

OM OFFENTLIG SEKTOR

Fristående utvärderingsmyndigheter

– en förvaltningspolitisk trend?



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
En aktuell förvaltningspolitisk utveckling	9
En studie för ökad förståelse	10
Fristående utvärderingsmyndighet?	11
Kartlagda myndigheter	16
Studie av befintlig dokumentation	21
Skriftens disposition	22
Utvärdering i svensk förvaltning	23
Framväxten av utvärdering	23
Regeringens utvärderingsresurser	23
Fristående och sektorsspecifik – en optimal organisation?	26
En renodlad verksamhet?	29
Varför bildas utvärderingsmyndigheter?	31
Varför utvärdera?	31
Varför ny myndighet?	36
Sammanfattande iakttagelser	45
Vilket är myndigheternas uppdrag?	49
Vad ska myndigheterna göra?	49
Tätt intill eller på armlängds avstånd?	58
Sammanfattande iakttagelser	69
Hur är myndigheterna utformade?	73
Vilka resurser har myndigheterna?	73
Hur leds myndigheterna?	87
Sammanfattande iakttagelser	92
Avslutande reflektioner	95
Utvärderingsmyndigheter – samlade iakttagelser	95
Utvärderingsmyndigheter – utmaningar och risker	97
Utvärderingsmyndigheter – med eller mot den förvaltningspolitiska strömmen?	99
Utvärderingsmyndigheter – frågor att utreda vidare	101

Referenser	103
Bilaga:	
Motiv till inrättande av fristående utvärderingsmyndigheter	107
Brottsförebyggande rådet	109
Finanspolitiska rådet	113
Inspektionen för socialförsäkringen	115
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	119
Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete	123
Myndigheten för kulturanalys	129
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	135
Myndigheten för vårdanalys	141
Statens beredning för medicinsk utvärdering	147
Trafikanalys	151
Referenser	157
Summary	161

Sammanfattning

Att organisera utvärdering i sektorsspecifika myndigheter som är fristående i förhållande till politikens implementering är en företeelse som tycks bli allt vanligare; bara under de senaste åren har det bildats flera nya utvärderingsmyndigheter inom olika områden. Samtidigt är det en utveckling som vi inte vet så mycket om. Vilka är drivkrafterna bakom inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter? Vad ska myndigheterna göra och hur är de utformade? Med utgångspunkt i en kartläggning av utvärderingsmyndigheterna Brottsförebyggande rådet, Finanspolitiska rådet, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Myndigheten för vårdanalys, Statens beredning för medicinsk utvärdering och Trafikanalys belyser vi i denna studie fenomenet fristående utvärderingsmyndigheter och den roll som de är tänkta att spela i det politiska systemet.

Trendiga, olika och inte alltid så nya

Inrättandet av utvärderingsmyndigheter har beskrivits som en ny förvaltningspolitisk trend, men det är en trend med många olika uttryck. De fristående utvärderingsmyndigheterna har tillkommit under olika tidsperioder, i olika sammanhang och i olika syften. Det finns vidare skillnader när det gäller myndigheternas uppgifter och resurser, såväl som när det gäller regeringens styrning av myndigheterna. Tillväxten av utvärderingsmyndigheter på senare år är inte heller så dramatisk som den kan verka vid första anblicken, eftersom flera av de nya utvärderingsmyndigheterna också har haft en eller flera föregångare.

Det förefaller dock som om tröskeln för att inrätta ännu en utvärderingsmyndighet har blivit lägre ju fler myndigheter som har bildats. Eller som Kulturutredningen skriver i sitt betänkande: ”Det finns numera särskilda myndigheter med uppgift att följa och värdera utvecklingen inom flertalet politikområden [...] Det finns inget skäl till att kulturpolitiken ska avvika från denna tydliga trend inom statsförvaltningen”.

Utvärdering med olika syften men i samma form

I utredningar, propositioner och andra förarbeten inför inrättandet av de olika utvärderingsmyndigheterna uttrycker regeringen stora förväntningar på vad utvärdering kan åstadkomma. Med hjälp av utvärdering hoppas regeringen bl.a. kunna kontrollera myndigheters effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag för utveckling av politiken, stöd i styrningen av sina myndigheter och hjälp med att lösa samhällsproblem såsom arbetslöshet och kriminalitet.

Oavsett hur behovet av utvärdering beskrivs är emellertid argumenten för att det behövs en fristående myndighet för att genomföra utvärderingarna i stort sett desamma. Framför allt är det vikten av oberoende som betonas. Här citeras ofta den princip som också Förvaltningskommittén förfäktar och som går ut på att man bör skilja uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultaten. Ingen annan organisationsform än en fristående utvärderingsmyndighet anses kunna uppfylla kraven på oberoende.

Att argumenten för att bilda en fristående utvärderingsmyndighet ofta kretsat kring behovet av att skapa en funktion för oberoende utvärdering har inte hindrat att flertalet myndigheter fått även andra instruktionsreglerade uppgifter. Olika typer av analysuppgifter, omvärldsbevakning, statistikhantering och metodutveckling hör till de uppgifter som har lagts på utvärderingsmyndigheterna. För vissa myndigheter utgör utvärderingsverksamheten därför bara en mindre del av den totala verksamheten.

Självständig granskare eller stabsstöd?

Även om utredare i olika förarbeten har menat att utvärderingsmyndigheterna bör ha utrymme att agera långsiktigt och ta egna initiativ, så är utvärderingsverksamheten hos flera av myndigheterna i stor utsträckning uppdragsstyrd. När regeringen i olika förarbeten talar om oberoende utvärdering, avses följaktligen oberoende från den myndighet som har i uppdrag att genomföra politiken, inte oberoende från regeringen.

En del av myndigheterna har trots det getts ett tämligen stort utrymme att agera självständigt. I andra fall har regeringen betonat myndigheternas stabsstödjande roll genom att i myndigheternas instruktioner föreskriva att de löpande ska bistå regeringen med beslutsunderlag och handlingsrekommendationer. Det gäller t.ex. flera av de myndigheter som har inrättats under de allra senaste åren.

Diskussionen om fristående utvärderingsmyndigheter kan därmed relateras till diskussionen om Regeringskansliets kapacitet för analys, beställning och mottagning av utvärderingar. Ett alternativ till att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet med en stabsstödjande roll skulle kunna vara att lägga motsvarande resurser hos ansvarigt departement. Genom att resurserna förläggs till en myndighet är de emellertid fredade och riskerar inte att ätas upp av den dagliga ärendehantering i Regeringskansliet.

Små och ännu mindre

Gemensamt för de studerade myndigheterna är att de i grunden är anslagsfinansierade, även om några också har betydande intäkter från avgifter och bidrag. Däremot är det stora skillnader när det kommer till anslagens storlek; den största myndigheten har mer än tio gånger så stort anslag som den minsta myndigheten. Myndigheternas relativa storlek, mätt som myndighetens anslag i relation till utgiftsområdets anslag, varierar också stort.

Det är svårt att fullt ut förklara skillnaderna, men regeringens ambition för verksamheten och tillgängliga resurser är naturligtvis avgörande för myndighetens dimensionering. Även karaktären på myndighetens uppgifter torde ha betydelse. Myndigheter som utöver utvärdering också har flera andra instruktionsreglerade uppgifter, inklusive att producera officiell statistik och fungera som stabsstöd till regeringen, har i regel större anslag än myndigheter med renodlade och självständiga utvärderingsuppdrag.

I realiteten är emellertid alla de studerade myndigheterna små, i synnerhet om man jämför med de områden som de ska granska. En majoritet av myndigheterna hade under 2010 färre än 30 årsarbetskrafter. Myndigheterna är ofta beroende av de granskade myndigheterna för information och data och en del av myndighetens personal hämtas också från den granskade sektorn. Om än organisatoriskt skilda från politikens implementering, är utvärderingsmyndigheterna också själva en del av de sektorer inom vilka de verkar. Förutsättningarna för att vara genuint oberoende i förhållande till den granskade verksamheten kan därmed variera.

Vägen vidare

Studien fokuserar på inrättandet och utformningen av utvärderingsmyndigheter och omfattar varken myndigheternas verksamhet, de utvärderingar de gör eller hur regeringen använder myndigheternas utvärderingar. Vi har inte heller jämfört de fristående myndigheternas verksamhet och utvärderingar med utvärderingar producerade av andra aktörer. Det är emellertid områden som skulle behöva studeras vidare för att besvara frågan om bildandet av sektorsspecifika fristående myndigheter är ett effektivt sätt att organisera den statliga utvärderingsverksamheten på.

En aktuell förvaltningspolitisk utveckling

Vikten av att regeringen har tillgång till utvärderingsresurser har betonats i flera offentliga utredningar och myndighetsrapporter genom åren. Uppföljning och utvärdering anses vara av stor betydelse för att kunna bedöma om statens resurser används på bästa sätt för att nå målen för verksamheten.

Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar för att följa upp sin verksamhet, något som följer av kravet i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Utöver detta har många myndigheter dessutom specifika utvärderingsuppgifter. Kartläggningar av de utvärderingsresurser som är tillgängliga för regeringen visar dock att det finns stora variationer mellan politikområden. Vissa politikområden är relativt välförskörda när det gäller utvärderingsresurser, medan resurserna är mindre på andra områden (se t.ex. Statskontoret 2002:20 och 2002:21).

Det varierar också hur utvärderingsresurserna är organiserade. Även om många myndigheter på olika sätt arbetar med utvärdering, finns det endast ett mindre antal myndigheter som har utvärdering som central uppgift utan direkta uppgifter att också genomföra politiken. I olika offentliga utredningar har det på senare år diskuterats om det inte borde finnas sådana fristående utvärderingsmyndigheter inom alla, eller åtminstone fler, politikområden (se t.ex. Förvaltningskommitténs slutbetänkande, SOU 2008:118).

Utvecklingen tycks också gå i den riktningen. Under de senaste fem åren har sju nya fristående utvärderingsmyndigheter bildats inom olika sektorer. Och inom bara något år kan de vara ännu fler, eftersom regeringen har meddelat att den avser att inrätta en särskild funktion för utvärdering inom utbildningsområdet

den 1 januari 2012 (Prop. 2010/11:1). I dagarna har också Försvarsstrukturkommittén lagt förslag om en ny utvärderingsmyndighet på försvarsområdet (SOU 2011:36).

En studie för ökad förståelse

I Statskontorets uppdrag ingår att regelbundet följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling. *Om offentlig sektor* är en skriftserie som speglar och analyserar olika aspekter av förvaltningens och förvaltningspolitikens utveckling. Greppet är genomgående sektorsövergripande, ofta jämförande och summerande.

Organiseringen av utvärdering i sektorsspecifika myndigheter är en av de mer uppmärksammade förvaltningspolitiska trenderna på senare år. Samtidigt är det en utveckling som vi inte vet så mycket om. Vilka är drivkrafterna bakom inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter? I denna studie undersöker vi utvärderingsmyndigheter och den roll som de är tänkta att spela i det politiska systemet. Syftet är att belysa och problematisera denna pågående utveckling i statsförvaltningen.

Frågor och avgränsningar

Genom att studera och beskriva befintliga utvärderingsmyndigheter hoppas vi kunna belysa det vidare fenomenet fristående utvärderingsmyndighet. Studien behandlar primärt tre olika frågor om fristående utvärderingsmyndigheter:

- Varför har myndigheterna bildats?
- Vilket är myndigheternas uppdrag?
- Hur är myndigheterna utformade?

Studien fokuserar på de överväganden och beslut som har lett fram till inrättandet och utformningen av utvärderingsmyndigheter. Med ett ord lånat från utvärderingsfältet kan man därmed säga att vi försöker rekonstruera *program-* eller *interventions-*teorin bakom de studerade myndigheterna, dvs. hur utvärderingsmyndigheterna är tänkta att fungera (se t.ex. Vedung

2009). Hur myndigheterna faktiskt arbetar ligger däremot utanför studiens ram. Vi kommer därmed inte att granska de enskilda myndigheternas verksamhet, resultat, effektivitet eller nytta för uppdragsgivaren och andra intressenter.

Studien är inte heller normativt inriktad. Vi beskriver och diskuterar myndigheterna i olika hänseenden, men gör inga värderingar i termer av ”bra och dåligt” eller ”rätt och fel”. Studien utgör med andra ord ingen utvärdering, vare sig av de studerade myndigheterna eller av fenomenet fristående utvärderingsmyndigheter som sådant, utan har primärt ett beskrivande syfte.

Fristående utvärderingsmyndighet?

Det är inte givet vad en fristående utvärderingsmyndighet är, eller hur den ska definieras. I den här studien har vi valt att definiera en fristående utvärderingsmyndighet som: *En myndighet som har som central uppgift att utvärdera offentlig verksamhet inom utpekade sektorer, men utan direkta uppgifter att implementera politiken.*

I detta avsnitt diskuterar vi definitionens olika delar.

Studien omfattar bara myndigheter

Studien är avgränsad till myndigheter. För att klassificeras som myndighet krävs det att regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för organisationen, eller att den styrs av en särskild lag (SOU 2004:23; Statskontoret 2005:32). Olika typer av delegationer, kommittéer, särskilda utredare, råd och samordnare som inte styrs av en instruktion faller därmed utanför myndighetsbegreppet så som vi använder det här, trots att de formellt är förvaltningsmyndigheter. Således ingår t.ex. inte kommittéerna Expertgruppen för Studier av offentlig ekonomi (ESO) eller Expertgruppen för miljöstudier (EMS) i studien även om de kan genomföra utvärderingar.

Vidare ingår inte avvecklade myndigheter eller myndigheter under avveckling i studien. Planerade myndigheter som ännu inte fått någon instruktion omfattas inte heller.

Myndigheter med utvärdering som central uppgift

En annan förutsättning för att myndigheten ska ingå i studien, är att den har i uppgift att utvärdera offentlig verksamhet.

