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska kalkyler.

Vi har inte sett några exempel på att någon annan analys- och utvärderingsmyndighet än Trafikanalys har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag som kan underlätta regeringens bedömning inför beslut om större investeringar. Däremot finns det exempel på att regeringen gett Statskontoret och ESV i uppdrag att ta fram underlag för att underlätta regeringens överväganden med anledning av myndigheters budgetäskanden.

Under 2018 arbetar Statskontoret med ett uppdrag som bl.a. innebär att myndigheten ska analysera och bedöma om de ekonomiska underlagen från Försvarsmakten är ändamålsenliga som underlag för budgetprocessen. I maj 2018 redovisade ESV rapporten *Analys av Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser*¹.

Kontinuerlig utvärdering av komplexa sektorer

Regeringen har ett behov av att säkerställa att erfarenheter om hur politiken fungerar tas tillvara på ett strukturerat sätt. Enligt de intervjuer som vi har genomfört gäller detta särskilt i sektorer som är omfattande, komplexa och områden där det finns samhällsutmaningar och därmed är utsatta för ett politiskt tryck. I sektorer med en analys- och utvärderingsmyndighet finns det förutsättningar att kontinuerligt pröva om politiken fungerar som avsett. De kunskaper som analys- och utvärderingsmyndigheter bygger upp under en utvärderingsinsats kommer till nytta under lång tid. De kan användas för att utveckla genomförandet av politiken. Kunskapen kan också användas för att identifiera nya relevanta utvärderingsfrågor.

¹ ESV 2018:38, *Analys av Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser*.

Utrymme för egeninitierade analyser och utvärderingar ger regeringen ett mervärde

Regeringen har behov av att få kunskap om en sektors utmaningar och möjligheter som är mer framåtsyftande än att utvärdera effekterna av nyligen beslutade åtgärder och verksamheter. Enligt de intervjuer som vi har genomfört kan detta behov tillgodoses genom att analys- och utvärderingsmyndigheterna tilldelas resurser för att bedriva egeninitierad analys- och utvärderingsverksamhet. Myndigheterna har genom sin överblick och sektorskompetens möjlighet att förutse vilken kunskap och vilka underlag som regeringen kan komma att behöva.

I samband med att regeringen förändrade Tillväxtanalys uppgifter 2017 fick myndigheten ett större utrymme att bedriva egeninitierad verksamhet. Tidigare hade formella uppdrag styrts en betydande del av verksamheten. Dessa var specificerade med hög detaljeringsgrad, samtidigt som de hade relativt begränsad politisk förankring och inte prioriterades systematiskt. Utredningen som låg till grund för reformeringen av myndigheten rekommenderade en tydligare och mer politisk förankrad process där regeringen pekar ut viktiga områden som man vill ha belysta. Men att det ska vara Tillväxtanalys uppgift att själva välja hur man bäst kan förbättra kunskapsläget inom dessa områden. I enlighet med utredningens förslag tar nu Tillväxtanalys fram en årlig analysplan som visar hur man avser att disponera sina resurser och som tas upp i dialogen mellan Näringsdepartementet och Tillväxtanalys (se också kapitel 3).² Enligt de intervjuer som vi har genomfört med Tillväxtanalys och företrädare för Näringsdepartementet har den förändrade styrningen av myndigheten inneburit att relevansen i myndighetens rapporter har ökat.

Regeringen behöver sektorsövergripande analyser och utvärderingar

Styrningen och organiseringen av staten utgår i hög utsträckning från riksdagens indelning av statsbudgeten i utgiftsområden och regeringens departementsindelning. För att riksdagens och regeringens mål ska nås behöver regeringen också analyser och utvärderingar

² Näringsdepartementet 2015. Uppdrag att genomföra en översyn av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

som inte avgränsas av dessa indelningar. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har en tydlig inriktning mot den verksamhet som bedrivs i respektive sektor. Detta innebär att regeringen får sektorsvisa utvärderingar, även om det förekommer att regeringen får analyser och utvärderingar som också sträcker sig över sektorsgränser. Vi har frågat våra intervjupersoner om de kan ge exempel på områden där det saknas analyser och utvärderingar. Flera av statssekreterarna har svarat att sektorsövergripande analyser och utvärderingar är en vit fläck.

Även om den egna sektorns mål och förutsättningar står i fokus för analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet finns det inga hinder för att de har ett bredare perspektiv i sina analyser. Detta kan vara nödvändigt för att förstå och förklara en effekt. Verksamheter och insatser i en sektor kan ha betydelse för måluppfyllelsen inom en annan sektor. Regeringen behöver myndigheter som med ett visst avstånd till genomförandet kan analysera utfall och samband mellan verksamheter. Regeringen avgör hur breda analyser myndigheterna ska göra genom att besluta om myndigheternas uppgifter och specifika uppdrag. Vår genomgång av myndigheternas publikationer visar exempelvis följande:

- Brå lyfter fram vikten av en väl fungerande skola och socialtjänst för att nå målen för kriminalpolitiken.
- Tillväxtanalys lyfter fram vikten av en väl fungerade kapital- och kompetensförsörjning för att nå de näringspolitiska målen.
- Trafikanalys analyserar hur transportsektorn påverkar miljö-, närings-, bostads-, sysselsättnings- och funktionshinderpolitiken.

Myndigheternas omvärldsanalyser och egeninitierade verksamhet utgår från de normer som regeringen angett i myndigheternas instruktioner (se kapitel 3). Detta innebär också att myndigheternas perspektiv riktas in mot en, och i något fall flera, sektorer. Vårdanalys, gör analyser som handlar om vården och omsorgen och IFAU gör analyser och utvärderingar som till viss del är sektorsövergripande. Regeringen kan initiera sektorsövergripande analyser och utvärderingar genom att ge flera analys- och utvärderingsmyndigheter ett gemensamt uppdrag. Vi har inte sett några exempel på att regeringen har använt denna möjlighet de senaste åren. Däremot finns det exempel på att det ingår i ett uppdrag att samverka med andra myndigheter.

Statskontoret kompletterar analys- och utvärderingsmyndigheterna

Statskontoret gör utvärderingar inom alla utgiftsområden på uppdrag av regeringen. Vår genomgång av Statskontorets rapportserie 2015–2017 visar att regeringen använder myndigheten för att analysera och utvärdera verksamheter. Det sker både i sektorer som har och i sektorer som inte har en utvärderingsmyndighet. Totalt publicerade Statskontoret 84 rapporter under perioden.

I tabellen nedan redovisar vi hur de rapporter som Statskontoret har publicerat i sin rapportserie fördelades mellan de departement som tog emot rapporterna 2015–2017. Vi redovisar också vilka analys- och utvärderingsmyndigheter departementen ansvarar för och hur många myndighetsanalyser Statskontoret publicerade. Vid sidan av de rapporter som publiceras i rapportserien skriver Statskontoret också PM i form av kortare utredningar och egeninitierade skrifter i serien Om offentlig sektor. Statskontoret lånar också ut stabsbiträden till Regeringskansliet som utför analys- och utvärderingsarbete.

Tabell 4.1 Statskontorets rapporter 2015–2017 fördelade på ansvarigt departement

Departement	Analys och utvärderingsmyndighet	Rapporter Statskontoret 2015–2017	Myndighetsanalyser 2015–2017
Arbetsmarknadsdepartementet	IFAU	5	
Finansdepartementet	(Statskontoret)	16	1
Försvarsdepartementet	Nej	1	
Justitiedepartementet	BRÅ	12	2
Kulturdepartementet	Kulturanalys	10	6
Miljödepartementet	Nej	1	
Näringsdepartementet	Trafikanalys och Tillväxtanalys	11	1
Socialdepartementet	Vårdanalys, ISF och delvis IFAU	12	2
Utbildningsdepartementet	Delvis IFAU	14	4
Utrikesdepartementet	Nej	2	1
Totalt		84	17

Not. Antalet publicerade rapporter avspeglar inte antalet avslutade regeringsuppdrag under perioden. Det beror på att det kan ingå i ett uppdrag att göra en eller flera delredovisningar. Exempelvis kan Statskontoret få ett uppdrag som innebär att först utvärdera hur en reform implementeras och att vid en senare tidpunkt redovisa vilka effekter reformen har haft.

Försvarsdepartementet, Miljödepartementet och Utrikesdepartementet har ingen egen analys- och utvärderingsmyndighet. Dessa departement tog emot 1–2 rapporter vardera från Statskontoret 2015–2017. Det går alltså inte att säga att departement som inte har en analys- och utvärderingsmyndighet generellt kompenserar detta genom att lägga uppdrag på Statskontoret.

Finansdepartementet tog emot flest rapporter (16) från Statskontoret under perioden. En förklaring till detta är att regeringen i februari 2016 gav Statskontoret i ett uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet som bestod av sju deluppdrag.

De flesta departement som har en analys- och utvärderingsmyndighet tog emot 10–14 rapporter under perioden. Detta visar att Statskontoret är ett komplement till analys- och utvärderingsmyndigheterna. Statskontoret har inte den djupa sakkompetens som analys- och utvärderingsmyndigheterna har. I våra intervjuer med statssekreterare och företrädare för Regeringskansliet har vi frågat

varför regeringen har lagt uppdrag på Statskontoret när de finns en analys- och utvärderingsmyndighet i sektorn. Svaren indikerar att regeringen har värderat Statskontorets kompetens i fråga om organisering och styrning högre än analys- och utvärderingsmyndighetens sektorsspecifika kompetens. En delförklaring är att analys- och utvärderingsmyndigheterna inte alltid täcker ett departements ansvarsområde. Justitiedepartementet ansvarar exempelvis för migrationsfrågor, vilket Brå inte gör.

Vår genomgång av Statskontorets rapporter visar att myndigheten får sektorsövergripande uppdrag som tar sin utgångspunkt i förvaltningspolitiska frågor om styrning och organisering. De kan också avse övergripande frågor som täcker alla sektorer, exempelvis myndigheters lokalisering, arbete mot korruption och åtgärder för att förebygga och minska sjukfrånvaro.

4.1.2 Kunskapsunderlag för utveckling av ny politik

Regeringen behöver kunskap om vilka möjligheter och begränsningar politiken har för att kunna forma ny politik. Sådan kunskap kommer från flera olika källor. Från några analys- och utvärderingsmyndigheter får regeringen kontinuerliga beskrivningar av tillståndet inom området och av utvecklingen i förhållande till regeringens inriktning och de riksdagsbundna målen.

Timing är en viktig faktor vid policyutveckling. Mandatperioderna är fyra år vilket innebär att regeringen inte alltid har tid att förbereda reformer genom att först beställa analyser- och utvärderingar som ska ligga till grund för beslut om en förändrad politik. Ofta tar det upp emot ett år från det att ett utvärderingsuppdrag börjar beredas till dess att regeringen får svar på sina frågor. Regeringen kan också behöva tillsätta en utredning för att kunna ta fram en proposition till riksdagen.

Att det finns en analys- och utvärderingsmyndighet som har byggt upp institutionell kunskap om politikens möjligheter och begränsningar bidrar till att underlätta regeringens arbete. När regeringen av någon anledning behöver förändra en insats finns kunskapsunderlag från analys- och utvärderingsmyndigheterna att tillgå. Våra intervjuer med statssekreterare visar att när ett område inte utvecklats enligt förväntan får departementen frågor från politisk ledning om

vilka underlag och rapporter det finns på området att ta stöd i för förändring. I kraft av den sektorskompetens som analys- och utvärderingsmyndigheter bygger upp över tid kan de bidra med kunskaper från forskning och tidigare utvärderingar.

Forsknings- och kunskapsöversikter för kunskapsbaserad politik

Universitet, högskolor och forskningsinstitut tar fram ny kunskap som i flera fall kan vara relevant för regeringens styrning. För att regeringen ska kunna forma en kunskapsbaserad politik behöver den fånga upp nya forsknings- och utvärderingsresultat. Vidare behöver regeringen få resultaten sammanställda och presenterade på ett sätt som är anpassat till regeringens behov.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan ta fram sådana forsknings- och kunskapsöversikter. Exempelvis har Trafikanalys fått ett antal uppdrag att sammanställa och analysera kunskapsläget vad gäller bland annat person- och godstransporter, arbetspendling och förutsättningar för funktionshindrade.

Vår kartläggning visar att några analys- och utvärderingsmyndigheter arbetar mer aktivt än andra med att ta fram forsknings- och kunskapsöversikter.

Analys- och utvärderingsmyndigheter bygger över tid upp en institutionell kunskap om politikens möjligheter och begränsningar inom en sektor som är värdefull för regeringen. IFAU är ett bra exempel på en analys- och utvärderingsmyndighet som under lång tid byggt upp kunskap om arbetsmarknadspolitikens möjligheter och begränsningar. Vid myndigheten har en miljö byggts upp av forskare som både har kunskap om arbetsmarknadens funktionssätt och förståelse för regeringens behov. Enligt våra intervjuer uppfattas myndigheten som trovärdig och relevant i kraft av sitt oberoende, metodkunnande och sin sektorskompetens. Regeringen och Regeringskansliet drar nytta av den kunskap som byggts upp vid IFAU genom att de återkommande bjuder in myndighetens medarbetare till seminarier om aktuella frågor.

Kvalificerade remissinstanser

Regeringen behöver kvalificerade remissinstanser för att kunna fatta underbyggda beslut om förslag till reformer och ny lagstiftning. Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan bidra till kvalitets-säkringen av sådana förslag genom den sakkunskap och den kunskap som de har byggt upp om hur den statliga styrningen och verksamheten fungerar i en sektor.

De flesta företrädare för Regeringskansliet som vi har intervjuat har uttryckt att deras analys- och utvärderingsmyndighet är en värdefull remissinstans. Myndigheternas sakkunskap och sektorskunnande samt oberoende från genomförandet har nämnts som viktiga egenskaper i remissarbetet. Företrädare för analys- och utvärderingsmyndigheterna har lyft fram att de i sina remissvar tar ställning till de policyförslag som förs fram och att de även kan föra fram alternativa policyförslag. Myndigheterna uppfattar alltså att de har en friare roll i remissarbetet när det gäller att ta ställning till förslag om policyförändringar än när det gäller att ifrågasätta befintlig policy beslutad av regeringen.

4.1.3 Analys- och utvärderingsmyndigheterna bidrar med kunskapsunderlag för att hantera aktuella frågor

Regeringen behöver ha beredskap för att kunna svara på frågor som uppstår i samhällsdebatten. Regeringen behöver ibland statistik som sätter händelser i ett större sammanhang. Det kan också handla om att förklara skeenden och svara på frågor om vad forskningen säger om vilka åtgärder som fungerat tidigare när det gäller att hantera olika problem. Tillväxtanalys har till exempel med kort varsel bidragit med kunskaper om hur ett handelskrig med höjda tullar kan förväntas påverka Sveriges ekonomi, och vilka konsekvenser tidigare uppköp av svenska företag har fått för den svenska ekonomin. Brå ska enligt sin instruktion löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor.

Våra intervjuer visar att skälet till att regeringen vänder sig till myndigheterna i första hand är att de har djup sakkunskap inom ett område. Ett annat skäl är att det inte finns några andra myndigheter med ett sektorsövergripande uppdrag, att myndigheterna ansvarar

för statistik på området och att de har kompetens kring hur mekanismer och politiska åtgärder fungerar i sektorn. Vissa analys- och utvärderingsmyndigheter används ofta för att tillgodose regeringens behov av att få kunskap med kort varsel. Våra iakttagelser visar att Brå och Trafikanalys är myndigheter som i högre grad än andra får i uppdrag av Regeringskansliet att ta fram den typen av kunskapsunderlag. Andra myndigheter har i praktiken inte denna uppgift.

4.2 Underlag för att säkerställa att statens verksamhet bedrivs effektivt

Regeringen behöver analyser och utvärderingar för att kunna leva upp till budgetlagens krav på att hög effektivitet i statlig verksamhet ska eftersträvas och att god hushållning ska iakttas. Att säkerställa effektivitet i statsförvaltningen är också något som regeringen i praktiken gör för att styra. Det är också en del av uppgiften att redovisa resultat till riksdagen. Uppgiften kan till stor del sägas föregå eller ligga till grund för de andra uppgifterna. I detta avsnitt analyserar vi regeringens behov av kunskapsunderlag för att

- säkerställa att statlig verksamhet bedrivs effektivt
- bedöma om det finns skäl att fördela om resurser mellan olika verksamheter.

4.2.1 Ovanligt att analys- och utvärderingsmyndigheter analyserar om verksamhet bedrivs effektivt

Vår kartläggning av analys- och utvärderingsmyndigheterna som redovisas i kapitel 3 visar att myndigheterna sällan utvärderar om en verksamhet eller åtgärd bedrivs kostnadseffektivt. Det beror både på att regeringen inte lägger sådana uppdrag på myndigheterna och på att myndigheterna själva inte initierar sådana studier i någon större utsträckning.

I fokus för myndigheternas utvärderingar står oftast en verksamhets eller åtgärds effekter och måluppfyllelse. Det är ovanligt att analys- och utvärderingsmyndigheterna analyserar om genomförandemyndigheten har organiserat en verksamhet på ett effektivt sätt, eller om kostnaderna för att utföra olika uppgifter är rimliga. Flera av de

myndighetsföreträdare som vi har intervjuat bedömer att sådana frågeställningar ligger utanför myndighetens kompetens. Vidare har de angett att de är måna om att upprätthålla goda relationer till genomförandemyndigheterna. Det kan vara nog så känsligt att redovisa slutsatser om att en åtgärd som en myndighet ansvarar för bedrivs effektivt. Att dessutom gå ett steg längre och ifrågasätta hur en annan myndighetsledning styr sin myndighet skulle, enligt uppgift, kunna leda till att myndigheten sluter sig vilket skulle göra det svårt att bedriva den typ av utvärderingar som myndigheterna uppfattar som sitt huvuduppdrag.

Regeringen har behov av underlag med fokus på effektivitet. Det visar sig i att ISF och Vårdanalys har i uppgift att granska effektivitet. Genom att regeringen har gett ISF ett uppdrag att utföra effektivitetsgranskningar har regeringen säkerställt att det sker en kontinuerlig granskning av om bl.a. Försäkringskassan arbetar kostnadseffektivt. En genomgång av ISF:s rapportserie visar tydligt att myndigheten granskar om myndigheterna arbetar kostnadseffektivt.³ Försäkringskassans förvaltningsanslag uppgår till 8,7 miljarder kronor 2018. Regeringen har exempelvis gett ISF i uppdrag att redogöra för huruvida Försäkringskassans arbete för att effektivisera socialförsäkringens administration är ändamålsenlig och om myndighetens arbete skapar förutsättningar för en verksamhet som rymms inom de ekonomiska ramar som regeringen beslutat.⁴ Vårdanalys har inte granskat om de statliga myndigheterna inom sitt verksamhetsområde arbetar kostnadseffektivt i samma utsträckning. Den verksamhet som dessa myndigheter bedriver har en annan karaktär än den som myndigheterna inom socialförsäkringsområdet bedriver. Vårdanalys har inriktat sin verksamhet på att utvärdera effekter av statliga insatser.

³ Som exempel kan nämnas att ISF under 2017 publicerade följande rapporter med ett tydligt effektivitetsgranskingsperspektiv: Effektiviteten i Försäkringskassans ärendehandläggning – En granskning av resurseffektiviteten vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter åren 2010–2013 med DEA-metoden (ISF 2017:10). Försäkringskassans produktivitet och effektivitet 2016 – En redovisning av utvecklingen (ISF 2017:04).

⁴ Regeringsbeslut 2010-11-18. S2010/8272/SF (delvis).

4.2.2 Regeringskansliet tar fram underlag inför beslut om omprioriteringar

I första hand är det Regeringskansliet som tar fram analysunderlag som ligger till grund för regeringens beslut om att göra omprioriteringar mellan utgiftsområden, och mellan verksamheter inom ett utgiftsområde. Det görs inom ramen för den årliga budgetprocessen och ramberedningen av budgeten. Regeringen kan använda analys- och utvärderingsmyndigheterna genom att ge dem uppdrag att göra analyser som ska ligga till grund för överväganden om att minska anslag mellan två budgetår i syfte att frigöra utrymme för andra reformer. Vi har inga tydliga iakttagelser om att regeringen utnyttjar analys- och utvärderingsmyndigheterna på detta sätt, vilket inte behöver betyda att det inte förekommer. Resultatet av analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet kan användas tillsammans med andra relevanta underlag som grund för regeringens överväganden.

Vi har sett exempel på att en analys- och utvärderingsmyndighet fört fram att det behövs resursförstärkningar inom en sektor. Kulturanalys har bedömt att stödet till det professionella kulturlivet behöver förstärkas för att de kulturpolitiska målen ska uppnås i högre grad.⁵ Myndigheten har bl.a. visat att regeringens sätt att räkna om anslag till länsteatrar inte kompenserar för ökade verksamhetskostnader över tid. Enligt myndigheten är det angeläget att se över strukturella förutsättningar som anslagsutformning och effektivitetskrav vid anslagsomräkningen om de kulturpolitiska målen ska vara vägledande.⁶

⁵ Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 17, s. 59.

⁶ Kulturanalys 2017 – En lägesbedömning i förhållande till de kulturpolitiska målen, rapport 2017:2, s. 10.

4.2.3 Regeringen kan använda Statskontoret och ESV för analyser av effektivitet

Regeringen använder i viss utsträckning Statskontoret och ESV för att analysera om andra myndigheter bedriver sin verksamhet effektivt.

Statskontoret utvärderar om statlig verksamhet organiseras och styrs effektivt

Det är vanligt att Statskontoret får uppdrag som går ut på att analysera om en verksamhet genomförs, styrs eller organiseras på ett ändamålsenligt sätt. De myndighetsanalyser som Statskontoret gör på uppdrag av regeringen är ett exempel på detta.

Statskontoret beskriver att myndighetsanalyserna syftar till en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. I första hand är myndighetsanalysmodellen inriktad på att analysera en myndighets resultat. Det ingår även att analysera vilka myndighetsinterna faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna leva upp till kravet på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt. Det ingår inte i modellen att göra en samlad bedömning av om den studerade myndighetens verksamhet är kostnadseffektiv.⁷

Sedan 2009 har Statskontoret redovisat ett fyrtiotal myndighetsanalyser enligt en modell som myndigheten har utvecklat på uppdrag av regeringen. Syftet med uppdraget var att modellen ska bidra till att utveckla och stödja regeringens årliga arbete med resultatstyrning av myndigheter. I tabell 4.1 redovisar vi hur många myndighetsanalyser olika departement tog emot 2015–2017.

Regeringen använder inte ESV i särskilt hög grad för analys av effektivitet i verksamheter

En av ESV:s uppgifter är att bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Regeringen kan lägga uppdrag på ESV i syfte att få underlag som kan belysa möjligheterna att bedriva statlig verksamhet mer effektivt. De senaste

⁷ Se också Statskontoret, 2008:17, Modell för myndighetsanalyser.

åren har regeringen inte gett ESV sådana uppdrag i någon större utsträckning även om det förekommer. ESV har exempelvis fått ett uppdrag i sitt regleringsbrev för 2018 att analysera sameskolans kostnadsutveckling.⁸ De uppdrag som ESV fått har framför allt bestått i att ta fram underlag som gör det möjligt att jämföra myndigheters administrativa kostnader, exempelvis *Nyckeltal för statlig lokalförsörjning, 2017:49*. Myndigheten har haft uppdrag som syftar till att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. ESV har också fått uppdrag som syftar till att främja myndigheternas eget arbete med effektivisering av sin verksamhet samt att ta fram metodstöd vid genomförande av effektiviseringar.⁹ Vidare har ESV haft flera uppdrag som avser myndigheters arbete med digitalisering.¹⁰ Under 2018 tar den nyinrättade Digitaliseringsmyndigheten över uppgifter som ESV har haft inom området digitalisering. ESV ska årligen fastställa ekonomiadministrativa värden för varje statlig myndighet, vilket ger underlag till regeringen om myndigheternas förvaltning.

Uppdragen till ESV har i stor utsträckning myndigheter som målgrupp, vilket följer av att ESV ska stödja myndigheter inom sitt verksamhetsområde. De är i mindre utsträckning kunskapsunderlag till regeringen om effektiviteten i statlig verksamhet.

4.2.4 Riksrevisionen tillgodoser delar av regeringens behov

Riksrevisionen ska granska om statlig verksamhet bedrivs effektivt. I och med att Riksrevisionen är riksdagens myndighet kan regeringen inte lägga några uppdrag på myndigheten. De granskningar som Riksrevisionen genomför kan dock till viss del tillgodose regeringens behov av att säkerställa att statlig verksamhet bedrivs kostnads-effektivt.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Ekonomistyrningsverket.

⁹ Se ESV:s rapporter: Effektivisering i statsförvaltningen 2016:59, Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus 2014:54, Effektivisering av kärnverksamheter 2014:59. ESV fick också i december 2017 ett regeringsuppdrag att ta fram ett metodstöd vid genomförande av effektiviseringar i statsförvaltningen, se www.esv.se.

¹⁰ Se ESV:s rapporter: Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad 2018:30, Digitaliseringen av det offentliga Sverige 2017:13, Fördjupat it-kostnadsuppdrag, 2015:64.

I sin effektivitetsrevision granskar Riksrevisionen förhållanden som rör statens budget, genomförande och den statliga verksamhetens åtaganden och resultat. Myndighetens mål är att granskningsverksamheten ska bidra till en utveckling som gör att staten, för allmänhetens bästa, får ett effektivt utbyte av sina insatser.¹¹

De tre riksrevisorerna beslutar om vilka granskningar som myndigheten ska genomföra. Besluten tas baserat på en sammanvägd bedömning av relevans, väsentlighet, mervärde och genomförbarhet. Huruvida något är relevant bedömer Riksrevisionen bl.a. utifrån om det finns indikationer på att en verksamhet är ineffektiv. Väsentlighet kan avse verksamheter som hanterar stora ekonomiska eller andra värden och mervärde att en granskning ska kunna tillföra ny information.

Riksrevisionen granskar all statlig verksamhet. Frågan om huruvida statlig verksamhet bedrivs kostnadseffektivt är ett av flera perspektiv som myndigheten kan välja att inrikta sina granskningar på. Det breda uppdraget gör att myndigheten inte har möjlighet att bygga upp sektorsspecifik kompetens på samma sätt som analys- och utvärderingsmyndigheterna har.

Vår genomgång av Riksrevisionens rapporter 2015–2017 visar att några av myndighetens granskningsrapporter hade en tydlig inriktning på att granska hur effektivt myndigheter utför sina uppdrag.¹² I årsredovisningen för 2017 redovisar Riksrevisionen att 22 procent av de 50 granskningsrapporter som myndigheten publicerade under året var inriktade på budgetlagens mål om hushållning av statliga resurser och att 28 procent av rapporterna var inriktade på resursutnyttjande. De resterande 50 procenten av rapporterna var inriktade på måluppfyllelse och samhällsnytta. En rapport kan ha flera inriktningar.

Riksrevisionen överlämnar sina rapporter till riksdagen. Regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen där den redovisar vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens granskning. Därefter tar riksdagen ställning till granskningsrapporten, regeringens skrivelse och eventuella motioner som väckts i ärendet.

¹¹ Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se

¹² Två tydliga exempel är rapporterna *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation* (RiR 2017:16) och *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke* (RiR 2017:23).

4.3 Regeringens behov av underlag för rapportering till riksdagen

Regeringen behöver olika typer av kunskapsunderlag för att redovisa vilka resultat som uppnåtts till riksdagen. Enligt budgetlagen ska redovisningen göras i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat för områdena. Resultatinformationen ska vara tillräcklig för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens budgetförslag.

Finansutskottet har uttryckt att regeringen bör fortsätta att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen. Bland annat bör resultatredovisningen koncentreras till faktiskt uppnådda resultat i förhållande till de av riksdagen beslutade målen och de resultat som har störst betydelse för budgetförslagen.¹³

4.3.1 Myndigheters resultatinformation behöver bearbetas för att regeringen ska kunna redovisa till riksdagen

Regeringens redovisning till riksdagen baseras huvudsakligen på offentlig statistik, myndigheters årsredovisningar och annan information från myndigheter. Även utredningar och andra källor är central information.

För att regeringen ska kunna göra en tydlig och relevant redovisning till riksdagen behöver den samlade resultatinformationen bearbetas. En orsak är att de resultat som myndigheter redovisar för sin verksamhet inte är direkt överförbara till riksdagens mål för utgiftsområdena. Vidare behöver information sammanställas och analyseras när det är flera myndigheter och aktörer som delar på ansvaret för politikens genomförande. Regeringen behöver också kunna väga in effekter som andra styrmedel än myndigheters verksamhet ger upphov till i sin redovisning. Det kan till exempel vara regleringar som regeringen har beslutat om. Stora delar av detta arbete utförs av Regeringskansliet. Men regeringen använder sig även av analys- och utvärderingsmyndigheter för att bearbeta, göra sammanställningar och analyser av resultatinformation som tas fram för ett utgiftsområde. Riksdagen är, som framgått av kapitel 2, intresserad av information om vad som händer i samhället, samlade effekter, och om huruvida statliga insatser har påverkat målen. Det

¹³ Prop. 2016/17:1, utg. omr. 4, s. 17.

är regeringens uppgift att göra den samlade bedömningen av utvecklingen och måluppfyllelsen.

4.3.2 Tre myndigheter tar fram underlag för redovisning av måluppfyllelse i förhållande till riksdagens mål

Vår genomgång av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna för 2016–2018 visar att regeringen har använt analyser och utvärderingar som alla sju analys- och utvärderingsmyndigheter har gjort för att redovisa effekter av statens verksamhet.

Av de sju myndigheterna använder regeringen främst Brå, Trafikanalys och Kulturanalys för att bearbeta resultatinformation som beskriver hur statens insatser inom ett utgiftsområde har bidragit till att nå riksdagens mål.

Ett skäl till att regeringen använder dessa myndigheter för att bearbeta resultatinformation till sin redovisning till riksdagen är att de har till uppgift att ha en överblick över en viss sektor och att det inte finns någon annan myndighet som är oberoende och som har ett uppdrag som täcker hela utgiftsområdet. Inom de utgiftsområden som Vårdanalys, Tillväxtanalys, ISF och IFAU har ansvar för att analysera och utvärdera har regeringen valt att använda genomförandemyndigheter för motsvarande uppgifter.

Brå, Trafikanalys och Kulturanalys ska enligt sina instruktioner ta fram årliga rapporter som regeringen använder i sin redovisning till riksdagen. Stora delar av den uppföljningsinformation som tas fram är utfallsinformation som beskriver förändringar i samhället. Brås nationella trygghetsundersökning är ett centralt underlag för regeringens redovisning i budgetpropositionen. Trafikanalys gör en årlig uppföljning av de transportpolitiska målen baserad på analyser av egen statistik, utredningar och underlag från andra myndigheter. Kulturanalys ska varje år enligt sin instruktion redovisa en samlad uppföljning av de kulturpolitiska målen, baserad på de analyser, utvärderingar och bedömningar som myndigheten har gjort.¹⁴

¹⁴ Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

Utveckla indikatorer för regeringens redovisning

Brå och Trafikanalys tar fram indikatorer som regeringen använder i sin redovisning till riksdagen. Trafikanalys räknar exempelvis varje år fram en indikator (internaliseringsgraden) som regeringen använder för att redovisa hur stor del av sina samhällsekonomiska kostnader olika transportmedel bär.

År 2012 fick Kulturanalys i uppdrag av regeringen att analysera hur kvalitativa och kvantitativa indikatorer kan utvecklas för att utvärdera effekterna av den nationella kulturpolitiken. Baserat på detta uppdrag har myndigheten utvecklat en modell som man använder för att göra en årlig bedömning av i vilken utsträckning de kulturpolitiska målen nås. I modellen bryter Kulturanalys ned det kulturpolitiska målet i ett självständighetsmål, ett delaktighetsmål och ett samhällsmål. Regeringen redovisar Kulturanalys bedömningar om måluppfyllelsen i sin redovisning till riksdagen, men har valt att inte följa Kulturanalys övergripande modell.

Ett annat exempel på att regeringen använder analys- och utvärderingsmyndigheternas metod- och områdeskompetens för att utveckla sin redovisning är att Trafikanalys på uppdrag av regeringen har tagit fram ett förslag på hur regeringen kan utveckla sin struktur på redovisningen till riksdagen.¹⁵

4.4 Sammanfattande iakttagelser

I detta avsnitt redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser av regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser som är oberoende i förhållande till genomförandet av politiken och som har djupa sak och metodkunskaper.

- Regeringen har behov av analyser och utvärderingar som stöd för att utföra sina uppgifter att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat till riksdagen. Regeringen har ett grundläggande behov inom alla sektorer, men behovets omfattning och karaktär varierar mellan olika områden.

¹⁵ I september 2016 fick Trafikanalys i uppdrag att se över de transportpolitiska preciseringarna och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen, respektive att föreslå transportpolitiska preciseringar avseende trafiksäkerhet (N2016/05492/TS). Uppdragen har avrapporterats och bereds i Regeringskansliet.

- Regeringen använder analys- och utvärderingsresurser med djupa sak- och metodkompetenser, ett sektorsperspektiv och en oberoende ställning i förhållande till genomförandet av politiken.
- Regeringens behov av analysresurser med dessa egenskaper är större i komplexa områden och i områden där regeringen har ett kunskapsunderskott i förhållande till professioner och myndigheter som ansvarar för att genomföra politiken.
- Regeringen har nytta av oberoende analys och utvärderingsresurser som kontinuerligt bygger upp erfarenheter och kunskap om politikens genomförande i olika sektorer.
- Regeringen behöver oberoende resurser som tar fram underlag för att pröva behovet av omprövning, om verksamheter bedrivs kostnadseffektivt och för att bedöma sektorsövergripande effekter.
- Regeringen kan använda oberoende analys- och utvärderingsresurser för att ta fram underlag för regeringens bedömning av måluppfyllelse och redovisning till riksdagen.