Det finns många olika definitioner av begreppet utvärdering. Statskontoret har i en tidigare studie av utvärderingar i politiken definierat utvärdering som *en systematiskt genomförd undersökning för att få fram tillförlitliga och användbara resultat om värdet eller förtjänsterna av en given aktivitet i ett givet sammanhang* (Statskontoret 2002:20). Det är en principiell definition som lyfter fram utvärderingens karaktär av noggrann och systematisk bedömning som är tänkt att komma till praktisk användning i politiskt beslutfattande.

I denna studie är det dock inte utvärdering i sig som utgör studieobjekt, utan de myndigheter som har i uppgift att utvärdera. Frågan om myndigheternas uppgifter verkligen ska betecknas som utvärdering kommer vi inte att försöka besvara. I praktiken kommer vi därför att tillämpa en generös tolkning av begreppet utvärdering; det som utredare, regeringen eller myndigheterna själva i utredningar, propositioner, uppdrag eller årsredovisningar betecknar som utvärdering, godtar vi som utvärdering.

Denna pragmatiska hållning till trots kan det ändå finnas anledning att diskutera hur utvärdering förhåller sig till andra former av kunskapsgenererande och granskande aktiviteter, t.ex. forskning och tillsyn. Gränserna är ofta flytande, men några särskiljande drag är värda att lyfta fram.

Utvärdering eller uppföljning?

Internationellt används ibland utvärdering (på engelska "evaluation") som paraplybegrepp för aktiviteter som går ut på att kritiskt granska en företeelse genom att systematiskt samla in information om företeelsen och göra någon slags bedömning

(Lindgren 2006). I Sverige skiljer man ofta på uppföljning och utvärdering, där uppföljning i regel får beteckna en beskrivning av utfallet av en insats, dvs. vad som har hänt, medan utvärdering också inkluderar en bedömning av effekter, dvs. huruvida utfallet är *orsakat* av insatsen ifråga (kausalitet). Utvärdering definierat på detta sätt kallas ibland för effektutvärdering (se t.ex. Hemström och Martinson 2002).

En annan skillnad som brukar lyftas fram är att uppföljning är en intern aktivitet som sker löpande och enligt fastställda rutiner för att granska hur en verksamhet utvecklas i något avseende, medan utvärdering är en extern aktivitet som sker vid särskilda tillfällen och innebär en djupare analys och bedömning (Lindgren 2006).

Utvärdering behöver dock inte bara handla om effekter i utfallet. Enligt Evert Vedung kan utvärdering också riktas in på insatsers innehåll, implementering, organisering och uppbyggnad (2009).

Distinktionen mellan uppföljning och utvärdering är inte heller oomstridd. Vedung menar att uppföljning, utöver enkel insamling och redovisning av data, också kan syfta på en mer kvalificerad aktivitet som inbegriper ett felsöknings- och reparationsarbete längs med implementeringsprocessen och i slutprestationsledet (på engelska närmast ”monitoring”). Vid uppföljning i denna mening ingår följaktligen en kausalitetsanalys, men till skillnad från effektutvärdering är det inte effekter i utfallet man letar efter, utan snarast orsaker till implementering och slutprestationer. Sådan kvalificerad uppföljning definierar Vedung som utvärdering.

I sin bok om det hon kallar ”utvärderingsmonstret” framhåller också Lena Lindgren (2006) att det är svårt att dra någon klar skiljelinje mellan uppföljning och utvärdering, eftersom även uppföljningsinformation kräver någon form av analys och värdering för att kunna användas.

Även om det således inte är självklart vad som skiljer uppföljning från utvärdering har vi i denna studie valt att följa det svenska språkbruket. Att alla statliga myndigheter har ett ansvar att följa upp och redovisa den egna verksamheten gör dem följaktligen inte till utvärderingsmyndigheter enligt denna studies definition.

Utvärdering eller forskning?

Utvärdering och forskning kan ha liknande frågeställningar och använda samma metoder. Det finns dock nyansskillnader, även om de inte alltid är glasklara.

Forskare väljer i större utsträckning än utvärderare sina egna studieobjekt, även om det förekommer både uppdragsforskning och egeninitierad utvärdering. Forskningen har i regel generaliserande ambitioner, medan utvärdering fokuserar på specifika fall. Forskning är en kumulativ process som bygger vidare på tidigare forskning och förväntas ge ett bidrag till en eller flera vetenskapliga diskurser. Utvärdering syftar i stället till att komma till praktisk användning i beslutsfattande. Utvärderingsforskning är ett begrepp som man hör ibland. Det kan dels syfta på forskning som använder utvärdering som metod, dels på forskning om utvärdering.

Myndigheter som enligt sin instruktion har forskning som huvudsakligt uppdrag, t.ex. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ingår inte i studien.

Det finns dock gränsfall. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har enligt sin instruktion i uppdrag att ta fram forskningsbaserade analyser och annat underlag i frågor om utvecklingen av Europeiska unionen och Sveriges europapolitik. Detta underlag ska göras tillgängligt för regeringen och övriga aktörer i den politiska beslutsprocessen.

Sieps huvudsakliga uppdrag är följaktligen forskning. Forskningsresultaten ska emellertid, likt utvärdering, kunna fungera som underlag i den politiska beslutsprocessen. I tidigare

instruktioner nämndes utvärdering specifikt som en av myndighetens uppgifter, tillsammans med bl.a. forskning och analys. I den översyn av myndigheten som presenterades 2007, menade emellertid utredaren att det borde vara upp till myndigheten att självständigt avgöra hur den bäst skulle ta fram det efterfrågade underlaget (SOU 2007:109). Sieps beskriver också på sin hemsida och i sin årsredovisning sin verksamhet som forskning. Då utvärdering därmed inte framstår som en central uppgift för myndigheten har vi gjort bedömningen att Sieps inte är en utvärderingsmyndighet såsom vi definierar begreppet här.

Utvärdering eller tillsyn?

Tillsyn innebär att ett tillsynsorgan, som har sitt uppdrag givet i lag, granskar ett tillsynsobjekt och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger.

Tillsyn innebär följaktligen, likt utvärdering, att verksamheter granskas och bedöms. En viktig skillnad gentemot utvärdering är att bedömningskriterierna vid tillsyn alltid är relaterade till den relevanta lagstiftningen, medan kriterierna vid utvärdering fritt kan väljas utifrån vad utvärderaren eller uppdragsgivaren är intresserad av. Tillsyn tillämpas företrädesvis i sammanhang där lagstiftningen ger uttryck för en utfästelse att vissa särskilda villkor eller förhållanden ska råda i tillsynsobjektets relation till en enskild medborgare eller grupper av medborgare. Tillsyn utgör därmed, till skillnad från utvärdering, ett sätt för den enskilde medborgaren att få rättelse. I vissa fall har tillsynsorganet eller något annat organ också behörighet att formulera och fastställa normer som preciserar lagstiftningens krav (se SOU 2002:14 för diskussion av tillsynsbegreppet).

Myndigheter vars primära uppgift är tillsyn, definierad som ovan, t.ex. Skolinspektionen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, ingår inte i studien, även om de vid sidan av tillsyn också kan ha utvärderingsliknande uppgifter.

Myndigheter som inte har något uppdrag att genomföra politiken

Det finns många myndigheter som har utvärderande uppgifter. De utvärderingsmyndigheter som ingår i studien ska emellertid vara fristående i den bemärkelsen att de inte ska ha något direkt uppdrag att också implementera politiken inom det aktuella området. Sålunda ingår t.ex. inte Socialstyrelsen, Statens skolverk eller Försäkringskassan i studien, trots att de utöver att ha genomförande uppgifter även utför utvärderingar.

Myndigheter som verkar inom utpekade sektorer

Det finns myndigheter med utvärderingsuppdrag som täcker alla politikområden. Denna studie gäller dock endast myndigheter som är inriktade mot utpekade sektorer. Varken Statskontoret, regeringens stabsmyndighet för utvärdering av statlig och statligt finansierad verksamhet, eller Riksrevisionen, riksdagens organ för granskning av statlig verksamhet, ingår därmed i studien.

Kartlagda myndigheter

Det kan naturligtvis finnas ytterligare gränfall och gråzoner när det gäller kategoriseringen av fristående utvärderingsmyndigheter. I tabell 1 presenterar vi emellertid de myndigheter som vi i denna studie definierar som fristående utvärderingsmyndigheter. I tabell 2 är de presenterade per utgiftsområde.

Tabell 1. Kartlagda fristående utvärderingsmyndigheter

Myndighet	Bildad	Dep.	Uppgift enligt instruktionens inledande paragraf	Anslag 2011 (tkr)
Brottsförebyggande rådet (Brå)	1974	Ju	Bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete.	68 931
Finanspolitiska rådet	2007	Fi	Följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken.	7 357
Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)	2009	S	Genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.	64 314
Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU)	1997	A	Främja, stödja och genomföra (1) uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, (2) studier av arbetsmarknadens funktionssätt, (3) utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden inom utbildningsväsendet, och (4) utvärdering av socialförsäkringens effekter på arbetsmarknaden.	27 408
Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete (SADEV)	2006	UD	Självständigt eller i samarbete med andra aktörer (1) genomföra utvärderingar av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt reformarbetet i Östeuropa, (2) främja utveckling av utvärderingskapacitet i samarbetsländerna inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet enligt (1).	22 656
Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys)	2011	Ku	Med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom kulturområdet.	9 347

Myndighet	Bildad	Dep.	Uppgift enligt instruktionens inledande paragraf	Anslag 2011 (tkr)
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)	2009	N	Ansvara för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.	78 748
Myndigheten för vårdanalys (Vårdanalys)	2011	S	Ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvård, tandvård samt i gränssnittet mellan våd och omsorg.	18 000*
Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)	1992	S	Vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya medicinska metoder i hälso- och sjukvården ur medicinskt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv	56 168
Trafikanalys	2010	N	Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet.	60 468

* Myndigheten är under uppbyggnad 2011. Anslagen beräknas stiga kommande år till en nivå på knappt 30 000 tkr.

Tabell 2. Utvärderingsmyndigheter per utgiftsområde

1: Rikets styrelse	
2: Samhällsekonomi och finansförvaltning	Finanspolitiska rådet
3: Skatt, tull och exekution	
4: Rättsväsendet	Brå
5: Internationell samverkan	
6: Försvar och samhällets krisberedskap	
7: Internationellt bistånd	SADEV
8: Migration	
9: Hälsovård, sjukvård och social omsorg	SBU, Vårdanalys
10: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	ISF
11: Ekonomisk trygghet vid ålderdom	(ISF)
12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn	(ISF)
13: Integration och jämställdhet	
14: Arbetsmarknad och arbetsliv	IFAU
15: Studiestöd	
16: Utbildning och universitetsforskning	Nytt organ 1 jan 2012?
17: Kultur, medier, trossamfund och fritid	Kulturanalys
18: Samhällsplan., bostadsförsörj. o. bygg. samt konsum.pol.	
19: Regional tillväxt	(Tillväxtanalys)
20: Allmän miljö- och naturvård	
21: Energi	
22: Kommunikationer	Trafikanalys
23: Areella näringar, landsbygd och livsmedel	
24: Näringsliv	Tillväxtanalys
25: Allmänna bidrag till kommuner	
26: Statsskuldräntor m.m.	
27: Avgiften till Europeiska Gemenskapen	

Utvärderingsmyndigheter utan utvärderingsuppdrag?

Av tabell 1 framgår att en majoritet av de studerade myndigheterna (*IFAU*, *Kulturanalys*, *SADEV*, *SBU*, *Tillväxtanalys* och *Trafikanalys*) har ordet utvärdering redan i instruktionens inledande paragraf. Utvärdering är också en instruktionsreglerad uppgift för *Vårdanalys*.

För övriga myndigheter i vår studie används inte begreppet utvärdering i myndighetens instruktion. Vi har trots det gjort bedömningen att de omfattas av vår definition av fristående utvärderingsmyndighet.

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Brå har enligt sin instruktion i uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området. Myndigheten ska bland annat initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området.

Utvärdering nämns inte uttryckligen i Brås instruktion, men ingår som en del i myndighetens uppdrag att ta fram beslutsunderlag åt regeringen. Brå utvärderar, främst på regeringens uppdrag, förändringar inom rättsväsendet och effekterna av politiskt beslutade reformer, till exempel vad som sker när en ny lag träder i kraft och effekterna av andra stora förändringar inom det brottsförebyggande området (för exempel på utvärderingsuppdrag, se regleringsbrevet för 2011). Som framgår av instruktionen syftar även Brås forsknings- och utvecklingsverksamhet i övrigt till att ta fram beslutsunderlag. Vi bedömer därför att Brå kan kategoriseras som utvärderingsmyndighet.

Brå har även en genomförande uppgift, nämligen att stödja lokalt brottsförebyggande arbete. Vi har dock bedömt att den gäller ett så pass avgränsat område att Brå ändå kan räknas som fristående inom det kriminalpolitiska området.

Finanspolitiska rådet

Finanspolitiska rådet ska enligt sin instruktion följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken. Att ”följa upp och bedöma” ligger begreppsligt väldigt nära att utvärdera. Myndigheten beskriver också själv sin huvuduppgift som att utvärdera regeringens finanspolitik och övrig ekonomisk politik (se t.ex. Finanspolitiska rådets rapport 2010) och vi har därför bedömt att myndigheten kan kategoriseras som utvärderingsmyndighet.

Inspektionen för socialförsäkringen

ISF har enligt instruktionen i uppdrag att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses enligt instruktionen att granska om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses att granska om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Till skillnad från tillsyn såsom vi definierade begreppet tidigare i det här kapitlet, syftar inte systemtillsyn till att ge enskilda individer möjlighet att hävda sina rättigheter och intressen, utan fokus ligger på granskning av tillsynsobjektets interna processer och organisation (i detta fall framför allt Försäkringskassan, men även Pensionsmyndigheten och Skatteverket). ISF har därmed inte till uppgift att ta ställning i enskilda ärenden. Myndigheten har inte heller någon normerande funktion eller några sanktionsmöjligheter. På så sätt skiljer sig ISF från tillsynsmyndigheter som t.ex. Skolinspektionen och Inspektionen för arbetslöshetskassan. ISF ska istället bland annat tillgodose regeringens behov av information för att kunna styra socialförsäkringen och dess tillämpning (se SOU 2008:10).

Utvärdering förekommer följaktligen inte i ISF:s instruktion. Både den utredning som föregick inrättandet av myndigheten (SOU 2008:10) och myndigheten själv har emellertid identifierat utvärdering som en viktig del av den effektivitetsgranskning som utgör andra halvan av myndighetens instruktionsreglerade uppdrag. Vi har därför bedömt att myndigheten uppfyller kriterierna för en fristående utvärderingsmyndighet.

Studie av befintlig dokumentation

I denna skrift studeras utvärderingsmyndigheterna såsom de framträder i den officiella dokumentationen. Utredningar, propositioner, utskottsbetänkanden och andra förarbeten samt myndigheternas instruktioner, regleringsbrev, regeringsuppdrag,

årsredovisningar och hemsidor är de viktigaste källorna. Studien fångar därmed endast motiv, argument och resonemang som har dokumenterats, vilket utgör en begränsning. Men även om vi inte kan vara säkra på att redovisa den fullständiga motivbilden för varje enskild utvärderingsmyndighet, är vår bedömning att vi genom den officiella dokumentationen får en bra och rättvisande bild av det samlade fenomenet fristående utvärderingsmyndigheter.

Studien har genomförts av Lina Westin.

Skriftens disposition

I nästa kapitel diskuterar vi olika förvaltningspolitiska tendenser och hur de kan ha bäring på ökningen av utvärderingsmyndigheter. Därefter beskriver vi och diskuterar motiven till inrättandet av myndigheterna, för att sedan fokusera på myndigheternas uppgifter samt deras form och finansiering. I skriftens sista kapitel summerar vi våra iakttagelser och presenterar några avslutande reflektioner.

Utvärdering i svensk förvaltning

Inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter kan ses i ljuset av dels den allmänna utvärderingstrenden i samhället, dels den förvaltningspolitiska trenden inriktad på renodling av verksamheter.

Framväxten av utvärdering

Den internationella utvärderingsvågen är i grunden en utlöpare av den rationalistiska tankeströmning som växte fram under 1960-talet, vars idé var att göra politiken mer vetenskaplig och rationell. Samtidigt utgjorde framväxten av utvärdering en reaktion på en del av den rationalistiska strömningen, nämligen den starka tilltron till planering. Önskan om vetenskaplig förankring innebar att utvärdering initialt var en angelägenhet främst för akademiska forskare (se t.ex. Vedung 2004 och Lindgren 2006).

Utvärdering har sedan dess levt kvar som verktyg i politik och förvaltning, om än i olika former. I sin analys av vad han kallar ”utvärderingsböljan” lyfter Evert Vedung fram tre drivkrafter för utvärdering: framväxten av New Public Management (NPM) med dess inslag av resultatstyrning och utkontraktering, kostnadskrisen i den offentliga sektorn med ökade krav på kostnadseffektivitet, samt kritiken av den representativa demokratis alltför långa avstånd mellan väljare och producenter av offentliga tjänster (Vedung 2004).

Regeringens utvärderingsresurser

Sverige hör till de länder som var tidigt ute när det gäller utvärdering, även om det är osäkert exakt när, och på vilket sätt, som utvärdering gjorde sitt intåg i svensk politik och förvaltning (se t.ex. Vedung et al. 2002).

Med tiden har utvärdering blivit en självklar del av den resultatstyrning som etablerades under 1990-talet och som innebär en övergång från en styrning inriktad på regler och procedurer till en styrning med fokus på resultat (Lindgren 2006). Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV), som följer hur resultatstyrningen utvecklas i staten och lämnar förslag på hur styrningen kan utvecklas, är utvärdering av den statliga verksamheten viktigt eftersom det ger kunskap om hur statens medel används och vilka resultat de leder till (se t.ex. ESV:s webbplats, www.esv.se).

Utvärdering handlar om att titta bakåt för att få vägledning inför framtida beslut. I grunden har utvärdering därmed ett lärande syfte. Men utvärdering har även mer specifika syften. Utvärdering kan t.ex. användas för att kontrollera en verksamhet och utkräva ansvar. Utvärdering kan också användas i syfte att främja och utveckla en verksamhet. Ibland används utvärdering för att ta fram grundläggande kunskap inom ett område. Det händer också att en verksamhet utvärderas av strategiska skäl, t.ex. för att förhålla en beslutsprocess (se Vedung 2009).

För att möta regeringens och Regeringskansliets behov av utvärdering finns det både permanenta och mer tillfälliga producenter av utvärderingar.

Myndigheternas generella uppföljningsansvar

Alla myndigheter har ett grundläggande ansvar för att följa upp sin verksamhet, något som följer av kravet i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt förordningen ska myndigheterna i sina årsredovisningar redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Resultatredovisningen i årsredovisningen avser dock främst hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Med svenskt språkbruk rör det sig därmed snarare om uppföljning än om utvärdering (se föregående kapitel).

Myndigheter med specifikt utvärderingsansvar

En del myndigheter har ett utpekat ansvar att också utvärdera verksamheten inom sina respektive politikområden. Så har t.ex. Skolverket enligt sin instruktion i uppdrag följa upp och utvärdera skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. På motsvarande sätt har Socialstyrelsen ett instruktionsreglerat utvärderingsuppdrag inom hälsa, hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning. Naturvårdsverket och Högskoleverket är andra myndigheter med utvärderingsuppgifter.

Fristående utvärderingsmyndigheter

Förutom dessa myndigheter, som har det gemensamt att de har både genomförande uppgifter och utvärderingsuppgifter inom sina ansvarsområden, finns sedan de myndigheter som har utvärderingsuppgifter men inga direkta genomförande uppgifter. Det är dessa myndigheter som vi i denna studie benämner fristående utvärderingsmyndigheter. Dessa myndigheter kan i sin tur delas upp i sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter, vilket är den grupp som vi studerar här, och icke sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter, i praktiken Riksrevisionen (som dock är riksdagens, inte regeringens, organ) och Statskontoret.

Departementens analysenheter

Departementen har också egna resurser. På en del departement – exempelvis Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet – finns det särskilda analysenheter.

Kommittéväsendet och andra tillfälliga utredningsorgan

Som tillägg till myndigheternas utvärderingar, kan regeringen också ge uppdrag till andra organisationer. Kommittéer tillsätts ofta när regeringen behöver en särskilt grundlig genomgång innan en proposition kan tas fram och lämnas till riksdagen för beslut. Det kan handla om stora, övergripande frågor som kommer att påverka det svenska samhället under lång tid, eller om mindre, men tekniskt komplicerade frågor. I direktiv anger regeringen riktlinjerna för kommitténs arbete, bland annat

vilken fråga som ska utredas och när utredningen ska vara färdig. Det är inte ovanligt att ett par hundra kommittéer arbetar samtidigt med olika frågor. Det är emellertid bara en mindre del av kommittéernas verksamhet som utgörs av renodlade utvärderingsuppdrag. Tyngdpunkten ligger också ofta på framtidsinriktat handlande, snarare än på att granska det som redan hänt.

Expertgrupper

Sedan 1960-talet har regeringen använt kommittéformen för att inrätta expertgrupper, det vill säga långsiktiga forskningsfinansierande organ som kan beställa utvärderingar och analyser.

En sådan oberoende kommitté är Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) under Finansdepartementet (Dir. 2007:46). ESO arbetar med analysunderlag inför framtida finanspolitiska och samhällsekonomiska utmaningar och ger regelbundet ut rapporter som ska bidra till debatt och ökad kunskap. Expertgruppen för miljöstudier (EMS) är en annan expertgrupp som har till uppgift att bredda och fördjupa underlaget för framtida miljöpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden inom miljöområdet (Dir. 2007:47).

Flera av dagens utvärderingsmyndigheter, t.ex. *IFAU*, började sina dagar som expertgrupp.

Privata konsulter och forskare

Förutom olika slags myndigheter, har regeringen och Regeringskansliet också möjlighet att köpa utvärderingar av privata konsulter och forskare på universitet och högskolor.

Fristående och sektorsspecifik – en optimal organisation?

Legitimitet, trovärdighet och användbarhet är några av de egenskaper som kännetecknar effektiv utvärdering. Legitimiteten stärks om utvärderingen utförs av aktörer som är oberoende i förhållande till den utvärderade verksamheten och som därmed inte berörs av eventuella intressekonflikter. Trovärdigheten i utvärderingen påverkas av faktorer såsom utvärderarens opar-

tiskhet, sakkunskap och transparens i utvärderingsprocessen. För utvärderingens användbarhet är relevans, konkretion, tillgänglighet och tajming viktigt (se t.ex. OECD-DAC:s principer för utvärdering av utvecklingsarbete).

Olika producenter av utvärdering skiljer sig från varandra när det gäller vilken typ av kompetens de har, hur nära de befinner sig utformandet respektive genomförandet av politiken, hur varaktiga de är och vilka möjligheter de har att ta egna initiativ. Det kan därför också variera när det gäller hur väl de kan leva upp till kriterier såsom opartiskhet och expertis. Det är svårt att ge en entydig bild av för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar, men på en teoretisk nivå går det ändå att föra ett resonemang. Hur tungt de olika för- och nackdelarna ska värderas beror till stor del på syftet med utvärderingsverksamheten (se Statskontoret 2002:20 för en fylligare genomgång).

Opartiskhet eller sakkunskap?

Ibland säger man lite slarvigt att utvärdering som sker på en myndighet som också genomför de åtgärder som ska utvärderas kännetecknas av hög sakkunskap men möjligen kan brista i opartiskhet, medan utvärderingar av aktörer som står utanför själva genomförandet istället sägs kännetecknas av en lägre grad av sakkunskap men en högre grad av opartiskhet. Detta är naturligtvis ett förenklat sätt att se på saken, men pekar på en av de svåraste avvägningsfrågorna då utvärderingsverksamhet ska organiseras.

Är syftet ansvarsutkrävande eller att ompröva verksamheten är opartiskhet i förhållande till verksamheten ofta av stor betydelse. Om syftet i stället är att lära för att utveckla verksamheten kan det finnas ett värde i att de som ansvarar för verksamheten också får vara med och utvärdera den. Det är inte heller säkert att en extern utvärderare alltid är mer objektiv; privata konsulter är t.ex. i regel beroende av att få nya uppdrag och det finns därför en risk att de levererar det resultat som uppdragsgivaren vill höra.

Sakkunskap eller metodkunskap?

Värdet av sakkunskap kan också ibland hamna på kollisionkurs med värdet av metodkunskap. Kunskap om hur man genomför en viss verksamhet är inte alltid densamma som kunskap om hur man utvärderar verksamheten. Utvärdering kräver många gånger specifika metodkunskaper samtidigt som det kräver sakkunskaper om den verksamhet som ska utvärderas. Om man inte vill bortse från något av dessa värden krävs därför en kombination av båda typerna av kunskaper.

Opartiskhet eller policyrelevans?

Även värdet av utvärderingar som är relevanta för aktuellt beslutsfattande, policyrelevans, kan ställas mot värdet av opartiskhet.

För att uppnå hög policyrelevans krävs ofta god inblick i den politiska dagordningen. En sådan inblick kan emellertid tänkas vara ett hinder för att uppfattas som opartisk i förhållande till verksamheten. Misstanken kan väckas om politisk eller ideologisk belastning och att utvärderingen därför inte är opartisk. Departementen, liksom politiska aktörer, har ofta mycket god inblick i den politiska dagordningen. Utvärderingar gjorda av aktörer som står nära politikens utformning, kan dock komma att uppfattas som mindre trovärdiga.

Grundlighet eller tajming?

En utvärdering bör både genomföras på ett grundligt sätt och vara väl tajmad med pågående politiska beslutsprocesser för att kunna komma till nytta. Det politiska arbetet går dock många gånger mycket snabbt och beslutsfattarna behöver snabbt få fram information om den verksamhet som de ska fatta beslut om. Kravet på grundlighet kan därför komma på kollisionkurs med kravet på tajming till den politiska beslutsprocessen.

Fristående utvärderingsmyndigheter lösningen?

Inrättandet av en fristående utvärderingsmyndighet inom en sektor skulle kunna ses som ett sätt att lindra flera av de ovan listade värdekonflikterna och därmed öka utvärderingarnas legi-

timitet, trovärdighet och användbarhet. Myndigheternas fristående status gör att de betraktas som opartiska, samtidigt som deras fokus på utpekade sektorer också möjliggör att de kan bygga upp en viss sakkompetens som komplement till den metodkompetens de förutsätts ha i egenskap av utvärderingsmyndighet.

En renodlad verksamhet?

Utöver som en del av den allmänna utvärderingstrenden, skulle det ökade inslaget av fristående utvärderingsmyndigheter också kunna ses som en konsekvens av den förvaltningspolitiska princip som förordar renodling, och som syftar till att skilja på roller och undvika mål- och rollkonflikter.

Denna aspekt lyftes t.ex. fram i Förvaltningskommitténs betänkande om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (SOU 2008:118). Enligt kommittén var det viktigt att det kunskapsunderlag som producerades av den myndighet som ansvarade för en verksamhet inte utgjorde det enda underlaget för regeringens bedömningar av verksamhetens utfall. Som princip borde man därför enligt kommittén skilja uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultaten. Båda typerna av funktioner borde finnas på de olika områdena, men inte organiseras inom samma myndighet.