5 Inom vilka områden behövs oberoende analys- och utvärderingsresurser?

I detta kapitel gör vi en översiktlig analys av om regeringen har behov av analys- och utvärderingsresurser utan genomförandeansvar i fler sektorer. Vi gör analysen utifrån tre kriterier som uttrycker regeringens behov. I kapitel 6 tar vi ställning till om behovet av en oberoende analys- och utvärderingsresurs är tillräckligt omfattande för att motivera en särskild resurs, och hur denna bör organiseras. De uppgifter som redovisas i kapitel 5 utgår från beskrivningar i budgetpropositionen för 2018 och berörda myndigheters instruktioner och årsredovisningar.

Vi har valt att utgå från utgiftsområdena i statens budget i vår analys. Det är den indelning som riksdagen och regeringen använder för behandling av och beslut om statens budget. Vidare används utgiftsindelningen som grund för överväganden och beslut om prioriteringar mellan olika områden. Dessutom redovisar regeringen resultat till riksdagen med utgiftsområdena som indelningsgrund.

5.1 Kriterier för att bedöma regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser

I kapitel 4 konstaterade vi att regeringen har behov av analys- och utvärderingsresurser med djupa sak- och metodkompetenser, ett sektorsperspektiv och en oberoende ställning i förhållande till genomförandet av politiken för att genomföra sina uppgifter. Vi konstaterade också att regeringens behov av analysresurser med dessa egenskaper är särskilt stort i komplexa områden och i områden där regeringen har ett kunskapsunderskott i förhållande till professioner

och myndigheter som ansvarar för att genomföra politiken. En annan central faktor som har betydelse för regeringens behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs är ett områdes ekonomiska omfattning. Det kan finnas stora utvärderingsbehov inom områden som inte har en stor ekonomisk omfattning exempelvis att området har stor betydelse för samhället.

Baserat på dessa iakttagelser bedömer vi att det finns en särskild grund för analys- och utvärderingsresurser, med egenskapen att resurserna ska vara oberoende från genomförandet inom områden

- där staten har omfattande utgifter,
- där det finns en dominerande myndighet eller stark profession som genomför politiken,
- som är komplexa.

När dessa kriterier är uppfyllda har det betydelse om regeringen behöver ett stadigvarande stöd. Det har också betydelse om området kännetecknas av bestående samhällsproblem som kräver insatser från staten. Vi ser inte att detta är en egen bedömningsgrund men det påverkar ställningstagandet om det behövs stadigvarande resurser eller inte.

Vi har utformat tre kriterier som stöd för vår analys av om regeringen behöver analys- och utvärderingsresurser inom fler sakområden än i dag.

Omfattande utgifter. Området är ett stort utgiftsområde med stor ekonomisk omfattning. Vi har definierat detta som att utgifterna inom utgiftsområdet överstiger 25 miljarder kronor (vilket motsvarar cirka hälften av utgiftsområdena).

Dominerande myndighet eller stark profession. Det finns en dominerande myndighet som har ett informationsövertag vid genomförandet av politiken. Ett sådant område är svårare för regeringen med stöd av Regeringskansliet att analysera utan stöd. Området kan också ha mycket stora myndigheter (tiotusen anställda eller mer). På motsvarande sätt kan områden med en stark profession göra att sektorsintressen har ett informationsövertag i förhållande till regeringen.

Komplex område. Området är komplext på så sätt att forskning och annan information om sektorns funktionssätt och statens styr- och möjligheter behöver tolkas och översättas och att mäta måluppfyllelse är komplext. Regeringen styr i hög grad via reglering och ekonomiska stimulanser och de samhällsekonomiska effekterna är stora. Det behövs en upparbetad expertis för att förstå och bedöma området. Områdets komplexitet handlar också om genomförandet och om att staten är beroende av andra aktörer såsom kommuner, landsting, EU och privat sektor för genomförandet av politiken.

5.2 Hälften av statsbudgeten täcks av oberoende analys- och utvärderingsresurser

Av statsbudgetens 27 utgiftsområden täcker de analys- och utvärderingsmyndigheter som omfattas av vårt uppdrag stora delar av elva områden. Budgeten för dessa områden motsvarar 591 miljarder kronor, det vill säga ungefär hälften av statens budget 2018. Ett område, utbildning och universitetsforskning, täcks delvis av IFAU. Vi behandlar detta område i avsnitt 5.3.

I tabellen nedan redovisas vilka utgiftsområden analys- och utvärderingsmyndigheterna täcker och statens budget för områdena 2018.

Tabell 5.1 Utgiftsområden som huvudsakligen täcks av en analys- och utvärderingsmyndighet

Utgiftsområde	Utgifter 2018 (mnkr)	Myndighet
Uo 4 Rättsväsendet	45 777	Brå
Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	77 696	Vårdanalys
Uo 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 615	ISF
Uo 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 636	ISF
Uo 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	94 586	ISF
Uo 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	74 084	IFAU
Uo 16 Utbildning och universitetsforskning	77 966	IFAU
Uo 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15 880	Kulturanalys
Uo 19 Regional tillväxt	3 922	Tillväxtanalys
Uo 22 Kommunikationer	56 419	Trafikanalys
Uo 24 Näringsliv	7 371	Tillväxtanalys
Summa	591 000	

5.2.1 Områden med analys- och utvärderingsresurser uppfyller våra kriterier

Vi har gjort en översiktlig analys av i vilken utsträckning de områden som analys- och utvärderingsmyndigheterna täcker uppfyller våra kriterier. Den visar att alla områden uppfyller minst ett kriterium. De utgiftsområden som Brå, IFAU, ISF, Trafikanalys och Vårdanalys täcker uppfyller alla tre kriterier. De områden som Kulturanalys och Tillväxtanalys ansvarar för uppfyller kriteriet komplext område. Att ett kriterium är uppfyllt kan vara tillräckligt för att regeringen ska behöva ha en oberoende analys- och utvärderingsresurs med sakkompetens.

Socialförsäkringsområdet

Budgeten för de tre utgiftsområden som tillsammans utgör socialförsäkringssystemet uppgår till 232 miljarder kronor 2018. Det motsvarar ungefär en fjärdedel av statens budget för 2018. Till det kommer utgifter inom ramen för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget på 309 miljarder kronor. Inom området finns två stora myndigheter, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Tillsammans arbetar knappt 15 000 personer på de båda myndigheterna. Pensions- och socialförsäkringssystemen är komplexa och har kopplingar till andra offentligt finansierade verksamheter. Vi bedömer därför att området uppfyller samtliga tre kriterier som vi använder för att bedöma om regeringen har behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs.

Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Budgeten för utgiftsområde 9 Hälsövård, sjukvård och social omsorg uppgår till 77,7 miljarder kronor 2018. Den offentliga sektorns samlade utgifter inom området är avsevärt högre eftersom verksamheten i hög grad utförs och finansieras av andra huvudmän än staten. Regeringen styr området genom regler, ekonomiska stimulanser, forskning och utbildning. Det finns flera starka professioner

inom sektorn. Vi bedömer att området uppfyller kriterierna omfattande utgifter, dominerande myndighet eller profession och komplext område.

Arbetsmarknad och arbetsliv

Budgeten för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv uppgår till 74 miljarder kronor 2018. Arbetsförmedlingen, som ansvarar för huvuddelen av politikens genomförande, är en stor och i sektorn dominerande myndighet. Området är komplext och det är svårt att mäta effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknadspolitiken har nära kopplingar till andra offentligt finansierade verksamheter. Vi bedömer att området uppfyller samtliga tre kriterier som vi använder för att bedöma om regeringen har behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs. Inom området finns sedan 1 juni 2018 Myndigheten för arbetsmiljökunskap som har till uppgift att bland annat vara kunskapscentrum för frågor om arbetsmiljö.¹

Kommunikationer

Budgeten för utgiftsområde 22 Kommunikationer uppgår till 56 miljarder kronor 2018. Den nationella infrastrukturplanen för 2018–2029 motsvarar en satsning på motsvarande 700 miljarder kronor.² Statens beslut om infrastrukturinvesteringar bygger på en komplex planeringsprocess där olika transportslag och behov vägs samman, bland annat med hjälp av samhällsekonomiska analyser. Den offentliga sektorn finansierar huvuddelen av den infrastruktur som används för transporter. Däremot utförs transporter till stor del av privata aktörer. Det är svårt att mäta effekter av statliga insatser och regeringen använder många olika typer av styrmedel för att uppnå de transportpolitiska målen. Inom området finns flera stora och i sektorn dominerande myndigheter. Vi bedömer att området uppfyller samtliga tre kriterier som vi använder för att bedöma om regeringen har behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs.

¹ Förordning (2018:254) med instruktion för Myndigheten för arbetsmiljökunskap.

² Skr. 2017/18:278, Nationell plan för transportinfrastrukturen 2018–2029.

Rättsväsendet

Budgeten för utgiftsområde 4 Rättsväsendet uppgår till 46 miljarder kronor 2018. Inom området finns flera stora och inom sektorn dominerande myndigheter. Det finns också flera starka professioner inom sektorn. Området är komplext. Regeringen behöver ha ett helhetsgrepp över insatser inom hela rättskedjan för sin styrning, och det är svårt att mäta effekter av statens insatser. Vi bedömer att området uppfyller samtliga tre kriterier som vi använder för att bedöma om regeringen har behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs.

Kultur, medier, trossamfund och fritid

Budgeten för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid uppgick till 16 miljarder kronor 2018. Området uppfyller därmed inte vårt kriterium omfattande utgifter. Inom området finns många olika myndigheter och organisationer. Vi bedömer att det inte finns någon myndighet eller profession som är tillräckligt dominerande för att det kriteriet ska vara uppfyllt. Däremot uppfyller kulturområdet kriteriet komplext område. Det beror på att regeringen i hög grad styr området via bidragsgivning, reglering och utbildning. Vidare behövs det en upparbetad expertis för att förstå och bedöma området. Områdets komplexitet handlar också om att staten är beroende av andra aktörer såsom kommuner, landsting, och privat sektor för genomförandet av politiken.

Näringsliv och regional tillväxt

Budgeten för utgiftsområde 19 Regional tillväxt och utgiftsområde 24 Näringsliv uppgår sammanlagt till 11 miljarder kronor 2018. Området uppfyller därmed inte vårt kriterium omfattande utgifter. Däremot kan den politik som bedrivs på området få stora samhällsekonomiska effekter. Att närings- och tillväxtpolitiken fungerar effektivt är också avgörande för möjligheten att finansiera offentlig verksamhet. Vi bedömer inte att kriteriet dominerande myndighet eller profession är uppfyllt. Däremot är kriteriet komplext område uppfyllt. Genomförandet av politiken är uppdelat på många olika

aktörer, både på nationell och på regional nivå, och består av myndigheter, stiftelser och statliga bolag. Vidare består regeringens styrmedel i hög utsträckning av reglering, ekonomiska stimulanser och satsningar på forskning och utveckling. Detta gör att regeringens styrning och uppföljning av politiken är komplex.

5.3 Analys av behovet av analys- och utvärderingsresurser i övriga områden

Vi bedömer att det finns fem utgiftsområden där det är tydligt att regeringen inte har något behov en oberoende och sektorsanknuten analys- och utvärderingsresurs. Skälet till det är att staten inte bedriver någon egentlig verksamhet inom området, eller att den ekonomiska omfattningen är begränsad. Det gäller följande utgiftsområden:

- utgiftsområde 1, Rikets styrelse (14,5 miljarder kronor)
- utgiftsområde 5, Internationell samverkan (2,0 miljarder kronor)
- utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner (111,4 miljarder kronor)³
- utgiftsområde 26, Statsskuldräntor (11,4 miljarder kronor)
- utgiftsområde 27, Avgiften till Europeiska unionen (39,5 miljarder kronor).

Tolv utgiftsområden återstår för vår analys. Nedan analyserar vi utgiftsområdena i storleksordning och bedömer i vilken utsträckning kriterierna är uppfyllda. Vi redovisar också kort vilka analys- och utvärderingsresurser det finns i dag.

³ Huvuddelen av utgiftsområde 25 avser statlig finansiering av det kommunala utjämnings-systemet.

5.3.1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Budgeten för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppgår till sammanlagt 78 miljarder kronor 2018. Utgiftsområdet omfattar områdena förskola och grundskola, gymnasieutbildning, kommunernas vuxenutbildning, eftergymnasial utbildning, universitet och högskolor och forskning.

Alla kriterier är uppfyllda

Området uppfyller vårt kriterium omfattande utgifter. Forskare och lärare är starka professioner. Området lever därmed även upp till vårt kriterium dominerande myndighet eller profession. Vi bedömer också att området lever upp till vårt kriterium komplext område. Utbildning och forskning genomförs av flera olika utförare i såväl statlig som kommunal och privat regi med statlig reglering.

Flera analys- och utvärderingsresurser utan genomförandeansvar

Inom området finns flera myndigheter med uppföljnings- eller granskningsansvar, IFAU, Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Skolverket är förvaltningsmyndighet inom skolområdet. Det ingår i myndighetens uppgifter att bedriva uppföljning och utvärdering för att öka kunskapen om hur verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ansvarar även för flera genomförandeuppgifter inom området.

Det finns tre myndigheter utan genomförandeansvar. UKÄ ansvarar för uppgifter i fråga om kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning och tillsyn. Myndigheten ska ansvara för granskning av hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor. IFAU utvärderar effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet samt effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Skolforskningsinstitutet bidrar till kvalitetssäkring av skolans verksamhet genom att systematiskt sammanställa och sprida forskningsresultat.

Översyn av områdets analys- och utvärderingsresurser

I juni 2018 föreslog 2017 års skolmyndighetsutredning att myndighetsstrukturen inom skolområdet bör reformeras. Förslaget innebär förenklat att Skolverkets, Skolinspektionens och Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhet oförändrade förs över till en ny myndighet. Uppföljning och utvärdering ska enligt förslaget stärkas.⁴

Inom universitets- och högskoleområdet pågår en utredning med uppgift att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.⁵ I utredningens direktiv skriver regeringen att det görs en omfattande uppföljning och utvärdering av lärosätenas verksamhet. Det finns dock anledning att se över om denna uppföljning och utvärdering görs av relevanta delar av verksamheten och om regering och riksdag har tillräckligt underlag för att kunna fatta väl avvägda beslut.

5.3.2 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Budgeten för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppgår sammanlagt till 53,8 miljarder kronor 2018. Området omfattar det militära försvaret, samhällets krisberedskap samt strålsäkerhet och elsäkerhet.

Alla kriterier är uppfyllda

Området uppfyller vårt kriterium omfattande utgifter. Området lever också upp till kriteriet om dominerande myndighet. Det militära försvaret har en dominerande myndighet, Försvarsmakten, med närmare 19 000 anställda och en stark profession, militärer. Det kan behövas specialister som översätter och tolkar olika information från Försvarsmakten och också de andra försvarsmyndigheterna.

Området lever upp till kriteriet komplext område. Det militära försvaret har kopplingar till försvarsindustri, långsiktiga planeringshorisonter och omfattande investeringar. Samhällets krisberedskap har en komplex styrkedja, omfattar samtliga delar av samhället och är därmed komplext.

⁴ SOU 2018:41, Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.

⁵ Dir 2017:46, Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten.

Försvarsberedningen har konstaterat att planeringen för totalförsvaret är en omfattande verksamhet. Med en ökad ambitionsnivå och utökade ekonomiska resurser är det viktigt att säkerställa förbättrad förmåga att hantera beredskapshöjningar, krigsfara och krig samt att skattemedel används på ett effektivt sätt med nödvändig transparens. Beredningen konstaterade vidare att det finns ett behov av uppföljning och utvärdering av genomförd planering och verksamhet och att totalförvarsområdet, trots omfattning, anslags-tilldelning och komplexitet, saknar en självständig och oberoende utvärderingsinstans.⁶

Försvarsberedningen föreslog att en självständig instans bör inrättas med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet och inom det militära och det civila försvaret. Beredningen framförde att en sådan instans bör ha som främsta uppgift att utvärdera måluppfyllelsen för totalförsvaret samt uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Därutöver bör en viktig uppgift vara att följa upp effektivt nyttjande av skattemedel. Uppgiften bör omfatta att granska, analysera och utvärdera verksamheterna inom bl.a. Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, länsstyrelserna samt kommuner och landsting. Vidare ansåg beredningen att uppdraget även bör omfatta aktörernas relationer till näringslivet. Försvarsunderrättelseverksamhet föreslogs undantas.⁷

Om styrningen och organiseringen uttryckte Försvarsberedningen följande:

Det är viktigt att en utvärderings- och uppföljningsinstans är fristående från den verksamhet den ska granska samt att den har förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till försvars- och utrikessekretess. Vidare är det viktigt att instansen kan genomföra löpande granskning och uppföljning samt har möjlighet att initiera utvärderingar på egen hand. I ljuset av detta anser beredningen att en självständig utvärderings- och uppföljningsinstans för totalförsvaret ska etableras som en egen ny myndighet.⁸

Kostnaderna för en ny myndighet bedömdes uppgå till cirka 50 miljoner kronor per år.

⁶ Ds 2017:66, Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, s. 213.

⁷ Ds 2017:66, s. 213–214.

⁸ Ibid., s. 114.

Ingen renodlad analys- och utvärderingsresurs

Inom Försvarsområdet finns flera myndigheter med analys- och utvärderingsuppgifter exempelvis Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och MSB. Dessa myndigheter har också genomförandeuppgifter. Dessutom finns forskning vid FOI och Försvarshögskolan.

5.3.3 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Budgeten för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppgår sammanlagt till 43 miljarder kronor 2018.

Alla kriterier är uppfyllda

Området uppfyller därmed vårt kriterium omfattande utgifter. Biståndsområdet uppfyller även kriteriet komplext område. Verksamheten bedrivs i 35 olika länder, i egen regi och genom samarbete med organisationer och andra länder. Att mäta långt bort liggande effekter av statens insatser är komplicerat. Likaså är det komplicerat att mäta måluppfyllelse. Regeringen behöver analyser baserade på djupa sakkunskaper för att kunna styra och följa området. Huruvida biståndsområdet uppfyller kriteriet dominerande myndighet eller stark profession kan diskuteras. Sida med sina 700 anställda är inte en tillräckligt stor myndighet för att leva upp till vårt kriterium. Däremot kan kriteriet sägas vara uppfyllt i och med att det finns internationella normer och värderingar som är styrande för synen på hur biståndsverksamhet ska genomföras.

Regeringen har tillgång till en oberoende analys- och utvärderingsresurs med sektorskompetens i form av EBA. Verksamheten bedrivs i kommittéform och kan därmed inte tillgodose samtliga behov som regeringen har för att fullgöra sina uppgifter, exempelvis behov av löpande stöd i olika frågor.

5.3.4 Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanländas etablering

Budgeten för utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering uppgår sammanlagt till 25,6 miljarder kronor 2018.

Två av tre kriterier är uppfyllda

Området som helhet, som består av två verksamhetsområden som kan analyseras var för sig, uppfyller vårt kriterium omfattande utgifter. Huvuddelen av medlen avser nyanlända invandrades etablering och består framför allt av kommunersättningar vid flyktingmottagning (19,2 miljarder kronor). Vi bedömer att båda områdena uppfyller kriteriet komplext område. Däremot är kriteriet dominerande myndighet eller stark profession inte uppfyllt.

Ingen renodlad analys- och utvärderingsresurs

Utgiftsområdet omfattar integrationspolitik, politik mot diskriminering och jämställdhetspolitik. Det finns ingen renodlad analys- och utvärderingsmyndighet inom området. IFAU utvärderar vissa aspekter som rör integration och nyanländas etablering inom arbetsmarknad, utbildning och socialförsäkring. De myndigheter som har analys- och utvärderingsverksamhet har också genomförandeuppgifter. Målet för integrationsområdet ska i huvudsak nås genom insatser inom andra utgiftsområden som arbetsmarknad, utbildning och hälso- och sjukvård och social omsorg.

Inom området finns tre myndigheter som har till uppgift att följa och analysera utvecklingen inom sina ansvarsområden, Jämställdhetsmyndigheten, Delegationen mot segregation och Diskrimineringsombudsmannen. Både Jämställdhetsmyndigheten och Delegationen mot segregation har till uppgift att bistå regeringen med kunskapsunderlag för att stödja regeringens styrning. De har också till uppgift att ta fram kunskap för att stödja genomförandet av politiken.

5.3.5 Utgiftsområde 15 Studiestöd

Budgeten för utgiftsområde 15 Studiestöd uppgår sammanlagt till 24,3 miljarder kronor 2018.

Uppfyller inte kriterier

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter men är mycket nära. Vi bedömer att området inte heller uppfyller kriterierna dominerande myndighet eller stark profession eller komplext område. Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet utan genomförandeansvar med ett uttalat ansvar för området. Studiestöd är en del av utbildningspolitiken och omfattas av IFAU:s uppdrag att utvärdera effekter och åtgärder inom utbildningsväsendet. IFAU har genomfört ett antal utvärderingar av studiestödet. Centrala studiestödsnämnden (CSN) ska följa och analysera studiestödets utveckling och effekter och göra en årlig rapportering av detta till Regeringskansliet. Redovisningen ska öka kunskapen om hur studiestödet har utvecklats i förhållande till målen för studiestödet.

5.3.6 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Budgeten för utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel uppgår sammanlagt till 19,2 miljarder kronor 2018. Utgiftsområdet omfattar verksamhet inom områdena jordbruks- och trädgårdsnäring, fiskerinäring, landsbygd, livsmedel, djur, skog och jakt samt rennäring och andra samiska näringar, samt utbildning och forskning. Verksamheten inom jordbruks- och fiskeområdena bestäms i stor utsträckning av beslut inom EU.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter. Vi bedömer att området inte heller uppfyller vårt kriterium dominerande myndighet eller stark profession. Den största myndigheten inom området är Jordbruksverket som har drygt 1 400 anställda. Inom

området finns flera olika professioner, men ingen som är tillräckligt stor för att kriteriet ska vara uppfyllt.

Området uppfyller vårt kriterium komplext område. En stor del av utgifterna finansieras av EU som också i hög grad styr hur verksamheter och insatser ska bedrivas. Det behövs upparbetad expertis för att förstå och bedöma flera av de olika delområden som ingår i utgiftsområdet.

Ingen renodlad analys- och utvärderingsresurs

Inom utgiftsområdet ingår bland annat följande myndigheter: Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och vissa verksamheter vid Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Myndighetsstrukturen består av myndigheter med ett uppdrag att genomföra, förvalta och analysera olika delar av utgiftsområdet, och myndigheter med utbildnings-, forsknings- och forskningsfinansieringsuppgifter.

Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet utan genomförandeansvar inom området. Däremot finns det krav på att genomförandet av olika EU-program regelbundet ska utvärderas av en aktör utan ansvar för genomförandet.

Målet för utgiftsområdet är bland annat att insatserna ska bidra till goda förutsättningar för arbete, tillväxt och välfärd i alla delar av landet. Därmed finns det kopplingar till Tillväxtanalys uppdrag att utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling.

5.3.7 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Budgeten för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppgår sammanlagt till 16,2 miljarder kronor 2018. Utgiftsområdet omfattar politiken för finansmarknaden och den statliga förvaltningspolitiken.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter. Vi bedömer att området inte heller uppfyller vårt kriterium dominerande myndighet eller stark profession. Däremot uppfyller området vårt kriterium komplext område. Området är komplext på så sätt att forskning och annan information om områdets funktionssätt behöver tolkas och översättas. Områdets komplexitet handlar också om att utvecklingen i kommuner, landsting och privat sektor är avgörande för måluppfyllelsen. Vidare är området i hög grad reglerat av EU.

Fyra renodlade analys- och utvärderingsresurser med sektorsövergripande perspektiv

Inom utgiftsområdet ingår bland annat följande myndigheter: Statskontoret, Finanspolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statistiska centralbyrån (SCB).

Tre av myndigheterna, Statskontoret, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet, är renodlade analys- och utvärderingsmyndigheter utan några betydande genomförandeuppgifter. Vidare finns Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) inom området som publicerar studier inom området samhällsekonomi och finansförvaltning. ESO är organiserat i kommittéform och ska bidra till att bredda och fördjupa underlaget för framtida samhällsekonomiska och finanspolitiska avgöranden.

Tre av myndigheterna, Statskontoret, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet, har analys- och utvärderingsverksamhet och andra närliggande verksamheter såsom att göra prognoser och granska den ekonomiska politiken. Det som skiljer dessa myndigheter från analys- och utvärderingsresurser inom andra sektorer är att utgiftsområdet i sig är sektorsövergripande. Finanspolitiska rådet har till uppgift att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om. Rådet ska även bedöma finanspolitikens effekter för tillväxt, sysselsättning och välfärdens fördelning.⁹

⁹ Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet.

5.3.8 Utgiftsområde 8 Migration

Budgeten för utgiftsområde 8 Migration uppgår sammanlagt till 15,7 miljarder kronor 2018. Området omfattar frågor som rör utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige samt frågor som rör mottagande av asylsökande.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter. Vi bedömer att området inte heller uppfyller vårt kriterium dominerande myndighet eller stark profession. Området uppfyller kriteriet komplext område. Frågan om vad som styr migrationen till Sverige, och vilken betydelse det migrationspolitiska regelverket och andra regelverk har, är komplex. Dessutom är genomförandet av politiken komplicerat. Flera olika myndigheter är involverade i arbetet med att ta emot ansökningar och att fatta och verkställa beslut. Dessutom har Migrationsverket i uppgift att tillhandahålla försörjning och boende vilket innebär att flera olika typer av aktörer deltar och bidrar i arbetet.

Kommitté tar fram oberoende kunskap till regeringen

Inom området finns Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Vidare handlägger utlandsmyndigheterna migrationsärenden. Polisen och Kriminalvården verkställer beslut. Regeringskansliet ansvarar i huvudsak för verksamhet som syftar till att tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter.

Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet inom området. I november 2013 beslutade regeringen att inrätta en kommitté – Delegationen för migrationsstudier (Delmi) – med syftet att öka möjligheterna att använda forskningsresultat och öka analys- och utvärderingskapaciteten i Sverige inom migrationsområdet. Kommitténs övergripande uppdrag är att tillhandahålla underlag för hur den framtida migrationspolitiken kan utformas genom analys och utvärdering av svenska och internationella forskningsresultat och annan verksamhet inom området.

5.3.9 Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Budgeten för utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution uppgår sammanlagt till 11,4 miljarder kronor 2018. Området omfattar frågor som beskattning, uppörd av skatt, tull och avgifter samt verkställighet och indrivning av skatter och avgifter. Målet för utgiftsområdet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt motverka brottslighet.

Två av tre kriterier är uppfyllda

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter. Vi bedömer att kriteriet omfattande myndighet eller profession är uppfyllt eftersom drygt 10 000 personer är anställda på Skatteverket. Inom området finns även två andra relativt stora myndigheter, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, med ungefär 2 000 anställda vardera. Det har betydelse för statens intäkter att myndigheterna inom området utför sina uppdrag på ett effektivt sätt.

Det behövs en upparbetad expertis för att förstå området. I den meningen är politikområdet komplext. De beslut som riksdagen fattar om att ta ut skatter kan också ha stora samhällsekonomiska effekter. Genomförandet av politiken är däremot inte komplex i den bemärkelsen att det är staten som ensam huvudman som tar in skatt. Det går att ifrågasätta om regeringens behov av policyunderlag för skattepolitiken kan tillgodoses av en oberoende analys- och utvärderingsmyndighet. Vår bedömning är att det är mycket svårt. Hur skattepolitiken bör utformas är en politikhärla fråga som det är svårt att ge en analys- och utvärderingsmyndighet i uppdrag att besvara. Skattesystemet är ett område som traditionellt reformeras genom större omprövningar. Vi bedömer att forskare och andra aktörer har bättre förutsättningar än en analys- och utvärderingsmyndighet att utvärdera skattepolitikens inriktning.

Området täcks delvis av myndigheter inom andra utgiftsområden

Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet inom området. De tre myndigheterna inom området har inga uttalade analys- och utvärderingsuppgifter i sina myndighetsinstruktioner. De gör dock olika analyser och uppföljningar.

Finanspolitiska rådet ska följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och i den ekonomiska politiken. Det innebär att myndigheten utvärderar delar av skattesystemet. För de delar av verksamheten inom utgiftsområdet som handlar om att motverka brottslighet finns kopplingar till Brås uppdrag.

5.3.10 Utgiftsområde 23 Allmän miljö- och naturvård

Budgeten för utgiftsområde 23 Allmän miljö- och naturvård uppgår till 10,8 miljoner kronor 2018.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Området uppfyller inte vårt kriterium omfattande utgifter. Området uppfyller inte heller vårt kriterium dominerande myndighet eller stark profession. Däremot är kriteriet komplext område uppfyllt. Ett skäl till detta är att det är många olika myndigheter som delar på ansvaret för att genomföra politiken. Inom området finns fyra förvaltningsmyndigheter, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och SMHI. Vidare finansieras delar av länsstyrelsernas och ett tiotal andra myndigheters verksamhet inom området. Dessutom har 26 nationella myndigheter och länsstyrelsen enligt sin instruktion ett ansvar för att verka för att målen för området nås. Områdets komplexitet handlar också om att staten är beroende av andra aktörer, såväl offentliga som privata, samt EU och internationella organisationer, för att genomföra politiken. Vidare styr regeringen i hög grad området genom reglering och ekonomiska stimulanser samt genom forskning och utveckling.

Utvärdering och uppföljning av miljö kvalitetsmål

Målen för politikområdet är strukturerade i ett målsystem som kallas för miljömålssystemet och består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål och 28 etappmål.¹⁰ Åtta myndigheter har ett utpekade ansvar för att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av ett eller flera miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket ska vägleda myndigheterna i detta arbete.

Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet med ett samlat ansvar för miljö- och naturvårdsfrågor utan ett genomförandeansvar. Naturvårdsverket har, enligt sin instruktion, en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Konjunkturinstitutet ska göra miljöekonomiska analyser, utvärdera den ekonomiska politikens effekter på miljö kvalitetsmålen, pröva olika strategier för att nå dessa mål samt utveckla miljöekonomiska modeller. Myndigheten ska även göra samhällsekonomiska analyser, som ska omfatta miljö- och klimatpolitiska styrmedel, och andra miljöekonomiska analyser.

Sedan 2010 finns det en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, med uppgift att lämna förslag till regeringen om hur Sveriges miljö kvalitetsmål och generationsmål kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

5.3.11 Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Budgeten för utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik uppgår sammanlagt till 7 miljarder kronor 2018. Huvuddelen av budgeten avser transfereringar i form av stöd till energieffektivisering och renovering av flerbostadshus och utomhusmiljöer, stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande samt investeringsstöd för student- och hyresbostäder. Konsumentpolitiken utgör knappt 300 miljoner kronor av budgeten.

¹⁰ Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen – 16 miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och 28 etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande uppfyller inte våra kriterier omfattande utgifter och dominerande myndighet eller profession. Vi bedömer att området är komplext. För att det bostadspolitiska målet ska nås krävs olika åtgärder inom flera olika utgiftsområden.¹¹ Regeringen styr med hjälp av reglering och ekonomiska styrmedel och är i hög grad beroende av andra aktörer för att genomföra politiken. Vidare är det svårt att följa upp och utvärdera effekterna av statliga insatser.

Konsumentpolitiken lever inte upp till våra kriterier. Insatserna inom området består i stor utsträckning av lagstiftning och tillsyn.

Ingen analys- och utvärderingsresurs utan genomförandeansvar

Inom bostadsområdet finns tre myndigheter, Boverket, Lantmäteriet och Statens geotekniska institut. Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet utan genomförandeansvar. Boverket ska bistå regeringen med analyser och utredningar inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten har flera genomförande uppgifter, som reglering, bidragsgivning, kreditgarantigivning, rådgivning och framtagning av kunskap i syfte att stimulera utvecklingen inom området.

5.3.12 Utgiftsområde 21 Energi

Budgeten för utgiftsområde 21 Energi uppgår sammanlagt till 3,6 miljarder kronor 2018. Utgiftsområdet omfattar frågor om tillförsel och användning av energi.

¹¹ Målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

Ett av tre kriterier är uppfyllt

Området uppfyller inte kriterierna omfattande utgifter eller dominerande myndighet eller stark profession. Däremot är kriteriet komplext område uppfyllt. Staten styr produktionen och konsumtionen av el med hjälp av regleringar och ekonomiska styrmedel. Elmarknaden påverkas av förändringar utanför Sverige. Det behövs en upparbetad expertis för att förstå och bedöma området.

Ingen renodlad analys- och utvärderingsresurs

Inom området finns myndigheterna Energimyndigheten, Energi marknadsinspektionen och affärsverket Svenska kraftnät.

Det finns ingen analys- och utvärderingsmyndighet utan genomförandeansvar. Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället och har därmed ett genomförandeansvar. Myndigheten ansvarar bland annat för reglering, bidragsgivning och kunskapsproduktion i syfte att stimulera utvecklingen inom området. Energimyndigheten har till uppgift att bistå regeringen med att ta fram underlag till uppföljning och utvärdering av frågor som faller inom sitt ansvarsområde.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Tabellen nedan sammanfattar vår analys av i vilken utsträckning olika utgiftsområden lever upp till våra kriterier. Vår syn på regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser inom något eller några av dessa områden redovisar vi i de kommande kapitlen.

Tabell 5.2 Bedömning om utgiftsområdena uppfyller våra kriterier för oberoende analys- och utvärderingsresurser

Utgiftsområde	Omfattande utgifter	Dominerande myndighet	Komplexit
<i>Uo 1 Rikets styrelse</i>			
Uo 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning			X
Uo 3 Skatt, tull och exekution		X	X
Uo 4 Rättsväsendet	X	X	X
<i>Uo 5 Internationell samverkan</i>			
Uo 6 Försvar och samhällets krisberedskap	X	X	X
Uo 7 Internationellt bistånd	X	X	X
Uo 8 Migration			X
Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	X	X	X
Uo 10 Ek. trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	X	X	X
Uo 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	X	X	X
Uo 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	X	X	X
Uo 13 Jämst. och nyanlända invandrades etablering	X		X
Uo 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	X	X	X
Uo 15 Studiestöd			
Uo 16 Utbildning och universitetsforskning	X	X	X
Uo 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid			X
Uo 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik			X
Uo 19 Regional tillväxt			X
Uo 20 Allmän miljö- och naturvård			X
Uo 21 Energi			X
Uo 22 Kommunikationer	X	X	X
Uo 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel			X
Uo 24 Näringsliv			X
<i>Uo 25 Allmänna bidrag till kommuner</i>			
<i>Uo 26 Statsskuldsräntor m.m.</i>			
<i>Uo 27 Avgiften till Europeiska unionen</i>			

Not. Utgiftsområde 1, 5, 25–27 ingår inte i bedömningen, se avsnitt 5.3.