Enligt kommittén innebar detta resonemang emellertid inte att det nödvändigtvis behövdes fler utvärderingsmyndigheter. Det viktigaste var att verksamheten utvärderades och att regeringen och riksdagen hade kapacitet att ta emot resultaten.

Varför bildas utvärderingsmyndigheter?

I föregående kapitel gav vi en översiktlig bild av olika möjliga drivkrafter bakom den rådande utvärderingstrenden och inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter. I detta kapitel blir vi mer specifika och studerar med utgångspunkt i utredningar, propositioner och andra förarbeten drivkrafterna bakom inrättandet av de sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter som ingår i vår studie. Varför väljer regeringen att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet? Hur ser behovet av utvärdering ut och hur motiveras valet att inrätta en särskild myndighet för ändamålet? Det är frågor som kapitlet försöker besvara.

Varför utvärdera?

All utvärdering handlar ytterst om lärande. Genom utvärdering kan beslutsfattare på olika nivåer få ökad kunskap om hur en verksamhet fungerar. Utifrån denna kunskap kan de sedan fatta informerade beslut om framtida handlingsvägar.

Det specifika syftet med att låta utvärdera en verksamhet kan emellertid variera, något som också blir tydligt i förarbetena till de olika utvärderingsmyndigheterna. I vissa fall betonas utvärderingens utvecklande roll, i andra fall ligger fokus på kontroll (för utförligare beskrivning av motiven till att bilda respektive myndighet, inklusive referenser, se bilaga).

Utvärdera för att utveckla

Att politik bör vila på kunskap är ett återkommande argument inför inrättandet av en utvärderingsmyndighet. Verksamheter ska utvärderas i syfte att förbättra kunskapsunderlaget inför framtida utformning av politiken.

Det varierar dock hur tydligt utvecklingsbehovet är beskrivet i förarbetena. I vissa fall finns det en konkret problembild, medan

utvecklingsbehovet, och därmed utvärderingsbehovet, är mer allmänt beskrivet i andra.

Utvärdering för att lösa samhällsproblem

Exempel på det förra är de äldsta myndigheterna i vår studie som har det gemensamt att de inrättades för att möta ett specifikt samhällsproblem.

Så bildades t.ex. *Brå* (1974) i spåren av den tilltagande brottsligheten i början av 1970-talet. Genom att i ökad utsträckning fokusera på brottsförebyggande åtgärder ville riksdag och regering förhindra en fortsatt negativ kriminalitetsutveckling. Brås uppgift skulle i första hand vara att svara för central samordning av samhällets insatser för att förebygga brott, men myndigheten gavs också utredande uppgifter och förväntades ta initiativ till att utveckla kriminalpolitiken.

Inför inrättandet av *SBU* (1992) var det vårdens ökade kostnader som diskuterades. Enligt den arbetsgrupp inom Socialdepartementet som hade i uppdrag att ge förslag om nationell samordning kunde kostnadsutvecklingen delvis förklaras med svårigheterna att etablera och sprida kunskap om nya värdefulla teknologier, samtidigt som existerande metoder sällan utsattes för kritisk prövning. Resursallokeringen blev därmed trögriklig vilket resulterade i vårdköer och samhällsekonomiska kostnader. Genom att utvärdera medicinska metoder fick man ett underlag för val av metod som tog hänsyn till nytta, säkerhet samt ekonomiska och sociala konsekvenser, menade arbetsgruppen. Enligt arbetsgruppen skulle man därigenom uppnå både humanitära och ekonomiska vinster.

På liknande sätt kan bildandet av *IFAU* (1997) tecknas mot bakgrunden av 1990-talets ökade arbetslöshet. För att möta arbetslösheten tillfördes arbetsmarknadspolitikerna alltmer resurser och i mitten av 1990-talet var både antalet arbetsmarknadspolitiska åtgärder och den totala omfattningen av åtgärderna uppe på helt nya nivåer. Det nya läget på arbetsmarknaden medförde enligt regeringen att gamla lärdomar inte längre var tillämpliga. För att kunna utforma arbetsmarknadspolitikerna

behövde man snabba och kontinuerliga utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Utvärdering för breddat kunskapsunderlag

Det är emellertid inte alltid som utvärdering har motiverats med ett specifikt problem som behövt åtgärdas. Värdet av utvärdering beskrivs också i flera fall i mer generella termer som del av ett förbättrat kunskapsunderlag för politiken.

Så motiverade t.ex. regeringen bildandet av *Tillväxtnalys* (2009) med att man behövde ett breddat och förbättrat kunskapsunderlag för att kunna utveckla politiken. Bland annat behövde man kunskap om vad som påverkade, hindrade eller främjade uppnåendet av politikens målsättning. Utvärderingsinsatserna behövde därför förstärkas.

Resonemangen om behovet av utvärdering för att utveckla politiken gick också som en röd tråd genom utredningar och propositioner inför inrättandet av *Kulturanalys* (2011). I direktiven till 2007 års Kulturutredning beskrev regeringen ett politikområde präglad av de förhållanden och det synsätt som rådde i mitten av 1970-talet, då den samlade kulturpolitiken först formulerades, och man efterlyste en mer kunskapsbaserad politik:

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 uppföljning och utvärderingar av det som görs samt bygger upp en beredskap för ett kontinuerligt förändringsarbete (Dir. 2007:99).

Kulturutredningen pekade i sin tur på att bristen på utvärderingar medförde att politiska prioriteringar inte kunde följas upp, och att det fanns behov av ett bättre underlag och mer nyanserade analyser för att man skulle kunna dra rättvisande slutsatser om de politiska prioriteringarna fick rätt genomslag eller inte. Den nya myndigheten skulle därför ha i uppgift att utvärdera kulturpolitikens effekter, analysera det samlade utfal-

let av de kulturpolitiska insatserna i förhållande till målen och föreslå motiverade ändringar av politiken.

Utvärdera för att kontrollera

Om önskan att utveckla politiken eller en specifik verksamhet är ett i förarbetena återkommande motiv till att inrätta en utvärderingsmyndighet, är behovet av att kontrollera och säkerställa hur olika verksamheter fungerar och hur politiken implementeras ett annat. Utvärdering kan i detta sammanhang både användas av regeringen för att följa upp myndigheternas arbete och för att öka insynen i offentliga verksamheter.

Utvärdera för att granska effektivitet

I förarbetena till de olika utvärderingsmyndigheterna återkommer beskrivningen av utvärdering som en del av systemet med resultatstyrning. Utvärdering utgör i detta sammanhang ett instrument för att följa upp myndigheternas verksamhet.

Så föregicks t.ex. inrättandet av SADEV (2006) av en mångårig diskussion om den bristande effektiviteten inom biståndet, och om hur arbetet med utvärdering kunde stärkas. Utöver biståndsadministrationens interna utvärderingar av den egna verksamheten behövdes det enligt regeringen extern utvärdering och övergripande strategiska analyser av hur de svenska biståndsmedlen användes i förhållande till utvecklingsarbetets mål och syfte, liksom utvärdering av effekterna av de använda medlen. Utvärdering var enligt regeringen en central del av mål- och resultatstyrningen och det fanns anledning att stärka denna verksamhet.

På liknande sätt motiverades inrättandet av ISF (2009) med ett ökat behov av att granska socialförsäkringsadministrationen. Efter bildandet av den nya Försäkringskassan och avvecklingen av Riksförsäkringsverket stod socialförsäkringsadministrationen utan oberoende tillsyn. När problem med överutnyttjande och fusk uppmärksammades menade regeringen att kontrollverksamheten behövde öka och effektiviseras. Det var enligt regeringen avgörande för såväl legitimiteten som finansieringen av

välfärdssystemen att rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen blev föremål för fortlöpande objektiv granskning.

Inför inrättandet av *Trafikanalys* (2010) var det i stället problemen med infrastrukturplaneringens effektivitet som stod i centrum. Den statliga Trafikverksutredningen beskrev ett planeringssystem som var överlastat och byråkratiskt, planeringen hade svag legitimitet och formerna för det politiska inflytandet var otydliga. Uppföljningar, analyser och utvärderingar av planer och genomförda åtgärder genomfördes inte för att öka kunskapen om effektsamband och utkräva ansvar, samtidigt som myndighetsnivån, representerad av det nya Trafikverket, hade ett informationsövertag gentemot regeringen och regeringsföreträdare. Regeringen bedömde att en ny analysmyndighet kunde tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövdes för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet.

Utvärdera för att skänka insyn

I förarbetena till de olika utvärderingsmyndigheterna beskrivs också utvärdering som ett sätt att förbättra allmänhetens och andra berörda aktörers insyn i olika offentliga verksamheter.

Regeringen motiverade bildandet av *Finanspolitiska rådet* (2007) med att det fanns ett behov av att utvärdera regeringens egen finanspolitik och hur den förhöll sig till de grundläggande målen för finanspolitiken. Genom en tydlig uppföljning av målen skulle allmänhetens insyn öka, vilket regeringen hoppades skulle öka tilltron till det finanspolitiska ramverket. Denna ökade öppenhet om finanspolitikens utformning syftade också till att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande, öka politikens trovärdighet och förbättra förutsättningarna att föra en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Behovet av ökad insyn betonades också i förarbetena inför bildandet av *Vårdanalys* (2011). Utgångspunkten var i detta fall patienternas behov av information om kvaliteten i vård och omsorg, information som de bland annat behövde för att kunna

välja vårdgivare. Befintlig uppföljning av hälso- och sjukvården utgick inte från patienternas eller medborgarnas perspektiv. För att stärka patienternas ställning behövdes enligt regeringen mer av öppen utvärdering och analys av såväl offentligt som privat finansierad vård och tandvård.

Utvärdera med flera eller strategiska syften?

Naturligtvis kan det finnas flera olika syften med att utvärdera en verksamhet och därmed också flera olika motiv till att inrätta en utvärderingsmyndighet på ett område. Utvärdering som primärt görs för att granska en myndighets effektivitet kan t.ex. också användas för att utveckla verksamheten och för att ge medborgare och brukare information. Att utvärdering betraktas som en integrerad del av resultatstyrningen innebär också att behovet av utvärdering ofta inte beskrivs närmare i utredningar och propositioner, utan presenteras som något självklart. Det kan också finnas motiv som inte framkommer i den offentliga dokumentationen eller som endast kan utläsas mellan raderna. Beskrivningarna ovan gör därmed inte anspråk på att ge någon fullständig bild av motivet till bildandet av varje enskild utvärderingsmyndighet.

Varför ny myndighet?

Frågan om *vad* som ska utvärderas är intimt förknippad med *vem* som ska utvärdera och de institutionella formerna för utvärdering. I förarbeten argumenterar utredare och politiska beslutsfattare för att det behövs en ny särskild funktion för utvärdering och för att en fristående myndighet är den mest lämpliga formen för funktionen.

Nya myndigheter med gamla anor

Även om en majoritet av de studerade utvärderingsmyndigheterna har inrättats under de senaste fem åren, så är det i flera fall en sanning med modifikation att kalla dem nya. I ett par fall har det redan tidigare funnits en fristående utvärderingsmyndighet på området och även i andra fall har diskussionerna kring hur oberoende utvärdering ska åstadkommas en lång historia.

I vissa fall kan vi spåra fröet till dagens utvärderingsmyndighet flera decennier tillbaka i tiden. Så fanns t.ex. innan *IFAU* bildades Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA). EFA inrättades redan 1967 som kommitté och levde sedan vidare under olika namn och med olika uppgifter fram till 1997, då IFAU inrättades. Till skillnad från efterföljaren IFAU, som har i uppdrag att genomföra utvärderingar, fungerade EFA främst som finansär av arbetsmarknadsforskning, särskilt utvärderingsstudier, på universitet och högskolor.

Tillväxtanalys direkta föregångare var Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som bildades 2001 genom att analysresurser sammanfördes från Nutek, Statens institut för regionalforskning (Sir) och Sveriges tekniska attachéer. Sir var i sin tur en efterföljare till Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU). ITPS hade i uppdrag att utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att bl.a. initiera, beställa och genomföra utvärderingar av närings- och innovationspolitiskt motiverade åtgärder samt åtgärder inom den regionala tillväxtpolitiken. Efter den översyn av myndigheterna på tillväxtområdet som genomfördes 2007 beslutades emellertid att befintliga myndigheter skulle avvecklas och två nya inrättas, en genomförandemyndighet, Tillväxtverket, och en utvärderingsmyndighet, Tillväxtanalys.

Innan *Trafikanalys* bildades 2010 hade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppgift att svara för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemet i syfte att uppnå det transportpolitiska målet. SIKA hade inrättats som myndighet 1995 som efterföljare till Delegationen för prognos och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn (DPU), en kommitté som hade verkat sedan 1993. På liknande sätt som ITPS avvecklades emellertid SIKA när myndighetsstrukturen på området reformerades och det nya Trafikverket bildades. I stället inrättades Trafikanalys.

SADEV bildades 2006, men redan 1992 inrättade regeringen en kommitté, Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU). Bakgrunden var övergången till en mål- och resultatorienterad styrning och den ökade självständighet, men också de ökade krav på att redovisa och utvärdera resultaten och effekterna av verksamheten, som detta innebar för verksamhetsansvariga på olika nivåer. KAU fick i uppgift dels att pröva och utveckla metoder och modeller för utvärdering och analys i det löpande arbetet med biståndet, dels analysera hur regeringens behov av oberoende utvärderingar och analyser kunde tillgodoses. När KAU lämnade sitt slutbetänkande 1994 föreslog de en fortsättning i form av en kommitté med ett kansli och stort oberoende i förhållande till olika intressenter. Regeringen föredrog emellertid att ge utvärderingsverksamheten inom den nya sammanhållna biståndsmyndigheten, ”nya” SIDA, en organisatoriskt stark och självständig ställning. Samtidigt inrättades en särskild expertgrupp inom Regeringskansliet, Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) som skulle bistå UD med analysstöd. EGDI avvecklades 2007.

Flertalet av de studerade myndigheterna har följaktligen rötter som går åtminstone 10–20 år tillbaka i tiden, även om de i sin nuvarande skepnad kanske bara har några få år på nacken. Andra myndigheter, t.ex. *Kulturanalys*, är helt nya som myndigheter, men har skapats genom att utvärderingsresurser brutits loss från genomförande myndighet/er, i detta fall framför allt Statens kulturråd. Den äldsta myndigheten i vår studie, *Brå*, utgör i sin tur ett exempel på en myndighet som inte primärt inrättades som en utvärderingsmyndighet, utan som myndighet för samordning och information, men där utvärdering kommit att bli en central uppgift.

Behov av ny funktion för utvärdering

Utgångspunkten för att inrätta en ny utvärderingsmyndighet är att de befintliga aktörerna på området inte anses kunna tillfredsställa de behov som finns. Det behövs därför en ny utvärderingsfunktion. I förarbetena till de olika utvärderingsmyndig-

heterna förekommer många olika argument i många olika kombinationer.

Oberoende granskning

En majoritet av utvärderingsmyndigheterna har inrättats på områden där det finns en eller flera myndigheter med ansvar att genomföra politiken. De genomförande myndigheterna har också ett ansvar för att följa upp sin verksamhet, både i syfte att utveckla verksamheten och för att regeringen ska kunna följa upp myndighetens resultat. I motiven till att inrätta utvärderingsmyndigheter betonas att en oberoende utvärderingsfunktion inte ersätter de operativa myndigheternas uppföljning. Myndigheternas egen uppföljning behöver dock kompletteras med oberoende granskning. Ett återkommande argument för att inrätta en särskild utvärderingsfunktion är att utvärderingarnas trovärdighet ökar om de utförs oberoende av den operativa verksamheten. En oberoende utvärderare har lättare för att vara objektiv och risken för medvetet eller omedvetet hänsynstagande till olika intressen är mindre. Det är därför önskvärt att skilja genomförande av uppgifter från utvärderingen av dem.

Behovet av oberoende granskning var t.ex. något som regeringen lyfte fram inför inrättandet av *ISF*. När Riksförsäkringsverket avvecklades blev det den nya sammanslagna Försäkringskassan som fick det fulla ansvaret för att granska administrationen av socialförsäkringen genom systematisk kontroll respektive riktad kvalitetskontroll. Regeringen menade dock snart att detta inte var tillräckligt, utan att det också krävdes en från Försäkringskassan skild funktion som systematiskt utförde systemtillsyn och granskade effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Oberoende tillsyn var enligt regeringen nödvändigt för att medborgarna skulle känna tilltro till att socialförsäkringen hanterades rättssäkert och effektivt.

Behovet av att öka trovärdigheten i utvärderingsarbetet var också ett argument som anfördes inför inrättandet av *SADEV*, där den nya utvärderingsfunktionen presenterades som ett komplement till biståndsmyndigheternas interna utvärderingar.

Även i förarbetena till *Tillväxtanalys* och *Trafikanalys* betonade regeringen vikten av att separera utvärdering från den operativa verksamheten. För *Vårdanalys* del handlade det om att inrätta en fristående statlig utvärderingsfunktion som var oberoende i förhållande till både vårdgivarna och de organisationer (däribland andra statliga myndigheter) som ansvarade för att genomföra regeringens satsningar och reformer.

En utvärderingsfunktion skild från den operativa verksamheten kan också mildra konsekvenserna av det informationsövertag som genomförande myndigheter ofta har gentemot regeringen och därmed underlätta myndighetsstyrningen. Inför inrättandet av *Trafikanalys* framhöll regeringen t.ex. värdet av att kunna få ett andrahandsutlåtande när det gällde de beslutsunderlag som Trafikverket tog fram.

Informationsasymmetri kan också råda mellan regeringen å ena sidan och riksdagen och allmänheten å den andra. I förarbetena till *Finanspolitiska rådet*, som regeringen inrättade för att sätta den egna finanspolitiken under lupp, argumenterade regeringen för att rådets rapporter kunde utgöra ett underlag för riksdagens arbete med att granska regeringens politik och för den offentliga debatten.

Behovet av oberoende granskning kan accentueras av att det utvärderade området är komplext och omfattar stora summor. Att utvecklingssamarbetet innebar stora offentliga utgifter var t.ex. ett av Riksdagens revisorers argument för att regeringen borde se över möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet.

Samlad granskning

Ett annat skäl som återkommer i olika förarbeten till att bilda en särskild utvärderingsfunktion är att en sådan funktion kan ta ett samlat grepp om ett område och ansvara för analyser på en högre nivå än vad som ligger inom ramen för varje enskild genomförandemyndighets uppdrag.

I förarbetena till *Kulturanalys* betonades t.ex. att den nya myndigheten skulle ansvara för samlade utvärderingar och analys av hela kulturområdet. Behovet av ökad kunskap om samlade effekter av politiken och strategiska analyser var också faktorer som lyftes fram inför bildandet av *SADEV* respektive *Tillväxtanalys*. Inrättandet av *Brå* motiverades också med behovet av en aktör som kunde ta ett myndighetsövergripande grepp om det brottsförebyggande arbetet.

Mer granskning

Att inrätta en särskild utvärderingsfunktion kan också vara ett sätt att möta nya behov och ge utvärderingsverksamheten större tyngd. När *IFAU* bildades motiverade regeringen inrättandet av den nya myndigheten med att den snabba utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken medförde ett väsentligt ökat behov av utvärderingsstudier på detta område.

Bildandet av *Vårdanalys* i sin tur motiverade regeringen bland annat med att befintlig uppföljning av hälso- sjukvården var otillräcklig och saknade ett patientperspektiv. Det behövdes en bättre nationell överblick över hälso- och sjukvårdens resultat och prestationer och det fanns därför ett utrymme för en statlig satsning på området.

Ny granskning

I exemplen ovan utgör den nya utvärderingsmyndigheten ett komplement till den uppföljning och granskning som de operativa myndigheterna på området utför. Men en särskild utvärderingsfunktion kan också inrättas för att fungera som statlig utvärderingsresurs på områden där en sådan saknas, antingen för att de aktuella frågorna är tvärspektoriella eller för att det handlar om frågor som ligger inom den kommunala kompetensen.

Inrättandet av en statlig funktion för att utvärdera medicinska metoder, *SBU*, motiverades t.ex. med att det saknades en resurs på det nationella planet som kunde ansvara för utvärdering av medicinska metoder i ett samlat perspektiv och som hade den kompetens och tyngd som var nödvändig för att få läkare och

beslutsfattare inom hälso- och sjukvården engagerade och villiga att respektera utvärderingarna. Befintliga organisationer hade olika kompetens och intresseinriktning och ingen ansågs kunna ta på sig en samordningsuppgift utan resursförstärkning. Eftersom konsensus var en förutsättning för att få genomslag och det var en fördel om arbetet kunde ske utan konkurrens från annan verksamhet föreslogs en fristående, statlig utvärderingsfunktion.

Kontinuerlig granskning

Ett alternativt sätt att få till stånd oberoende utvärdering vore att i högre grad utnyttja andra utvärderingsresurser, t.ex. Statskontoret eller kommittéväsendet, eller att upphandla oberoende utvärderingar på marknaden, alternativt ge forskare i uppdrag att utvärdera. Ett argument som används i förarbetena för att motivera inrättandet av en särskild utvärderingsfunktion är dock att det finns ett behov av att kontinuerligt följa och utvärdera den aktuella verksamheten som inte kan tillfredsställas genom tillfälliga beställningar av utvärderingar. Dessutom har en permanent utvärderingsfunktion helt andra möjligheter att bygga upp den specifika kompetens som behövs.

När *IFAU* skulle bildas tryckte regeringen just på behovet av snabba och kontinuerliga utvärderingar av de arbetsmarknads-politiska åtgärderna. Behovet av löpande utvärdering var också ett argument som användes inför inrättandet av *SADEV*.

Alternativet att upphandla utvärdering avvisades i förarbetena inför bildandet av *Tillväxtanalys* eftersom ständig upphandling riskerade att leda till sämre kvalitet i utvärderingarna. För bra utvärderingar krävdes goda metodkunskaper och sakkunskaper samt insikter om politikens förutsättningar, argumenterade den arbetsgrupp inom Näringsdepartementet som utredde frågan. Det förutsatte i sin tur en verksamhet av tillräcklig storlek.

Fristående myndighet mest ändamålsenligt

Vid valet av utvärderingsfunktionens institutionella form har regeringen i de fall vi har studerat fastnat för att inrätta en

fristående myndighet. I förarbetena diskuteras för- och nackdelar med olika typer av organisationer.

Funktionen ryms inte i någon befintlig myndighet

Som vi såg i föregående avsnitt, betonar regeringen i förarbetena till utvärderingsmyndigheterna att utvärderingsfunktionen ska vara oberoende av den operativa verksamhet som den ska granska. Att inordna utvärderingsfunktionen i en sektorsmyndighet, som kan ha både en genomförande och en normerande roll, bedöms därför inte vara ett alternativ.

Sådana lösningar förekommer dock på vissa områden, t.ex. inom utbildningssektorn, och har också förekommit tidigare på områden där det idag finns en fristående utvärderingsmyndighet. När den sammanhållna biståndsmyndigheten SIDA skulle bildas 1995 avvisade t.ex. regeringen ett förslag från Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU) om att inrätta ett oberoende sekretariat med ansvar för utvärdering och policyanalys. Regeringen hänvisade till remissinstanserna som var kritiska till förslaget med argumentet att beställaransvaret för policystudier och utvärderingar borde ligga hos Regeringskansliet och berörda myndigheter. Regeringens förslag var i stället att ge utvärdering och policyanalys en organisatoriskt stark och självständig ställning inom SIDA, vilket också blev fallet. På liknande sätt integrerades granskningen av socialförsäkringsadministrationen först i den nya Försäkringskassan när Riksförsäkringsverket och de 21 allmänna försäkringskassorna slogs samman 2005.

En annan organisatorisk lösning som diskuteras i olika förarbeten är att låta utvärderingsfunktionen ingå i en annan myndighet med granskande uppgifter.

Inför bildandet av *Trafikanalys* föreslog t.ex. Trafikverksutredningen att den planerade utvärderingsfunktionen skulle knytas till Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Därigenom skulle utvärderingsfunktionen få en naturlig koppling till forskningen och den skulle också undgå att bli så liten att den inte kunde erbjuda personalen attraktiva utvecklingsmöjligheter.

heter. Flera remissinstanser kritiserade dock förslaget med argumentet att det avgiftsfinansierade VTI inte var oberoende i förhållande till de myndigheter som den nya utvärderingsfunktionen skulle granska, eftersom samma myndigheter också var VTI:s uppdragsgivare. Regeringen valde därför att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet.

Möjligheten att förlägga utvärderingsfunktionen till Statskontoret har också diskuterats, bl.a. i förarbetena till inrättandet av *Kulturanalys*. Det var emellertid ett alternativ som avfärdades med att det vore en udda lösning att på det sättet ge Statskontoret – vars uppgift det är att på regeringens uppdrag arbeta med utredning och utvärdering inom hela den statligt finansierade sektorn – ett specialuppdrag inom kulturområdet.

Fristående myndighet ger tydlig ansvarsfördelning

Beslutet att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet motiveras i flera fall med en önskan om att skapa en tydlig myndighetsstruktur med tydliga roller och ansvarsförhållanden.

Den arbetsgrupp vid Socialdepartementet som utredde inrättandet av *Vårdanalys* beskrev t.ex. den nya myndigheten som ett sätt att renodla rollerna och förtydliga ansvarsfördelningen mellan olika nationella aktörer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

På liknande sätt presenterade regeringen reformerna på det tillväxtpolitiska området, med inrättandet av genomförandemyndigheten Tillväxtverket och utvärderingsmyndigheten *Tillväxtanalys*, som ett sätt att skapa en tydlig och överskådlig myndighetsstruktur med klara ansvarsförhållanden för att i samverkan och på bästa möjliga sätt bidra till att uppfylla målen för näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken.

Fristående myndighet mest självständig

Valet av myndighetsformen motiveras också med att det är den organisationsform som ger störst förutsättningar för oberoende.

I förarbetena till inrättandet av SADEV diskuterades t.ex. olika möjliga institutionella former för den önskade utvärderingsfunktionen, inklusive möjligheterna att inordna funktionen i en annan myndighet eller i en forskningsinstitution. Myndighetsformen ansågs dock bäst uppfylla det viktiga självständighetskravet.

Uppgifterna motiverar egen myndighet

Myndighetsformen kan också motiveras med uppdragets karaktär.

I förarbetena till *Tillväxtanalys* betonades bl.a. att uppföljning av medelsanvändningen var en del av den statliga styrningen och därför borde vara en myndighetsuppgift. Likaså att förse regeringen med omvärlds- och policyanalyser för politikutvecklingen. Dessutom borde den information som togs fram vara tillgänglig för alla för att underlätta lärande, något som också talade för myndighetsformen.

Det finns fristående myndigheter på andra områden

Slutligen används det faktum att det redan finns fristående utvärderingsmyndigheter på andra områden som ett argument för att inrätta en till. Som Kulturutredningen skriver i sitt betänkande: ”Det finns numera särskilda myndigheter med uppgift att följa och värdera utvecklingen inom flertalet politikområden. [...] Det finns inget skäl till att kulturpolitiken ska avvika från denna tydliga trend inom statsförvaltningen” (SOU 2009:16, 136).

Sammanfattande iakttagelser

I det här kapitlet har vi beskrivit motiven till att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet såsom de kommer till uttryck i utredningar, utskottsbetänkanden och propositioner. Bilden som tecknas är både mångfacetterad och förvånansvärt enhetlig.