6 Analys och ställningstaganden

I detta kapitel redovisar vi vår analys och våra ställningstaganden om hur regeringen bör styra och organisera sina analys- och utvärderingsresurser. Vi inleder med att redogöra för vår syn på varför regeringen behöver analyser och utvärderingar och vilka egenskaper som det är viktigt att analys- och utvärderingsresurserna har för att kunna möta regeringens behov. Därefter redovisar vi våra slutsatser om vilka problem det finns med den nuvarande myndighetsstrukturen. Vi avslutar med att redovisa våra slutsatser om hur regeringen bör utveckla styrningen och organiseringen av analys- och utvärderingsresurserna.

6.1 Analyser och utvärderingar är en viktig del av styrmodellen

Analys och utvärderingar behövs för att förbättra verksamheter. Regeringen använder analyser och utvärderingar som stöd för sina uppgifter: att styra och redovisa resultat och säkerställa effektivitet.

Med analyser och utvärderingar och andra kunskapsunderlag skapas förutsättningar för en kunskapsbaserad politik och möjligheter för politiker att ta ställning utifrån relevant information och egna värderingar. Det är också viktigt att beslutsfattare efterfrågar information av olika slag och att inte åsidosätta information som är relevant i en fråga, för att se till att kunskapssökandet inte blir skenbart.¹ Det ger legitimitet att politiska reformer följs upp, utvärderas och analyseras. Det ger möjlighet att upptäcka brister och att dessa synliggörs. Analyser och utvärderingar bidrar därmed till ett bättre beslutsfattande.

¹ Shirin Ahlbäck Öberg (2018), Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati i Vetenskap och beprövad erfarenhet, s. 63.

Styrningen och organiseringen av den offentliga sektorn bygger i hög grad på decentralisering och delegering. Riksdagen och regeringen fastställer mål, avsätter medel och reglerar hur olika verksamheter får bedrivas. Statliga myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer utför verksamheten. Offentlig verksamhet kan justeras, omformas och förbättrats med stöd av analyser och utvärderingar. Också styrningens utformning påverkas av utvärdering. Den kan vara mindre detaljerad, och ge större handlingsutrymme, med vetskapen om att med styrning följer utvärdering.

Analys och utvärderingar skiljer sig från många andra kunskapsunderlag som regeringen också har tillgång till genom att de är tänkta att användas i beslutsprocesser. Regeringen behöver detta för sina processer, men också säkerställa att det finns analyser och utvärderingar på olika nivåer i staten.

6.1.1 Regeringen behöver veta hur det går

För regeringen bidrar analyser och utvärderingar till att regeringen får bättre vetskap om hur det går, om utvecklingen och om tillståndet i samhället inom olika områden oavsett statliga insatser och om sambandet mellan statliga insatser och effekter. De bidrar också till långsiktig kunskapsuppbyggnad om effekter av olika åtgärder, insatser och program. De kan tillsammans med andra underlag ge regeringen kunskap och insikter om huruvida en insats är ändamålsenlig eller inte och om huruvida det behövs mer eller mindre av en insats. Sådan information måste ha tillräcklig kvalitet.

Regeringen har en skyldighet att hålla sig informerad om utvecklingen på olika samhällsområden i och med sin skyldighet att redovisa resultat för riksdagen. Underlagen kan bidra till att bedöma insatser och måluppfyllelse.

Det finns ett intresse för regeringen att vara transparent med resultatet av de insatser som staten gör och det som staten satsar resurser på. Analyser och utvärderingar är viktiga för att legitimera statliga åtgärder.

6.1.2 Analyser och utvärderingar behövs i styrningen

Vår kartläggning visar att regeringen använder analyser och utvärderingar från analys- och utvärderingsmyndigheterna i huvudsak för att följa och bedöma effekter av beslutade insatser och områden. Analyserna och utvärderingarna bidrar tillsammans med andra kunskapsunderlag till ett underlag för att justera och förbättra politiken på olika områden.

I utvecklingen av politiken och nya reformer söks också olika kunskapsunderlag. Regeringen kan behöva ha tillgång till den senaste forskningen och de senaste kunskaperna på olika områden. För detta behöver den ha ingångar och veta att det finns personer som har god kännedom om den senaste forskningen eller som vet vilka som har den kunskapen. Analyser och utvärderingar kan också användas som underlag för att ställa förvaltningen till ansvar.

Analys- och utvärderingar bidrar också till kunskapsgenerering. På så sätt adderas ny kunskap till befintliga kunskaper på ett sätt som gör att regeringen kontinuerligt kan utveckla sin styrning och politik.

6.1.3 Regeringen och operativt ansvariga har behov av analyser och utvärderingar

Regeringen och operativt ansvariga i verksamheterna har olika behov av analyser och utvärderingar.

Analys- och utvärderingar som syftar till verksamhetsutveckling ska göras verksamhetsnära

Vår kartläggning har visat att majoriteten av utvärderingsresurserna i staten finns hos myndigheter vars uppdrag är att genomföra regeringens politik. Utvärderingar initieras, genomförs och tas om hand i de operativt ansvariga myndigheterna som stöd för verksamheterna. Det ligger i linje med det krav som myndigheter med genomförandansvar har på sig att fortlöpande utveckla sina verksamheter och att redovisa resultat till regeringen.

Vår slutsats är att analyser och utvärderingar som görs för att löpande förbättra och utveckla operativa verksamheter har bättre förutsättningar att få genomslag och komma till användning om de görs

nära verksamheterna. Det är den operativa verksamheten som har kunskap och tillgång till den information som behövs för att göra sådana analyser. Analyser och utvärderingar som genomförs i verksamheterna leder också till ett lärande i verksamheterna.

Regeringen behöver analyser och utvärderingar om effekter

Analys- och utvärderingsmyndigheterna har en specifik roll i att förse regeringen med analyser och utvärderingar som mestadels är inriktade på effekter med slutsatser och rekommendationer som är inriktade mot att ge regeringen underlag för att kunna fatta beslut. Analys- och utvärderingsmyndigheterna utgör en mindre del av statens samlade resurser för analyser och utvärderingar. De står för 12–14 procent av den samlade utvärderingsverksamheten i staten.²

Analys- och utvärderingar inriktade på effekter kräver ett metodkunnande. Det är också en fördel med ett avstånd till genomförandet i och med att det ger ökade möjligheter att aggregera och analysera effekter som följer av flera olika insatser och myndigheters verksamheter.

Regeringen behöver underlag för omprövning

Regeringen behöver vidare underlag som kan ligga till grund för omprövning, oavsett om det handlar om insatsernas inriktning, myndigheternas genomförande eller en grundläggande omprövning av verksamhetens existens. Det finns skäl för att sådan information inte ska tas fram av den som ansvarar för genomförandet av en verksamhet. Vi delar den princip som vuxit fram att omprövningen av en eller flera myndigheters uppdrag, verksamheter och organisation, bör hållas skild från den som genomför verksamheten.³ Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan bidra till underlag och till att identifiera frågor för omprövningar av avgränsade insatser och program. Men regeringen kan också använda flera andra aktörer till detta, vilket kan vara särskilt befogat vid mer grundläggande omprövningar. Det kan vara

² Som vi redovisat i kapitel 3 uppskattas de sju analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet omfatta 327 miljoner kronor, beräknat genom att exkludera myndigheternas statistikuppgifter och operativa uppgifter.

³ Prop. 2009/10:175.

kommittéväsendet, myndigheter, privata aktörer, universitet och högskolor samt internationella organisationer. Vid omprövning behöver regeringen också veta vem den ska vända sig till, vilka som är experterna på ett område och som har kännedom om vetenskap och beprövad erfarenhet. Vid sådana omprövningar används olika typer av kunskapsunderlag.⁴ Där kan analys- och utvärderingsresurser vara en ingång.

6.1.4 Med fördjupade analyser och utvärderingar kan behovet av löpande uppföljning minska

För att den offentliga sektorn ska fungera bra behövs analyser och utvärderingar med olika syften på olika nivåer. En del utvärderingar och analyser handlar om att förbättra verksamheter på olika sätt, andra om att utkräva ansvar.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna har en unik position i och med att de har ett avstånd från genomförandet kombinerat med sakkunskaper inom området. De har möjlighet att göra analyser av sektorer, och över sektorsgränser, och har ett metodmässigt kunnande. Vår uppfattning är att regeringen kan i högre grad använda myndigheterna för att följa upp och bidra med underlag för att bedöma måloppfyllelsen inom olika områden. Om kvalificerad och kontinuerlig policyanalys och utvärdering görs inom fler områden kan den löpande uppföljningen och utvärderingen som samtliga myndigheter gör inom ramen för årliga processen minska.

Det har vuxit fram en kritik, se kapitel 2, mot att det görs för mycket analyser och utvärderingar och att de har ett granskande syfte. Det är dock för begränsat att klumpa ihop och se all analys- och utvärderingsverksamhet som en del av ett växande granskningssamhälle. Analyser och utvärderingar har som vi visat flera syften och är inte avgränsade till vad som skulle kunna uppfattas som granskning. Huruvida en utvärderingsinsats uppfattas som kontrollerande eller som främjande handlar till stor del om vem som är utförare av utvärderingen, vem utvärderingen riktar sig till och vad som är i fokus för utvärderingen. En rimlig frågeställning för regeringen är om det finns en rimlig balans mellan det som görs för att utveckla och förbättra verksamheter och det som görs för att bidra till att kontrollera och utkräva ansvar?

⁴ SOU 2007:75, s. 263.

Vår bedömning är att regeringen med jämna mellanrum måste överväga om det finns för mycket eller för lite analys- och utvärderingsaktiviteter för de operativa verksamheternas egna lärande. En sådan bedömning ligger utanför detta utredningsuppdrag. Vid sådana överväganden måste man beakta att samma analys- och utvärderingar kan ha flera syften och se till deras samlade funktion.

6.1.5 Ett alltmer komplext samhälle kräver kontinuerlig kunskapsuppbyggnad

Den offentliga sektorn har blivit allt mer komplex. I kapitel 5 har vi visat att det finns skäl att inrätta oberoende analys- och utvärderingsresurser som kontinuerligt bygger upp kunskap om politikens möjligheter och utmaningar inom fler områden än vad som finns i dag. En hög förändringstakt i samhället och en alltmer globaliserad omvärld ställer höga krav på att regeringen har tillgång till analysresurser som kontinuerligt kan följa och omsätta forskning till policy-relevanta underlag.

För att möta detta behov har regeringen de senaste tio åren inrättat flera analys- och utvärderingsmyndigheterna inom olika sektorer. En annan förklaring är att Riksrevisionsverkets resurser förts över till en myndighet under riksdagen och att regeringen inte längre haft tillgång till motsvarande utvärderingsresurser.

När regeringen behöver justera politiken på ett område behöver den tillgång till analyser och utvärderingar för att söka stöd för den senaste kunskapen, analysen och utvärderingen som kan ge vägledning för en förändrad inriktning av politik och insatser. När det uppstår ett behov av att göra förändringar på ett område kan det vara för sent att sätta igång en analys eller utvärdering. Analys- och utvärderingsmyndigheterna kan bidra till en kunskaps- och evidensbaserad policyutveckling genom att tillgängliggöra analyser, utvärderingar och forskning.

6.1.6 Ställningstagande

Ovanstående resonemang leder oss fram till ett antal principiella ställningstaganden om analyser och utvärderingar och deras roll:

- Analyser och utvärderingar är nödvändiga för att regeringens styrning av den offentliga sektorn ska fungera effektivt.
- Analyser och utvärderingar med syfte att förbättra de operativa verksamheterna bör genomföras verksamhetsnära.

6.2 Viktiga egenskaper för att möta regeringens behov

Vårt uppdrag är avgränsat till det behov som regeringens resurs i form av sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter tillgodoser och hur denna resurs ska organiseras. Kapitel 2–3 visar att dessa myndigheter har vuxit fram över tid. De har motiverats med att regeringen behöver analys- och utvärderingskompetens med följande egenskaper: sakkunskap, metodkompetens, oberoende från genomförande, möjlighet till kontinuerlig kunskapsuppbyggande och förmåga att anpassa sina analyser och utvärderingar till regeringens behov. Nedan redovisar vi våra slutsatser om varför dessa egenskaper är viktiga.

6.2.1 Både sak- och metodkompetens behövs vid utvärdering av politiska reformer

Det är komplicerat att utvärdera effekterna av en reform eller en verksamhet. Det kräver djup sakkunskap och kontinuerlig utveckling av metoder. Skillnader mellan sakområden och särskilda förutsättningar inom olika sektorer kräver också att metoder och angreppssätt anpassas till det som ska analyseras och utvärderas. Vårt underlag visar att en kombination av sak- och metodkunskap är avgörande för att de utvärderingar som görs ska ha nödvändig kvalitet och relevans.

Metodkompetensen är central för att det ska gå att göra undersökningar och för att säkerställa att de resultat som presenteras är korrekta. Att ha kännedom om en sektor är centralt för förmågan att

kunna lämna policyrelevanta rekommendationer och förslag till regeringen. Det handlar bland annat om att veta hur andra åtgärder har fungerat tidigare, vilka som är aktörerna i ett system, myndigheter och andra, kännedom om regelverk, utmaningar och möjligheter i sektorn etcetera. Sådan kännedom om Sverige och om andra länder, är viktig för förmågan att kunna bidra till regeringens policyutveckling. När exempelvis ett styrmedel utvärderas kan kännedom om aktuell sektor vara avgörande för att kunna lämna rekommendationer om vad som kan fungera i just den sektorn.

Myndigheternas närhet till det departement som har sakansvar har betydelse för myndighetens relevans i och med att det ger en förståelse för regeringens och Regeringskansliets behov.

6.2.2 Effektivt med kontinuitet och stadigvarande resurser

Erfarenheter av att ha gjort liknande analyser och utvärderingar tidigare underlättar analys- och utvärderingsarbetet. Med stadigvarande resurser sker en kontinuerlig kunskapsuppbyggnad där nya analyser och utvärderingar bygger på befintlig kunskap. Startsträckan blir då kortare vad gäller exempelvis vilka data det finns, och vilka data det går att få fram inför en utvärdering. De som är insatta i ett område kan också effektivt besvara regeringens frågor. Det ger också förutsättningar att kunna vara en kvalificerad samtalspartner för regeringen om hur en relevant frågeställning kan fångas upp och förklaras. Genom att de som arbetar med analyser och utvärderingar inom ett område gör det kontinuerligt får de goda förutsättningar att bygga upp nätverk med forskare och andra experter nationellt och internationellt.

6.2.3 Oberoende viktigt för trovärdighet och omprövning

Oberoende från genomförandet är viktigt för trovärdigheten. Det behövs för att undvika att det finns ett egenintresse som styr hur något framställs eller hur en rapport utformas. Ett handlingsutrymme att själv formulera analys- och utvärderingsfrågor bidrar till trovärdighet i det avseendet att myndigheten inte bara levererar det regeringen önskar.

Oberoendet har på detta sätt koppling till hur regeringen ska använda informationen. Om regeringen exempelvis önskar veta storleken på en effekt, för att kontrollera och också för att utkräva ansvar om en effekt uteblivit, ställs höga krav på tillförlitlighet. Oberoendet blir centralt.

Oberoende är också, som vi resonerat, centralt vid omprövning. Ju mer regeringen söker information som omprövar en insats, dess inriktning, utformning och existens, desto viktigare är det att sådan information tas fram av någon som inte är ansvarig utförare av verksamheten. Vem som analyserar och utvärderar är betydelsefullt för möjligheten att kritiskt granska de huvudantaganden (den verksamhetslogik) som ligger till grund för insatser. När något omprövas behöver det också ställas i relation till andra insatser och verksamheter. Det underlättas om det finns ett avstånd till genomförandet. Det är rimligt att förvänta sig att den som utför en insats kan ha svårt att ta fram underlag som säger att verksamheten inte fungerar och bör läggas ner.

6.2.4 Förmåga att se regeringens behov

Det som skiljer utvärdering från annan kunskapsproduktion är att utvärdering definieras av att resultatet tas fram för att kunna användas i en beslutsprocess. För att regeringens analys- och utvärderingsresurser ska kunna tillgodose regeringens behov behöver de ha förmåga att uppfatta hur regeringens behov ser ut, både på kort och lång sikt. De behöver också ha förmåga att presentera sina analyser och utvärderingar på ett sätt som gör det lätt för regeringen och Regeringskansliet att använda dem i sina processer.

6.2.5 Ställningstagande

Vårt resonemang leder till följande ställningstaganden:

- Analys- och utvärderingsresurserna behöver ha möjlighet att över tid bygga upp kunskap om forskningsresultat och erfarenheter som är relevant för olika sektors verksamhet.

- Regeringen behöver kontinuerligt policyanalyser och utvärderingar som baseras på sak- och metodkompetens inom olika områden.

6.3 Problem med dagens struktur

I detta avsnitt redovisar vi våra slutsatser och ställningstaganden om vilka problem det finns med den nuvarande organiseringen och styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Det är vår sammantagna bild av problemen och innebär inte att dessa problem kan hänföras till varje enskild analys- och utvärderingsmyndighet.

Myndigheternas uppdrag ser olika ut. Det varierar i vilken utsträckning deras analyser- och utvärderingar är inriktade på att ge regeringen underlag för att fatta beslut. Myndigheterna står, med vissa undantag, oberoende från genomförandet av politiken. Huvuddelen av myndigheterna har ett uppdrag som är avgränsat till en viss sektor.

Att analys- och utvärderingsresurserna är uppdelade på sju relativt små myndigheter skulle kunna ge upphov till inlåsningseffekter och administrativa merkostnader. Myndighetsgränser gör det komplicerat att lösa ett utredningsuppdrag genom att nyttja resursförstärkning från en annan myndighet med närliggande verksamhet om så skulle behövas.

Vi har dock inte sett några tecken på att myndigheternas kostnader eller administration avviker från andra myndigheters. Vi kan dock konstatera att om regeringen fortsätter att inrätta flera små myndigheter finns det risker för ökade kostnader i och med att små myndigheter generellt har en högre andel ledningskompetens. Med inrättandet av myndigheter följer också administrativa kostnader med att vara myndighet, både hos myndigheten och inom Regeringskansliet. Dessa samlade kostnader ökar för varje ny myndighet som inrättas.

Vår övergripande slutsats är att den nuvarande organiseringen och styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser endast delvis tillgodoser regeringens behov. Nedan utvecklar vi de problem som vi har identifierat med dagens struktur.

6.3.1 Olika uppdrag leder till otydlighet och till att regeringens behov inte tillgodoses

Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag skiljer sig åt. Regeringen får olika typer av underlag inom olika områden, vilket är ett problem i och med att regeringens uppgift är densamma oavsett sakområde. Vi ser inte att skillnaderna i uppgifter är resultatet av grundläggande skillnader i behovet av underlag som hänför sig till skillnader i sakområdena. Vi bedömer att det i stället förklaras av att regeringen har tilldelat myndigheterna uppgifter över tid och att det kan ha skett av olika skäl såsom olika traditioner och praktiska skäl kopplat till myndighetsstrukturen inom olika sektorer.

Breda uppdrag risk för att regeringens behov inte tillgodoses

Att det inte framgår av alla myndigheters instruktioner att deras uppgift är att ta fram analyser och utvärderingar anpassade till regeringens behov lämnar ett stort tolkningsutrymme för vissa myndigheter. Det öppnar för att myndigheter gör analyser och utvärderingar som lämpligare görs av exempelvis forskare eller genomförandemyndigheter.

Med ett tydligare uppdrag inriktat på regeringens behov kan myndigheterna fördjupa och utveckla sina metod- och sakkunskaper mer. Vidare kan myndigheterna i högre grad inrikta sin kunskapsuppbyggnad och omvärldsbevakning på regeringens behov. För att myndigheterna ska kunna vara oberoende från genomförandet bör myndigheterna uteslutande ha i uppdrag att göra analyser och utvärderingar till regeringen. Så ser det inte ut för samtliga av analys- och utvärderingsmyndigheterna. Vi bedömer att analys- och utvärderingsmyndigheternas potential att vara ett stöd för regeringen skulle tas bättre till vara med ett mer renodlat uppdrag. Dessutom skulle myndigheternas resurser kunna användas effektivt.

Alla myndigheter tar inte fram rekommendationer och förslag till regeringen

Fem av analys- och utvärderingsmyndigheterna har som uttalad uppgift att fram underlag, rekommendationer och/eller förslag till regeringen. Dessa kan bidra till underlag för policyutveckling. Det varierar också i vilken utsträckning myndigheterna tar fram analyser, slutsatser och förslag utformade för att regeringen ska kunna använda dem som underlag för ställningstaganden. Detta minskar generellt regeringens möjligheter att använda resultatet av myndigheternas analyser och utvärderingar.

Analys och utvärderingar som innehåller rekommendationer och förslag riktade till regeringen har fördelen att de på ett enkelt sätt går att använda i Regeringskansliets processer. Saknas slutsatser om vad regeringen kan göra för att komma tillrätta med ett konstaterat problem eller en utebliven effekt kan regeringen behöva initiera ett nytt analysarbete för att komma vidare i frågan.

I våra intervjuer har några myndigheter fört fram att det finns problem förknippade med att utvärderingsmyndigheter tar fram förslag till regeringen. Argument har förts fram om att det inte går att vara oberoende i förhållande till det som utvärderas och samtidigt redovisa förslag på hur politiken, vanligtvis olika insatser, bör utformas. Om regeringen följer myndighetens förslag skulle myndigheten kunna komma i en situation där den några år senare kan behöva utvärdera sitt eget förslag. Vi delar inte denna bedömning. Regeringen väljer själv om den vill använda de förslag och slutsatser som en myndighet för fram, eller hitta en annan lösning. Detta är regeringens uppgift och ansvar. Vidare kan rekommendationer utformas i syfte att ge vägledning om för- och nackdelar med olika alternativ, eller tydligt utgå från ett antagande om vad regeringen skulle vilja prioritera och vilka handlingsalternativ som då skulle kunna vara lämpliga.

Analys- och utvärderingsmyndigheters uppgift bör vara att ta fram underlag för omprövning och underlag för policyutveckling. Enligt vårt sätt att se det är det en naturlig del av den uppgiften att redovisa slutsatser om hur regeringens styrning kan förbättras, baserat på vad forskning, utvärdering och andra erfarenheter har visat. Det innebär inte att man ska ta fram fullständiga förslag som

regeringen kan fatta beslut om. Det är viktigt att policyrekommendationerna inte drivs längre än vad analyserna och utvärderingarna ger stöd för.

Vår slutsats är att det bör ingå i analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag att beskriva ett problem, förklara orsakssambanden bakom problemet och komma med rekommendationer om hur regeringen bör göra för att komma till rätta med problemet. Att stanna vid att beskriva ett problem, som bristande måluppfyllelse eller uteblivna effekter, är inte alltid tillräckligt för att tillgodose regeringens behov.

Olika uppdrag försvårar regeringens styrning

Att myndigheterna har olika uppdrag leder till att det blir otydligt för regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna själva på vilket sätt analys- och utvärderingsmyndigheter kan och ska bidra till regeringens arbete. Det finns en risk för att regeringens styrning blir otydlig. Nu är det otydligt, och därmed oklart, vilken typ av uppdrag regeringen ska lägga på analys- och utvärderingsmyndigheter, och vilken typ av uppdrag regeringen bör lägga på andra myndigheter. Inom kriminalpolitiken har exempelvis analys- och utvärderingsverksamhet med inriktningen att utveckla den operativa verksamheten (ta fram handböcker etcetera) lagts på Brå, i stället för på polismyndigheten. Detta kan ha en historisk förklaring, exempelvis att polisorganisationen tidigare bestod av flera myndigheter.

En annan effekt av att uppdragen formuleras olika är att det gör det svårare för regeringen att ge myndigheterna gemensamma uppdrag, vilket bland annat minskar regeringens möjligheter att tillgodose sitt behov av sektorsövergripande analyser. Det gör det också svårare för regeringen att skaffa sig en samlad överblick över olika utgiftsområden, som grund för en samlad styrning.

Med ett enhetligt uppdrag skulle det bli lättare för myndigheterna att samarbeta. Vidare skulle samspelet inom Regeringskansliet underlättas. Exempelvis skulle beredningen av regeringsuppdrag till analys- och utvärderingsmyndigheterna underlättas. Diskussioner om att bredda perspektivet i ett uppdrag skulle då kunna avgränsas till om detta behövs, i stället för att också handla om huruvida det ingår

i den aktuella myndighetens uppdrag att till exempel ta fram rekommendationer eller analysera kostnader.

6.3.2 Analys- och utvärderingsmyndigheterna ger inte regeringen ett heltäckande underlag

Nedan redovisar vi en sammanfattande bedömning av vilka av regeringens behov som den nuvarande myndighetsstrukturen inte tillgodoser fullt ut.

Brå och IFAU har i hög utsträckning andra än regeringen som målgrupp

Alla myndigheter bidrar till att tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar. Brå och IFAU skiljer sig från de övriga myndigheterna genom att deras kunskapsproduktion i hög utsträckning har andra än regeringen som målgrupp.

Brås analyser och utvärderingar är i hög grad inriktade på att ta fram kunskap som ska stödja andra myndigheters verksamhet. Myndigheten är mer ett centrum för uppföljnings-, forsknings- och utvecklingsverksamhet än en analys- och utvärderingsmyndighet med inriktning på att ta fram beslutsunderlag till regeringen. Brå har ett mer allmänt uppdrag att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området. Vidare har myndigheten till uppgift att bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, bl.a. genom att ge metodstöd till myndigheter och andra aktörer. Vår genomgång av Brås rapporter visar att myndigheten i liten utsträckning tar fram underlag med regeringen som huvudsaklig målgrupp och som regeringen kan använda som beslutsunderlag i sin styrning av polisen eller andra myndigheter inom det kriminalpolitiska området. Polisen, borde enligt vår bedömning, ha fått betydligt större förutsättningar att själv ta ansvar för att utveckla sin verksamhet efter det att de 21 regionala polismyndigheterna samlades i en organisation med 30 000 anställda.

IFAU ska genom forskning genomföra utvärdering, enligt sin instruktion. Enligt vår bedömning kan man ifrågasätta om myndigheten har rätt avvägning mellan kunskapsproduktion som vänder sig

till forskarsamhället och kunskapsproduktion som utgår från vad som är relevant i förhållande till regeringens behov. Vår översiktliga genomgång visar att en mycket stor andel av myndighetens publikationer har forskarvärlden som målgrupp och att relevansen för regeringen då är underordnad. Det är dock viktigt att komma ihåg att IFAU också tar fram rapporter som kan ligga till grund för regeringens styrning och policyutveckling.

Alla myndigheter utvärderar effekter och sammanställer forsknings- och utvärderingsresultat

Vi bedömer att alla myndigheter i viss utsträckning följer och sammanställer forsknings- och utvärderingsresultat som kan bidra till regeringens utveckling av policy. Alla myndigheter utvärderar också vilka effekter reformer, regleringar och insatser har. Det varierar i vilken utsträckning myndigheterna kommer med policyrelevanta slutsatser och förslag. Därmed tillvaratas inte regeringens möjligheter att få kunskapsunderlag för policyutveckling fullt ut.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna analyserar sällan kostnadseffektivitet

Vår kartläggning, våra intervjuer och vår genomgång av myndigheternas rapporter, se kapitel 3 och 4, visar att analys- och utvärderingsmyndigheterna inte fullt ut tillgodoser regeringens behov av underlag för att bedöma kostnader och kostnadseffektivitet. Analys- och utvärderingsmyndigheterna utvärderar om insatser, reformer och beslut får önskade effekter. Däremot gör de, med undantag av ISF, sällan analyser och utvärderingar som syftar till att undersöka om statlig verksamhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. De besvarar också sällan frågor om det går att få ut mer verksamhet (mer av insatsen) till en lägre kostnad eller om en insats kan vidgas men med bibehållen kostnad. Detta är frågor som regeringen behöver ta ställning till. Vår samlade bild är att regeringen generellt inte efterfrågat sådana analyser och utvärderingar, även om det förekommit. Sannolikt hänger det ihop med en förväntan på och förståelse för myndigheternas grundläggande uppgifter. Vi anser att det behövs ett förtydligande

om att det ingår i myndigheternas uppgift att analysera kostnadseffektivitet.

Vår kartläggning visar att regeringen får kunskap om huruvida insatser och reformer ger önskade effekter och kan relatera detta till mål. Därmed finns en grund för regeringen att bedöma effektivitet. Men för att regeringen ska kunna göra välunderbyggda ställningstaganden om att förändra en insats eller reform behöver effektanalyser kompletteras med information om vad en befintlig insats eller verksamhet kostar, och vad det skulle innebära för statens kostnader att genomföra denna på ett mer effektivt sätt. För att förändra styrningen av förvaltningen behöver den också information om genomförandet och om myndighetens effektivitet och kostnadseffektivitet. I flera av de sektorer som analys- och utvärderingsmyndigheterna verkar inom finns det stora myndigheter med omfattande uppdrag vars verksamhet det är svårt att utvärdera utan sakkunskap och ett kontinuerligt utvärderingsuppdrag.

Information om kostnadseffektivitet har regeringen tillgång till i begränsad utsträckning men från flera olika aktörer. Genomförandemyndigheterna lämnar kontinuerligt uppgifter om kostnader i förhållande till prestationer och utvecklingen av olika styckkostnader i sina årsredovisningar. Regeringen kan också via Riksrevisionens effektivitetsrevision få tillgång till analyser av kostnadseffektivitet.

Statskontoret genomför vissa avgränsade utredningar, utvärderingar och uppföljningar med fokus på effektivitet. Statskontoret studerar då vanligtvis om det går att få ut mer verksamhet av insatta resurser. Statskontoret har inte samma djupa sakkunskap som analys- och utvärderingsmyndigheterna. I de fall där det krävs djupa sakkunskaper om en sektor har Statskontoret svårt att tillgodose regeringens behov.

De uppdrag som Statskontoret får av regeringen är sällan inriktade på att bedöma kostnadseffektivitet.⁵ Statskontoret förväntas inte heller ta egna initiativ till analyser och utvärderingar inriktade på kostnadseffektivitet som rör enskilda verksamheter och myndigheter.

För att använda arbetsmarknadsområdet som exempel så får regeringen via IFAU utvärderingar av effekter av olika insatser och av

⁵ 1 § Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionsätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering, Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

arbetsmarknadens funktionssätt. Regeringen får därmed underlag för att bedöma effektivitet. Men IFAU har inte till uppgift att analysera eller utvärdera om Arbetsförmedlingen genomför en insats på ett kostnadseffektivt sätt eller om det går att utföra uppgiften rationellare och till en lägre kostnad. När det gäller kostnadseffektiviteten i genomförandet åligger det regeringen att med stöd av Regeringskansliet att bilda sig en uppfattning med utgångspunkt i Arbetsförmedlingens löpande information och eventuella andra analyser från andra kunskapsproducenter.

Vår slutsats är att den nuvarande styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser inte tillgodoser regeringens behov av kunskapsunderlag för att kunna bedöma om statliga insatser och statlig verksamhet bedrivs kostnadseffektivt. Detta gör det svårare att styra förvaltningen i syfte att säkerställa en effektiv statsförvaltning. Regeringen behöver mer underlag som kan bidra till ställningstaganden om huruvida kostnader kan minska givet att önskvärda effekter från insatser har nåtts och övrig måluppfyllelse.

Myndigheterna används inte tillräckligt för att bidra med underlag för att bedöma måluppfyllelse

Regeringen använder framför allt Brå, Trafikanalys och Kulturanalys för att bearbeta resultatinformation som beskriver ett områdes utveckling och hur statens insatser inom ett område utvecklats i förhållande till riksdagens mål. Det skiljer sig också i vilken utsträckning myndigheternas instruktioner anger att myndigheterna ska ha de övergripande målen för en sektor som utgångspunkt i sina analyser och utvärderingar. Detta är tydligt uttalat för Trafikanalys, Tillväxtanalys och Kulturanalys, men inte lika tydligt för övriga myndigheter. Att Vårdanalys ska ha ett patient- och brukarperspektiv är enligt vår uppfattning problematiskt då denna norm exempelvis inte fullt ut motsvarar de mål som riksdagen beslutat för hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen.⁶ Vår slutsats är att möjligheten att följa upp utvecklingen och utvärdera effekter på sektorsnivå inte tas tillvara.

⁶ Riksdagen har beslutat om följande mål för hälso- och sjukvårdspolitiken: Befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad och effektiv hälso- och sjukvård av god kvalitet. En sådan vård ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig. Målet för politiken för sociala tjänster är bland annat att uppnå effekten: att stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i ekonomiskt och socialt utsatta situationer.

Uppföljningar, analyser och utvärderingar som tar sin utgångspunkt i en samlad bild av en sektor och en sektors måluppfyllelse kan belysa sammansatta problem och peka ut angelägna frågor och områden där det saknas politik. Regeringen behöver sådan information, både för sin egen styrning och för sin redovisning till riksdagen. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har i kraft av sitt oberoende, sin metod- och sakkompetens och sin kännedom om sektorn bättre förutsättningar än andra myndigheter att ta fram sådan information till regeringen.

Vår slutsats är att den nuvarande styrningen och organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser inte fullt ut tar tillvara den potential som analys- och utvärderingsmyndigheterna har att ge regeringen underlag för att göra bedömningar med ett helhetsperspektiv, dvs. hur olika delar hänger samman och bidrar till utvecklingen inom olika sektorer.

Vår sammanfattande bild

I tabellen nedan redovisar vi en översiktlig och förenklad bild av vår bedömning av i vilken utsträckning analys- och utvärderingsmyndigheterna tillgodoser regeringens behov av kunskapsunderlag i sina respektive sektorer. Vi har gjort en sammanväg bedömning av myndigheternas uppdrag och inriktningen på myndigheternas analys- och utvärderingsverksamhet.

Tabell 6.1 Sammanfattande bedömning av hur inriktningen på myndigheternas verksamhet motsvarar regeringens behov

	Brå	IFAU	ISF	Kultur- analys	Tillväxt- analys	Trafik- analys	Vård- analys
Fokus på regeringens behov	Delvis	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Lämnar rekommendationer	Ja	Begränsat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utvärdera effekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Utvärdera kostnads- effektivitet och genomförande*	Delvis	Begränsat	Ja	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Utvärdera mot övergripande mål**	Ja	Begränsat	Begränsat	Ja	Begränsat	Ja	Begränsat

* Med att utvärdera genomförande avses utvärderingar inriktade mot politikens genomförande, dvs. om reformer, insatser och regleringar genomförs på ett effektivt sätt.

** Med utvärdera mot övergripande mål avses om myndigheten enligt sin instruktion har till uppgift att utvärdera måluppfyllelse i förhållande till de mål som riksdagen eller regeringen har angett.

6.3.3 Ställningstagande

Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag och roll kan bli tydligare. Våra ställningstaganden bygger på att resurserna kan användas mer effektivt och vara till större nytta för regeringen om de renodlas:

- Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag bör vara avgränsat till regeringens behov. Myndigheterna bör ha samma grundläggande uppgifter. Det bör ingå i uppgiften att lämna policyrekommendationer till regeringen.
- Analys- och utvärderingsresurserna bör i högre utsträckning användas till att förse regeringen med information om helheten och utvecklingen inom sina verksamhetsområden.
- Regeringens underlag för att bedöma kostnader och kostnads-effektivitet behöver förbättras.

6.4 Myndigheternas framtida uppdrag bör tydligare inriktas på regeringens behov

Här redovisar vi våra slutsatser om vad en analys- och utvärderingsmyndighet bör ha för uppgifter. Analys- och utvärderingsmyndigheternas resurser för att ta fram kunskapsunderlag till regeringen är begränsade. Därmed är det viktigt att hushålla med dessa resurser och att de används till det som motsvarar regeringens behov.

Om myndigheternas uppdrag avgränsas till regeringens behov kommer det att bli en tydligare ansvarsfördelning mellan olika typer av kunskapsproducerande myndigheter.

Det bör också göras tydligt att myndigheterna har till uppgift att bidra till regeringens policyanalys. I och med att myndigheterna gör analyser och utvärderingar av effekter är det rimligt att myndigheterna omsätter den kunskapen i rekommendationer och stöd om hur policyer kan utvecklas. Det är samhällsekonomiskt effektivt. För att utföra sina uppgifter behöver analys- och utvärderingsmyndigheterna följa relevant forskning och ha goda kontakter i olika forskningsmiljöer. De är därför mycket lämpade att göra forskningssammanställningar åt regeringen.

Myndigheterna bör inte ha främjande uppgifter som syftar till verksamhetsutveckling vid enskilda myndigheter eller till att påverka beteenden och attityder. Sådan verksamhet bör utföras av verksamhetsansvariga myndigheter eller i förekommande fall av kunskapsfrämjande myndigheter.

6.4.1 Analysera och utvärdera effekter och ta fram underlag för policyutveckling

Analys- och utvärderingsmyndigheterna bör ha som främsta uppgift att utvärdera och analysera effekter av befintlig politik och att ta fram kunskapsunderlag för att bidra till policyutveckling. Myndigheter bör särskilt fokusera på de samlade effekterna av statens insatser och verksamheter inom en eller några sektorer. Det handlar i huvudsak om statligt finansierad verksamhet som genomförs av statliga myndigheter men det kan också omfatta sektorer där staten tillsammans med flera huvudmän är genomförare och där regeringen behöver få ett helhetsgrepp, exempelvis vården och omsorgen. Det omfattar

även effekterna av statliga regleringar av verksamheter som inte bedrivs i offentlig regi.

För att säkerställa att verksamheten blir policyrelevant bör det ingå i uppdraget att redovisa slutsatser och rekommendationer till regeringen baserade på de utvärderingar och analyser som myndigheterna gör.

Det ska vara tydligt inom vilka områden myndigheterna gör analyser och utvärderingar. Sektorerna/verksamhetsområdena bör anges i myndighetens instruktion. Det blir då tydligt inom vilka sakområden som myndigheterna kontinuerligt behöver nödvändig kompetens. I sitt arbete behöver myndigheterna kontinuerligt utveckla sina analys- och utvärderingsmetoder.

6.4.2 Bör kunna arbeta tematiskt och sektorsövergripande

Analys- och utvärderingsmyndigheterna behöver inom ramen för sitt instruktionsenliga uppdrag ta sig an analyser som täcker flera sektorer. Myndigheterna kan med ansvar för analyser och utvärderingar inom fler verksamhetsområden enklare dra nytta av olika kompetenser för att göra nödvändiga analyser där effekter uppstår i gränssnitten mellan olika verksamhetsområden och sträcker sig över verksamhetsområden. Myndigheterna får också en ökad möjlighet att kunna se till de samlade effekterna av regeringens insatser inom olika områden. Detta är till exempel värdefullt för arbetsmarknads- och integrationspolitiken och för transport- och bostadspolitiken. På så sätt får regeringen analyser och utvärderingar som har större möjlighet att bidra till en helhetssyn.

Med bredare uppdrag och en kapacitet hos myndigheter att på detta sätt också ta sig an analyser och utvärderingar med ett systemperspektiv minskas behovet av att regeringen särskilt behöver styra för att få sådana analyser och utvärderingar. Det vill säga att analyser och utvärderingarna kan enklare sträckas över en sektors, verksamhets eller myndighetsgräns. En enskild insats kan analyseras i ett större system och komplexa samband kan tas om hand. Regeringen kan när den är i behov av en analys eller en utvärdering som täcker flera myndigheters uppdrag fortsatt ge myndigheterna likalydande uppdrag att göra en analys- eller utvärdering tillsammans.

Särskilda teman där regeringen önskar analyser eller utvärderingar under flera år bör anges i myndighetens instruktion. Ett exempel på en sådan fråga som skär över flera sektorer där analys- och utvärderingsmyndigheter skulle kunna stödja regeringens arbete är integration.

6.4.3 Bidra med underlag som kan ifrågasätta och prövarpågående policy

Det bör ingå i analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgifter att ta fram underlag som visar alternativ och som kan användas för att ompröva och ifrågasätta insatser och utformningen av verksamheter. För att kunna göra detta behöver de ha en helhetssyn inom en eller flera sektorer, vara på tillräckligt avstånd men också kunna ha ett kritiskt förhållningssätt. Sakkompetens och sektorskunskap är viktig för att kunna förstå och värdera de verkliga problemen och möjligheterna inom ett område.

Sakkompetens och sektorskunskap kan samtidigt vara ett hinder för omprövning. Det är nödvändigt för relevansen men kan å andra sidan vara ett hinder för att verkligen ta fram underlag för omprövning. Vår bedömning är att det kan vara svårt att frigöra sig från antaganden som ligger till grund för befintlig politik. Att utgå från ett sektorsperspektiv innebär en risk för man inte är öppen för att ifrågasätta värdet av befintliga verksamheter eller om det är möjligt att uppnå ett mål med andra metoder och styrmedel. Det kan vara lättare att ompröva verksamheter ju mer extern utvärderaren är i förhållande till det som utvärderas. Det är därför viktigt att även andra aktörer, som exempelvis forskare, Riksrevisionen och ESO, kan bidra med underlag till regeringens omprövning.

6.4.4 Vara en länk mellan forskning och policyutveckling

Myndigheterna bör ha som uppgift att fånga upp sektorsspecifik forskning och internationella erfarenheter som regeringen behöver för sin styrning. Det bör också ingå i uppdraget att förmedla sådan kunskap till regeringen i form av forskningsöversikter och genom omvärldsbevakning. Ett sådant uppdrag behövs för att myndigheterna ska kunna förmedla policyrelevanta kunskaper till regeringen. Myndigheterna bör sammanställa och tillgängliggöra forskning och annat

relevant kunskapsunderlag som bidrar till att utveckla verksamhetsområdena. Det är också rimligt att analys- och utvärderingsmyndigheter bedriver omvärldsanalys och etablerar nära samband med forskningsmiljöer.

6.4.5 Bör nyttjas mer för att ta fram underlag för regeringens redovisning till riksdagen

Riksdagen har efterfrågat att regeringen utvecklar sin resultatredovisning så att den i högre grad avser effekter i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om för olika områden. Regeringen har för sin styrning också ett behov av kunskapsunderlag som beskriver tillståndet och utvecklingen på områden och beskriver måluppfyllelse i förhållande till övergripande mål, i förekommande fall de riksdagsbundna målen för aktuellt område. För att göra en resultatredovisning till riksdagen behöver regeringen flera olika underlag och källor. Regeringen kan i högre grad än i dag använda sina analys- och utvärderingsmyndigheter till att ta fram sådan information. Analys- och utvärderingsmyndigheterna har goda förutsättningar att bidra till regeringens redovisning genom den kunskap och helhetssyn myndigheterna har inom olika sektorer och verksamhetsområden.

I och med att det skulle innebära ökade kostnader att ta fram sådan information för samtliga sektorer behöver uppgiften avgränsas på ett rimligt sätt. För regeringen är information om effekter mest värdefull i början av en mandatperiod. Den säger något om hur det går inom olika områden, vilka resultat som uppnåtts till följd av olika insatser, var det finns utmaningar och inom vilka områden måluppfyllelsen är låg eller hög. Det är därför lämpligt att informationen sammanställs i början av en mandatperiod. Det är därför rimligare att regeringen med jämna mellanrum får tillgång till informationen för alla områden och redovisar detta för riksdagen. Detta skulle även ge regeringen en helhetssyn på utvecklingen. Enligt vår bedömning räcker det att ta fram resultatinformationen en gång per mandatperiod. Åren däremellan kan riksdagens behov tillgodoses genom att regeringen fortsätter att redovisa indikatorer som beskriver centrala delar av utvecklingen.

Vi bedömer att uppgiften i snitt skulle kräva en arbetsinsats på motsvarande en årsarbetskraft för ett utgiftsområde per år under en fyraårsperiod.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna bör därför ha i uppdrag att redovisa information till regeringen under tidig vår (efter val). Regeringen kan då använda informationen för att i den andra budgeten under mandatperioden på ett överskådligt sätt informera riksdagen om måluppfyllelse och effekter inom utgiftsområdena.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna bör alltså bistå med en samlad analys av effekterna av statlig verksamhet inom ett område eller en sektor och av utvecklingen både inom områdena och i förhållande till de riksdagsbundna målen (när sådana finns). Det ger svar på frågor om vad de insatser som vidtagits har lett till för effekter och en beskrivning av tillståndet inom området.

Det bör också ingå i uppgiften att analysera och göra bedömningar av vilka större utmaningar det finns på området. Om analys- och utvärderingsmyndigheterna får i uppdrag att ta fram en sådan analys vart fjärde år så bedömer vi att regeringen kan minska kravet på återrapportering från myndigheter med ett genomförandansvar. Det gäller inte minst krav på redovisningar av effekter.

Det finns flera svårigheter med att mäta sluteffekter, dvs. vad som uppnåtts till följd av en insats i jämförelse med den utveckling som skett utan att insatsen genomfördes. Det innebär att de analyser som tas fram i stället behöver baseras på närliggande effekter och på indikatorer som beskriver tillståndet i en sektor.

Att bedöma och redovisa effekter i förhållande till långt bort liggande mål är svårt vilket behöver respekteras och hanteras. Vissa problem kan hänföras till att mål kan vara svåra, om inte omöjliga att nå, och därmed kan det framstå som att vissa insatser inte bidrar till måluppfyllelsen trots att de i sig är väl fungerande. Andra problem handlar om att det finns konflikter mellan olika mål och att en alltför ensidig fixering vid enskilda mål gör att det blir svårt att se sido-effekter.

Vi bedömer därför att det är viktigt och grundläggande att beskriva tillståndet och utvecklingen på området och att respektera de svårigheter och möjligheter som finns att mäta och härleda effekter i förhållande till mål. Det är viktigt med en förståelse om vilka möjligheter och begränsningar som finns när det gäller att mäta effekter.⁷ Dessa svårigheter kan variera mellan område, vilket markerar vikten av att ha en löpande dialog om möjligheter och begränsningar och lära av olika områden.

⁷ Se SOU 2007:75.

6.4.6 Mer fokus på genomförande av statliga insatser och vad verksamheter kostar

Vi bedömer att analys- och utvärderingsmyndigheterna skulle kunna bidra mer till regeringens arbete med att säkerställa att statliga insatser och verksamheter bedrivs kostnadseffektivt. Analys- och utvärderingsmyndigheterna bör därför ha i uppgift att kombinera effektutvärderingar med analyser av vad genomförandet av en insats eller verksamhet kostar, och om det finns förutsättningar att minska kostnaderna för genomförandet. Det skulle ge regeringen bättre insyn i hur verksamheterna fungerar och minska myndigheternas kunskapsövertag i förhållande till regeringen.

Analys av om verksamheter genomförs kostnadseffektivt kräver en annan kompetens än den sektors- och utvärderingskompetens som dagens analys- och utvärderingsmyndigheter har. Om regeringen samlar sina analys- och utvärderingsresurser med djupa sakkunskaper i färre myndigheter bedömer vi att myndigheterna får bättre möjlighet att bygga upp sådan kompetens. Vi bedömer att analys- och utvärderingsmyndigheterna med denna kompetens kan utgöra ett stöd i regeringens styrning och uppföljning av myndigheter med omfattande resurser. Exempelvis har Polisen, Försvarsmakten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vardera mer än 10 000 personer anställda. Vi bedömer att regeringen behöver oberoende analysresurser med djupa sakkunskaper för att styra organisationer som är så pass omfattande. Det är alltså endast en mindre del av de totalt 345 myndigheter som finns under regeringen som skulle omfattas av denna uppgift.

Vi är medvetna om att tillgången på kostnadsdata är avgörande för att göra dessa analyser och att sådana data saknas på flera områden. Men för att regeringen ska kunna få också av effektivitet är det nödvändigt att det tydligt framgår av myndigheternas uppdrag att sådana analyser ska göras.

6.4.7 Analys- och utvärderingsmyndigheter ska inte göra analyser och utvärderingar för operativ verksamhet

Analys- och utvärderingsverksamhet kan användas som en form av kunskapsstyrning i syfte att påverka beteenden och attityder, både i olika verksamheter och allmänt i samhället. Detta bör inte vara en

uppgift för analys- och utvärderingsmyndigheter som har regeringen som främsta målgrupp. Analys- och utvärderingsmyndigheter bör inte ha i uppgift att göra analyser och utvärderingar som syftar till verksamhetsutveckling på den operativa verksamhetsnivån och där resultatet ska tas om hand av den operativa nivån. Vi bedömer att analyser och utvärderingar som initieras i syfte att förbättra och utveckla operativa verksamheter har bättre förutsättningar att få genomslag om de görs nära verksamheterna och med god kunskap om verksamheterna. Det ger bättre förutsättningar för en lärande process om de myndigheter som ansvarar för genomförandet tar ansvar för sin egen verksamhetsutveckling. Det är också de som har tillgång till relevant information och kunnande för att göra sådana analyser.

Våra slutsatser ska inte tolkas som att vi inte anser att en analys- och utvärderingsmyndighet ska kunna lämna rekommendationer om att det behövs verksamhetsutveckling för att nå ökad måluppfyllelse. Om en utvärdering visar att bristande måluppfyllelse beror på brister i genomförandet är det naturligt att analys- och utvärderingsmyndigheten konstaterar detta. Vi bedömer att genomförandemyndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer ofta har nytta av det kunskapsunderlag som analys- och utvärderingsmyndigheter tar fram även om regeringen är den huvudsakliga målgruppen för deras kunskapsproduktion.

Analys- och utvärderingsmyndigheter bör inte ha som uppgift att fördela bidrag till forskning. Det finns en särskild myndighetsstruktur uppbyggd för att besluta om forskningsfinansiering. Forskningsfinansiärerna har specifik kompetens för att värdera ansökningar om forskningsmedel, bevilja medel och utvärdera genomförd forskning. Det är ineffektivt att sprida ut denna uppgift på andra myndigheter.

6.4.8 Analys- och utvärderingsmyndigheter ska inte forska

Några analys- och utvärderingsmyndigheter har i uppdrag att forska. Som vi visat i kapitel 3 handlar det bl.a. om en praktisk fråga för att myndigheten ska ha tillgång till data för att kunna göra analyser och utvärderingar. Enskilda medarbetare ges vid några av myndigheterna också möjlighet att forska och skriva uppsatser som en del av sin kompetensutveckling. Detta ser vi inga problem med. Men vår slutsats är

att analys- och utvärderingsmyndigheter inte ska bedriva forskningsverksamhet som en uppgift för myndigheten. Det är en uppgift för universitet- och högskolor, forskningsinstitut och andra. Att forskning i något fall ändå behöver anges som instruktionsenlig uppgift för att myndigheten behöver denna reglering för att få tillgång till data är en annan fråga.

6.4.9 Statistikansvar och stabstöd kan ingå i uppdraget

Hälften av analys- och utvärderingsmyndigheterna har ansvar för att ta fram nationell statistik. Vi har inte sett några tecken på att statistikverksamheten inte skulle fungera eller att den inverkar negativt på analys- och utvärderingsverksamheten. Tvärtom kan ett statistikansvar i vissa fall vara en viktig förutsättning för att analys- och utvärderingsverksamheten ska fungera ändamålsenligt. Att ha ett statistikansvar underlättar uppgiften att analysera i vilken utsträckning riksdagens och regeringens övergripande mål uppnås. Myndigheterna menar att tillgången till statistiken och den metodologiska kompetens som den genererar är värdefull för den övriga verksamheten. Vi anser dock inte att det är nödvändigt att myndigheterna har ett statistikansvar för alla områden som ingår i deras uppdrag. Vi ser det exempelvis som naturligt att Försäkringskassan är statistikansvarig myndighet inom sin sektor eftersom myndigheten behöver de uppgifter som den officiella statistiken bygger på för att styra och följa upp sin egen verksamhet. Att flytta över statistikansvaret till en analys- och utvärderingsmyndighet skulle sannolikt leda till ett dubbelarbete.

Regeringen utnyttjar analys- och utvärderingsmyndigheterna som stabstöd i varierande grad. Med stabstöd avser vi att ta fram uppgifter, statistik och kortare analyser till regeringen och Regeringskansliet som de behöver i sitt löpande arbete. Att efterfrågan på stabstöd varierar beror i hög grad på vilka andra myndigheter det finns i sektorn, på regeringens dagordning och på Regeringskansliets kapacitet. Vi ser inga principiella problem med att analys- och utvärderingsmyndigheter utför sådana uppgifter. Det finns dock skäl för både regeringen och myndighetsledningen att bevaka omfattningen av stödet. Om efterfrågan blir för hög finns det en risk för att uppgifterna kan tränga ut en myndighets huvuduppgifter.

6.4.10 Uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

Uppgifter som vi anser att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha och som följer av ovanstående resonemang är att analysera och utvärdera effekter, bistå i policyanalys och ge rekommendationer, följa utvecklingen i förhållande till övergripande mål, sammanställa och tillgängliggöra forskning, bedriva omvärldsanalys samt utveckla analys- och utvärderingsmetoder. Vi återkommer till den samlade uppgiftsställningen i sin helhet i kapitel 7.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna har i olika utsträckning dessa uppgifter i sin instruktion

När vi relaterar analys- och utvärderingsmyndigheternas instruktioner till det uppdrag och de uppgifter som vi diskuterar ovan finns det vissa skillnader. Kulturanalys, Tillväxtanalys och Trafikanalys har instruktioner som i huvudsak beskriver dessa uppgifter. Kulturanalys instruktion är inte tydlig när det gäller att analysera och utvärdera genomförandet av politiken. Trafikanalys har inte uppgiften att sammanställa och tillgängliggöra forskning. Tillväxtanalys har inte den explicita uppgiften att följa upp utvecklingen i förhållande till mål, eller i uppgift att analysera genomförandet och sammanställa och tillgängliggöra forskning.

Brås och ISF:s instruktioner är i lägre grad utformade så att myndigheterna har de uppgifter som vi förespråkar. För Brå anges inte uppgifterna att analysera och utvärdera effekter explicit i instruktionen. Brå har inte heller uppgiften att analysera genomförandet, följa utvecklingen i förhållande till målen, bedriva omvärldsanalys och utveckla analys- och utvärderingsmetoder, sammanställa och tillgängliggöra forskningsöversikter eller att bedriva omvärldsanalys och utveckla analys- och utvärderingsmetoder. Som vi beskriver används för ISF en egen begreppsapparat för analys- och utvärderingsverksamheten. Instruktionen är inriktad på genomförandet, vilket uttrycks som granskningen av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt och rättssäkert med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

IFAU har i uppgift att göra analyser och utvärderingar av effekter. I instruktionen uttrycks att IFAU ska göra processutvärderingar, vilket kan förstås som utvärderingar av genomförande. Myndigheten

har också som instruktionsenlig uppgift att följa utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken men inte explicit mot övergripande mål. Övriga uppgifter som vi har diskuterat ingår inte IFAU:s instruktion.

Vårdanalys har i uppdrag att bidra till policyanalys, analysera genomförandet (beskrivs med annat begrepp) och göra omvärldsanalys. Vårdanalys har inte som instruktionsenlig uppgift att analysera och utvärdera effekter. Vårdanalys har inte i som explicit uppgift att följa utvecklingen mot övergripande mål. Vidare har inte Vårdanalys i uppgift att sammanställa och tillgängliggöra forskning eller utveckla metoder.

Som framgått finns skillnader i myndigheternas instruktionsenliga uppgifter i förhållande till de uppgifter vi finner att analys- och utvärderingsmyndigheter ska ha. Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte behöver innebära att myndigheterna inte gör sådana uppgifter. Myndigheterna kan exempelvis sammanställa forskning utan att den uppgiften anges i deras instruktion.

Flera olika begrepp och uttryck används i myndigheternas instruktioner för vad som vi förstått kan vara likartade uppgifter. En enhetlighet i uppdragen, när myndigheter förväntas ha likartade uppgifter, kan bidra till att underlätta förståelsen för vad myndigheterna gör.

6.5 Styrning för att främja relevans, kvalitet och effektivitet

Vid sidan av vilka uppgifter regeringen ger analys- och utvärderingsmyndigheterna har det även stor betydelse vilka övriga förutsättningar regeringen skapar för att analys- och utvärderingsmyndigheter ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt, med hög kvalitet och med en inriktning som motsvarar regeringens behov. I detta avsnitt redovisar vi våra slutsatser om vad regeringen bör göra för att förmedla sitt behov av kunskapsunderlag till myndigheterna. Vi redovisar också våra slutsatser om hur regeringen bör styra myndigheterna för att ge dem goda förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag på kort och lång sikt.

Regeringen behöver styra så att myndigheterna får långsiktiga förutsättningar för sitt uppdrag, genom att ange tydliga uppgifter.

Regeringen måste säkerställa att analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift och roll är tydlig för myndigheten och Regeringskansliet. Myndigheterna måste få förutsättningar att förstå vilka underlag som regeringen behöver i sina uppgifter. För att vara relevant behövs en närhet och en dialog om processer och tidpunkter. Det är avgörande för att myndigheternas rapporter ska komma till användning. Myndigheterna ska också löpande kunna bistå med underlag och svara på frågor som uppstår. Samtidigt måste myndigheten vara långsiktigt relevant för regeringen och det blir den genom att kontinuerligt förse regeringen med underlag.

Det är också avgörande att myndigheten är oberoende från genomförandet och att det också finns en integritet i förhållande till regeringen så att myndigheten inte undviker att analysera och utvärdera frågor och områden som kan vara obekväma för regeringen.

6.5.1 Förutsättningar för att bedöma om analyser och utvärderingar behövs

Regeringen behöver tillförsäkra sig att Regeringskansliet har förutsättningar att bedöma vilket behov regeringen har av analyser och utvärderingar. Vår internationella utblick har visat att regeringar i andra länder har skapat strukturer för att få till stånd analyser och utvärderingar: ställningstaganden om när utvärderingar ska göras och vägledningar som stöd i arbetet med att beställa utvärderingar (se kapitel 2).

I dag finns inget tydligt ställningstagande från regeringen som Regeringskansliet kan utgå från för att göra bedömningar av när en verksamhet eller reform bör utvärderas. Vår slutsats är att regeringen bör ta ett principbeslut som tydliggör att större reformer och investeringar ska utvärderas. Det kan även bidra till att större reformer planeras och genomförs på ett sätt som gör att de kan utvärderas. Utvärderingar ska inte göras slentrianmässigt, utan där det finns särskild anledning.

Det saknas säker kunskap om hur olika institutionella arrangemang i form av lagar och regler om utvärderingar stärker utvärderingsverksamheten. Vår samlade bedömning är ändå att det kan ha en positiv effekt på möjligheterna att få till stånd utvärderingar och öka kunskapen om kvalificerade analyser och utvärderingar i förhållande till det som tas om hand i de årliga processerna om vissa stöd finns på plats.

6.5.2 Regeringskansliet behöver stöd för att förmedla regeringens behov

För att undanröja osäkerheten om och när en utvärdering ska göras bör ett stödmaterial utvecklas till Regeringskansliet. Ett sådant stöd kan med fördel integreras med rutinerna för hur andra kunskapsunderlag beställs och mottas för att skapa en ökad förståelse och dialog inom Regeringskansliet om och när olika kunskapsproducenter kan användas.

Vår internationella utblick har visat att det norska Finansdepartementet har gett ut ett stödmaterial som vänder sig till departement och myndigheter. Vår bedömning är att detta kan tjäna som inspiration för ett stödmaterial.⁸

Regeringen måste säkerställa att Regeringskansliet har tillräcklig kunskap genom att erbjuda utbildning och stöd för att beställa och ta emot policyanalyser och utvärderingar. Det är viktigt att Regeringskansliet har förutsättningar att ta emot analyser och utvärderingar och omsätta dessa i beslutsunderlag för att beslutsprocesserna ska fungera effektivt. Om regeringen gör ett principiellt ställningstagande om att större reformer och investeringar ska utvärderas och Regeringskansliet får ett utvecklat stöd för att utforma utvärderingsuppdrag ökar Regeringskansliets förmåga att ta emot analyser och utvärderingar.

6.5.3 Myndigheterna bör ha utrymme att göra egeninitierade studier

Regeringens styrning är avgörande för regeringens långsiktiga nytta av myndigheterna. Om regeringen väljer att detaljstyra myndigheterna så att de endast har tid och möjlighet att verkställa beställningar blir myndigheterna i det korta perspektivet nyttiga.

Däremot minskar förutsättningarna för regeringen att få mer strategiska och framåtsyftande analyser- och utvärderingar som en kvalificerad analys- och utvärderingsmyndighet har möjlighet att själva initiera genom sin sakkunskap och kännedom om sektorn. Om myndigheten ges utrymme att initiera egna studier nyttjas myndighetens kompetens i högre grad och det hjälper regeringen att lyfta blicken från dagsaktuella frågor. Myndigheten får möjlighet att utifrån sin

⁸ Finansdepartementet. Veileder till gjennomføring av evalueringar.

samlade sakkompetens och kännedom om sektorn ta de initiativ den finner lämpliga. Det utvecklar myndighetens förmåga, både vad gäller metod- och sakkompetens, att ge regeringen stöd. Oberoendet och trovärdigheten blir större. För att öka relevansen är det ändå viktigt att hänsyn tas till regeringens behov av underlag och processer. Det kan handla om förståelse för när en viss utvärdering behövs för att kunna användas i ett inriktningsbeslut. Det handlar också om en förståelse för vilka policyunderlag som regeringen behöver.

Det innebär alltså inte att regeringen inte bör ge myndigheterna några uppdrag alls. Med enskilda uppdrag kan regeringen se till att den får ett specifikt underlag och styra inriktningen på en analys eller utvärdering. Sådana uppdrag är nyttiga för myndigheterna då det gäller relevans. Enskilda uppdrag kan också stärka oberoendet i förhållande till sektorsintressen. Det handlar om en rimlig balans där myndigheterna bör ha stora friheter inom ramen för sina uppdrag.

Myndigheternas uppdrag och roll bör tydligt framgå av myndigheternas instruktioner. Med uppgifterna som huvudsaklig styrning av verksamhetens inriktning ges långsiktiga förutsättningar. Det skapar möjlighet för myndigheterna att bli de kvalificerade utvärderare som regeringen behöver.

Regeringen och myndigheterna behöver hitta fungerande former för samtal om sektorns utmaningar och regeringens behov. Vi finner att analysplaner är ett bra verktyg för regeringen och myndigheten att samlas kring, för regeringen för att få möjlighet att informera sig om myndighetens verksamhet och för myndigheten för att informera sig om regeringens processer.

6.5.4 Erfarenhetsutbyte och lärande behöver institutionaliseras

Det är önskvärt att myndigheterna kontinuerligt utvecklar sitt metodkunnande och sin tillämpning av olika angreppssätt. Det saknas en struktur för systematiskt lärande med fokus på metodutveckling mellan dagens analys- och utvärderingsmyndigheter. Det är viktigt att skapa en struktur för att säkerställa erfarenhetsutbyten mellan myndigheterna. Det ger myndigheterna möjlighet att ta del av hur andra myndigheter har utformat upplägg, angreppssätt och metoder i sina verksamheter och använda deras erfarenheter för att reflektera

kring sin egen verksamhet. På så sätt kan ett lärande komma till stånd.⁹

Vi bedömer att ett nätverk för erfarenhetsutbyte om metoder behöver institutionaliseras genom att regeringen anger att det är en kontinuerlig uppgift för myndigheterna. Det går att resonera så att erfarenhetsutbytet kan komma till stånd på frivillig basis. Samtidigt är det en så pass central del av verksamheten att det bör regleras. Det är en verksamhet som ska genomsyra myndigheterna och vara systematisk. Det är svårt att få till ett utbyte som är av den omfattning som behövs för att vara meningsfullt utan att göra det till en uppgift för myndigheten.

Syftet med att skapa strukturer för lärande är att bidra till mångfald och kompetensutveckling. Det är viktigt att myndigheterna har flera metoder att applicera i sin verksamhet så att inte metoderna styr vad myndigheterna analyserar och utvärderar. Närheten till forskarmiljöer i Sverige och internationellt är också mycket betydelsefullt för metodutvecklingen och kvaliteten i myndigheternas verksamheter. Sådana miljöer kan också bjudas in att delta vid gemensamma aktiviteter.

Med erfarenhetsutbytet kan myndigheterna få andras ögon på sin verksamhet. Det kan förhindra att myndigheten alltid gör på samma sätt även om det skulle finnas bättre upplägg, metoder etc. Det finns dock vissa risker, men vi bedömer dem som små, att myndigheterna med ett ökat erfarenhetsutbyte i för hög grad efterliknar varandras metoder och arbetssätt, på grund av att ett visst arbetssätt kan uppfattas som mer framgångsrikt, trots att det finns andra metoder och sätt som är lämpligare för att besvara en frågeställning.¹⁰

6.5.5 Ställningstagande

Detta avsnitt har lett oss fram till följande ställningstaganden:

- Regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas.
- Erfarenhetsutbyte och lärande bör institutionaliseras.

⁹ Se SOU 2015:36, s. 69.

¹⁰ Se Bengt Jacobsson, Fotnoter till förvaltningspolitiken, bilaga 2 i SOU 2015:36 Systematiska jämförelser – för lärande i staten.

- Analys- och utvärderingsmyndigheter bör ha utrymme att själva initiera och finansiera analyser och utvärderingar.

6.6 Analys- och utvärderingsresurser saknas för vissa områden

I vårt uppdrag ingår att undersöka om det finns områden där regeringen saknar analys- och utvärderingsresurser med djupa sakkunskaper. Den nuvarande strukturen täcker helt och delvis, endast elva av statsbudgetens 27 utgiftsområden. I princip ser regeringens behov av analyser och utvärderingar likadant ut i alla sektorer, men hur omfattande behovet är skiljer sig mellan olika sektorer. Nedan redovisar vi våra övergripande slutsatser om inom vilka sakområden regeringen har behov av en myndighet med ansvar för att göra oberoende analyser och utvärderingar som inte tillgodoses i dag.

Det saknas analys- och utvärderingsmyndighet i flera sektorer

I kapitel 5 har vi visat att det finns nio utgiftsområden som saknar en analys- och utvärderingsresurs och som samtidigt uppfyller våra kriterier för att regeringen behöver en oberoende analys- och utvärderingsresurs. I ett av dessa utgiftsområden (Uo 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning) bedömer vi att det finns andra oberoende resurser som täcker regeringens behov.

I åtta utgiftsområden bedömer vi att regeringen i särskild ordning bör ta ställning till om det är motiverat att fördela om resurser från myndigheter med genomförandansvar till en oberoende analys- och utvärderingsresurs. För tre av dessa utgiftsområden bedömer vi att regeringen kan ta ställning med utgångspunkt i vår utredning:

- utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap
- utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.
- utgiftsområde 8, Migration.

För att regeringen ska kunna ta ställning till övriga fem utgiftsområden behöver frågan utredas vidare:

- utgiftsområde 13, Nyanländas invandrares etablering (inte Jämställdhet)
- utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (inte Konsumentpolitiken)
- utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård
- utgiftsområde 21, Energi
- utgiftsområde 23, Areella näringar och landsbygd.

Vi bedömer att de kriterier som vi har tagit fram i kapitel 5, som beskriver regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar baserade på djupa sakkunskaper, bör ta som utgångspunkt för den analysen.

6.7 Verksamheten bör organiseras i myndighetsform

I detta avsnitt analyserar vi om det finns andra organisationsformer än myndighetsformen som bättre kan tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar baserade på djup sak- och metodkompetens. Vi har tidigare konstaterat (se avsnitt 6.2) att följande faktorer är centrala för möjligheten att tillgodose regeringens behov:

- förmågan att kombinera djup sak- och metodkompetens
- förmågan att uppfatta regeringens behov
- oberoendet från genomförandet, vilket är centralt för trovärdighet och omprövning
- stadigvarande resurser för att arbeta kontinuerligt med kunskapsuppbyggnad.