Utvärdering presenteras i förarbetena som lösningen på effektivitetsproblem, styrningsproblem, legitimitetsproblem, informationsproblem och kunskapsproblem. Med hjälp av utvärdering

hoppas regeringen kunna kontrollera myndigheternas effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag för utveckling av politiken, stöd i styrningen av sina myndigheter och hjälp med att lösa samhällsproblem såsom arbetslöshet och kriminalitet. För att återknyta till de drivkrafter för utvärdering som vi diskuterade i ett av skriftens inledande kapitel, så kan vi i argumentationen se hänvisningar till rationalism, New Public Management och resultatstyrning, kostnadskris och demokratiunderskott.

Förväntningarna på vad utvärdering kan åstadkomma är följaktligen stora. Utvärdering är också en verksamhet som, till skillnad från forskning, direkt syftar till att få fram beslutsunderlag. Flera av de studerade utvärderingsmyndigheterna har sina rötter i forskningsfinansierande kommittéer som alltså avvecklats till förmån för inrättandet av en utvärderingsmyndighet.

Utvärderingsuppgifterna skiftar, men är argumenten för att det behövs en fristående myndighet för att utföra dem återkommer oavsett vilket område det gäller eller vilket syftet är med utvärderingen. Det förefaller också ha skett en viss förskjutning över tid när det gäller argumentationen inför bildandet av en utvärderingsmyndighet, från en betoning av utvärdering i sig och den kunskap som utvärderingen ska generera, till en betoning av dess organisation. En särskild utvärderingsfunktion anses skapa förutsättningar för både mer och myndighetsövergripande utvärdering samtidigt som behovet av permanent stöd och av att bygga upp kompetens talar emot tillfälliga lösningar, t.ex. en mer strategisk användning av kommittéväsendet (något som annars t.ex. Styretredningen förordade i sitt betänkande, se SOU 2007:75).

Framför allt är det emellertid vikten av oberoende som betonas. Här citeras ofta den princip som går ut på att man bör skilja uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultatet. Ingen annan organisationsform än en fristående utvärderingsmyndighet anses kunna uppfylla kraven på oberoende. I flera fall diskuteras inte ens några alternativ. Det är också

påtagligt hur existensen av fristående utvärderingsmyndigheter på olika områden används som argument för att inrätta ytterligare en.

Vilket är myndigheternas uppdrag?

I föregående kapitel redogjorde vi för motiven till att bilda en utvärderingsmyndighet. Vi kunde se att de olika myndigheterna var tänkta att lösa lite olika problem och var inrättade i delvis olika syften, men att en gemensam punkt var betoningen av oberoende utvärdering.

I det här kapitlet går vi ett steg vidare och studerar med utgångspunkt i instruktioner och regleringsbrev utvärderingsmyndigheternas uppdrag. Vilka uppgifter har regeringen gett myndigheterna? Och på vilket sätt förväntas myndigheten genomföra sina uppgifter? Det är frågor som vi behandlar i kapitlet.

Vad ska myndigheterna göra?

I myndigheternas instruktioner används många olika begrepp för att beteckna myndigheternas kunskapsproducerande arbete. Förutom "utvärdera" är "följa upp", "analysera", "granska", "bedöma" och "redovisa effekter" vanligt förekommande. Ofta förekommer också begreppen tillsammans, t.ex. att myndigheten ska "följa upp och analysera" eller "utvärdera, analysera och redovisa effekter". Det är inte alltid självklart vad som avses och hur de olika aktiviteterna förhåller sig till och skiljer sig från varandra.

I tillägg till utvärdering, uppföljning, analys och granskning av olika verksamheter och insatser, har myndigheterna i flera fall även andra kunskapsproducerande och kunskapsförmedlande uppgifter. Det kan t.ex. handla om att ansvara för officiell statistik, att bevaka aktuell forskning på området och att sprida information om sina resultat till olika intressenter. Det varierar dock mellan myndigheterna hur uppgifterna preciseras och kombineras. Det finns också skillnader när det gäller be-

toningen av olika uppgifter. För några utgör utvärdering en uppgift bland flera, medan det är den huvudsakliga uppgiften för andra.

Utvärdera politiska åtgärder

Vi såg i föregående kapitel att inrättandet av myndigheterna motiverades med ett behov av bättre beslutsunderlag i olika avseenden. I flera fall var det främst mer kunskap om politikens och olika åtgärders effekter som efterfrågades. En majoritet av utvärderingsmyndigheterna har också inskrivet i sina instruktioner att de ska utvärdera de statliga insatserna på sina respektive områden. Det kan gälla såväl planerade, som beslutade och genomförda åtgärder.

Till exempel ska *Kulturanalys* ”utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder inom kulturområdet”, medan *Tillväxtanalys* ska ”utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens åtgärder för hållbar tillväxt, konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft i hela landet”. *Trafikanalys* ska enligt sin instruktion ”utvärdera, analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet” och *Vårdanalys* ska på regeringens uppdrag ”bistå med utvärderingar och uppföljningar av beslutade eller genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ.”

Brå har inget specifikt utvärderingsuppdrag inskrivet i sin instruktion. Däremot ger regeringen myndigheten olika utvärderingsuppdrag i regleringsbrevet och genom särskilda beslut. Uppdragen rör ofta effekter av olika insatser och reformer. I regleringsbrevet för 2011 föreskriver regeringen t.ex. att *Brå* bl.a. ska följa upp och utvärdera innehållet i verkställigheten av samhällstjänst.

Uppdraget att utvärdera politiska insatser kan också gälla hela politikområden. Så ska t.ex. *IFAU* ”främja, stödja och genomföra uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten”, medan *SADEV* har i uppdrag att ”genom-

föra utvärderingar av det svenska internationella utvecklings-samarbetet samt reformsamarbetet i Östeuropa”.

Finanspolitiska rådet har ett ännu större granskningsområde och ska ”följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om”.

Effektivitetsgranska statliga verksamheter

Problem med bristande effektivitet var ett annat motiv till att bilda en utvärderingsmyndighet. En uppgift för utvärderingsmyndigheter är följaktligen att granska effektiviteten i statliga verksamheter.

Vårdanalys ska enligt sin instruktion effektivitetsgranska statliga åtaganden och verksamheter inom sitt område. *ISF* har i uppgift att utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten (i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn) och Skatteverket (beslut om pensionsgrundande inkomst). *SADDEV* har i uppdrag att granska effektiviteten i användningen av biståndsmedel.

Effektivitetsperspektivet återkommer även i andra myndighetsinstruktioner. Till exempel ska *Tillväxtanalys* samlat utvärdera hur resurserna inom det tillväxtpolitiska området används och vilka resultat det ger.

Utvärdera icke-statlig verksamhet

Utvärderingsmyndigheter utvärderar inte bara statliga reformer och verksamheter. Det finns också två utvärderingsmyndigheter som har i uppdrag att granska olika aspekter av hälso- och sjukvården.

Utöver att granska effekterna av statliga åtaganden ska *Vårdanalys* utvärdera den information om vården och omsorgen som lämnas till den enskilde, i fråga om informationens innehåll, kvalitet, ändamålsenlighet och tillgänglighet.

SBU, i sin tur, ska varken granska vårdens huvudmän eller vårdgivarna, utan medicinska metoder som myndigheten har i uppgift att utvärdera ur medicinskt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv.

Följa, analysera och bevaka områden

Utöver utvärdering av effekter och granskning av effektivitet, har flera utvärderingsmyndigheter också andra analysuppgifter som på olika sätt syftar till att öka kunskapen om ett område.

Inom vissa fält har utvärderingsmyndigheter i uppdrag att ta fram mer grundläggande kunskap. Så ska t.ex. *Vårdanalys* följa upp och analysera vårdens och omsorgens funktionssätt, *IFAU* ska främja, stödja och genomföra studier av arbetsmarknadens funktionssätt, och *Brå* ska följa, analysera och rapportera om brottsligheten och samhällets reaktioner på brott. *Brå* har även i uppdrag att utveckla kunskapskällor om brott, brottsoffer och gärningsmän, medan *Trafikanalys* regelbundet ska beskriva utvecklingen inom transportområdet.

Att följa vad som händer i omvärlden och inom forskningen på sitt område är en uppgift för flera av de studerade myndigheterna. Exempelvis ska *Trafikanalys* enligt sin instruktion bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom transportområdet. *Kulturanalys* ska bedriva omvärldsbevakning inom kulturområdet och andra relevanta samhällsområden och även följa forskningen inom kulturområdet. *Vårdanalys* ska bedriva omvärldsbevakning och genomföra internationella jämförelser inom sitt område. *Tillväxtanalys* ska i sin tur söka, systematisera och förmedla sådan kunskap om internationaliseringen av ekonomin, förutsättningar för hållbar tillväxt i olika länder och åtgärder i andra länder som syftar till hållbar tillväxt på nationell och regional nivå. Myndigheten ska dessutom ansvara för utlandsbaserad omvärldsbevakande verksamhet inom tillväxt-, innovations-, forsknings- och utbildningspolitiken samt inom andra områden som har betydelse för svensk konkurrenskraft och hållbar utveckling.

I vissa fall kan omvärldsbevakning sägas utgöra en del av huvuduppgiften. Så är det för *SBU* som systematiskt ska identifiera, aktivt föra ut kunskap om och utvärdera behandlingsmetoder i vården vars effekter det saknas tillräcklig kunskap om.

Tillsyna

Tillsyn är i grunden något annat än utvärdering (se diskussionen om definitioner i skriftens inledande kapitel). *ISF:s* huvuduppgift är emellertid att utöver effektivitetsgranskning också bedriva systemtillsyn, en speciell form av tillsyn som innebär granskning av om de synade myndigheternas egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som de ska tillämpa.

Utveckla utvärderingsmetoder

Utvärderingsmyndigheterna har i flera fall i uppgift att främja metodutvecklingen inom sitt område. *Tillväxtanalys* ska enligt sin instruktion utveckla utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde, medan *Kulturanalys* ska främja utvecklingen av utvärderings- och analysmetoder inom sitt. *Trafikanalys* ska enligt sin instruktion utveckla trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder och kontinuerligt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhälls-ekonomiska analyser, medan *SADEV* ska främja utvecklingen av utvärderingskapacitet i samarbetsländerna på biståndsområdet.

Bedriva och stödja forskning

Tidigare i skriften diskuterade vi den flytande gränsen mellan utvärdering och forskning och vi såg också hur flera av dagens utvärderingsmyndigheter har sina rötter i myndigheter och kommittéer med forsknings- och forskningsfinansierande uppgifter. Även bland dagens utvärderingsmyndigheter finns det några som har forskning i uppdraget.

Brå beskrivs i budgetpropositionen för 2011 som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet

och myndigheten ska enligt sin instruktion initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ta fram underlag för regeringen och myndigheter. De statistikansvariga myndigheterna *Tillväxtanalys* och *Trafikanalys* får enligt sina instruktioner bedriva egen forskning utifrån statistiskt material inom sina respektive verksamhetsområden. *SBU* har till uppgift att ”vetenskapligt utvärdera” medicinska metoder och får söka och disponera forskningsanslag för den projektbundna verksamheten.

Men även om en majoritet av de studerade utvärderingsmyndigheterna inte har några instruktionsreglerade forskningsuppgifter, diskuteras ofta frågan om myndigheternas relation till forskning, vetenskap och akademien i olika utredningar. Diskussionen handlar dels om utvärderingsverksamhetens forskningsliknande karaktär, dels om lämpligheten i att forskning bedrivs av förvaltningsmyndigheter.

Den utredare som hade i uppdrag att förbereda inrättandet av *SADEV* pekade på att utvärdering var en forskningsnära verksamhet. För att garantera kvaliteten i verksamheten var det därför nödvändigt med en forskningsanknytning. Däremot var det, enligt utredaren, viktigt att understryka att även kvalificerade former av utvärdering skilde sig från den normala universitetsanknutna forskningen. Relevanskravet var starkare, i den meningen att varje projekt direkt eller indirekt skulle vara motiverat av ett beslutsproblem inom den aktuella sektorn. Det fanns också en tydlig användare av resultaten. Medan en normal vetenskaplig publicering kunde vända sig enbart till det forskarkollektiv som var intresserade av den fråga som uppsatsen behandlade, borde utvärderingsmyndigheten aktivt arbeta för att sprida resultaten till dem som på ett eller annat sätt var engagerade i verksamheten (Molander 2004).

Arbetsgruppen inom Socialdepartementet som utvecklade tankarna kring det som skulle bli *Vårdanalys* (Ds. 2010:3) menade att myndighetens uppgifter skulle komma att kräva synnerligen hög multidisciplinär kompetens. De var följaktligen

angeläget att myndigheten besatt en egen forskarkompetens och därtill behövde meningsfulla stöd- och samverkansformer med forskare vid universitet och högskolor skapas. Förutom myndighetens eget forsknings- och utvecklingsarbete borde institutet enligt arbetsgruppen kunna utlysa externa forskningsmedel.

Den särskilda utredare som utarbetade förslaget till det som skulle bli *ISF* betonade också de djupa kunskaper inom flera akademiska discipliner som myndighetens uppgifter skulle komma att kräva. Utredaren menade dock att även om myndigheten i sina effektgranskningar skulle använda vetenskapligt förankrade metoder, borde forskningsinslag inte förekomma (SOU 2008:10). Under 2010 arbetade dock *ISF* om en av myndighetens rapporter till en uppsats med syftet att nå vetenskaplig publicering (se årsredovisningen för 2010).

Att gränsdragningen mellan forskning och utvärdering i bland är svår att göra visar sig inte minst genom att den av utvärderingsmyndigheterna som kanske har den tydligaste forskningsprofilen på sin verksamhet, *IFAU*, inte har något instruktionsreglerat uppdrag att bedriva forskning, även om myndigheten får fördela bidrag till forskningsprojekt. Myndigheten har dock redan från starten 1997 forskat och beskriver sig också som ett forskningsinstitut med forskning som kärnverksamhet. Den starka identifikationen med den akademiska världen visar sig också i att myndigheten anger publiceringar i vetenskapliga och populärvetenskapliga tidskrifter som det naturliga slutresultatet av verksamheten (se t.ex. årsredovisningen för 2010).