6.7.1 Kommittéväsendet ger bristande kontinuitet och svagt stöd till regeringens löpande arbete

Regeringen använder kommittéväsendet för att ta fram analyser och utvärderingar. Vi bedömer att kommittéväsendets styrka ligger i uppgifter som att ta fram underlag för omprövning, göra kartläggningar,

utarbета policyförslag och utreda frågor som sträcker sig över sektors- och myndighetsgränser samt att ta fram förslag till lagstiftning. Företrädare för politiska partier, Regeringskansliet och berörda organisationer kan delta i utredningsarbetet i egenskap av ledamöter eller experter. Detta är en styrka när det gäller att ta fram genomförbara förslag till regeringen.

Kommittéväsandets svaghet är framför allt att verksamheten bedrivs i tidsbegränsade uppdrag och i regel är inriktad på en specifik frågeställning. När ett uppdrag har avslutats upplöses kommittén. Det innebär att de lärdomar som dras under arbetet inte tas tillvara på ett organiserat sätt.

Kommittéformen har vidare svårt att tillgodose regeringens behov av kunskapsstöd i sitt löpande arbete (se kapitel 4). Även om en kommitté har ett brett uppdrag så är uppdraget och utredningsresurserna avgränsade till det som regeringen angett i kommittédirektiven. Det gör att regeringen inte kan använda kommittéväsendet som ett kunskapsstöd för att hantera frågeställningar som angränsar till kommittéernas uppdrag.

Regeringens behov av analyser och utvärderingar grundade på sakkompetens är alltför omfattande för att vara lämplig att organisera i kommittéform. Det gäller både om man skulle välja att organisera resurserna som större kommittéer med långsiktiga uppdrag och som många små kommittéer.

Ett annat skäl är att det skulle leda till ett omfattande administrativt merarbete i Regeringskansliet att organisera verksamheten i kommittéform. Det är till exempel ansvarigt statsråd som fattar beslut om alla förordnanden i kommittéerna. Vidare rymmer analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag uppgifter som det inte är lämpligt att organisera inom Regeringskansliet. Det gäller exempelvis myndigheternas statistikverksamhet.

Vi bedömer att insynen i verksamheten inte skulle vara tillräcklig för en sådan omfattande verksamhet. Kommittéer ska enligt kommittéförordningen föra protokoll över sina möten och lämna ett budgetförslag samt en årlig redogörelse av arbetsläget till Regeringskansliet. I övrigt finns inga krav på administrativ och finansiell redovisning.¹¹

Vår slutsats är att det inte är en framkomlig väg att välja kommittéväsendet som huvudsaklig organisationsform för regeringens

¹¹ Statskontoret 2018:16, Översyn av expertgruppen för biståndsanalys.

analys- och utvärderingsresurser. Det främsta skälet är att kommittéväsendet ger bristande kontinuitet och möjlighet till långsiktig kunskapsuppbyggnad.

6.7.2 Analys- och utvärderingsuppgiften upphandlas av privata aktörer

Regeringen kan välja att låta privata utförare göra analyser och utvärderingar för regeringens behov. Den privata sektorn utför delar av det analys- och utvärderingsarbete som i dag utförs med regeringen som målgrupp. Regeringen och myndigheter upphandlar hela eller delar av ett analys- och utvärderingsuppdrag av konsultbolag, enskilda konsulter och andra icke-statliga organisationer.

Om regeringen skulle välja att lägga huvuddelen av sina resurser för analyser och utvärderingar baserade på sak- och metodkompetens på privata utförare skulle den privata sektorns kapacitet och förmåga att göra analyser och utvärderingar baserade på djupa metod- och sakkunskaper öka. En fördel skulle vara att statens fasta kostnader för analys- och utvärderingsresurser skulle kunna minska. Staten skulle förenklat bara behöva betala för de analyser och utvärderingar som upphandlas. Minskar behovet av underlag i en viss sektor under en period minskar också statens kostnader. Det skulle uppstå en konkurrens mellan olika aktörer om vem som kan utföra ett uppdrag bäst. Detta skulle i sin tur skapa incitament för utförarna att organisera sin verksamhet för att kunna utföra relevanta uppdrag med hög kvalitet till en låg kostnad.

Vi ser dock flera nackdelar med en sådan organisationslösning. Som vi visat i kapitel 4 tillgodoser analys- och utvärderingsmyndigheterna många olika typer av behov som regeringen har genom den sak- och metodkompetens som de har byggt upp. Sannolikt skulle det framför allt bli svårt att tillgodose regeringens behov av stöd i sitt löpande arbete med en sådan organisationslösning. Det beror på att det är svårt att på förhand inför en offentlig upphandling förutse hur regeringens samlade behov av stöd kommer att se ut.

Regeringskansliet skulle behöva ett resurstillskott för att hantera de ökade arbetsuppgifterna i form av att beställa och upphandla uppdrag. Regeringskansliet skulle behöva förstärka sin metod- och sakkunskap för att säkerställa att de uppdrag som upphandlas är rele-

vanta i förhållande till regeringens behov. Vidare skulle Regeringskansliets administrativa kostnader öka. Först skulle Regeringskansliet behöva bereda ett underlag för upphandlingar, därefter skulle upphandlingsförfarandena genomföras. Beslut om upphandlingar kan överklagas vilket skulle kunna leda till att analys- och utvärderingsinsatser som är centrala för regeringen försenas.

Vi bedömer att förutsättningarna för en långsiktig kompetensuppbyggnad inom statsförvaltningen skulle försämrats. En annan nackdel är att insynen och transparensen i det analys- och utvärderingsarbete som ligger till grund för regeringens arbete skulle minska. Det beror på att privat verksamhet inte omfattas av offentlighetsprincipen.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition uttalade regeringen att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet.¹² Organisationsformer av privaträttslig karaktär ska bara användas om det finns särskilda skäl. Regeringen angav vidare att en myndighet kan låta privata aktörer utföra olika operativa uppgifter om myndigheten själv inte kan vara tillräckligt flexibel och effektiv.

Vår slutsats är att regeringen inte bör välja en organisatorisk lösning där huvuddelen av regeringens analys- och utvärderingsresurser upphandlas av privata aktörer.

6.7.3 Regeringskansliet tar över ansvaret för att genomföra analys- och utvärderingsverksamheten

En alternativ organisationslösning är att flytta analys- och utvärderingsresurserna till Regeringskansliet, dvs. genom att bygga upp analysresurser inom departementen. OECD föreslog delvis en sådan organisering 2013.¹³ Förslaget gick ut på att Sverige borde överväga att avveckla regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter, totalt 35 olika myndigheter enligt OECD:s definition. I stället borde Regeringskansliet ta över ansvaret för att planera och genomföra de utvärderingar som regeringen behöver. Övrig verksamhet som myndigheterna bedriver ansåg OECD att regeringen borde föra över till universitet och högskolor och privata forskningsinstitut. Sammantaget skulle förslaget enligt OECD ge ökad relevans för de analyser och utvärderingar som regeringen behöver för sina uppgifter, ökat

¹² Prop. 2009/10:75.

¹³ OECD (2013), Value for Money in Government – Sweden 2013.

oberoende för den verksamhet som förs över till lärosätena och minskade kostnader för staten genom att antalet myndigheter minskar.

Flera av de problem som vi beskrivit med att lägga regeringens analys- och utvärderingsresurser på kommittéväsande eller på privata utförare är giltiga även för denna organisationslösning. En sådan organisationslösning skulle strida mot den svenska förvaltningsmodellen där Regeringskansliet bereder och expedierar regeringsärenden medan organisatoriskt fristående myndigheter utför det löpande förvaltningsarbetet.

Regeringskansliet har vana att beställa och ta emot underlag men är inte organiserat för att göra omfattande analyser och utvärderingar. En nackdel med att bygga upp resurser där Regeringskansliet självt genomför kvalificerade analyser och utvärderingar är att dessa resurser lätt skulle kunna komma att användas till annat och därmed trängas ut av annan verksamhet eftersom Regeringskansliet i så stor utsträckning präglas av dagsaktuella frågor. Regeringskansliet är en organisation som till stor del är reaktiv. Myndigheten agerar på underlag och frågor som ställs till regeringen och Regeringskansliet.

Vår slutsats är att det inte är en bra organisationslösning att organisera analys- och utvärderingsresurserna inom Regeringskansliet.

6.7.4 Universitet och högskolor tar över analys- och utvärderingsverksamheten

Ett alternativ till att organisera regeringens resurser för analyser och utvärderingar med sak- och metodkompetens i särskilda myndigheter är att lägga uppgiften på universitet och högskolor eller forskningsinstitut. Det kan till exempel göras genom att regeringen ger lärosäten i uppdrag att bedriva en viss analys- och utvärderingsverksamhet, eller genom att regeringen ger forskningsråd i uppgift att finansiera forskning inom ett visst område som har relevans för regeringens behov.

En sådan lösning skulle kunna tillgodose regeringens behov av analys- och utredningsresurser som är oberoende och som har hög metodkompetens. Regeringen har behov av analyser med ett oberoende från genomförandet men har dock inte samma behov av analyser och utvärderingar utförda av aktörer som är oberoende i förhållande till regeringen.

Vi bedömer att denna organisationslösning skulle göra det svårt att säkerställa att de analyser och utvärderingar som görs är anpassade till regeringens behov. Den nuvarande strukturen för regeringens styrning av universitet och högskolor är inte utformad för att regeringen närmare ska kunna styra inriktningen på forskningen. Enligt högskolelagen ska en allmän princip för forskning vara att forskningsproblem får väljas fritt. Regeringen skulle behöva styra analys- och utvärderingsverksamheten via lärosätenas regleringsbrev eftersom universitet och högskolor till skillnad från andra myndigheter inte styrs via separata myndighetsförordningar, utan gemensamt via högskoleförordningen. Vidare skulle dialogen mellan den politiska ledningen för ett departement och verksamhetsansvariga försvåras.

Vår slutsats är att det inte är lämpligt att lägga uppgiften att tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar baserade på sak- och metodkompeten på universitet och högskolor. Däremot har forskare och universitet och högskolor en viktig roll att spela när det gäller att bidra med metodkunskaper och nya kunskaper till analys- och utvärderingsarbetet.

6.7.5 Analys- och utvärderingsresurser bör organiseras i myndighetsform

Regeringen har tidigare slagit fast att myndighetsformen ska vara huvudalternativet för att organisera och bedriva statlig verksamhet. Det gäller särskilt för uppgifter som är av styrande eller policyinriktad karaktär, det vill säga när uppgifterna ska bidra till att nå politiska mål.¹⁴ Vi kan inte se att det finns någon alternativ organisering som på ett bättre sätt kan tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar baserade på sak- och metodkompetens. Det främsta skälet är att regeringens behov är stadigvarande, varför resurserna också bör vara det.

Vi ser flera fördelar med myndighetsformen. Den ger goda förutsättningar för grundläggande förvaltningspolitiska principer som insyn och tydliga ansvarskedjor samt ger regeringen goda möjligheter att anpassa sin styrning och myndighetens organisation till olika förutsättningar. Inget av de ovanstående alternativen kan tillgodose regeringens behov av att ha en stadigvarande resurs som kan bistå löpande

¹⁴ Prop. 2009/10:75.

i frågor, dvs. det som vi tidigare beskrivit som stabstöd. Regeringen kan enkelt flytta uppgifter mellan olika myndigheter, vilket uppfyller kraven på flexibilitet. Vidare är det lättare för myndigheter att samverka med andra myndigheter än att samverka med icke-statliga aktörer. Myndigheter har också långtgående befogenheter att besluta om hur de ska lösa sina uppgifter.

Vår slutsats är att regeringen bör organisera sina analys- och utvärderingsresurser i statliga myndigheter. Regeringen bör dock även fortsättningsvis använda sig av kommittéväsendet, privata aktörer samt universitet och högskolor som ett komplement när detta bedöms vara effektivt.

6.7.6 Ställningstagande

I detta avsnitt har vi gjort följande ställningstagande om organisationen:

- Regeringens analys- och utvärderingsresurser bör organiseras i myndighetsform.

6.8 Analys- och utvärderingsmyndigheter bör täcka flera sektorer

I detta avsnitt analyserar vi vilken myndighetsstruktur som har bäst förutsättningar att tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar. Vi har konstaterat att den nuvarande myndighetsstrukturen inte fullt ut ger regeringen ett heltäckande underlag inom de sektorer som de nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheterna täcker. Vi bedömer att detta problem i hög utsträckning går att lösa genom att regeringen ändrar myndigheternas instruktioner.

Ett annat problem som vi har identifierat är att det finns sektorer där regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser baserade på djupa sakkunskaper inte tillgodoses i dag. Det finns i princip två sätt att tillgodose detta behov på. Regeringen kan inrätta fler analys- och utvärderingsmyndigheter som var och en är inriktade på en sektor, eller inrätta en eller flera analys- och utvärderingsmyndigheter med uppdrag att täcka flera sektorer.

6.8.1 Flera nackdelar med att inte förändra organisationen

Det finns flera nackdelar med att inte göra något och låta myndighetsstrukturen vara. Det skulle innebära att det för varje nytt behov av en oberoende analys- och utvärderingsresurs som uppstår skulle inrättas fler sektorsvisa analys- och utvärderingsmyndigheter. En nackdel med det är att det riskerar att bidra till en mer fragmentiserad styrning av staten, snarare än att främja en effektiv och sammanhållen styrning. Fler sektorsvisa analys- och utvärderingsmyndigheter leder också till en risk för att myndigheter bedriver överlappande verksamhet. Risken förstärks av att vi ser en trend där man, utöver att inrätta fler analys- och utvärderingsmyndigheter, även inrättar fler sektorsvisa tillsynsmyndigheter. Det finns också flera myndigheter med ett uttalat uppdrag att ta fram kunskap inom ett område i syfte att påverka attityder och andra myndigheters verksamhet i en viss riktning (se kapitel 2).

En annan nackdel med att inrätta fler analys- och utvärderingsmyndigheter är att det ökar statens kostnader för administration, redovisning och styrning. Enligt Statskontoret finns det generellt ett samband mellan små myndigheter och högre administrativa kostnader (alla kringaktiviteter som behövs för att styra och stödja kärnverksamheten).¹⁵

Det finns även verksamhetsmässiga skäl som talar emot att inrätta fler analys- och utvärderingsmyndigheter. Enligt vår bedömning är det svårt för en analys- och utvärderingsmyndighet att arbeta effektivt med begränsade resurser. För flera av de sektorer där regeringen i dag saknar fristående analys- och utvärderingsresurser är behovet inte tillräckligt stort för att motivera att det inrättas en särskild myndighet.

Den största fördelen med att inrätta nya analys- och utvärderingsmyndigheter vid sidan av den nuvarande myndighetsstrukturen är att det inte skulle störa verksamheten vid dagens sju myndigheter. Vår kartläggning visar att myndigheterna bedriver väl fungerande verksamheter, även om de inte helt och i alla delar motsvarar vad regeringen behöver. Enligt de intervjuer vi har genomfört är myndigheternas analyser och utvärderingar generellt sett trovärdiga och av god kvalitet. Att förändra myndighetsorganisationen så att analys- och utvärderingsmyndigheter får i uppdrag att tillgodose regeringens

¹⁵ Statskontoret, 2017, s. 27.

behov inom flera departementsområden skulle leda till omställningskostnader för myndigheterna. Den samlade analys- och utvärderingskapaciteten skulle minska under en övergångsperiod. Vi bedömer dock att de positiva effekterna av en sådan omstrukturering på sikt överväger de kortsiktiga negativa konsekvenser som skulle uppstå.

Vår slutsats är att regeringen behöver förändra den nuvarande myndighetsstrukturen så att det blir möjligt att utöka antalet områden som täcks av oberoende analys- och utvärderingsresurser med djup sakkompetens utan att antalet myndigheter utökas. Ett skäl är att vi bedömer att regeringen kommer att inrätta fler myndigheter om inte den nuvarande myndighetsstrukturen reformeras. Ett tydligt exempel är försvarsområdet där en enig Försvarsberedning har föreslagit att en ny analys- och utvärderingsmyndighet ska inrättas. På sikt bedömer vi att det kommer att inrättas analys- och utvärderingsmyndigheter även i andra sektorer. Ett annat skäl är att vi bedömer att det finns ett mervärde i att analys- och utvärderingsmyndigheter har uppdrag som täcker flera områden. Det bidrar till att fler sektorsövergripande analyser och utvärderingar genomförs. Det ger också förutsättningar för att regeringen ska få bättre helhetssyn över den offentliga sektorns utveckling.

6.8.2 Svårt att fånga upp regeringens behov med en analys- och utvärderingsmyndighet

En möjlig organisering av regeringens analys- och utvärderingsresurser är att samla alla resurser i en myndighet. Att föra samman dagens sju myndigheter i en organisation skulle innebära att myndigheten får en gedigen sak- och metodkompetens inom sju olika områden. Till detta skulle kunna läggas resurser för att analysera andra sakområden där regeringen i dag saknar en oberoende analys- och utvärderingsresurs. Med dagens personalresurser, och de 50 årsarbetskrafter som Försvarsberedningen föreslagit att en ny myndighet bör ha, skulle en sådan myndighet ha ungefär 400 personer anställda.

Myndigheten skulle därmed ha en omfattande sak- och metodkompetens. Det skulle finnas förutsättningar både för metodmässig specialisering och för sektorsövergripande analyser och utvärderingar.

Däremot skulle det bli svårare att säkerställa verksamhetens relevans, dvs. att upprätthålla en förmåga att ta fram kunskap anpassad

till regeringens behov på kort och lång sikt. Om myndigheten saknar denna förmåga finns det en risk för att verksamheten får en inriktning som ligger närmare forskning än utvärdering och analys för regeringens behov. Regeringskansliet och myndighetsledningen skulle behöva bygga upp omfattande processer för att kunna fånga upp regeringens behov av analyser och utvärderingar inom alla de områden som myndigheten ansvarar för. Enligt vår bedömning skulle detta bli komplicerat. För att få utrymme att täcka samtliga sakområden skulle man i sannolikt behöva ha flera parallella dialoger med myndigheten, vilket skulle leda till att regeringens styrning blev otydlig.

Om alla sakområden inryms i en och samma myndighet är det rimligt att Finansdepartementet blir huvudman för denna myndighet. Det innebär att det inte är självklart att det är verksamhetsområdenas förutsättningar, måluppfyllelse och utveckling som blir utgångspunkten för myndighetens analyser och utvärderingar. Vidare skapar det behov av att se över arbetsprocesser och gränssnitt i förhållande till Statskontoret i och med att flera myndigheter behöver samordnas under Finansdepartementet.

Vår slutsats är att regeringen inte bör föra samman alla analys- och utvärderingsresurser i en myndighet. Regeringen bör i stället organisera sina analys- och utvärderingsmyndigheter så att de är uppdelade på flera myndigheter. Sådana myndigheter bör vara tillräckligt stora för att ta tillvara stordriftsfördelar vad gäller administration, samt sak- och metodkompetens. Men de bör inte täcka fler sakområden än att det går att bygga upp ett fungerande samspel mellan regeringen och myndigheten om vilka analyser och utvärderingar regeringen behöver. Vidare bör det finnas utrymme att lägga till fler sakområden till myndigheterna än vad som täcks av den nuvarande myndighetsorganisationen.

6.8.3 Förmågan att se regeringens behov central för ny struktur

Vid uppbyggnaden av en ny myndighetsstruktur för analys- och utvärderingsverksamheten behöver regeringen göra en avvägning mellan de fördelar som vi bedömer att det finns med att täcka flera områden och de utmaningar som det innebär att skapa ett fungerande samspel mellan en myndighetsledning och flera departement. Det

skulle sannolikt innebära vissa problem under en övergångsperiod att hitta fungerande former för att förmedla regeringens behov inom flera departementsområden till en myndighet, men Regeringskansliet har erfarenhet av detta och det fungerar väl. Vi bedömer att ett sådant utvecklingsarbete skulle vara värdefullt på flera sätt. Det skulle ge goda förutsättningar att fånga upp bredare frågeställningar som regeringen behöver svar på. Vidare skulle det skapa en beredskap för att kunna lägga till nya sakområden till den befintliga myndighetsstrukturen för analyser och utvärderingar. Det skulle alltså bidra till att skapa en långsiktigt mer hållbar och flexibel myndighetsstruktur för att möta förändringar i regeringens behov av analyser och utvärderingar.

Nedan redovisar vi våra slutsatser om hur ett brett uppdrag påverkar förmågan att tillgodose regeringens behov vad gäller sak- och metodkompetens, oberoende från genomförandet och förmågan att uppfatta regeringens behov.

Sak- och metodkompetensen ökar med ett bredare uppdrag

När det gäller sak- och metodkompetens ser vi inga stora problem med att en analys- och utvärderingsmyndighet får i uppdrag att täcka flera sektorer. Vi bedömer att det finns fördelar med breda uppdrag. Om en myndighet får ansvar för flera sakområden som är beroende av varandra för att regeringens politik ska få genomslag skapas förutsättningar för att tillgodose regeringens behov av systemövergripande analyser och utvärderingar. Det främjar en effektiv styrning. Ett bredare uppdrag ger också fördelar genom att det skapar förutsättningar för ett metodmässigt lärande över sektorsgränserna. Vidare leder ett brett uppdrag till att den samlade analys- och utvärderingsverksamheten ökar i omfattning och att det därmed blir lättare att finansiera och upprätthålla avancerad statistik- och metodkompetens. Vi bedömer att det skulle gå att minska statens kostnader för datainsamling och statistikhantering om sådana uppgifter samlas hos färre myndigheter. Genom att inrätta större myndigheter med bredare uppdrag blir det möjligt att montera ned parallella IT-system och samordna enkätundersökningar och annan datainsamling. En större organisation ger dessutom möjlighet att fördela fasta administrativa kostnader på fler medarbetare.

Vår slutsats är alltså att det finns både ekonomiska och verksamhetsmässiga stordriftsfördelar med en organisation där analys- och utvärderingsmyndigheter får i uppdrag att täcka flera sektorer. Enligt vår bedömning är dessa fördelar giltiga oavsett om regeringen väljer att tillföra nya områden till den befintliga myndighetsorganisationen. Men samtidigt är det viktigt att påpeka att dessa stordriftsfördelar klingar av. Vissa iakttagelser har gjorts om att overheadkostnaderna kan öka i större organisationer i och med att detta kräver fler administrativa nivåer.¹⁶ Vi bedömer även att stordriftsfördelarna vad gäller sak- och metodkompetens har en avtagande marginalnytta. Det finns också en risk att nödvändig sak- och metodkompetens blir svår att upprätthålla om området breddas för mycket.

Bättre förutsättningar för oberoende med ett bredare uppdrag

Som vi tidigare konstaterat är det viktigt för regeringen att en analys- och utvärderingsmyndighet är oberoende från genomförandet av politiken. Vi bedömer att det är lättare för en analys- och utvärderingsmyndighet att ta fram underlag som möjliggör för regeringen att ompröva etablerade lösningar om den har ett uppdrag som täcker flera sektorer eftersom det kan ge perspektiv och en starkare ställning som myndighet. En myndighet med ett uppdrag avgränsat till en sektor har svårare att helt frigöra sig från sektorns gemensamma värderingar och synsätt. Det är alltså en fördel om analys- och utvärderingsstrukturen organiseras över sektorsgränser och utgiftsområden. Det kan också vara en fördel att en myndighet med utvärderingsuppdrag inte sorterar under samma departement som genomförandemyndigheten. Vidare bedömer vi att en myndighet som har till uppgift att arbeta mot flera ministrar och departement kommer att styra sin verksamhet så att analyser- och utvärderingar i högre grad väger in regeringens samlade behov. Vår slutsats är att det ur oberoendesynpunkt är en fördel att en analys- och utvärderingsmyndighet täcker flera sektorer.

¹⁶ Se ESV 2006:6, Effektivare statlig administration, iakttagelser om samband mellan overheadkostnader och storlek på myndigheter som klingar av i och med fler administrativa nivåer, s. 18.

Utmaning att bibehålla förmågan att se regeringens behov

Avgörande för om en myndighet har förmåga att tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar är att myndigheten har förmåga att uppfatta regeringens behov så att de frågeställningar som analyseras och utvärderas är relevanta. Vidare behöver myndigheten ha en förmåga att presentera sina resultat så att regeringen kan använda slutsatser och förslag i sina processer. För att en myndighet ska kunna ha hög relevans i förhållande till regeringens behov krävs ett väl fungerande samspel mellan regeringen, myndigheten och Regeringskansliet.

Den nuvarande organisationsstrukturen där alla analys- och utvärderingsmyndigheter, utom IFAU och Vårdanalys, är inriktade på en sektor och styrs av ett departement ger goda förutsättningar att få till ett fungerande samspel. Myndigheterna är förhållandevis små och regeringen har möjlighet att följa vad myndigheterna gör och hur de uppfyller sitt uppdrag. Flera myndigheter har tillsammans med Regeringskansliet byggt upp rutiner för att diskutera vilka analyser och utvärderingar regeringen behöver och vad myndigheten kan göra.

Vår slutsats är att det är möjligheten att få till stånd ett fungerande samspel inom Regeringskansliet, och mellan regeringen och analys- och utvärderingsmyndigheten som avgör hur brett uppdrag en myndighet kan ha. De stordriftsfördelar som vi har beskrivit ovan vad gäller sak- och metodkompetens och ett ökat oberoende måste vägas mot riskerna för att förmågan att se regeringens behov ska minska.

En myndighet kan se flera departements behov av analyser och utvärderingar

Om en analys- och utvärderingsmyndighet får i uppdrag att tillgodose regeringens behov av analyser och utvärderingar baserade på djup sakkompetens i flera sektorer skulle samspelet mellan regeringen och myndighetsledningen behöva anpassas till detta.

Regeringens styrning av sina myndigheter bygger på att regeringen fattar beslut om myndighetens instruktion och regleringsbrev, men att ett departement ansvarar för löpande dialog och uppföljning

av myndigheten. När analys- och utvärderingsmyndigheter får uppdrag som täcker flera departements ansvarsområden måste Regeringskansliet utveckla arbetsformer för att kunna förmedla regeringens samlade behov. Sådana arbetsformer finns i dag, när fyra departement samordnas i relation till IFAU. Vårdanalys har goda erfarenheter av att ha myndighetsdialoger med två statssekreterare från Socialdepartementet med olika ansvarsområden.

För att samspelet mellan myndigheten och regeringen ska fungera behöver företrädare för olika delar av regeringen och Regeringskansliet ha direktkontakter med myndighetsföreträdare som har djupa sakområdeskunskaper. Om en myndighet har till uppgift att täcka många olika sakområden behöver man sannolikt bygga upp rutiner för att se till att sådana kontakter kan ske utan att myndighetschefen involveras.

Som framgått ovan bedömer vi att det skulle vara svårt att bygga upp ett fungerande samspel mellan regeringen och en myndighetsledning med ansvar för att tillgodose regeringens behov inom dagens alla tio departementsområden. Ett sådant uppdrag skulle bli alltför brett. Enligt vår bedömning bör det dock vara möjligt att bygga upp fungerande samverkansformer mellan en myndighet och fyra till fem departement. Därmed skulle en ny myndighetsstruktur kunna baseras på tre myndigheter.

Myndigheten ska anpassa sin organisation och resurser till regeringens behov

Myndigheten bör ha resurser för att utföra regeringsuppdrag, men också ha resurser för att bedriva egeninitierade analyser och utvärderingar baserat på sin sakkompetens. För att verksamheten ska kunna anpassas till regeringens behov bör myndigheten finansieras med ett anslag som kan användas för alla sakområden. Det är viktigt att alla områden tilldelas resurser för att myndigheten ska kunna upprätthålla sina sakkompetens. Vi bedömer att det i första hand är myndighetschefens ansvar att se till att det sker. Regeringen kan genom de uppdrag som regeringen lägger på myndigheten påverka fördelningen av resurser. Regeringen kan också dela in myndighetens anslag i flera anslagsposter och på det sättet styra resursfördelningen till olika verksamhetsområden. Ytterligare ett sätt är att regeringen genom villkor anger hur en anslagspost kan användas, exempelvis

genom att ange hur mycket som högst eller lägst får användas för vissa angivna ändamål. Det senare innebär en detaljstyrning som vi inte tror är nödvändig, givet att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte mellan regeringen och myndighetens ledning om verksamheten.

6.8.4 Ställningstagande

I detta avsnitt har vi gjort följande ställningstagande om organiseringen:

- Regeringen bör samla sina analys- och utvärderingsmyndigheter i färre myndigheter med uppdrag som täcker flera sektorer. Regeringen bör inte föra samman alla analys- och utvärderingsresurser i en myndighet.

6.9 Nya myndigheter baserade på regeringens behov

Nedan redovisar vi en analys av hur regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser kan tillgodoses av tre myndigheter utifrån en avvägning av behovet av närhet till Regeringskansliet, myndigheternas storlek och en lämplig tematisk indelning. Vi har också vägt in möjligheterna att ta tillvara på de nuvarande myndigheternas erfarenheter och kompetens och behovet av att skapa en struktur som gör det möjligt att täcka utgiftsområden som i dag saknar en oberoende analys- och utvärderingsmyndighet. Vi ser tre teman som sakområdes- och metodmässigt ligger nära varandra: arbetsmarknad och välfärd, tillväxt och samhällsbyggnad samt trygghet och säkerhet.

6.9.1 Arbetsmarknads- och välfärdsanalys

En sak som förenar flera utgiftsområden och verksamheter är det offentliga stöd till den enskilde i olika livshändelser för att stödja den enskildes möjlighet till ett gott liv, arbete och social omvård. Exempel på livshändelser är den nyanländes, arbetslöses eller den studerandes väg till arbete eller den enskildes behov av sjukvård och omsorg för att återvända till arbete. Att ta tillvara den enskildes potential och möjligheter förenar områdena, även om långt ifrån alla

delar av socialförsäkringsområdet eller vård- och omsorgsområdet syftar till att en individ ska återgå till arbete.

Det finns många beröringspunkter mellan regeringens behov av analyser- och utvärderingar inom arbetsmarknadsområdet och socialförsäkringsområdet. Detta talar för att IFAU och ISF är en lämplig grund att bygga upp en ny analys- och utvärderingsmyndighet från. Båda områdena kännetecknas av att verksamheten i hög grad utförs i statlig regi. Både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är omfattande organisationer och regeringen har ett behov av en oberoende analys- och utvärderingsfunktion som bistår med analyser för att kunna styra effektivt. En stor del av statens insatser i de båda områdena består i att fatta beslut om insatser på individnivå i syfte att uppnå en förändring. Det går att använda sig av registerstudier för att mäta effekterna av statens insatser. Metodmässigt finns det därmed tydliga beröringspunkter mellan de två områdena. Vidare finns det sakområdesmässiga beröringspunkter mellan verksamheterna i och med att grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden över tid kan omfattas av åtgärder från både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Enligt vår bedömning bör även Vårdanalys ingå som en del i denna nya analys- och utvärderingsmyndighet. Vårdanalys har kompetens och kunskap i frågor som rör statens styrning av kommuner och landsting. Vidare har Vårdanalys byggt upp kompetens att analysera och utvärdera statliga insatser ur ett brukar och medborgarperspektiv, vilket är centralt även inom arbetsmarknads- och socialförsäkringspolitiken. Vidare finns det flera verksamhetsmässiga samband mellan de tre områden som de tre myndigheterna ansvarar för. Ett exempel är samspelet mellan rehabilitering och sjukförsäkring. Ett annat är kopplingen mellan kommunernas insatser inom socialtjänsten och statliga insatser inom arbetsmarknads- och socialförsäkringspolitiken. Ytterligare områden där det finns starka verksamhetsmässiga samband är nyanländas etablering och migrationsområdet som har starka kopplingar till arbetsmarknadens funktionssätt och individens möten med samhället. Delar av Delmis verksamhet ser vi hör hemma i en myndighet med inriktning på arbetsmarknads- och välfärdsanalys. Det kan vara problematiskt att dela upp utgiftsområde Migration på två myndigheter. Då hålls inte migrationsområdet samman i och med att det inte är samma aktör som analyserar migrationsströmmar och den enskildes etablering och möte med offentliga

insatser i Sverige. Men här måste ett ställningstagande göras om vad som är viktigast att hålla samman. Vi tror att det är viktigt att hålla samman analyser och utvärderingar av den enskildes möte med olika offentliga insatser, då dessa är komplexa och sammanvävda och det offentliga kan vinna på att hålla samman analyserna. Metodmässigt kan det finnas flera vinster med att samlat analysera den enskildes möte med offentliga insatser. Likaså finns fördelar med att hålla samman frågan om hur migrationen utvecklas på global nivå med analyser av utvecklingen i andra länder som har betydelse för exempelvis bistånds- och säkerhetspolitiken.

Genom att samla dessa tre myndigheter i en organisation skulle regeringen få tillgång till en analys- och utvärderingsmyndighet med knappt 125 årsarbetskrafter och en årlig budget på 165 miljoner kronor.

Vi gör bedömningen att det kan finnas en möjlighet att låta myndigheten omfatta kommunal utbildning där regeringen saknar en oberoende analys- och utvärderingsresurs. Den kompetens som Vårdanalys byggt upp om statens styrning av kommuner och landsting kan vara en lämplig grund att bygga vidare på. Vi har dock inte haft möjlighet att närmare precisera behovet i förhållande till de resurser som finns i dag. Det bör utredas i särskild ordning.

6.9.2 Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys

Det finns flera verksamhetsmässiga kopplingar mellan de mål som riksdagen beslutat om för tillväxtpolitiken, transportpolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Flera av utgiftsområdena syftar till ett hållbart samhälle som byggs upp av ett konkurrenskraftigt näringsliv, väl fungerande infrastruktur och bostäder samt kulturpolitiken.

Det är därför naturligt att bygga upp en analys- och utvärderingsmyndighet baserat på dessa områden och de myndigheter som finns i dag. Det finns metod- och verksamhetsmässiga kopplingar till flera av de områden där regeringen i dag saknar en oberoende analys- och utvärderingsresurs. Det gäller exempelvis energi- och bostadspolitik.