Informera

Utöver regeringen kan det också finnas andra aktörer som är betjänta av att ta del av utvärderingsmyndigheternas arbete. Skyldigheten att sprida resultaten vidare är i många fall reglerad i myndighetens instruktion.

Trafikanalys ska sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina verksamheter till andra myndigheter och intressenter. *Kulturanalys* har motsvarande uppdrag inom sitt verksamhets-

område, medan *Tillväxtanalys* ska bidra med statistiskt material samt sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina utvärderingar och analyser till myndigheter och andra aktörer som arbetar med hållbar tillväxt, företagets konkurrenskraft och utvecklingskraft i hela landet. Även *IFAU* och *SADEV* har i uppdrag att sprida information om resultaten av sina uppföljningar, utvärderingar och studier till andra myndigheter och intressenter.

SBU ska enligt sin instruktion sammanställa sina utvärderingar på ett enkelt och lättfattligt sätt och sprida dem så att vårdgivare och andra berörda kan tillägna sig kunskapen. Enligt instruktionen ska *SBU* också kontinuerligt utveckla sitt arbete med att sprida utvärderingarna så att dessa tillämpas i praktiken och leder till önskade förändringar inom hälso- och sjukvården.

Brå ska medverka till att rättsväsendet och andra brottsförebyggande aktörer får kunskap och information om såväl nationella som internationella forsknings- och utvecklingsprojekt på det kriminalpolitiska området. Dessutom ska *Brå* genom sitt arbete ge myndigheterna inom området underlag för åtgärder och prioriteringar inom myndigheternas respektive verksamhetsområden.

Finanspolitiska rådet i sin tur ska verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

Ansvara för statistik

Med ansvaret att utvärdera och analysera en verksamhet följer i några fall också ansvaret för den officiella statistiken på området. Så svarar t.ex. *Tillväxtanalys* för officiell statistik om internationella företag, nystartade företag, konkurser och offentliga ackord. På motsvarande sätt ansvarar *Trafikanalys* för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet och *Brå* ansvarar för officiell rättsstatistik och för att analysera rättsstatistikens källor. Det finns också förslag på att den nya myndigheten *Kulturanalys* på sikt ska ta över ansvaret för kulturstatistiken (Kulturdepartementet 2010). I myndigheter-

nas uppdrag ingår också i ett par fall att genomföra olika återkommande undersökningar. *Trafikanalys* ska enligt sin instruktion svara för resvane- och varuflödesundersökningar, medan *Brå* har i uppgift att årligen genomföra den nationella trygghetsundersökningen.

Främja

Ett par av de studerade myndigheterna har också främjande uppgifter. *Brå* ska stödja lokalt brottsförebyggande arbete och *Tillväxtanalys* ska, utöver omvärldsbevakning, också ansvara för utlandsbaserad främjande verksamhet inom tillväxt-, innovations-, forsknings- och utbildningspolitiken samt inom andra områden som har betydelse för svensk konkurrenskraft och hållbar utveckling och som inte ligger inom ramen för andra aktörers uppdrag.

Sammantaget ser vi att utvärderingsmyndigheter har ett något bredare uppdrag än att enbart svara för oberoende utvärdering (tabell 3).

Tabell 3. Sammanfattning av myndigheternas uppgifter

Myndighet	Utvärdera effekter av politiken	Granska effektivitet i statlig verksamhet	Utvärdera icke-statlig verksamhet	Forska	Utveckla metoder	Ansvara för officiell statistik
Brå	X			X		X
Finansp. rådet	X					
IFAU	X					
ISF		X				
Kultur-analys	X				X	
SADEV	X	X			X	
SBU			X			
Tillväxt-analys	X			X	X	X
Trafik-analys	X			X	X	X
Vård-analys	X	X	X			

Tätt intill eller på armlängds avstånd?

I föregående avsnitt redovisade vi vilka olika typer av uppgifter utvärderingsmyndigheterna har enligt sina instruktioner. Det är dock inte bara innehållet i uppgifterna som varierar, utan också hur myndigheten ska och får genomföra dem. Framför allt är det myndighetens förhållande till sin uppdragsgivare – regeringen – som kan se olika ut. Ska utvärderingsmyndigheten vara en oberoende granskare som utifrån sin kompetens själv bestämmer vad som ska utvärderas och som håller sig på avstånd från utformningen av politiken? Eller ska myndigheten främst vara en resurs för regeringen och Regeringskansliet, utvärdera på uppdrag och även bistå med handlingsrekommendationer?

Som vi såg i föregående kapitel, har oberoende varit ett omhuldat värde när det gällt att motivera inrättandet av en utvärderingsmyndighet. Begreppet har då i regel syftat på utvärderarens oberoende i förhållande till den granskade verksamheten. I olika utredningar diskuteras emellertid också en annan aspekt av oberoende, nämligen utvärderingsmyndighetens oberoende gentemot regeringen och politiken.

Det säger sig själv att en myndighet under regeringen, inrättad av regeringen för att genomföra regeringens politik, inte samtidigt kan sägas vara oberoende i förhållande till regeringen. Däremot kan myndigheter ha olika stort utrymme för att agera självständigt.

Myndigheters självständighet när det gäller myndighetsutövning mot enskilda och tillämpning av lag är lagstadgad i regeringsformen (1974:152) 12 kap. 3 §. Utvärderingsmyndigheters verksamhet utgör dock inte myndighetsutövning och det är därmed upp till regeringen hur stort utrymme den vill ge myndigheten.

Framför allt är det två aspekter av självständighet och oberoende som diskuteras. Det handlar dels om myndigheternas möjligheter att själva välja sina studieobjekt, dels om möjligheterna att hålla avståndet från politiken genom att avstå från att ge handlingsrekommendationer.

Egeninitierade studier eller regeringsuppdrag?

Vilka möjligheter myndigheterna ska ha att själva initiera studier diskuteras i flera av de utredningar och propositioner som behandlar utvärderingsmyndigheter.

Ett argument för att ge myndigheten stor frihet vid valet av studieobjekt är att det främjar ett långsiktigt perspektiv. Så menade t.ex. 2003 års Brå-utredning att *Brås* projekt framförallt borde initieras och beslutas av myndighetens styrelse. Det skulle röra sig om projekt som var efterfrågade inom det kriminalpolitiska området, men de skulle motiveras av långsiktiga och genomgripande behov och inte styras av dagsaktuella händelser och frågor. Regeringen skulle fortfarande kunna ge myndigheten i uppdrag att genomföra vissa projekt så länge det låg i linje med myndighetens verksamhetsinriktning. Enligt utredningens mening borde dock sådana uppdrag endast uppta en mindre del av myndighetens resurser. Detta i syfte att bereda myndigheten möjligheter att i större utsträckning utföra uppdrag som efterfrågades av t.ex. rättsväsendets myndigheter (SOU 2004:18).

Arbetsgruppen som tog fram förslaget till *Vårdanalys* menade också att långsiktighet, kontinuitet och en hög grad av handlingsfrihet för myndighetens ledning var väsentliga inslag om den nya myndigheten skulle kunna leva upp till kravet på oberoende, oavsett vad som lades in i begreppet. När nationella vårdreformer följdes upp över tid kunde det i praktiken leda fram till bedömningar som skulle kunna tolkas som kritik av den sittande regeringens politik. Det var därför viktigt att möjliggöra en kontinuitet i myndighetens verksamhet och därigenom stärka dess oberoende ställning. Det gällde inte minst finansieringen, där arbetsgruppen var av meningen att förslag om extern finansiering av projekt skulle avvisas. Frekventa ändringar av styrningen genom regleringsbrev och regeringsuppdrag borde också undvikas eftersom en ordergivning av sådant slag skulle kunna få negativa följder för nödvändig kreativitet och för produktiviteten i verksamheten. Myndigheten borde i stället ges relativt stor frihet när det gällde att själv be-

stämman över hur arbetet skulle läggas upp, inklusive den närmare inriktningen på granskningsverksamheten. Myndighetens tilldelade "frihet" borde enligt arbetsgruppen komma till uttryck i dess instruktion. Ett annat alternativ var, enligt arbetsgruppen, att regeringen kunde låta riksdagen ta ställning till utformningen av utvärderingsmyndigheten i en lag, som ett sätt att markera att dess oberoende skulle vara något starkare jämfört med den ställning myndigheter i allmänhet hade (Ds 2010:3).

Den konsult som på utrikesdepartementets uppdrag utredde etablerandet av det som skulle bli *SADEV*, betonade också vikten av självständighet. Varje projekt skulle direkt eller indirekt vara motiverat av ett beslutsproblem inom sektorn, men den blivande myndigheten skulle ha full frihet att välja det objekt och det perspektiv som man på professionella grunder fann lämpligt. Uppdrag skulle myndigheten bara ta i den mån de överensstämde med den instruktionsreglerade uppgiften och inte hotade myndighetens självständiga ställning. De skulle då finansieras i särskild ordning (Molander 2004).

Mot argumenten för ökad självständighet ställs i diskussionen regeringens behov av stöd i den politiska beslutsprocessen. När *Tillväxtanalys* skulle inrättas, tryckte regeringen på att den nya myndigheten skulle vara regeringens utvärderings- och analysorgan när det gällde tillväxtpolitiska frågor. Myndighetens kunskapsunderlag och förslag skulle vara policyrelevanta och tillämpbara i politikutvecklingen. Myndigheten borde därmed i huvudsak arbeta på uppdrag från regeringen och endast i begränsad omfattning bedriva egeninitierad verksamhet. Förutom uppdrag från regeringen skulle myndigheten även kunna utföra uppdrag åt, och därigenom stödja, närliggande centrala myndigheter med uppdrag inom tillväxtpolitiken (Prop. 2007/08:78; Dir. 2008:68).

Inför bildandet av *ISF* diskuterades också relationen mellan regeringsuppdrag och egeninitierade studier. Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet var av den åsikten att man borde eftersträva en god balans mellan de två. En rimlig

avvägning kunde vara att i storleksordningen hälften av resurserna ägnades varje del, menade utredningen. Att det fanns ett relativt stort utrymme att ta egna initiativ var av betydelse för myndighetens integritet och markerade enligt utredningen självständighet och oberoende (SOU 2008:10).

I den promemoria från Kulturdepartementet där inriktningen och formerna för *Kulturanalys* preciserades fördes också en diskussion kring utrymmet för den nya myndigheten att ta egna initiativ. Författarna menade att den minskade detaljstyrning som präglade kulturpolitiken under senare år talade för en återhållsamhet när det gällde att ge myndigheten uppdrag av mer kortsiktig karaktär i regleringsbrev eller i enskilda rege- ringsbeslut (Kulturdepartementet 2010).

Men även om vikten av egna initiativ betonas i många för- arbeten berörs myndighetens möjligheter att själva bestämma över vilka studier som ska genomföras inom ramen för utvär- deringsuppdraget – alternativt formulerat, regeringens möjlig- heter att lägga särskilda uppdrag på myndigheten – endast i ett fåtal fall i myndighetens instruktion.

I SADEV:s första instruktion (2005:1214) återspeglades resone- manget om vikten av självständighet i en bestämmelse som stadgade att regeringen kunde ge myndigheten utvärderings- och analysuppdrag, men endast i mindre omfattning och inte i sådan utsträckning att det äventyrade myndighetens självstän- diga ställning (3 §). I den nuvarande instruktionen från 2007 (2007:1300) saknas emellertid den typen av formuleringar om relationen till regeringen.

För *Vårdanalys* anges det i instruktionen (2010:1385) i stället (och som det förefaller, tvärt emot utredningens förslag) att myndigheten på regeringens uppdrag ska bistå med utvärde- ringar och uppföljningar av beslutade eller genomförda statliga reformer och andra statliga initiativ (3 § 2).

Myndigheternas utrymme för att ta egna initiativ inom ramen för sitt utvärderingsuppdrag är således inte något som regleras

formellt i myndighetens instruktion. I praktiken styrs det också av vilka resurser som återstår när myndigheten utfört eventuella preciserade utvärderings- och analysuppgifter i instruktionen, andra instruktionsreglerade uppgifter, regeringsuppdrag givna i regleringsbrevet och regeringsuppdrag lämnade i form av särskilda beslut.

Öppet formulerade eller preciserade uppgifter?

Tidigare i kapitlet redogjorde vi för utvärderingsmyndigheternas instruktionsreglerade uppgifter. Vi kunde se att det fanns skillnader beträffande både antalet och typen av uppgifter. Ju fler uppgifter och ju mer preciserade de är, desto mindre kan utrymmet för egna initiativ antas bli.

Det varierar i vilken utsträckning regeringen har avgränsat myndigheternas studieobjekt. *Tillväxtanalys*, *Trafikanalys* och *Kulturanalys* hör till de myndigheter vars studieobjekt delvis preciseras redan i instruktionen. *Kulturanalys* ska t.ex. löpande utvärdera den nya modellen för fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet och analysera modellens långsiktiga effekter. För *Tillväxtanalys* pekar instruktionen ut färdvägen genom att föreskriva att myndigheten bl.a. ska ”genomföra utvärderingar av insatser och analyser av förutsättningar för utveckling och hållbar tillväxt i glesbygd och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsråden, inklusive tillgänglighet till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden”. Även *Finanspolitiska rådet*, som ska granska något så brett som regeringens finanspolitik, har i sin instruktion getts en tydlig inriktning för granskningen och ska bl.a. ”följa upp om de grundläggande målen för finanspolitiken nås, vilka inkluderar långsiktigt hållbara offentliga finanser, överskottsmålet och utgiftstaket för staten, samt hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till dessa mål och till konjunkturutvecklingen”.