Verksamhetsmässigt finns det tydliga kopplingar mellan Tillväxtanalys och Trafikanalys uppdrag. Exempelvis är det övergripande målet för transportpolitiken att säkerställa en samhällsekonomiskt

effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

De sakområden som Tillväxtanalys- och Trafikanalys uppdrag omfattar kännetecknas vidare av att regeringen i hög grad använder samma styrmedel för att nå sina mål, dvs. regelstyrning, avgifter och ekonomiska stimulanser. Det innebär att det förutom verksamhetsmässiga samband även finns metodmässiga samband mellan de två myndigheternas ansvarsområden.

Metodmässigt är även samhällsekonomisk analys en gemensam nämnare för dessa områden liksom möjligheten att analysera och utvärdera långsiktiga investeringar för hållbar tillväxt. Flera stora myndigheter kommer att ingå i myndighetens analys- och utvärderingsområde.

Det är inte självklart vilka andra sektorer som de uppgifter som Kulturanalys utför passar bäst ihop med. Samtidigt bedömer vi att Kulturanalys verksamhet har för liten omfattning för att kunna kvarstå som en egen myndighet. Genomförandet, uppföljningen och utvärderingen av kulturpolitiken är komplex i den meningen att staten är beroende av andra aktörer för att nå måluppfyllelse. Att förstå, analysera och utvärdera samband mellan statens insatser och måluppfyllelse kräver speciella metodkunskaper. I metodhänseende bedömer vi att det finns vissa likheter mellan att utvärdera kulturpolitik och att utvärdera tillväxt- och transportpolitik. Dessa områden kännetecknas också av att staten i liten utsträckning bedriver verksamhet i egen regi, att regeringen behöver kunskap om hur tillståndet i sektorerna utvecklas i förhållande till målen och att det är svårt att tydligt följa effekterna av statliga åtgärder och insatser.

Genom att samla dessa tre myndigheter i en organisation skulle regeringen få tillgång till en analys- och utvärderingsmyndighet med 85 årsarbetskrafter och en årlig omsättning på 140 miljoner kronor.¹⁷ Vi bedömer att myndigheten även skulle kunna få i uppdrag att täcka regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar på följande områden: Bostad, Energi, Miljö och naturvård, och Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Vi kan inte bedöma exakt hur omfattande myndighetens resurser skulle behöva bli. Det bör utredas i särskild ordning.

¹⁷ Uppskattningen bygger på uppgifter om personal och kostnader hämtade från myndigheternas årsredovisningar för 2017.

6.9.3 Trygghets- och säkerhetsanalys

Vårt tredje tema och grund för en analys- och utvärderingsmyndighet tar sin utgångspunkt i en föränderlig och mångfacetterad omvärld. Utgångspunkten är ett vidgat säkerhetsbegrepp med nationella och internationella risker som skapar påfrestningar i samhället och som kräver insatser. Både verksamhetsmässiga och metodmässiga samband finns mellan de områden som ingår i en ny myndighet inriktad på trygghets- och säkerhetsanalys.

Vi har tidigare konstaterat att regeringen saknar oberoende analys- och utvärderingsresurser inom områdena försvar och krisberedskap. Inom migrations- och biståndsområdet har regeringen två kommittéer, Delmi och EBA, som gör oberoende analyser och utvärderingar inom respektive område. Huvuddelen av verksamheten består i att ge forskare och experter i uppdrag att göra olika analyser eller utvärderingar. Verksamheten har därmed svårt att tillgodose regeringens samlade behov av oberoende analyser och utvärderingar på det sätt som en analys- och utvärderingsmyndighet kan.

Vi bedömer att det finns sakområdesmässiga beröringspunkter mellan områdena försvar och krisberedskap och bistånd och delar av migrationsområdet som motiverar att regeringen inrättar en ny analys- och utvärderingsmyndighet. Gemensamt för dessa områden är att regeringen behöver analyser av utvecklingen i andra länder för sin styrning. Metodmässigt finns flera beröringspunkter när det gäller att kunna analysera omvärldsförändringar och hantera scenarier.

När det gäller migration handlar det bland annat om analyser av migration till Sverige och dess påverkan på samhället. Det handlar inte om att migranternas möten och påverkan på samhället. Den enskildes möte med samhället hör till arbetsmarknads- och välfärdsområdet.

Till denna myndighet bör även den del av Brås verksamhet som handlar om att göra analyser och utvärderingar av rättskedjan anpassade till regeringens behov av beslutsunderlag ingå. Det finns flera metodmässiga beröringspunkter inom dessa områden. Inom försvaret och rättsväsendet finns flera av statens största myndigheter, sett till antalet anställda. Områdena kännetecknas också av att de i hög grad styrs av en viss profession (militärer, poliser och jurister). Båda dessa faktorer gör att det finns ett behov av en analys- och utvärderingsfunktion som står oberoende från genomförandet och som kan

minska genomförandemyndigheternas kunskapsövertag i förhållande till regeringen och Regeringskansliet. En annan metodmässig beröringspunkt är att regeringen behöver stöd för att ta ställning till omfattande och långsiktiga investeringsbeslut i verksamheterna.

Till skillnad från de andra två nya analys- och utvärderingsmyndigheter som vi föreslår kan myndigheten inom området trygghet och säkerhet i mindre grad byggas upp av resurser från befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter. Ungefär hälften av de cirka 120 miljoner kronor som Brås verksamhet kostade 2017 bestod av statistikverksamhet. Dessutom har myndigheten i uppgift att genom forskning och utveckling bidra till kunskapsutveckling hos myndigheter med genomförandansvar och i det brottsförebyggande arbetet. Den typen av kunskapsproduktion kommer att behövas även fortsättningsvis, men den bör utföras åtskild från analyser och utvärderingar som syftar till att stödja regeringens uppgifter. Det är alltså endast delar av Brås verksamhet som bör föras över till den nya myndigheten. Den närmare ansvarsfördelningen behöver utredas vidare.

Vi bedömer att uppgifter som Delmi (delar som inte omfattas av Arbetsmarknads- och välfärdsanalys) och EBA bedriver kan föras över till myndigheten. Försvarsberedningen har uppskattat att kostnaden för att inrätta en myndighet med uppdrag att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret skulle uppgå till 50 miljoner kronor per år. Till det kan det komma utredningsresurser för att analysera och utvärdera frågor om krisberedskap och resurser för att vidga den nuvarande analys- och utvärderingsverksamheten inom bistånds- och migrationsområdet. Vi kan inte bedöma exakt hur omfattande myndighetens resurser skulle behöva bli. Det bör utredas i särskild ordning.

6.10 Våra ställningstaganden

I detta avsnitt har vi gjort följande ställningstaganden:

- Analyser och utvärderingar är nödvändiga för att regeringens styrning av den offentliga sektorn ska fungera effektivt.
- Analyser och utvärderingar med syfte att förbättra de operativa verksamheterna bör genomföras verksamhetsnära.

- Regeringen behöver kontinuerligt oberoende policyanalyser och utvärderingar som baseras på sak- och metodkompetens inom olika områden.

Vägledande är om

- det finns omfattande utgifter,
 - det finns dominerande myndighet eller stark profession,
 - området är komplext.
- Regeringens underlag för att bedöma kostnader och kostnads-effektivitet behöver förbättras.
 - Regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas.
 - Erfarenhetsutbyte och lärande bör institutionaliseras.
 - Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag bör vara avgränsat till regeringens behov. Myndigheterna bör ha samma grundläggande uppgifter.
 - Analys- och utvärderingsmyndigheterna behöver ha möjlighet att över tid bygga upp kunskap om forskningsresultat och erfarenheter som är relevant för olika sektors verksamhet. De bör ha utrymme att själva initiera analyser och utvärderingar.
 - Analys- och utvärderingsmyndigheterna bör i högre utsträckning användas till att förse regeringen med information om helheten och om utvecklingen inom sina verksamhetsområden.
 - Regeringen bör samla sina analys- och utvärderingsresurser i färre myndigheter med uppdrag som täcker flera sektorer. Regeringen bör inte föra samman alla analys- och utvärderingsresurser i en myndighet.

7 Förslag

För att få det underlag som regeringen behöver för att utföra sina uppgifter att styra riket, att säkerställa effektivitet och att redovisa resultat till riksdagen – behövs en ändamålsenlig organisering och styrning av de analys- och utvärderingsresurser som regeringen förfogar över.

Analys- och utvärderingsutredningen presenterar här förslag på en samlad strategi för att tillgodose regeringens behov utifrån de utgångspunkter, iakttagelser och ställningstaganden vi presenterat i föregående kapitel. Strategin syftar till att ge vägledning för organiseringen och styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Den innehåller också förslag på en ny myndighetsstruktur samt förslag på hur myndigheterna ska styras.

7.1 En strategi för att tillgodose regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser

Regeringen behöver lägga fast en strategi där den anger vilka analys- och utvärderingsresurser regeringen behöver, vad syftet är med dessa resurser och hur dessa ska vara organiserade och styras.

Strategin innehåller två delar. I den första slår regeringen fast att den behöver analys- och utvärderingsresurser för sina uppgifter. Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgifter regleras och formerna för regeringens samspel med myndigheterna utvecklas. I detta ingår också att stödet till Regeringskansliet utvecklas för att säkerställa förmågan att efterfråga analyser och utvärderingar med hög relevans. I den andra förs regeringens analys- och utvärderingsresurser samman i tre nya myndigheter.

Strategin ger därmed stöd för att genomföra nödvändiga förändringar. Den ger samtidigt långsiktig vägledning för regeringens styrning och organisering av myndigheterna. Med strategin klargörs analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift och roll, internt och i förhållande till andra kunskapsproducenter. Genom att regeringen uttalar tydliga förväntningar på analys- och utvärderingsmyndigheterna kan också förväntningar och krav på andra myndigheter bli tydligare.

Strategins första del kan genomföras oberoende av den andra delen, som handlar om en ny myndighetsstruktur. Genom att genomföra strategin i sin helhet skapas förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv organisering och styrning av resurserna.

7.1.1 Slå fast att regeringen behöver analyser och utvärderingar för sina uppgifter

Analys och utvärderingar är en grundläggande del i styrningen av offentlig sektor. De bidrar till ökad kunskap och till att förbättra verksamheter, på operativ verksamhetsnivå och för regeringen.

Regeringen behöver kontinuerligt olika sorters kunskapsunderlag, däribland analyser och utvärderingar, som stöd för sina uppgifter. Regeringen behöver analyser och utvärderingar baserade på sak- och metodkompetens för att bedöma och ta ställning till utvecklingen inom olika verksamhetsområden, effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet. Vidare har regeringen behov av underlag för att bedöma måluppfyllelse och för att redovisa resultat inom sina verksamhetsområden i förhållande till riksdagsbundna mål. De sakområden som regeringen behöver följa över tid är förhållandevis stabila. Regeringen behöver policyanalyser och utvärderingar inom områden

- där staten har omfattande utgifter,
- där det finns en dominerande myndighet eller stark profession,
- som är komplexa.

Regeringen behöver också analyser som är sektorsövergripande. Många frågeställningar berör flera sektorer. Därför behöver sektorsövergripande analyser underlättas bl.a. genom organiseringen. Vidare behöver regeringen underlag om kostnader och kostnadseffektivitet i insatser och genomförandet av politiken.

7.1.2 Reglera analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag och roll

Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha långsiktiga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. De ska ha i uppgift att förse regeringen med analyser och utvärderingar inriktade på att bedöma effekter och följa utvecklingen inom sina verksamhetsområden, ge policyinriktade underlag och göra forskningssammanställningar. De ska inte ha främjande uppgifter. Analys- och utvärderingsmyndigheter ska inte heller forska eller finansiera forskning.

Myndigheternas uppdrag ska ses i relation till vilken roll andra aktörer har när det gäller att förse regeringen med olika information. De analyser och utvärderingar som behövs för att utveckla operativa verksamheter hos myndigheter ska tas fram nära verksamheterna.

Analys- och utvärderingsmyndigheter ska göra analyser och utvärderingar inriktade på regeringens behov. För att täcka regeringens behov behöver metoder och angreppssätt anpassas till de förutsättningar som olika sektorer har. Analyserna och utvärderingarna ska vara relevanta och ha hög kvalitet. Publikationer ska presenteras på ett lättillgängligt och transparent sätt så att de även kan komma andra myndigheter och intressenter tillgodo. Ytterst kan de också komma den intresserade samhällsmedborgaren till nytta. Andra uppgifter som i dag åligger analys- och utvärderingsmyndigheterna bör åläggas andra myndigheter, framför allt genomförandemyndigheter. Myndigheterna kan ha ett ansvar att ta fram statistik.

7.1.3 Regeringen bör styra myndigheterna så att de får långsiktiga förutsättningar

Regeringen bör styra analys- och utvärderingsmyndigheterna på ett enhetligt sätt. Det huvudsakliga styrdokumentet är myndighetens instruktion som ger långsiktiga och förutsägbara förväntningar på

myndigheten och dess verksamhet. Myndigheterna ska ha likformiga uppdrag och uppgifter.

Med en tydlig instruktion ges myndigheterna klara förutsättningar och det blir tydligt vad en analys- och utvärderingsmyndighet är och vad som är dess uppdrag och roll. Myndigheterna ska ha stora frihetsgrader i sitt arbete. Det innebär att myndigheten närmare ska inrikta verksamheten och själv avgöra inriktningen på kunskapsunderlagen med utgångspunkt i de uppgifter som regeringen gett myndigheten i dess instruktion. Valet av upplägg och metod är också frågor för myndigheten. Regeringen ska styra genom att ge myndigheterna specifika uppdrag men samtidigt lämna ett tillräckligt utrymme för myndigheterna att initiera egna studier.

Samspelet mellan regeringen och myndigheten bör ta stöd i myndighetens analysplan (se 7.3.2).

7.1.4 Utveckla stödjande strukturer

Regeringen behöver utveckla stödjande strukturer för att få önskade analyser och utvärderingar. Regeringskansliet behöver förutsättningar och stöd för att beställa utvärderingar. Regeringen behöver också i högre utsträckning än i dag utvärdera stora och kostsamma reformer och investeringar. Sådana analyser görs i dag, men det görs inte systematiskt och det finns lite vägledning för tjänstemän om när de ska göras. Inom Regeringskansliet behöver riktlinjer utvecklas som tjänstemännen kan ta stöd i för analyser och utvärderingar och för att utforma upplägg och genomförande.

Med myndigheterna behöver informationsutbyten utvecklas för att få en samsyn om myndighetens uppgift och roll.

Genom att inrätta strukturer för metodutveckling och erfarenhetsutbyte ges möjlighet till lärande mellan myndigheterna vilket är gynnsamt för kvaliteten på myndigheternas verksamheter.

7.1.5 Etablera en ny myndighetsstruktur

Med utgångspunkt i regeringens behov behöver stadigvarande analys- och utvärderingsresurser inrättas på fler områden. I tidigare kapitel har vi argumenterat för att myndighetsformen är den lämpligaste organisationsformen i och med att regeringen har ett stadigvarande behov

av och krav på oberoende analyser och utvärderingar i förhållande till genomförandemyndigheterna. Analys- och utvärderingsmyndigheterna måste ha sak- och metodkunskap och över tid ha möjlighet att bygga upp kunskap om forskningsresultat och erfarenheter från olika sektorer funktionssätt. Vetenskapliga metoder ska användas i verksamheterna. Myndigheterna måste vara trovärdiga i sin uppgift att analysera och utvärdera.

En ny myndighetsstruktur behövs eftersom nuvarande struktur inte kan tillgodose regeringens behov utan att det inrättas flera nya myndigheter. Det ger ett mervärde för regeringen att analys- och utvärderingsresursernas organisation har en annan skärning än den struktur som genomförandemyndigheterna har.

7.2 Vad regeringen uppnår

Med våra förslag skapas goda förutsättningar för att regeringen ska kunna få analyser och utvärderingar för att justera insatser och policy, identifiera behov av omprövning och bidra till policyutveckling inom fler områden än i dag. Därmed skulle regeringen få tillgång till mer kvalificerade kunskapsunderlag.

Vi har utformat vårt förslag om en ny myndighetsstruktur för regeringens analys- och utvärderingsresurser för att det ska gå att lägga till områden som i dag saknar en oberoende resurs med djupa sakkunskaper. Om regeringen bedömer att alla dessa områden bör ingå i den nya myndighetsstrukturens uppgifter skulle totalt 19 utgiftsområden, och närmare 80 procent av statsbudgeten täckas¹. Nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheter täcker elva av utgiftsområdena helt eller delvis. Politik handlar om prioriteringar och med mer heltäckande analyser och utvärderingar får regeringen ett bättre underlag för att ta fram förslag om hur statens samlade resurser ska fördelas.

Förslagen ger regeringen större möjlighet att bedöma utvecklingen av statliga insatser och verksamheter. Den får bättre förutsättningar att bedöma måluppfyllelsen inom fler områden. Regeringens underlag för att bedöma effektivitet blir också rikare. Regeringen får bättre underlag för att bedöma kostnadseffektiviteten i insatser. Den får rekommendationer och förslag som ger regeringen underlag för

¹ Uppgifter från prop. 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018.

att utveckla politiken. Vidare får regeringen en viktig länk till akademien och tillgång till information som tas fram utanför myndigheterna. Sammantaget får regeringen med våra förslag tillgång till säkrare kunskap och därmed bättre beslutsunderlag. Det ger underlag för att styra.

Det ger också regeringen goda möjligheter att utveckla resultatredovisningen till riksdagen och tillgodose riksdagens behov av bättre redovisningar av resultat och måluppfyllelse. Regeringen kan i början av en mandatperiod ge riksdagen en samlad bedömning om måluppfyllelse, utvecklingen och utmaningar inom olika sektorer. Resultatdialogen mellan riksdagen och regeringen kan därmed utvecklas.

7.3 Förändrad styrning

Utredningens förslag handlar om utvecklad styrning så att regeringen får de analyser och utvärderingar som den behöver.

7.3.1 Större reformer och investeringar ska utvärderas

Regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas.

Regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas. Skälet är att främja en kunskapsbaserad utveckling av statens verksamheter och möjligheten att justera reformer så att statens medel används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utvärderingar ska inte göras slentrianmässigt eller av all verksamhet. Det är däremot rimligt att stora och ekonomiskt betydande reformer och investeringar utvärderas. Så är det också många gånger i dag men utan stöd av ett ställningstagande från regeringen. Ett principbeslut med denna principiella innebörd vore positivt för att få till stånd utvärderingar, öka kunskapen om utvärdering och skapa en diskussion om när de ska göras.

Principbeslutet blir vägledande för analys- och utvärderingsmyndigheterna när det gäller att större reformer och investeringar ska utvärderas. Innebörden av större reformer och investeringar behöver preciseras. Vägledande bör vara den ekonomiska omfattningen, i vilken utsträckning de påverkar samhället och enskilda individers livsvillkor och hur långvarig en insats är. När dessa kriterier är uppfyllda kan det föranleda Regeringskansliet att följa upp att reformer och investeringar utvärderas. Regeringen kan också besluta att ge en analys- och utvärderingsmyndighet eller annan aktör ett regeringsuppdrag att göra en utvärdering.

Med principbeslutet bör det följa ett stöd i form av vägledningar och utbildningar till Regeringskansliet. Stödet bör vara inriktat på att öka kunskapen om vad utvärdering innebär, när utvärderingar ska användas och hur de kan utformas. Genom att regeringen, med vårt förslag, får underlag från analys- och utvärderingsmyndigheter inom fler departementsområden behövs stöd som främjar mottagarkapaciteten.

Regeringen bör också säkerställa att den långsiktiga styrningen av analys- och utvärderingsmyndigheter som vi föreslår stöds på bästa sätt inom Regeringskansliet.

Regeringen behöver, med stöd av Regeringskansliet, säkerställa att varje sektor är försörjd med den information den behöver för att svara på olika frågeställningar. I detta ingår analyser och utvärderingar och vilka underlag som kan förväntas av dessa myndigheter. Regeringen och Regeringskansliet bör med jämna mellanrum ta ställning till om kunskapsförsörjningen inom olika områden är tillräcklig. Utredningens resonemang om olika kunskapsproducenters uppgifter och roller kan användas som ett stöd vid sådana analyser. De kriterier som vi har föreslagit för analys- och utvärderingsverksamhet kan ligga till grund för en diskussion om enskilda verksamhetsområden.

7.3.2 Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att

- analysera och utvärdera effekter inom angivna områden
- bistå i policyanalys och angränsande frågor
- analysera och följa upp utvecklingen i förhållande till övergripande mål
- sammanställa och tillgängliggöra forskning
- bedriva omvärldsanalys och etablera ett nära samarbete med forskningsmiljöer
- utveckla analys- och utvärderingsmetoder.

Se förslag till instruktion för analys- och utvärderingsmyndigheter, bilaga 3.

Vi föreslår att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha ett antal bestämda uppgifter (se förslag till instruktion för analys- och utvärderingsmyndigheterna, bilaga 3). Kärnan i uppdraget är att analysera och utvärdera, ta fram underlag för policyutveckling samt göra forskningssammanställningar och omvärldsbevaka. På så sätt bidrar myndigheten med underlag som både är bakåtblickande och framåtriktade.

Uppgifterna ska ses som en grundläggande ram som samtliga analys- och utvärderingsmyndigheter ska ha. Uppgifterna kan behöva kompletteras vad gäller statistikansvar och dataåtkomst, för att anpassas till de strukturer som finns i sektorn. De olikheter som finns i myndigheternas uppdrag i dag speglar inte det faktum att regeringen i grunden har samma grundläggande behov inom samtliga sakområden.

Med flera myndigheter med likartade uppgifter uppstår en naturlig möjlighet till samarbeten och metodutveckling vilket kan bidra till ökad kvalitet i verksamheterna. Det skapar möjlighet till systematiska jämförelser mellan myndigheternas verksamhet och resultat, vilket kan bidra till verksamhetsutvecklingen hos myndigheterna och också ge regeringen ett instrument för att bedöma verksamheterna.

Enhetligheten bidrar också till ökad förståelse för myndigheternas verksamheter och minskar risken för missvisade förväntningar.

Samspelet mellan regeringen och myndigheterna behöver stödjas av ett strukturerat informationsutbyte i form av en formaliserad dialog. Att ha en myndighets analysplan som utgångspunkt för detta samspel har visat sig fungera bra. Vi föreslår därför att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att årligen redovisa vilken huvudsaklig inriktning myndighetens analys- och utvärderingsverksamhet har på kort och lång sikt. Dialogen mellan Näringsdepartementet och Tillväxtanalys kan fungera som förebild för hur dialogen kan utformas. Två gånger per år träffas huvudman och myndighetsledning för en dialog med utgångspunkt i myndighetens analysplan där information utbyts om pågående analyser och utvärderingar och om behovet av analyser och utvärderingar. Vidare kan den struktur med möten inför dialog med IFAU, där flera departement bjuds in och samlas för samtal om deras behov av analyser och utvärderingar från samma myndighet, tjäna som förebild för intern beredning. Det är viktigt att etablera ett likformigt arbetssätt i Regeringskansliet då flera departement ska kunna arbeta mot samma analys- och utvärderingsmyndighet.

En naturlig del av myndigheternas verksamhet ska vara att ha samarbeten och kontakter med forskningsmiljöer, både nationellt och internationellt. Personer som arbetar med analyser och utvärderingar inom ett område kan lära av hur andra med liknande uppgifter gör. En viktig grund är att utveckla och höja kvaliteten i verksamheten med stöd av samarbeten och kontakter i forskarsamhället.

Uppgifterna

Analysera och utvärdera effekter

Myndigheterna ska med regeringen som målgrupp analysera och utvärdera de områden som regeringen bestämt. Fokus för verksamheten är effekter av statliga insatser. Myndigheterna ska också analysera och utvärdera genomförandet av politiken. I det ingår att göra kostnadsanalyser och utvärderingar av verksamhetens kostnadseffektivitet. Myndigheternas uppdrag kommer inom flera sektorer och

verksamhetsområden att breddas till hela den offentliga sektorn. Statliga insatser samspelar med andra huvudmäns insatser och ytterst är det hela sektorns funktion och resultat som är centralt för regeringen.

Myndigheterna ska både fokusera på enskilda insatser och, i den mån det är möjligt, på samlade effekter dvs. effekter av flera olika sammanhängande insatser.

Ta fram underlag för policyanalys

Myndigheterna ska bistå regeringen i policyanalys och angränsande frågor. Myndigheterna ska ha i uppdrag att ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling och bidra med underlag för omprövning och effektivisering av statliga insatser. Myndigheternas underlag ska kunna ge regeringen underlag för ställningstaganden om enskilda åtgärder, reformer och områden. Hur långt myndigheterna kan komma i sin policyanalys vad gäller slutsatser och rekommendationer, beror på de frågor, data, metoder och förutsättningar som myndigheterna har i olika analyser. Myndigheternas ställningstaganden och slutsatser kan ibland vara så tydligt utformade att de i sig ger regeringen tillräcklig vägledning och stöd för sina ställningstaganden.

Sammanställa och tillgängliggöra forskning

Myndigheterna ska sammanställa och tillgängliggöra forskning och annat relevant kunskapsunderlag som bidrar till att utveckla verksamhetsområdena. Myndigheterna ska ingå i internationella nätverk för detta syfte. Det är centralt att myndigheterna för denna uppgift etablerar nätverk i forskarmiljöer och har goda kunskaper om svensk och internationell forskning.

Ta fram underlag om utvecklingen inom sina verksamhetsområden

Analys- och utvärderingsmyndigheter ska ha som särskild uppgift att vart fjärde år redovisa utvecklingen inom sina verksamhetsområden i förhållande till övergripande mål. Med det avses tillståndet och effekter av insatser. Se avsnitt 7.3.3 nedan som närmare beskriver denna uppgift och redovisning.

Bedriva omvärldsanalys och etablera ett nära samarbete med forskningsmiljöer

För att upprätthålla kvaliteten i verksamheten behövs goda sak- och metodkunskaper och ett nära samarbete med forskningen. Att löpande bedriva omvärldsanalys och etablera ett nära samarbete med forskningsmiljöer är så centralt att det ska vara en uppgift för myndigheterna.

Utveckla analys- och utvärderingsmetoder

I sitt arbete behöver myndigheterna kontinuerligt utveckla sina analys- och utvärderingsmetoder.

Ledningsform och råd*Enrådighetsmyndighet*

Myndigheterna föreslås vara enrådighetsmyndigheter och således ledas av en myndighetschef.² Myndighetschefen är direkt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Vårt förslag till ledningsform är grundat på regeringens behov av styrning och verksamhetens karaktär och omfattning i enlighet med Regeringskansliets riktlinjer.³ För att verksamheten ska kunna bedrivas på ett i förhållande till verksamheterna oberoende sätt och med integritet och samtidigt ha en

² Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska ledas av antingen en styrelse (styrelsemyndighet), en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), eller en nämnd (nämndmyndighet).

³ Regeringskansliet, Finansdepartementet, Vägledning för val av ledningsformer. 2015-12-10.

närhet till regeringen bedömer vi att denna ledningsform sammantaget är den mest lämpliga. Myndigheterna ska inte forska, vilket ytterligare är ett skäl för att myndigheten inte ska ledas av en styrelse i enlighet med Regeringskansliets riktlinjer.⁴

Vi anser inte att myndigheterna behöver ha insynsråd. Vi finner inte att det finns särskilda skäl för att medborgare och politiker ska ha insyn i verksamheten, att myndigheten kommer att ha breda kontaktytor mot många olika grupper, eller att det finns andra skäl som följer av Regeringskansliets riktlinjer.⁵

Vetenskapligt råd

Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha vetenskapliga råd. De vetenskapliga råden, som kan vara fler än ett per myndighet, ska bland annat bidra med vetenskaplig kompetens och kontakter med forskningsmiljöer. Deras roll är inte att kvalitetssäkra enskilda rapporter, för detta behövs andra strukturer. Vi finner det viktigt att myndigheterna har samarbeten och kontakter med de kunskapsmiljöer, i Sverige och internationellt, som är nödvändiga för myndighetens uppdrag. Myndigheten kan via sitt vetenskapliga råd se till att den får tillgång till vetenskaplig kompetens i verksamheten.

7.3.3 Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år

Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att vart fjärde år redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de verksamhetsområden som myndigheten verkar inom.

Analys- och utvärderingsmyndigheterna ska vart fjärde år redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de verksamhetsområden som myndigheterna verkar inom. Det ska de göra med utgångspunkt i uppföljningsdata, sin kunskap om utvecklingen inom området och sin kunskap om effekter av olika insatser. Redovisningen ska ge regeringen underlag för ett samlat ställningstagande om tillståndet

⁴ Ibid., s. 6.

⁵ Ibid., s. 8.

inom utgiftsområdena och måluppfyllelsen i förhållande till riksdagsbundna mål och information om effekter inom området. Med en sådan redovisning får regeringen få en ökad möjlighet till helhetssyn av utvecklingen inom samhällsområdena. Det ger regeringen möjlighet att utveckla resultatredovisningen till riksdagen med den inriktning som riksdagen efterfrågar.

För regeringen är uppgifter om tillståndet relevant i och med att den behöver information om utvecklingen på olika områden oavsett vilka insatser som pågår. Informationen kan användas för att bedöma och värdera vilka utmaningar som finns inom ett område. Vidare är det väsentligt för regeringen att få information om effekter, dvs. vilka förändringar som har uppstått i samhället till följd av de insatser som vidtagits. Det är också den information som riksdagen har uttryckt ett särskilt intresse för i och med att den ger svar på frågor om vad vi får för insatta resurser. Det kan föranleda och sätta igång arbeten med att utforma reformer och justera inriktningen på olika existerande reformer. Regeringen får också information som den kan använda som underlag för sin resultatredovisning till riksdagen.

Utifrån våra överväganden i föregående kapitel finner vi det rimligt att analys- och utvärderingsmyndigheterna inte tar fram underlaget årligen. Det finns kostnader med att ta fram, kvalitetssäkra och bereda underlaget. Målen är övergripande och förändringar sker gradvis över tid varför det inte är nödvändigt att ta fram ett underlag årligen.

Resultatredovisningen till riksdagen kan, i dialog med riksdagen, utvecklas så att regeringen, med stöd av underlagen från analys- och utvärderingsmyndigheterna, ger en mer samlad resultatredovisning året efter ett val för att sedan ge en mer översiktlig resultatredovisning övriga år. Vi tror att det är viktigt att kunskapsunderlaget tas fram som ett underlag för politiska ställningstaganden, utan att för den skull komma direkt in i den politiska debatten inför ett val, därav tidpunkten. Ett utvecklingsarbete behöver bedrivas tillsammans med riksdagsförvaltningen. Vi bedömer att en första redovisning kan genomföras efter nästa val (år 2022).

Detta underlag bör kunna minska vissa krav på återrapportering av resultat och måluppfyllelse som i dag läggs på andra myndigheter. Årliga resultatredovisningar från myndigheterna kan minska. Information om effekter är vanligtvis inte en uppgift för myndigheter.

Det kräver omfattande arbete och kan inte göras varje år. Regeringskansliet bör gå igenom vilka krav på återrapporteringar som kan minska.

För att kunna ta fram denna redovisning och kontinuerligt bygga upp denna kunskap behöver analys- och utvärderingsmyndigheterna ha en mer heltäckande tillgång till data. Denna kan finnas hos analys- och utvärderingsmyndigheterna eller hos någon annan myndighet. Vi har inte haft möjlighet att för varje område analysera vilka data och vilken uppföljningsinformation som myndigheterna behöver. Det arbetet behöver konkretiseras och kan behöva förtydligas vad gäller tillgången till olika information, bland annat i myndigheternas instruktioner.

7.3.4 Statskontoret ska ha i uppgift att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet

Statskontoret ska ha i uppgift att utveckla en metod för att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet.

Vi bedömer, som framgått, att analys- och utvärderingsmyndigheterna bör ha i uppgift att göra analyser och utvärderingar av kostnader och kostnadseffektiviteten i insatser, reformer och verksamheter med utgångspunkt i deras sakkunskaper. Analys- och utvärderingsmyndigheterna och Statskontoret kommer därmed att komplettera varandra.

Statskontoret har till uppgift att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering. Myndigheten har inte samma djupa sakkunskaper som analys- och utvärderingsmyndigheterna. Däremot har Statskontoret kompetens i frågor om organisering och styrning och övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt.

Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att inom ramen för modellen för myndighetsanalyser utveckla en metod för att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet. Det bör ingå i en myndighetsanalys att göra analyser och bedömningar av kostnadseffektivitet.

Vidare anser vi att Statskontoret bör ta ett större ansvar för att bidra med ett sektorsövergripande perspektiv inom området kostnadseffektivitet och effektivitet. I den mån analys- och utvärderingsmyndigheters sak- och metodkunnande behövs bör samarbeten utvecklas och användas. Vidare bör ESV:s kompetens inom området kostnadsanalyser och kostnadseffektivitet tas tillvara i arbetet. Det bidrar till ett lärande och ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna.

I frågor som rör kostnadseffektivitet bör Statskontoret, inom ramen för sitt förvaltningspolitiska uppdrag, kunna ta initiativ till att göra synteser mellan olika områden. Det kan också handla om att analysera olika aspekter av kostnadseffektivitet tvärsektorielt.

Det är rimligt att regeringen preciserar konkreta uppdrag av analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet. Det kan vara svårt att få till stånd analyser och utvärderingar med denna inriktning utan ett regeringsuppdrag. Det innebär att det behövs en intern process inom Regeringskansliet, med stöd av departementen, för att föreslå och komma med förslag till områden för sådana analyser och utvärderingar.

7.3.5 Organisera erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling

Analys- och utvärderingsmyndigheterna, Statskontoret och ESV ska ingå i nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling.
--

Vi föreslår att analys- och utvärderingsmyndigheterna, Statskontoret och ESV ska ges i uppdrag att samverka och ingå i ett gemensamt nätverk med varandra i syfte att utveckla metoder och erfarenhetsutbyte inom analys- och utvärderingsverksamheten. För att skapa strukturer för lärande behövs strukturer som är bestående över tid. Regeringen bör därför i samtliga myndigheters instruktioner ge myndigheterna i uppgift att samverka inom ramen för ett nätverk.

En lämplig form för samverkan är att utforma ett nätverk som organiseras så att myndigheterna har ett rullande schema för att förbereda och vara ordförande för nätverket.

Genom att institutionalisera ett nätverk betonas att analys- och utvärderingsmyndigheterna förväntas vara öppna för varandras metoder och när det är relevant översätta och pröva andras metoder och angreppssätt. Statskontoret ska ingå då myndigheten kan bidra med kunnande kring analyser av genomförande och myndighetsanalyser av bland annat kostnadseffektivitet. ESV ska ingå i och med kunnande om kostnadseffektivitet hos myndigheter och kunskap om olika tillgänglig data om myndigheter och deras administration.

Myndigheterna har på eget initiativ etablerat ett nätverk mellan myndigheternas ledningar som berör aktuella frågeställningar. Det nätverk vi resonerar om hindrar inte att ett sådant nätverk också behövs.

7.4 Ny myndighetsstruktur

Utredningens förslag bygger på ett samlat övervägande om vilka analyser och utvärderingar regeringen behöver och att regeringen inte kan fortsätta skapa nya myndigheter för att täcka behovet av analyser och utvärderingar inom flera sakområden. Vidare att det finns vissa verksamhetsmässiga samband mellan de områden där regeringen behöver analyser och utvärderingar och att det finns en gräns för hur mycket resurser som kan läggas på denna verksamhet.

7.4.1 Inrätta tre nya myndigheter

Vi föreslår att regeringens behov av analyser och utvärderingar ska tillgodoses genom en ny myndighetsstruktur med tre myndigheter som täcker bredare områden:

- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys
- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys
- Trygghets- och säkerhetsanalys.

Vi föreslår att regeringens behov av analyser och utvärderingar ska tillgodoses genom en ny myndighetsstruktur med färre myndigheter som täcker bredare områden. Grunden är de sju analys- och utvär-

deringsmyndigheter som ingått i utredningens översyn. Dessa sammanställs och struktureras i tre nya myndigheter. Därtill har vi identifierat några nya områden som bör tas om hand i den nya myndighetsstrukturen. Analysmyndigheterna ska placeras vid ett lämpligt saksdepartement utifrån deras verksamhetsområden.

Myndigheterna föreslås omfatta följande verksamhetsområden (inom parentes anges det departement som myndigheten föreslås tillhöra):

- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys, som omfattar arbetsmarknad, socialförsäkring och ekonomisk trygghet, etablering, migration (del) samt vård och omsorg (Arbetsmarknadsdepartementet).
- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys, som omfattar näringsliv, tillväxt, transport och kultur (Näringsdepartementet).
- Trygghets- och säkerhetsanalys, som omfattar försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration (del), och rättsväsendet (Justitiedepartementet).

Myndigheterna skapar en struktur som kan omhänderta fler utgiftsområden, vilket vi beskriver närmare nedan. Vilka ytterligare områden som bör ingå och vilka analysresurser som bör föras över till myndigheterna från myndigheter med genomförandansvar måste regeringen ta ställning till. För att kunna göra det behöver regeringen tillsätta tre organisationskommittéer.

Indelningen bygger på att det behövs en specialisering och möjlighet till fördjupning i analys- och utvärderingsverksamheterna. Indelningen är också baserad på vissa verksamhetsmässiga samband mellan områden och möjligheter som ökar förutsättningarna att göra analyser och utvärderingar över sektorsgränser. Indelningen vilar även på att en enskild myndighet inte bör spänna över alltför många sakområden för att vara ändamålsenlig. Myndigheten måste ha viss närhet till regeringen för att säkerställa relevans och närhet till de sektorer som ska utvärderas för att upprätthålla nödvändig sektorskompetens. Det sätter en gräns för hur många områden som en myndighet kan omfatta. Samtidigt skapar bredare områden förutsättningar för ett ökat oberoende till genomförandet, vilket är en styrka när myndigheterna ska ta fram underlag till omprövning och identifiera frågor för omprövning.

De verksamhetsområden som myndigheterna ska omfatta ska anges i myndigheternas instruktion. I och med att flera sektorer och områden föreslås rymmas inom samma myndighet finns möjlighet att inom myndigheten anta ett helhetsperspektiv och förutsättningar att när det behövs se frågor ur ett system- och livshändelseperspektiv i och med att kunskap om exempelvis arbetsmarknad, socialförsäkring och utbildningsområdet finns inom samma myndighet. Efterfrågade analyser och utvärderingar kommer ändå ibland att behöva involvera kompetens från andra analys- och utvärderingsområden. Regeringen kan då ge särskilda uppdrag till myndigheterna.

När nya frågor och områden behöver analyseras och utvärderas kan regeringen ge en myndighet i uppdrag att, under kortare eller längre tid, göra analyser och utvärderingar inom ett område. Nya frågor och samhällsutmaningar kan på detta sätt tas om hand av den struktur som etableras. Gäller området flera år framöver, eller i en överskådlig framtid, i den mån nu regeringen kan överblicka denna, bör området preciseras i myndighetens instruktion.

Med vårt förslag kan var och en av myndigheterna klassificeras som medelstor myndighet.⁶ Myndigheterna bör så långt det är möjligt använda och dela stödfunktioner med andra myndigheter.

Myndigheterna bör ha ett anslag var. Regeringen kan styra fördelningen av resurser till analyser och utvärderingar inom olika verksamhetsområden ytterligare om det anses nödvändigt (se avsnitt 6.8.3).

Tre nya områden för regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter

Arbetsmarknads- och välfärdsområdet

Området präglas av att det på olika sätt handlar om den enskildes möte med offentliga insatser. Vid analyser och utvärderingar inom detta område kan man också se till gränssnitten mellan olika verksamhetsområden genom att bland annat se till olika livshändelser såsom den arbetslöses etablering i samhället, den nyanländes integrering i samhället osv. Området omfattar en del av utgiftsområde 8 och i tabellen nedan anges utgifter som motsvarar halva utgiftsområdet. Den del av utgiftsområde 8 som bör ingå är den enskildes möte med det offentliga. I tabellen har vi gråmarkerat ett område där

⁶ Statskontoret (2017), Kostnader för små myndigheter.

det behövs ett fortsatt utredningsarbete för att regeringen ska kunna ta ställning till om området bör ingå i myndighetens uppdrag.

Tabell 7.1 Utgiftsområden som ingår i Arbetsmarknads- och välfärdsanalys

Arbetsmarknad och välfärd	
Uo 8 Migration (del)	7 874
Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	77 696
Uo 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 615
Uo 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 636
Uo 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	94 586
Uo 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	25 600
Uo 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	74 084
Uo 16 Utbildning och universitetsforskning	77 966
Summa	495 057

Källa: prop. 2017/18:1.

Anslagsnivån avser budgetförslaget för 2018. Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget redovisas inte i tabellen men skulle omfattas av myndighetens uppgifter. Under 2018 beräknas utgifterna för systemet uppgå till 309 miljarder kronor.

Tillväxt- och samhällsbyggnadsområdet

Området omfattar verksamheter som bygger upp ett hållbart samhälle, dess infrastruktur och tillväxt. Kultur, bostäder, energi, miljö och kommunikationer ingår i området. Därtill kommer regional tillväxt, näringspolitik och areella näringar. I tabellen har vi gråmarkerat områden där det behövs ett fortsatt utredningsarbete för att regeringen ska kunna ta ställning till om området bör ingå i myndighetens uppdrag.

Tabell 7.2 Utgiftsområden som ingår i Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys

Tillväxt och samhällsbyggnad	
Uo 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15 880
Uo 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	6 952
Uo 19 Regional tillväxt	3 922
Uo 20 Allmän miljö- och naturvård	10 773
Uo 21 Energi	3 588
Uo 22 Kommunikationer	56 419
Uo 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 254
Uo 24 Näringsliv	7 371
Summa	124 157

Källa: prop. 2017/18:1.

Anslagsnivån avser budgetförslaget för 2018.

Trygghets- och säkerhetsområdet

Området omfattar en bred syn på säkerhet. Säkerhet i ett internationellt perspektiv och ett försvarsperspektiv, migration och bistånd samt trygghet i samhället med den polisiära och kriminalpolitiska verksamheten. Området omfattar en del av utgiftsområde 8, analys av migrationsområdet, och i tabellen nedan anges utgifter som motsvarar halva utgiftsområdet.

Tabell 7.3 Utgiftsområden som ingår i Trygghets- och säkerhetsanalys

Trygghet och säkerhet	
Uo 4 Rättsväsendet	45 777
Uo 6 Försvar och samhällets krisberedskap	53 836
Uo 7 Internationellt bistånd	42 985
Uo 8 Migration (del)	7 874
Summa	150 472

Källa: prop. 2017/18:1.

Anslagsnivån avser budgetförslaget för 2018.

Myndigheternas lokalisering

Myndigheterna bör lokaliseras till verksamhetsorter där nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheter finns. Vi föreslår att myndighetsledningen för respektive myndighet lokaliseras till nedanstående orter:

- Trygghets- och säkerhetsanalys (Stockholm)
- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys (Göteborg)
- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys (Östersund).

Det hindrar inte myndigheterna att finnas på flera orter. De nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheterna har byggt upp en institutionell kunskap som är värdefull för regeringen. En omlokalisering av den verksamhet som myndigheterna bedriver innebär en risk för att både kunskaper och kompetenser går förlorade. Samtidigt finns det utmaningar med att bygga upp en ny myndighet på flera platser och samtidigt kunna använda myndighetens samlade kompetens och sakkunskap. Generellt är vår bedömning att det fungerar att ha verksamheten på flera orter. Närheten till forskarmiljöer behöver tas i beaktande vid lokalisering. Nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheter har fått verksamheten att fungera i de fall de haft kontor i både Stockholm och Östersund. Ledningen i myndigheter med flera verksamhetsorter behöver initiera ett genomgripande arbete för att få ihop olika kulturer och etablera en gemensam förståelse för uppgift, roll och arbetssätt.

Ansvarigt departement

Samtliga departement har ansvarsområden som täcks av någon av de föreslagna analys- och utvärderingsmyndigheterna. Myndigheterna ska ha ett departement som huvudman. Vi lämnar förslag på det departement som myndigheten bör tillhöra givet inriktningen på verksamheten.

Trygghets- och säkerhetsanalys kan ha Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet eller Utrikesdepartementet som ansvarigt departement. Vi föreslår att Justitiedepartementet blir huvudman i och med att departementet är ansvarigt för frågor som har både ett yttre och

ett inre perspektiv på säkerhet. Därtill har departementet erfarenhet av att styra analys- och utvärderingsverksamhet.

Vi föreslår att Arbetsmarknadsdepartementet blir huvudman för Arbetsmarknads- och välfärdsanalys. Ett skäl är att arbete ofta är ett mål för den enskildes möte med olika insatser från de olika myndigheter som är verksamma inom det område som myndigheten ska analysera och utvärdera. Ett annat skäl är att departementet har erfarenhet av och fungerande processer för att samordna flera departement i frågor kring IFAU. Arbetsmarknads- och välfärdsanalys omfattar verksamhetsområden som har sin hemvist hos Finansdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys föreslår vi ska ha Näringsdepartementet som huvudman då området har en tydlig tonvikt på Näringsdepartementets ansvarsområden. Berörda utgiftsområden omfattar också Finansdepartementet, Kulturdepartementet och Miljö- och energidepartementet.

Att analys- och utvärderingsmyndigheten har en hemvist på ett departement medan sakområdet och genomförandemyndigheten kan höra hemma på ett annat departement ställer krav på samordning inom Regeringskansliet.

8 Konsekvenser

I detta kapitel analyserar vi konsekvenserna av utredningens förslag. Enligt direktiven ska utredaren särskilt ta hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika alternativ för organiseringen av analys- och utvärderingsresurserna, samt redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av utredningens förslag.¹ Vi inleder med att analysera vilka ekonomiska, personella och verksamhetsmässiga konsekvenser våra förslag får. Därefter analyserar vi vilka konsekvenser våra förslag får utifrån de olika frågeställningar som vi ska bedöma enligt kommittéförordningen.²

8.1 Förslaget om att större reformer ska utvärderas

Förslaget innebär att regeringen får ett bättre beslutsunderlag. Vårt förslag innebär inte att mer resurser ska avsättas för utvärderingsverksamhet i staten. Ett ställningstagande från regeringen om att större reformer ska utvärderas kommer att underlätta för regeringen och ansvariga myndigheter att göra prioriteringar när det gäller till vad befintliga resurser ska användas. Vår bedömning är att ställningstagandet kommer att bidra till att befintliga resurser används till det som är mest relevant i förhållande till regeringens behov. Det kan också innebära att reformer utformas så att de blir utvärderingsbara. Det ger en reform större effekt när de väl genomförs i sin helhet.

¹ Dir. 2017:79, s. 9–10.

² 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

8.2 Förslaget om renodlade uppgifter

De renodlade uppgifterna för analys- och utvärderingsmyndigheterna innebär att det blir mer förutsägbart än i dag vad dessa myndigheter gör och hur de kan bidra till beslutsprocesser. Mer fokuserade uppdrag leder till ökad effektivitet. För myndigheterna innebär ett förändrat uppdrag att vissa uppgifter tillkommer i förhållande till de nuvarande myndigheternas instruktioner. Det gäller särskilt uppgifterna att göra forskningssammanställningar och att beskriva områdets utveckling och måluppfyllelse för regeringen vart fjärde år. Uppgifterna kommer också att ställa större krav på metodutveckling. Förslaget om renodling innebär också att myndigheterna inte ska ha uppgifter som består i att genomföra regeringens politik eller att fördela forskningsbidrag. Detta får i första hand konsekvenser för Brå (se vidare avsnitt 8.6.3).

8.3 Förslaget om resultatredovisning vart fjärde år

Vårt förslag innebär att analys- och utvärderingsmyndigheterna får i uppgift att vart fjärde år göra en samlad uppföljning av ett utgiftsområdes resultat, tillstånd och måluppfyllelse i förhållande till övergripande mål. Arbetet ska baseras på befintlig information och befintliga utvärderingar. Vi bedömer att arbetsinsatsen kommer att motsvara ungefär fyra årsarbetskrafter under en fyraårsperiod per område. Huvuddelen av arbetsinsatsen kommer att bestå i att sammanställa information inför myndighetens redovisning. Under perioden mellan två redovisningar bedömer vi att myndigheterna kommer att behöva lägga ned motsvarande en halv årsarbetskraft per år på utvecklingsarbete i syfte att förbättra redovisningen. Vi bedömer att förslaget ger regeringen förutsättningar att minska de årliga återrapporteringskrav som ställs på andra myndigheter. Den samlade effekten av förslaget bör därmed bli att de resurser som staten lägger på uppföljning och resultatredovisning minskar.

8.4 Förslaget om att Statskontoret ska analysera och utvärdera med fokus på kostnadseffektivitet

Vårt förslag innebär att Statskontoret får en tydligare uppgift att göra analyser och utvärderingar med inriktning på kostnader och kostnadseffektivitet inom ramen för sitt arbete med myndighetsanalyser, se avsnitt 7.3.4. Statskontoret behöver därmed bedriva ett utvecklingsarbete för att utveckla sin modell för myndighetsanalyser. Vårt förslag får konsekvenser för den kompetens som behövs inom Statskontoret, vilken bör kunna hanteras inom ramen för naturliga avgångar och nyrekryteringar. Förslaget föreslås finansieras inom ramen för Statskontorets nuvarande anslag. Statskontoret behöver också utveckla ett samarbete med ESV då ESV har kompetens som kan vara till nytta i arbetet.

8.5 Förslaget om erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling

Förslaget om att analys- och utvärderingsmyndigheterna, tillsammans med Statskontoret och ESV, ska ingå i ett nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling får konsekvenser för myndigheternas verksamheter. Vi bedömer att detta är ett uppdrag som ingår som en naturlig del i myndigheternas utvecklingsarbete och inte medför några större merkostnader.

8.6 Förslaget om ny myndighetsstruktur

Vårt förslag om en ny myndighetsstruktur innebär att tre nya myndigheter bildas samtidigt som sju myndigheter avvecklas. Förslaget leder inte till några ökade statsfinansiella utgifter.

De nya myndigheterna bildas genom en sammanslagning av de nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheterna. Vi föreslår också att verksamhet som bedrivs i kommittéform inom bistånds- och migrationsområdet ska föras över till myndigheterna. Nedan beskrivs vilka resurser som ingår i de tre myndigheterna:

- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys bildas genom en sammanslagning av IFAU, ISF, och Vårdanalys. Till myndigheten överförs även delar av Delegationen för migrationsstudiers (Delmi) verksamhet. Vidare överförs också till myndigheten vissa analys- och utvärderingsresurser från myndigheter med genomförandeansvar.
- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys bildas genom en sammanslagning av Tillväxtanalys, Trafikanalys och Kulturanalys.
- Trygghets- och säkerhetsanalys bildas genom att delar av Brås verksamhet överförs till myndigheten. Till myndigheten överförs även Expertgruppen för biståndsstudiers (EBA) verksamhet och delar av Delmis verksamhet. Vidare överförs också till myndigheten vissa analys- och utvärderingsresurser från myndigheter med genomförandeansvar.

För IFAU, IFS, Kulturanalys, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Vårdanalys innebär förslaget att myndigheternas verksamhet, finansiering och personal i sin helhet förs över till de nya myndigheterna. Det gäller även för Delmi och EBA. Vårt förslag innebär att delar av Brås verksamhet ska föras över till Trygghets- och välfärdsanalys. Övriga delar av Brå, dvs. verksamhet som inte har regeringen som främsta målgrupp, förs över till en eller flera andra myndigheter.

Vidare innebär vårt förslag att regeringen ska föra över resurser till Trygghets- och säkerhetsanalys från Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i enlighet med vad Försvarsberedningen tidigare har föreslagit.

Inom arbetsmarknad, bistånd och migration, bedriver Delmi verksamhet som endast delvis omfattar de uppgifter som vi föreslår att de nya myndigheterna ska ha – kommittén har också ett uttalat uppdrag att ge ett kunskapsunderlag till den allmänna debatten. Vilka av Delmis uppgifter som kan behöva tas om hand på annat sätt är en fråga för organisationskommittéerna.

Förslaget innebär att regeringen bör tillföra resurser till den nya myndighetsorganisationen från myndigheter med genomförandeuppgifter. Förslaget berör främst resurser som Arbetsförmedlingen, Sida och Migrationsverket förfogar över. Omfattningen av dessa resurser behöver utredas vidare, men vår bedömning är att det är en begränsad del av myndigheternas resurser som berörs.

8.6.1 Myndighetsstrukturen gör det möjligt att ta hand om fler områden

Vårt förslag innebär att regeringen får en ny myndighetsstruktur för analyser och utvärderingar som bygger på djupa sakkunskaper utan ansvar för genomförandeuppgifter. Förslaget är utformat för att det ska vara möjligt för regeringen att utöka myndigheternas ansvarsområden till att täcka områden som i dag saknar en fristående analys- och utvärderingsresurs. Det ska i så fall ske genom att regeringen flyttar analysresurser från myndigheter med genomförandeansvar till de nya analys- och utvärderingsmyndigheterna. Frågan behöver utredas vidare och vi gör därför ingen närmare uppskattning av omfattningen på de resurser som det kan bli aktuellt att föra över till de nya myndigheterna.

8.6.2 Resurs- och finansieringsanalys

Nedan redovisar vi tre tabeller där vi sammanfattar vilka anslagsmedel de tre nya myndigheterna får enligt vårt förslag, anger från vilka verksamheter medlen ska överföras och uppskattar hur många årsarbetskrafter myndigheterna kommer att förfoga över.

Arbetsmarknads- och välfärdsanalys

I tabell 8.1 nedan redovisas en uppskattning av hur omfattande anslag och personalresurser myndigheten Arbetsmarknads- och välfärdsanalys tar över från befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter och vilka resurser myndigheten totalt kommer att förfoga över.

Tabell 8.1 Finansieringskällor för Arbetsmarknads- och välfärdsanalys

Finansiering från myndighet	Anslag 2018 (miljoner kronor)	Åak 2017
IFAU	41	37
ISF	68	50
Vårdanalys	55	38
<i>Delmi</i>	} 15	} 15
<i>Arbetsförmedlingen</i>		
<i>Migrationsverket</i>		
Summa från befintliga myndigheter	164	125
Uppskattning av totala resurser	179	140

Uppgifterna om IFAU:s, ISF:s och Vårdanalys anslag 2018 är hämtade från budgetpropositionen för 2018. I Vårdanalys anslag ingår även de anslagsmedel (bidrag) som myndigheten får för regeringsuppdrag. För dessa medel har vi använt uppgifter för 2017 (hämtade från myndighetens årsredovisning) för att göra denna uppskattning. Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter är hämtade från myndigheternas årsredovisningar. Vi har använt uppgifterna för 2017 eftersom det inte finns några uppgifter för 2018.

Vårt förslag innebär att Arbetsmarknad- och välfärdsanalys tillförs motsvarande 164 miljoner kronor och cirka 125 årsarbetskrafter från IFAU, ISF och Vårdanalys. Myndigheteten kommer dessutom att tillföras resurser från Arbetsförmedlingen, Delmi och Migrationsverket. Vår preliminära uppskattning är att dessa resurser kommer att uppgå till cirka 15 miljoner kronor och motsvara 15 årsarbetskrafter. Uppskattningen bygger på en översiktlig bedömning av Delmis resurser och på att det saknas analyser och utvärderingar som är inriktade på bl.a. genomförande och som beskriver utvecklingen med inriktning på regeringens behov inom dessa områden. Det innebär att myndigheten kommer att ha ett anslag på ungefär 180 miljoner kronor och en personal på motsvarande 140 årsarbetskrafter. Hur omfattande behovet av resurstillskott är inom de arbetsmarknadspolitiska och migrationspolitiska områdena bör utredas närmare av organisationskommittén. Organisationskommittén bör också ta fram underlag för att regeringen ska kunna ta ställning till hur resurserna och arbetsuppgifterna inom det migrationspolitiska området bör fördelas mellan Arbetsmarknads- och välfärdsanalys och Trygghets- och säkerhetsanalys.

Tillväxt- och samhällsanalys

I tabell 8.2 nedan redovisas en uppskattning av hur omfattande anslag och personalresurser myndigheten Tillväxt- och samhällsanalys får.

Tabell 8.2 Finansieringskällor för Tillväxt- och samhällsanalys

Finansiering från myndighet	Anslag 2018 (miljoner kronor)	Åak 2017
Tillväxtanalys	60	43
Trafikanalys	68	31
Kulturanalys	15	11
Summa våra förslag	143	85

Uppgifterna om Tillväxtanalys, Trafikanalys och Kulturanalys anslag 2018 är hämtade från budgetpropositionen för 2018. Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter är hämtade från myndigheternas årsredovisningar. Vi har använt uppgifterna för 2017 eftersom det inte finns några uppgifter för 2018.

Vårt förslag innebär att Tillväxt- och samhällsanalys tillförs motsvarande 143 miljoner kronor och cirka 85 årsarbetskrafter från Tillväxtanalys, Trafikanalys och Kulturanalys.

Trygghets- och säkerhetsanalys

I tabell 8.3 nedan redovisas en uppskattning av hur omfattande anslag och personalresurser myndigheten Arbetsmarknads- och välfärdsanalys tar över från andra myndigheter och vilka resurser myndigheten totalt kommer att förfoga över. För Brå redovisar vi hälften av myndighetens förvaltningsanslag för 2018 och hälften av myndighetens årsarbetskrafter för 2017. Men detta måste utredas närmare.

Tabell 8.3 Finansieringskällor Trygghets- och säkerhetsanalys

Finansiering från myndighet	Anslag 2018 (miljoner kronor)	Åak 2017
Brå	74	60
Försvarsmakten och MSB	50	50
EBA	18	8
<i>Sida</i>	} 15	} 15
<i>Delmi</i>		
<i>Migrationsverket</i>		
Summa från befintliga myndigheter	142	118
Uppskattning av totala resurser	157	133

Uppgifterna om Brås och EBA:s anslag är hämtade från budgetpropositionen för 2018. Antalet årsarbetskrafter från Brå bygger på myndighetens årsredovisning för 2017. Uppgifterna om Försvarsmakten och MSB bygger på Försvarsberedningens uppskattningar, se Ds 2017:66.

Vårt förslag innebär att Trygghets- och säkerhetsanalys tillförs motsvarande 142 miljoner kronor och cirka 118 årsarbetskrafter från Brå, Försvarsmakten, MSB och EBA. Myndigheteten kommer dessutom att tillföras resurser från Sida, Delmi och Migrationsverket. Vår preliminära uppskattning är att dessa resurser kommer att uppgå till cirka 15 miljoner kronor och motsvara 15 årsarbetskrafter. Uppskattningen bygger på en översiktlig bedömning av Delmis resurser och på att det saknas analyser och utvärderingar som är inriktade på bl.a. genomförande och som beskriver utvecklingen med inriktning på regeringens behov inom dessa områden. Det innebär att myndigheten kommer att ha ett anslag på ungefär 160 miljoner kronor och en personalresurs på motsvarande 130 årsarbetskrafter.

Hur omfattande behovet av resurstillskott är inom det biståndspolitiska området bör utredas närmare av organisationskommittén för bildandet av Trygghets- och säkerhetsanalys. Vilket resurstillskott myndigheten bör få inom det migrationspolitiska området bör, som framgått, utredas närmare av organisationskommittén för bildandet av Arbetsmarknads- och välfärdsanalys.

Finansiering

Vårt förslag innebär att de tre nya myndigheterna finansieras med anslagsmedel som finansierar de myndigheter och kommittéer som avvecklas samt med vissa genomförandemyndigheters analys- och utvärderingsresurser. Anslag från berörda analys- och utvärderingsmyndigheter som föreslås finansiera förslaget: Utgiftsområde 4, anslag 1:7 *Brottsförebyggande rådet*, Utgiftsområde 6, anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, Utgiftsområde 7, anslag 1:6 *Utvärdering av internationellt bistånd*, Utgiftsområde 9, 1.1 *Myndigheten för vård- och omsorgsanalys*, Utgiftsområde 10, anslag 2.2. *Inspektionen för socialförsäkring*, Utgiftsområde 17, anslag 1:7 *Myndigheten för kulturanalys*, Utgiftsområde 22, anslag 1:13 *Trafikanalys*, Utgiftsområde 24, anslag 1:6 *Myndigheten för tillväxtpolitiska analyser och utvärderingar*. Därutöver gäller att medel varaktigt förs över från genomförandemyndigheters förvaltningsanslag: Utgiftsområde 6, anslag 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Utgiftsområde 7, anslag 1:2 *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Utgiftsområde 8, anslag 1:1 *Migrationsverket*, Utgiftsområde 10, anslag 2:1 *Försäkringskassan*, Utgiftsområde 14, anslag 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*. För Delmis verksamhet förs medel över från Utgiftsområde 1, anslag 4:1 *Regeringskansliet m.m.*

8.6.3 Genomförande av förslaget

Inför genomförandet av vårt förslag behöver regeringen initiera vissa fortsatta utredningsinsatser. De lagar och förordningar som reglerar de nuvarande myndigheternas verksamheter behöver ses över. För att analys- och utvärderingsverksamheten ska kunna löpa på under det att myndighetsstrukturen struktureras om behöver regeringen initiera ett utredningsarbete som säkerställer att verksamheterna har fortsatt tillgång till statistik och andra uppgifter som verksamheterna kräver. En sådan utredningsinsats behöver ta fram underlag för ställningstaganden om hur de nya myndigheterna ska regleras och organiseras för att statistik som innehåller personuppgifter ska hanteras i enlighet med reglerna på dataskyddsområdet. Exempelvis finns sedan 2012 lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitiks utvärdering som reglerar myndighetens möjligheter att hantera personuppgifter

som rör myndighetens uppgifter. Lagen har ändrats i samband med EU:s nya dataskyddsförordning som trädde i kraft den 25 maj 2018.³

Vårt förslag innebär att regeringen bör tillsätta tre organisationskommittéer. Organisationskommittéernas första uppgift bör vara att vidta de åtgärder som krävs för att de nya myndigheterna ska kunna bildas.

Kommittén för bildandet av Arbetsmarknads- och välfärdsanalys ska även ta fram underlag som gör att regeringen kan ta ställning till avgränsningen av myndigheternas verksamhetsområden samt vilka och hur omfattande analys- och utvärderingsresurser som ska föras över till myndigheten från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Kommittén ska vidare, i samråd med kommittén för bildandet av Trygghets- och säkerhetsanalys, ta fram förslag till regeringen på hur Delmis resurser ska fördelas mellan de två myndigheterna och vilka resurser som ska föras över från Migrationsverket till Trygghets- och säkerhetsanalys.

Kommittén för bildandet av Trygghets- och säkerhetsanalys ska på motsvarande sätt ta fram underlag som gör att regeringen kan ta ställning till avgränsningen av myndighetens verksamhetsområden samt vilka resurser som ska föras över till myndigheten från Sida. Kommittén ska också ta fram ett underlag som gör att regeringen kan ta ställning till hur Brås resurser och uppdrag ska fördelas mellan Trygghets- och säkerhetsanalys och andra myndigheter, givet vår uppgiftsbeskrivning för en analys- och utvärderingsmyndighet.

Som en andra uppgift ska kommittéerna ha till uppgift att utreda frågan om vilka andra områden som ska ingå i myndigheternas ansvarsområden, se angivna utgiftsområden som bör bedömas i avsnitt 7.4.1. I denna uppgift bör det också ingå att undersöka möjligheterna att göra insamling och bearbetning av statistik mer kostnadseffektiv.

8.6.4 Tidsplan för ikraftträdande

Utredningens förslag bör remitteras så snart som möjligt efter överlämnandet i november 2018. Med ett remissförfarande som pågår i tre månader kan ett beredningsarbete genomföras som innebär att

³ Prop. 2017/18:112 Anpassning av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning.

regeringen kan ta fram ett underlag som ger riksdagen möjlighet att ta ställning till de nya myndigheterna och deras anslag i budgetpropositionen 2020. Efter riksdagens beslut kan de nya myndigheterna förberedas så att de kan börja etableras tidigast den 30 juni 2020. Parallellt med detta avvecklas de nuvarande analys- och utvärderingsmyndigheterna samt EBA och Delmi. Det är angeläget att processen är snabb, inte minst för att motverka negativa effekter på verksamheten.

8.6.5 Kostnadsmässiga konsekvenser

Vi ser inte att förslaget innebär några större kostnadsökningar eller kostnadsminskningar över tid för regeringens samlade analys- och utvärderingsresurser. För staten som helhet innebär analys- och utvärderingsverksamhet kostnader oavsett om de bedrivs av genomförandemyndigheter eller av fristående analys- och utvärderingsmyndigheter.

Förslaget innebär att verksamhet flyttas och att kostnader uppstår hos analys- och utvärderingsmyndigheter i stället för hos genomförandemyndigheter. Förslaget innebär däremot initiala kostnader kopplade till inrättandet och avvecklingen av myndigheter. Dessa övergående kostnader kommer att fördela sig över några år. Vi bedömer att dessa kostnader kan finansieras inom myndigheternas anslag. Vid avveckling av myndigheterna måste man beakta kostnader för arkivering beaktas som ska finansieras av avvecklingsmyndigheterna. Om dessa kostnader kan finansieras genom omföringar från analys- och utvärderingsmyndigheternas anslag behöver utredas vidare.

Analys- och utvärderingsresurserna kommer när förslaget har genomförts att fördela sig något annorlunda, analys- och utvärderingsmyndigheternas anslag kommer att öka något medan genomförandemyndigheternas samlade anslag kommer att minska något. Vår bedömning är att myndighetsstrukturen får positiva synergieffekter på det ekonomiadministrativa området.

Lokaler

Vi lämnar förslag på var myndighetsledningen för de tre myndigheterna bör vara lokaliserad. Vi föreslår ingen omlokalisering av nuvarande verksamheter. Det innebär alltså att Arbetsmarknads- och välfärdsanalys och Tillväxt- och samhällsanalys kommer att kunna ha sin verksamhet uppdelad på flera verksamhetsorter och därmed kunna ta över de hyreskontrakt som de nuvarande myndigheterna har. Därmed bör genomförandet av förslaget inte leda till några större kostnadsökningar i form av dubbel hyra. Enligt vårt förslag ska Arbetsmarknads- och välfärdsanalys tillföras ungefär 15 årsarbetskrafter från Delmi, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. I vilken utsträckning som nuvarande lokaler fortfarande kan användas och vad som behöver kompletteras behöver utredas av organisationskommittén.

Vi bedömer att Trygghets- och säkerhetsanalys kommer att ha Stockholm som huvudsaklig verksamhetsort. Förslaget kan ge upphov till vissa merkostnader i form av dubbel hyra under en övergångsperiod, i första hand vad gäller Brås nuvarande lokaler. Vi kan inte bedöma omfattningen av dessa kostnader eftersom det beror på hur Brås resurser och uppgifter ska fördelas mellan Trygghets- och säkerhetsanalys och andra myndigheter. Vi bedömer att Trygghets- och säkerhetsanalys kommer att få vissa merkostnader för lokaler eftersom myndigheten endast till viss del kan ta över lokaler från andra myndigheter. Det beror på att myndigheten ska tillföras resurser och motsvarande 50 årsarbetskrafter från Försvarsmakten och MSB. Trygghets- och säkerhetsanalys kommer också att behöva ha lokaler med särskilda krav för att kunna hantera känsligt material. Merkostnaderna försvinner i samband med att myndigheterna har avvecklats och omställningen gjorts.

IT-stöd- och administrativt stöd

Förslaget kommer att leda till vissa engångskostnader när det gäller kostnader för IT-stöd och administrativt stöd. Vi bedömer att det går att använda befintliga system som de nuvarande myndigheterna har för att bygga upp stödsystem till de nya myndigheterna, samtidigt som andra stödsystem avvecklas. På sikt kommer dessa kostnader, räknat som kostnad per årsarbetskraft, att kunna minska.

Personal

Att föra samman sju myndigheters verksamheter i tre nya myndigheter kommer att leda till personalomkostnader i form av rekryteringar. Det kan även bli aktuellt att finansiera vissa stödåtgärder till enskilda medarbetare i samband med omorganisationen. Under en övergångsperiod kommer statens personalkostnader för myndighetschefer och övriga chefer att öka. Därefter minskar kostnaderna i och med att antalet myndigheter minskar.

8.6.6 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Konsekvenser för analys- och utvärderingsverksamheten

På sikt bedömer vi att våra förslag skapar attraktiva arbetsmiljöer till följd av en mer renodlad analys- och utvärderingsverksamhet, vilket påverkar verksamhetens kvalitet positivt. Men på kort sikt är det troligt att osäkerheten om de nuvarande myndigheternas framtid får vissa verksamhetsmässiga konsekvenser. Om personal slutar på grund av osäkerhet påverkar det myndighetens produktivitet negativt under en övergångsperiod. Det finns också risker för kompetens-tapp som påverkar kvaliteten i verksamheten fram till dess att de nya myndigheterna finns på plats.

Verksamhetsmässiga konsekvenser för Regeringskansliet och andra myndigheter

Regeringens styrning av analys- och utvärderingsmyndigheterna påverkas. Det får konsekvenser för Regeringskansliets arbete med analys- och utvärderingsverksamheten. Regeringskansliet behöver också bereda nya instruktioner och former för finansieringen av de tre myndigheterna. Den uppgiftsställning som presenteras i förslagsavsnittet bör utgöra en grund för att utarbeta myndigheternas instruktioner.

8.6.7 Personella konsekvenser

Vi bedömer att förslaget om en ny myndighetsstruktur och renodling av uppgifter, när det har genomförts, kommer att lägga en grund för attraktiva arbetsplatser för de som vill arbeta med fördjupade analyser och utvärderingar för regeringens behov.

8.6.8 Alternativa förslag

Utredningen har gått igenom alternativa förslag till organisering, vilka presenteras i kapitel 6. Vi har analyserat vilka fördelar och nackdelar som finns med att föra över dagens analys- och utvärderingsresurser till andra organisationsformer än myndighetsformen. Vi har bedömt att myndighetsformen har bäst förutsättningar att tillgodose regeringens behov.

Konsekvenserna av att inte göra någon förändring i organiseringen och styrningen av analys- och utvärderingsresurserna är att problemen med att regeringen saknar heltäckande analys- och utvärderingsresurser kvarstår. Alternativet till att inte organisera om den nuvarande myndighetsstrukturen så att den kan täcka fler utgiftsområden än i dag blir sannolikt att flera nya små analys- och utvärderingsmyndigheter kommer att inrättas över tid. Det leder till succesivt ökade administrativa kostnader, ökad fragmentering av regeringens beslutsunderlag och till att regeringen inte får analyser och utvärderingar med sektorsövergripande perspektiv i den utsträckning som utredningen bedömer att regeringen behöver. Nollalternativet blir därmed mer kostsamt och mindre effektivt för staten i ett längre perspektiv.

8.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen bidrar till att regeringen får ökad tillgång till kunskapsbaserade underlag. I vilken utsträckning de bidrar till samhällsekonomisk nytta avgörs av vilka beslut som regeringen fattar med utgångspunkt i underlagen. Vår uppfattning är att våra förslag bidrar till samhällsekonomiska vinster på flera sätt. Den samhällsekonomiska vinsten är svår att kvantifiera.

Regeringen kommer med förslagen att få mer analyser med inriktning på kostnader, kostnadseffektivitet och genomförande, vilket över tid kan leda till ett effektivare nyttjande av statens medel och en större samhällsnytta. Det ger också regeringen bättre möjligheter att fatta beslut som kan leda till besparingar för statsförvaltningen och den offentliga sektorn. De samhällsekonomiska nyttorna blir större på lång sikt när myndigheterna har etablerats och ackumulerat kunskap. Regeringen kommer att få underlag som har högre relevans och som är tydligare inriktade på att ta fram underlag för regeringens ställningstaganden. I och med att regeringen får bättre beslutsunderlag, som bl.a. täcker fler utgiftsområden, kommer också riksdagen att få tillgång till bättre underlag inför beslut om budgeten.

Regeringen kan med utredningens förslag fatta beslut på en stadigare grund inom betydligt fler utgiftsområden än i dag, se de utgiftsområden som berörs i kapitel 7.3.2. Om regeringen bedömer att alla 18 utgiftsområden som utredningen tar upp ska täckas av den nya myndighetsstrukturen omfattar det 80 procent av statsbudgeten.

Med den föreslagna myndighetsstrukturen där varje analys- och utvärderingsmyndighet täcker större områden finns ökade möjligheter att inom ramen för myndigheternas uppdrag göra analyser och utvärderingar som är sektorsövergripande och att i större utsträckning väga in hela regeringens behov. Gränssnitten mellan verksamheter kan analyseras och utvärderas i högre utsträckning vilket också bidrar till samhällsekonomisk nytta.

8.8 Konsekvenser för brottsligheten

Våra förslag har inga direkta effekter på brottsligheten. Däremot bedömer utredningen att förslagen kan bidra till bättre beslutsunderlag som i förlängningen kan leda till att brottsligheten minskar. Trygghets- och säkerhetsanalys föreslås få ett uppdrag som innebär breda analyser och utvärderingar inom bland annat polisiär verksamhet.

8.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet.

8.10 Konsekvenser för små företag

Utredningens förslag bedöms vara gynnsamt för tillväxtpolitiken och därmed i förlängningen också för små företags utvecklingsmöjligheter. Utredningens förslag får konsekvenser för regeringens tillgång till analyser och utvärderingar. Regeringen får ett mer heltäckande beslutsunderlag, vilket ger regeringen bättre förutsättningar att styra och utveckla politiken för små företagare.

8.11 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ökar i och med att regeringen får tillgång till analyser och utvärderingar på fler relevanta områden än i dag. Med de nya myndigheterna får regeringen en struktur som lättare kan ta hand om analyser och utvärderingar kopplade till etablering och integration.

Med Arbetsmarknads- och välfärdsanalys får regeringen en myndighet med ett samlat ansvar för utvärderingar och analyser inom områdena arbetsmarknad, social trygghet och utbildning, vilket vi bedömer är gynnsamt för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

8.12 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens bedömning är att de förslag som utredningen lägger fram kommer att vara positiva för jämställdheten mellan kvinnor och män. Analyser och utvärderingar med ett jämställdhetsperspektiv gynnas av utredningens förslag i och med att det skapas tre myndigheter som kommer att ha bättre möjlighet än nuvarande struktur att

ta sig an nya områden, frågor och regeringsuppdrag utifrån vad regeringen beslutar. Strukturen blir mer flexibel vilket gynnar analyser och utvärderingar med ett jämställdhetsfokus.

En konsekvens av förslaget att analys- och utvärderingsmyndigheter ska redovisa utvecklingen inom respektive område är att det kommer att skapa en efterfrågan på mer data, statistik och individdata som är könsuppdelade. Det kommer att möjliggöra utvecklade analyser och underlag vilket kan gynna jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.13 Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen bedömer att förslagen inte får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Analys- och utvärderingsmyndigheterna tar fram underlag till regeringen. Fokus för analys- och utvärderingsmyndigheterna är effekter av statliga insatser och analyser av gränssnitten mot kommunal verksamhet och av områdets samlade funktionssätt.

8.14 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen bedömer att konsekvenserna för den personliga integriteten är små. Analys- och utvärderingsmyndigheternas efterfrågan på individbaserad statistik kan komma att öka. Vi bedömer inte att det kommer att påverka den personliga integriteten i och med att vi inte föreslår några förändringar i det regelverk som syftar till att värna den personliga integriteten. Myndigheternas datatillgång och villkor för användningen av data behöver utredas vidare, se 8.6.3.

8.15 Konsekvenser för Regeringskansliet

Våra samlade förslag innebär att Regeringskansliets kunskap om analyser och utvärderingar behöver stärkas liksom förståelsen för olika kunskapsproducenters uppgift och roll. Detta är en del av Regeringskansliets ordinarie utvecklingsarbete och kan därmed finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

I och med att regeringen får tillgång till analyser och utvärderingar inom fler områden ställer det krav på mottagarkapacitet för att ta hand om underlag från analys- och utvärderingsmyndigheterna inom fler departement. Renodlingen av uppgifter ställer också ökade krav på förståelse för vilken uppgift och roll olika myndigheter kan och bör ha vad gäller att förse regeringen med underlag.

Referenser

SOU och Ds

- Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- SOU 1967:11–13, *Programbudgetering*, del 1–3.
- SOU 1979:61, *Förnyelse genom omprövning.*
- SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- SOU 1997:57, *I medborgarens tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter.*
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:75, *Att styra riket – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2008:22, *Ett stabstöd i tiden.*
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*
- SOU 2009:94, *Att nå ut och nå ända fram. Hur tillgången till policyinriktad utvärdering och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses.*
- SOU 2010:18, *En reformerad budgetlag.*
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytt.*
- SOU 2014:12, *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*
- SOU 2015:36, *Systematiska jämförelser – för lärande i staten.*
- SOU 2015:104, *Långtidsutredningen 2015.*

SOU 2018:41, *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

Övrigt tryck

Ahlbäck, Shirin (1999), *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin.* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2018), *Kunskap och politik – mellan nonchalans och teknokrati*, i Vetenskap och beprövad erfarenhet. Politik, s. 61–69.

Barrling Hermansson, Katarina (2004), *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag.* Acta Universitatis Upsaliensis.

Bringselius, Louise (2013), *Organisera oberoende granskning. Revisionens första tio år.* Studentlitteratur.

Calmfors, Lars ”Hur får forskningsunderlag genomslag i politiken? Reflektioner utifrån egna erfarenheter”, i ESO 2017:18 *Att vara brygga mellan forskning och politik – en festskrift från nya ESO:s 10-årsjubileum.*

Europeiska kommissionen (2015). *Guidance document on monitoring and evaluation.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2015:64, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2005:26, *Att beställa utvärderingar – en vägledning.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2006:8. *Effektutvärdering.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2006:6. *Effektivare statlig administration.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2014:54. *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2014:59. *Effektivisering av kärnverksamheter.*

Ekonomistyrningsverket, ESV 2015:64. *Fördjupat it-kostnadsuppdrag.*

- Ekonomistyrningsverket, ESV 2016:59. *Effektivisering i statsförvaltningen*.
- Ekonomistyrningsverket, ESV 2017:13. *Digitaliseringen av det offentliga Sverige 2017:13*.
- Ekonomistyrningsverket, ESV 2018:30. *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*.
- Ekonomistyrningsverket, ESV 2018:38. *Analys av Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser*.
- Finansdepartementet (2002), *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*.
- Finansdepartementet (2014), *Resultatanalys – ett stöd i regeringens uppföljning och styrning*. 2014-03-05.
- Finansdepartementet (2015), Protokoll vid regeringssammanträde 2015-10-22, bilaga 1. Fi2015/04866/BATOT.
- Finansdepartementet. *Vägledning för val av ledningsformer*. 2015-12-10.
- Finansdepartementet, Norge (2005), *Veileder til gjennomføring av evalueringar*. Fagbokforlaget.
- Forss, Kim (2007), *Hur mycket utvärderingar sker bland svenska myndigheter?*, Studie till SOU 2007:75.
- Forss, Kim och Uhrwing, Marie (2002), *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*. Regeringskansliet. Förvaltningsavdelningen.
- Furubo, Jan-Eric (2018), "Understanding the Evaluation Enterprise" i Furubo Jan-Eric och Nicoletta Stame (red.), *The Evaluation Enterprise. A Critical View*. Routledge.
- Furubo, Jan-Eric, "Effektivitetsrevision – förväntningar och identitet" bilaga 3 till 2017/18:URF2. *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande*. Utredning från Riksdagsförvaltningen.
- Furubo, Jan-Eric och Ove Karlsson Westman (2011), "Evaluation: For Public Good or Professional Power?" i Furubo, F. Pearl Eliadis, Jan-Eric Furubo, Steve Jacob (red.). *Evaluation: Seeking Truth to Power?*, Transaction Publishers.
- Government of Canada (2016), Policy on Results.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?" i *Public Administration*, vol. 69. Royal Institute of Public Administration.

- HM Treasury (2018), *The Green Book: appraisal and evaluation in central government*.
- HM Treasury (2011), *The Magenta Book: Guidance for evaluation*.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF 2017:10, Effektiviteten i Försäkringskassans ärendehandläggning – En granskning av resurseffektiviteten vid Försäkringskassans lokala försäkringscenter åren 2010–2013 med DEA-metoden.
- Inspektionen för socialförsäkringen, ISF 2017:04 Försäkringskassans produktivitet och effektivitet 2016 – En redovisning av utvecklingen.
- Ivarsson Westerberg, Anders och Jacobsson, Bengt (red.), *Staten och granskningssamhället*, (2013), Samtidshistoriska frågor 26. Södertörns högskola.
- Jacobsson, Bengt, ”Fotnoter till förvaltningspolitiken”, bilaga 2 till SOU 2015:36, *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*.
- Karlsson, Tom S. (2017), *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Ove (1999), *Utvärdering – mer än metod: tankar och synsätt i utvärderingsforskning: en översikt*. Stockholm. Svenska Kommunförbundet.
- Karlsson, Ove (2002), ”Program Evaluation in Europe: Between Democratic and new public management evaluation” i Thomas Kellaghan och Daniel L. Stufflebeam (red.), *International Handbook of Educational Evaluation*, s. 429–439.
- Karlsson Vestman, Ove (2011), *Utvärderandets konst. Att granska FoU-miljöer inom välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Kulturanalys 2017 – En lägesbedömning i förhållande till de kulturpolitiska målen. Rapport 2017:2.
- Leeuw, Frans och Furubo, Jan-Eric (2008) ”Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?” *Evaluation. Special Issue: Joint UK Evaluation Society and European Evaluation Society Conference*. Volume 14. April 2008. Sidor 157–169.
- Lindgren, Lena (2014), *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Limadeklarationen, INTOSAI 1998.

- Molander, Per. *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:1.
- National Audit Office (2013), *Evaluation in government*.
- Näringsdepartementet (2015), *Uppdrag att genomföra en översyn av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, N2015:D. PM 2015-10-29.
- OECD (2011), *Typology and Implementation of Spending Review*. Discussion Paper, Working Party of Senior Budget Officials.
- OECD (2013), *Value for Money in Government: Sweden*.
- Pollit, C., Bathgate K., Caulfield, J., Amullen, A., Talbot. C (2001), "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis* 3, s. 271–290.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verifications*. Oxford: University Press.
- Premfors, Rune (1989), *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune (2015), *Riksdagen utvärderar*. Förvaltningsakademin. Södertörns högskola.
- Prewitt, K., Schwandt T. A. och M. L. Straf (red.), (2012), *Using Science as Evidence in Public Policy*. Washington DC: The National Academies Press.
- Ramboll (2018), Internationell Jämförelse. Styrning och organisering av analys- och utvärderingsresurser i staten. Studie på uppdrag av Analys- och utvärderingsutredningen.
- Ramboll (2018), Kartläggning. Regeringens utvärderingsresurser. Studie på uppdrag av Analys- och utvärderingsutredningen.
- Ramboll (2018) Analys- och utvärderingsmyndigheterna. Studie på uppdrag av Analys- och utvärderingsutredningen.
- Riksdagen, 1999/2000:RS1, Riksdagen och den statliga revisionen. Den av talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén.
- Riksrevisionen, RiR 2017:16, *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*.
- Riksrevisionen, RiR 2017:23, *Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförbacke*.

- Rombach, Björn och Kerstin Sahlin-Andersson (2002), ”På tal om utvärdering”. *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Andra upplagan, Stockholm: Santérus Förlag.
- Sandahl, Rolf och Petersson, Gustav Jakob (2016), *Kausalitet. I filosofi, politik och utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Sandberg, Bo och Faughert, Sven (2016), *Perspektiv på utvärdering*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Schwandt, Thomas. A. ”The Connected Effort to Professionalize Evaluation Practise: Whiter Are We Bound?” i Furubo Jan-Eric och Nicoletta Stame (red.) 2018, *The Evaluation Enterprise. A critical View*. Routledge.
- Scriven, Michael (1991), *Evaluation Thesaurus*. Fjärde upplagan. London: Sage Publications.
- Statskontoret (2011), *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*
- Statskontoret, 2008:18, *Utredning om myndighetsanalyser*.
- Statskontoret, 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.
- Statskontoret, 2014:7, *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*.
- Statskontoret, 2016:26, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.
- Statskontoret (2017), *Kostnader för små myndigheter*.
- Statskontoret, 2018:16, *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys*.
- Sundström, Göran (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm universitet.
- Thiel, S. Van och Yesilkagit, Kutsal (2014), ”Does task matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies” i *International Review of Administrative Sciences*, juni 2014, s. 318–340.
- Vedung, Evert, Furubo, Jan-Eric och Sandahl Rolf (2002), *Utvärdering i det svenska systemet. Åtta iakttagelser*, Uppsala Universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Vedung, Evert (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

- Verhoest, K., Roness, P.G., Verschuere, B., Rubecksen, K., MacCarthaig, M. (2010), *Autonomy and control of state agencies: Comparing States and Agencies*. Palgrave Macmillan UK.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. och Laegreid, P. (2012), *Government agencies: Practices and Lessons from 300 Countries*. Palgrave Macmillan UK.
- Unemo, Lena (2012), "Teori och forskningsläget" i Statskontoret, *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

Kommittédirektiv 2017:79

Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juli 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. I uppdraget ingår bl.a. att genomföra och redovisa en behovsanalys avseende dessa resurser, samt med utgångspunkt i denna överväga och vid behov föreslå förändringar i den organisations- och myndighetsstruktur som finns för utvärderingsinsatser, dock inte beträffande Regeringskansliet och kommittéväsendet. De förslag som utredaren lämnar ska

- säkerställa analysernas och utvärderingarnas användbarhet och relevans,
- säkerställa att organisationen och styrningen av analys och utvärderingsresurserna är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov, t.ex. vid utvärderingar av politiska reformer liksom mål för enskilda politikområden, samt
- medge en flexibilitet som möter regeringens behov av analyser och utvärderingar inom samtliga politikområden och regeringens ökade krav på analyser med helhetsperspektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

Regeringens analys- och utvärderingsresurser

Olika alternativ för uppföljning och utvärdering

Alla myndigheter har enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ett grundläggande ansvar att följa upp sin egen verksamhet. En del myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar att utvärdera verksamheten inom sina respektive verksamhetsområden.

Regeringen har behov av uppföljningar, analyser, utredningar och utvärderingar av statlig verksamhet som är genomförda av andra myndigheter än de som ansvarar för respektive verksamhet. Det kan exempelvis gälla djupare analyser eller utvärderingar av ändamålsenligheten i en viss organisering eller av effektiviteten i processer inom en myndighet. Regeringen har därför särskilda resurser för uppföljning, analys, utredning och utvärdering, fortsättningsvis benämnda regeringens analys- och utvärderingsresurser, fördelade på flera olika myndigheter. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppföljning, analys, utredning eller utvärdering som en av sina huvuduppgifter men inte direkta uppdrag att genomföra den verksamhet som de utvärderar.

Utöver Statskontoret, som genomför utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen, och Ekonomistyrningsverket (ESV), som på uppdrag av regeringen utför utredningar inom området ekonomisk styrning, har regeringen särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter till sitt förfogande. Dessa myndigheter utgörs av Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt Trafikanalys.

Till skillnad från exempelvis Statskontoret och ESV har de sektorsanknutna analysmyndigheterna en tydlig koppling till ett eller flera verksamhetsområden och de ansvarar för analyser eller utvärderingar inom sina respektive sektorer. I myndigheternas uppgift kan det ingå att genomföra analyser eller utvärderingar åt regeringen som omfattar flera myndigheters verksamhet. Vidare kan en uppgift bestå i att ta fram underlag för andra myndigheter inom samma sektor. Flera av myndigheterna har också andra uppgifter, t.ex. omvärldsbevakning, statistikansvar eller metodutveckling. Analys och utvärdering är dock en huvudsaklig uppgift för dessa myndigheter.

Slutligen kan regeringen även inom ramen för kommittéväsendet inhämta underlag för genomförandet av insatser inom en eller flera sektorer. Fristående analyser och utvärderingar utförs av bl.a. följande kommittéer: Delegationen för migrationsstudier, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi och Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd.

Flertalet sektorsanknutna analysmyndigheter har inrättats efter 2007

Under de senaste tio åren har antalet särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter ökat. Flertalet av myndigheterna har inrättats efter 2007. I vissa fall har dock analysmyndigheterna ersatt myndigheter som avvecklats. Utvecklingen har beskrivits i två rapporter från Statskontoret, *Fristående utvärderingsmyndigheter, en förvaltningspolitisk trend?* (2011) och *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter* (2014:7).

Skiftande motiv till inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter

Det har funnits olika skäl till att regeringen inrättat de sektorsanknutna analysmyndigheterna. I en del fall har de analyser och utvärderingar som tidigare genomförts inom enskilda sakområden bedömts vara otillräckliga i något avseende. Vidare har regeringen i vissa fall ansett att den befintliga analys- och utvärderingsverksamheten, t.ex. inom en myndighet med ansvar för en viss verksamhet inom en sektor, inte kunnat möta de nya behov som uppkommit till följd av samhällsutvecklingen. Inrättandet har i några fall också motiverats med att en organisatoriskt fristående statlig analys och utvärdering ska kunna bedrivas löpande och på ett självständigt sätt i förhållande till de övriga aktörerna inom respektive sektor.

Ytterligare ett skäl till inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter har varit att regeringen ansett att det funnits ett behov av att förbättra tillgången till oberoende kunskapsunderlag i förhållande till de som genomför verksamheten, för att därigenom förbättra politikutvecklingen inom olika områden.

Renodling och tydlighet har ofta varit vägledande principer vid inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter. I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt angav regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig, att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Regeringen bedömde också att när det inför vissa beslut krävs fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet, bör dessa utföras av någon annan än de berörda myndigheterna (prop. 2009/10:175 s. 72 och 112).

Effektivitetsrevisionen under riksdagen

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och en myndighet under riksdagen. Genom att myndigheten placerats under riksdagen har dess självständighet i förhållande till regeringen säkerställts. Riksrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. i uppdrag att utföra s.k. effektivitetsrevisioner och revisioner av årsredovisningar.

Effektivitetsrevisionen kan ha flera likheter med sådana utvärderingsinsatser som görs på uppdrag av regeringen när det gäller metoder och genomförande. Det finns dock viktiga skillnader mellan Riksrevisionens effektivitetsrevision och utvärderingsinsatser av myndigheter under regeringen. En skillnad är den ovan nämnda självständighet som Riksrevisionen har i förhållande till regeringen. Riksrevisionens granskningsrapporter lämnas vidare direkt till riksdagen. Rapporterna utgör viktiga underlag även för regeringen, men Riksrevisionen är inte en del av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Vidare behöver regeringen fler och snabbare utvärderingsinsatser än Riksrevisionens effektivitetsrevisioner. Regeringen har bl.a. behov av utvärderingar som kan planeras så att resultatet finns tillgängligt vid en tidpunkt som möjliggör att det kan hanteras i regeringens och Regeringskansliets beredningsprocesser, t.ex. i budgetprocessen.

Behovet av en utredning

Regeringen vill åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning av den offentliga verksamheten, som är anpassad till verksamhetens förutsättningar. Styrningen ska vara resultatriktad, strategisk och ha ett tydligt medborgarperspektiv. Den ska även ge myndigheterna långsiktiga förutsättningar att förverkliga regeringens politik. Styrningen ska kännetecknas av tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll (jfr prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 4 och prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 4).

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Alla beslut om hur förvaltningen ska organiseras bör vägledas av principerna om att förvaltningens organisation ska vara tydlig, ändamålsenlig och effektiv. Detta gäller även beslut om organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Det är angeläget för regeringen att få en samlad bild av för- och nackdelarna med dagens organisering av dessa resurser. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2015 anfört att den avser utreda sina utvärderingsresurser och deras organisering (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2 avsnitt 4).

De sektorsanknutna analysmyndigheternas oberoende kan variera

De sektorsanknutna analysmyndigheterna skiljer sig åt både när det gäller resurser, uppgifter, arbetssätt och regeringens styrning av dem. Gemensamt för myndigheterna är att de har en god sakkunskap inom respektive sektor. Samtliga är relativt små myndigheter, vilket kan innebära vissa utmaningar kopplade till bl.a. sårbarhet när det gäller kompetensförsörjning och kapacitet.

Även om dessa myndigheter inte har ansvaret för genomförandet av regeringens politik är de i huvudsak knutna till enskilda sektorer och till största del finansierade av anslag inom det utgiftsområde som de verkar. Enligt Statskontoret kan förutsättningarna för att vara helt oberoende i förhållande till den granskade verksamheten därför variera.

Det kan också finnas risk för en ineffektiv överlappning, om samma analysverksamhet bedrivs av både de sektorsanknutna analysmyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för att genomföra

regeringens politik inom olika områden. Samtidigt innebär analysverksamhet utförd av en sektorsanknuten analysmyndighet att regeringen får tillgång till värdefulla kompletterande analyser, som har en hög trovärdighet i och med att myndigheterna är fristående i förhållande till den verksamhet som granskas.

Renodling, tydlighet, oberoende och behovet av ett breddat kunskaps- och beslutsunderlag har i enlighet med vad som ovan anförts varit viktiga skäl till inrättandet av särskilda analysmyndigheter inom enskilda sektorer och är även fortsatt viktiga utgångspunkter. Det finns samtidigt aspekter som kan vara problematiska när statliga analys- och utvärderingsresurser organiseras i sektorsanknutna myndigheter, så som inlåsning av resurser, begränsad flexibilitet, försvårande av sektorsövergripande analyser och ökad sårbarhet.

Statskontorets rapport ger en övergripande bild av de sektorsanknutna analysmyndigheterna

I Statskontorets rapport om de sektorsspecifika analys- och utvärderingsmyndigheterna konstateras att dessa myndigheter bör inrättas med utgångspunkt i vilket mervärde som de skapar i förhållande till andra statliga analys- och utvärderingsalternativ. Det mervärde som Statskontoret generellt lyfter fram är att regeringen får tillgång till en djup metod- och sakkompetens som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar inom ett område. Det möjliggör enligt myndigheten en långsiktig utveckling av kunskap om effekter av politiska åtgärder och offentlig verksamhet. Statskontoret framhåller också att det är särskilt viktigt att regeringen tydligt pekar ut analysmyndigheternas uppgifter och målgrupper. Enligt Statskontoret finns det dock behov av ytterligare kunskap om vilka nyttor som dessa myndigheter skapar.

Behov av ytterligare utredning

Det har inte genomförts någon mer omfattande översyn av organisationen av regeringens samlade analys- och utvärderingsresurser under den tioårsperiod som flertalet av de sektorsanknutna analysmyndigheterna har inrättats. Den nuvarande organisationen har vidare utformats på grundval av successiva prövningar inom berörda sektorer.

Det finns därför skäl att pröva organiseringen utifrån ett helhetsperspektiv. En sådan utredning behövs för att säkerställa att regeringen på ett flexibelt sätt har tillgång till analyser och utvärderingar, på samtliga områden.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. Översynen ska omfatta de sektorsanknutna analysmyndigheterna Brå, ISF, IFAU, Myndigheten för kulturanalys, Tillväxtanalys, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt Trafikanalys. Den roll som Statskontoret och ESV har i analys- och utvärderingsverksamheten bör också beaktas när en samlad bedömning görs av hur regeringens behov av sådan verksamhet ska mötas. Översynen ska dock inte omfatta kommittéväsendet eller Regeringskansliet.

Med utgångspunkt i översynen ska utredaren överväga behovet av organisationsförändringar, och om ett sådant behov konstateras, lämna förslag till ändringar. Förslagen bör syfta till att säkerställa att organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov, även när det gäller utvärdering av politiska reformer liksom mål för enskilda politikområden. Detta innefattar att undersöka möjligheter till sammanslagningar av myndigheter och till samlokalisering eller andra samarbeten.

Utredaren bör ta hänsyn till att regeringens behov av analys och utvärderingsinsatser kan variera i fråga om omfattning och komplexitet mellan olika sektorer och över tid. Förslagen bör vidare syfta till att säkerställa analysernas och utvärderingarnas användbarhet och relevans samt att det finns en flexibilitet som möter regeringens behov av analyser och utvärderingar inom samtliga politikområden och ökade krav på analyser med ett helhetsperspektiv.

Utredaren bör i sin analys beakta att förutsättningarna inom de områden som analysmyndigheterna verkar på kan skilja sig åt, liksom att en analysmyndighet även kan ha i uppgift att förse andra myndigheter med underlag. Utredaren bör vidare beakta att myndigheterna kan ha andra uppgifter än analys och utvärdering, och att

även dessa uppgifter ska kunna utföras med en likvärdig kvalitet vid en eventuellt förändrad myndighetsstruktur.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera och bedöma

- regeringens samlade behov av analys- och utvärderingsresurser,
- om de resurser för analys och utvärdering som regeringen, utöver Regeringskansliet och kommittéväsendet, har tillgång till är organiserade på ett ändamålsenligt sätt eller om förändringar i organiseringen skulle leda till ökad effektivitet i analys- och utvärderingsverksamheten, och därigenom till ökad samhällsnytta,
- om synergieffekter, i form av t.ex. bättre resursanvändning, kompetensförsörjning och minskad sårbarhet, kan uppnås vid sammanläggning av regeringens analys- och utvärderingsresurser,
- hur behovet av såväl sektorsspecifik sakkunskap och expertis som generell metod- och utvärderingskompetens kan tillgodoses vid val av olika alternativ för organisering av regeringens analys- och utvärderingsresurser,
- hur samarbetet mellan ansvariga myndigheter och analysmyndigheter kan påverkas av olika organiseringsalternativ, t.ex. möjligheten att genomföra insatser på ett sätt som gör att effekterna av dem blir möjliga att utvärdera,
- hur möjligheterna till utökad metodutveckling och kvalitetssäkring över sektorsgränser kan tillgodoses vid olika alternativ för organiseringen, och
- regeringens styrning, inklusive finansieringen, av analys- och utvärderingsverksamheten.

Utredaren ska vidare identifiera eventuella luckor och överlappningar mellan olika myndigheters uppdrag och eventuella rollkonflikter inom enskilda myndigheters uppdrag.

Om utredaren väljer att lämna förslag som innebär organisationsförändringar ska vid behov förslag också lämnas till eventuella nödvändiga förändringar av regeringens styrning. Om utredaren väljer att inte föreslå förändringar i myndighetsstrukturen ska förslag vid behov lämnas avseende hur regeringens styrning kan förändras inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen.

En översyn av Tillväxtanalys genomfördes 2016 och redovisades i departementspromemorian Översyn av Tillväxtanalys: Myndigheten för Tillväxtpolitiska Utvärderingar och Analyser (dnr 2015/08118/AS). Mot bakgrund av översynen förändrades myndighetens uppgift och organisation fr.o.m. den 1 januari 2017. Utredaren ska dra lärdom av det arbete som gjordes inom ramen för denna översyn.

Konsekvensbeskrivningar

De alternativ som har övervägts ska redovisas och om utredaren väljer att inte gå vidare med ett alternativ ska skälen till detta anges. Utredaren ska beskriva vilka antaganden som varit av vikt för valet av ett visst alternativ. Utredaren ska också särskilt ta hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika alternativ för organiseringen av analys- och utvärderingsresurserna samt redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av sina förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda sektorsanknutna analysmyndigheter, Statskontoret, ESV och Arbetsgivarverket samt i övrigt med de myndigheter och kommittéer som utredaren finner lämpligt. Utredaren ska även samråda med berörda departement.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:65

Tilläggsdirektiv till Analys- och utvärderingsutredningen (Fi 2017:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 27 juli 2017 kommittédirektiv om en utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser (dir. 2017:79). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 augusti 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2018.

(Finansdepartementet)

Myndigheternas uppgifter

Uppgifter

- X-myndigheten har till uppgift att analysera och utvärdera X och Y-området för att tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag till regeringen. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga insatser.
- Myndigheten ska analysera och utvärdera effekter av statliga insatser. Myndigheten ska särskilt fokusera på samlade effekter av X-politiska insatser. Myndigheten ska också analysera och utvärdera genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i insatserna.
- Myndigheten ska bistå regeringen i policyanalys och angränsande frågor.
- Myndigheten ska analysera och följa upp utvecklingen i förhållande till övergripande mål, i förekommande fall de riksdagsbundna målen för aktuellt område. Vart fjärde år ska en samlad redovisning göras till regeringen. Denna ska redovisas den 15 april efter val till riksdagen.
- Myndigheten ska sammanställa och tillgängliggöra forskning och annat relevant kunskapsunderlag som bidrar till att utveckla verksamhetsområdena. Myndigheten ska ingå i nationella och internationella nätverk för detta syfte.
- Myndigheten ska bedriva omvärldsanalys inom sitt verksamhetsområde i syfte att utveckla verksamheten.
- Myndigheten ska utveckla analys- och utvärderingsmetoder inom sitt verksamhetsområde.

- Myndigheten ska senast den 1 februari varje år till regeringen redovisa vilken huvudsaklig inriktning analys- och utvärderingsverksamheten ska ha på kort och lång sikt.

Samverkan

- Myndigheten ska genom samverkan med övriga analys- och utvärderingsmyndigheter, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret bidra till metodutveckling och erfarenhetsutbyte mellan analys- och utvärderingsverksamhet.

Ledning

- Myndigheten leds av en myndighetschef.

Särskilt organ

- Vid myndigheten finns ett eller flera vetenskapliga råd. Rådets uppgift är att bistå myndigheten i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet. Det vetenskapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande och högst fem andra ledamöter.

Anställningar och uppdrag

- Generaldirektören är myndighetschef.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämnningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkingsersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.
79. Analyser och utvärderingar
för effektiv styrning. Fi.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]
- Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
- Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]
- Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. [74]
- Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. [79]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
- Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]
Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]
Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]
Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]
Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]
Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningsersättning. [75]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]
Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]
Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]
Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]
En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]

Studiemedel för effektiva studier. [73]

Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. [77]

Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. [78]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]