Andra myndigheter, t.ex. *SADEV* har ett mer öppet formulerat utvärderingsuppdrag som ger ett större utrymme för myndigheten att själv identifiera de relevanta studieobjekten. *SADEV*:s

uppdrag har dock avgränsats sedan myndigheten bildades och myndigheten ska inte längre genomföra analyser av det internationella utvecklingssamarbetet, något som ingick i myndighetens ursprungliga uppdrag. Även utvärderingsuppdraget har förtydligats och det stadgas numera att myndighetens utvärderingar ska avse såväl resultat och effekter av utvecklingssamarbetet som effektivitet i användningen av biståndsmedlen. *IFAU* har också ett tämligen vitt formulerat utvärderingsuppdrag, även om uppdraget preciserats på senare år, dels genom skrivningar i instruktionen om att begreppet utvärdering avser effektutvärdering och processutvärdering, dels genom att det i instruktionen föreskrivs att myndigheten särskilt ska fokusera på de samlade effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och de reformer och särskilda uppdrag som regeringen fattar beslut om inom detta område.

Få eller många regeringsuppdrag?

Som vi såg tidigare har utredare i olika förarbeten uppmanat till en viss restriktivitet när det gällde att lägga regeringsuppdrag på myndigheterna och i stället förordat att myndigheterna ska kunna ta egna initiativ. I praktiken är dock regeringsuppdrag tämligen vanligt förekommande, även om antalet uppdrag varierar mellan myndigheterna. I tabellen nedan (tabell 4) sammanfattas antalet uppdrag som regeringen gett respektive myndighet i regleringsbrev (2010 och 2011) och genom enskilda beslut (2010).

Tabell 4. Uppdrag i regleringsbrev och i särskilda beslut 2010–2011

Myndighet	Nya uppdrag i regleringsbrev för 2010	Nya uppdrag i regleringsbrev för 2011	Uppdrag genom enskilda regeringsbeslut 2010	Totalt
Brå	6	6	2	14
Finanspolitiska rådet	0	0	0	0
IFAU	2	0	0	2
ISF	3	5	2	10
SADEV	1	0	1	2
SBU	3	1	2	6
Tillväxtanalys	10	12	11	33
Trafikanalys	0	2	2	4

Anm. I sammanställningen ingår inte uppdrag i regleringsbrev som endast rör utgifts-prognoser eller redovisningar av myndighetens genomförda eller planerade verksamhet. Kulturanalys och Vårdanalys är nya myndigheter 2011 och ingår därför inte i sammanställningen.

I sammanställningen ingår alla regeringsuppdrag, förutom de uppdrag i regleringsbrev som endast rör redovisningar av myndighetens resursanvändning eller verksamhetsplanering. Det rör sig därmed inte bara om rena utvärderingsuppdrag. Vi har inte heller gjort någon analys av hur resurskrävande de enskilda uppdragen varit eller hur stor del av myndighetens totala resurser de tagit i anspråk. Tabellen ger därmed inte underlag för att göra några djupare analyser av skillnader mellan myndigheter. Däremot säger den något om regeringens benägenhet att styra myndigheten genom uppdrag.

Tillväxtanalys intar något av en särställning när det gäller antalet regeringsuppdrag under de studerade åren. *Brå* och *ISF* ligger någonstans i mitten av skalan, medan *SBU*, *IFAU* och *SADEV* endast har ett fåtal regeringsuppdrag var. Antalet regeringsuppdrag korrelerar tydligt med storleken på myndigheten: *Brå* och *Tillväxtanalys* är de två största myndigheterna i vår studie, räknat i storleken på anslaget (se nästa kapitel för utförligare diskussion om myndigheternas storlek och finansiering). *Finanspolitiska rådet* utmärker sig genom att inte ha

några regeringsuppdrag alls, kanske föga förvånande med tanke på uppdraget att vara en oberoende granskare av regeringens politik.

De flesta av myndigheterna har också möjlighet att ta uppdrag från andra än regeringen. För några myndigheter är möjligheten att ta externa uppdrag reglerad i instruktionen. *SADEV*, *Tillväxtanalys*, *Trafikanalys* och *Kulturanalys* får alla enligt sina instruktioner utföra uppdrag inom ramen för sina respektive verksamhetsområden under förutsättning att det inte hotar förtroendet för deras självständiga ställning.

I andra fall har regeringen lagt in bestämmelser om uppdrag i regleringsbrevet. Till exempel får *IFAU* åta sig att utföra både bidragsfinansierad och avgiftsfinansierad utvärdering på uppdrag av såväl statliga som icke statliga finansiärer. *SBU* får söka och disponera forskningsanslag och andra externa bidrag för den projektbundna verksamheten. På motsvarande sätt får *Brå* ta emot och disponera medel från statliga, kommunala, utländska och internationella organ för finansiering av projekt som är av gemensamt intresse. *Brå* får också ta emot och disponera medel från organisationer och företag. *Brå* ska dock ensamt besluta om projektets mål, hur det ska genomföras och hur *Brå* ska redovisa projektet.

De flesta av de studerade myndigheterna utför följaktligen regeringsuppdrag inom ramen för sitt övergripande granskningssuppdrag. Flera utför också uppdrag åt andra. Fördelningen mellan uppdrag och egeninitierade studier varierar dock. Nedan följer några exempel (uppgifterna är hämtade från myndigheternas årsredovisningar).

-
- *Brå* publicerade 20 rapporter i sin rapportserie under år 2010 (utöver detta tillkom andra typer av publikationer). Av dessa utgjorde 8 redovisningar av regeringsuppdrag, 2 följde av den instruktionsreglerade uppgiften att genomföra den nationella trygghetsundersökningen (NTU), 2 följde på *Brås* uppdrag att redovisa och utveckla statistik om hatbrott, 2

var statistikrapporter i enlighet med Brås uppdrag att svara för officiell statistik, 2 var redovisningar av studier gjorda på uppdrag från andra myndigheter och 4 var redovisningar av egeninitierade studier, inkl. en beställd forskningsrapport.

- *Tillväxtanalys* avrapporterade 15 projekt under 2010. Av dem var inget egeninitierat, utan 14 var regeringsuppdrag och 1 var ett uppdrag från Näringsdepartementet. Därutöver publicerade myndigheten också 7 skriftliga statistikrapporter samt månads- och kvartalsstatistik på webben.
 - *ISF* lämnade under 2010 sammanlagt 10 rapporter till regeringen. Av dessa var 9 redovisningar av egeninitierade granskningar och 1 var svar på ett regeringsuppdrag.
 - Av de 23 rapporter som *IFAU* publicerade år 2010 i sin rapportserie härstammade 18 från egeninitierade projekt, 3 från externa uppdrag och 2 från utdelade forskningsbidrag. Ingen av rapporterna härrörde från regeringsuppdrag. Därutöver publicerade myndigheten 14 uppsatser (s.k. working papers), varav 10 behandlade egeninitierade studier.
 - *SADEV* genomförde under 2010 totalt 9 utvärderingar, varav 6 vara egeninitierade, 2 var uppdrag från regeringen och 1 var en samutvärdering med andra utvärderingsorgan.
 - *Trafikanalys* fick under sina första nio månader inget regeringsuppdrag av utvärderingskaraktär, men myndigheten gör i årsredovisningen för 2010 bedömningen att utvärderingsverksamheten huvudsakligen bör ske med stöd av specifika regeringsuppdrag och räknar med att det kommer att bli ett antal sådana uppdrag under 2011.
-

Som vi kan se varierar andelen egeninitierade studier stort, mellan noll och nittio procent. Samma sak gäller andelen regeringsuppdrag som varierar mellan noll och hundra procent.

Sammanställningen ger naturligtvis en väldigt grovhuggen och förenklad bild av myndigheternas produktion, eftersom den inte alls tar hänsyn till rapporternas eller myndigheternas olika karaktär. Det förekommer också säkerligen skillnader över tid som inte fångas upp vid en studie av ett enskilt år. Vi får dock en fingervisning om hur självständiga eller uppdragsstyrda myndigheterna är, och vi kan se att det bland utvärderingsmyndigheterna dels finns myndigheter som i stor utsträckning utvärderar och granskar på eget initiativ (t.ex. *ISF* och *IFAU*), dels myndigheter som endast utvärderar eller granskar på uppdrag (t.ex. *Tillväxtanalys*).

Att ge eller inte ge rekommendationer

En annan, men relaterad, aspekt av oberoende är myndighetens oberoende i förhållande till den framtida utformningen av politiken. En central fråga är hur långt utvärderingsmyndigheter ska gå i sitt arbete med att ta fram beslutsunderlag. Ska utvärderingsmyndigheter ge policyrekommendationer? Eller ska de värna sitt oberoende, hålla sig på avstånd från politiken och lämna till de verksamhetsansvariga att dra slutsatserna av utvärderingsresultaten?

I flera fall har regeringen svarat på den frågan redan i myndighetens instruktion. Med lite olika formuleringar slås det fast att myndigheten inte bara ska ta fram kunskap utan också ge rekommendationer och lämna ett kontinuerligt stöd till regeringen:

-
- *Kulturanalys* ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kan ligga till grund för utveckling och omprövning av politiken.
 - *Tillväxtanalys* ska ge underlag och rekommendationer för omprövning och effektivisering av statens åtgärder för hållbar tillväxt, konkurrenskraft och regioners utvecklingskraft i hela landet.
 - *Trafikanalys* ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

- *Vårdanalys* ska inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer för effektivisering av statlig verksamhet och styrning.
 - *Brå* ska initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen underlag för åtgärder och prioriteringar på det kriminalpolitiska området samt löpande bistå regeringen i kriminalpolitiska frågor.
-

En majoritet av utvärderingsmyndigheterna har därmed getts en roll som närmast kan betraktas som stabsstöd, där de förväntas verka nära regeringen.

I diskussionen om utvärderingsmyndigheternas roll och uppdrag finns det emellertid också röster som hävdar att utvärderingsmyndigheter endast bör presentera sina resultat och inte ge policyrekommendationer. Argumentet för detta är att myndigheten annars inte kommer att stå fri i förhållande till den förda politiken och på sikt också kan komma att tvingas utvärdera sina egna förslag. En sådan ordning kan skada myndighetens trovärdighet.

Till exempel ifrågasatte 2003 års Brå-utredning *Brås* dubbla roll att vara dels oberoende centrum för forskning och utveckling inom rättsväsendet, dels stabsorgan till regeringen. Det var enligt utredningens mening inte en lämplig utveckling av myndigheten eftersom det kunde leda till trovärdighetsproblem. Även om det dittills inte hade uppstått några problem i praktiken ansågs enbart det förhållandet att myndighetens roll kunde ifrågasättas tillräckligt för att man borde söka vägar för att minimera risken för att sådana problem uppstod och därmed även för sådana ifrågasättanden (SOU 2004:18).

På liknande sätt menade den konsult som utredde inriktningen och formerna för det blivande *SADEV* att det av strategiska skäl var olämpligt att ett utvärderingsorgan mycket tydligt band sig för en viss handlingslinje, eftersom man då inte skulle vara fri i framtida utvärderingar av verksamheten (Molander 2004). Detta

är emellertid inte en princip som SADEV har anammat. Där-
emot har *IFAU* som grundläggande policy att inte komma med
handlingsrekommendationer i utvärderingsrapporterna, utan i
stället låta resultaten tala för sig själva (se t.ex. Hjalmarsson et
al. 2004).

Kapaciteten i Regeringskansliet?

Diskussionen om utvärderingsmyndigheternas stöd till rege-
ringen sammanfaller ofta med diskussionen om analyskapacite-
ten i Regeringskansliet. Om utvärderingsmyndigheterna inte
utför uppdrag åt regeringen utan fokuserar på egeninitierade och
mer långsiktigt relevanta studier, har då departementen möjlig-
het att själva ta fram det underlag som regeringen behöver på
kort sikt? Och har Regeringskansliet kapaciteten att omsätta
forskningsinriktad analys- och utvärderingsverksamhet i prak-
tisk användning? Redan inför inrättandet av ITPS konstaterade
regeringen att utvärderingar i sig inte innebar att ett kunskaps-
utbyte kommer till stånd. Man menade därför att det var viktigt
att förbättra regeringens och myndigheternas beställar- och
mottagarkompetens (Prop. 1999/2000:71). Detta är en synpunkt
som återkommer i olika förarbeten.

Sammanfattande iakttagelser

Genomgången av de studerade myndigheternas uppdrag visar
att det inte handlar om någon homogen skara. Förutom att
granskningsområdena skiljer sig åt (medicinska teknologier har
inga uppenbara likheter med kulturpolitik eller Försäkrings-
kassans effektivitet), så finns det skillnader både i hur uppgif-
terna är formulerade och när det gäller vilken roll myndigheter-
na förväntas fylla som producent av beslutsunderlag.

IFAU och *SADEV* liknar varandra i så måtto att de båda har ett
tämmligen renodlat utvärderingsuppdrag och också en stor frihet
att själva bestämma vad de ska utvärdera, även om myndig-
heternas uppgifter preciserats något på senare år. *IFAU* och
SADEV kan därför sägas representera kategorin utvärderings-
myndigheter med stort utrymme för självständigt agerande. Till
den kategorin kan även *SBU*, *ISF* och *Finanspolitiska rådet*

räknas, även om karaktären på deras uppgifter ser lite annorlunda ut. IFAU intar något av en särställning bland de studerade myndigheterna genom att så tydligt identifiera sig med och skriva för den akademiska världen, trots att forskning inte ingår i myndighetens instruktion. IFAU ger inte heller förslag på åtgärder (även om myndigheten kan visa på policyimplikationer), vilket övriga myndigheter gör. För SBU:s del ställer instruktionen rent av krav på att myndighetens arbete ska spridas så att utvärderingsresultaten används i praktiken och leder till önskade förändringar.

Till skillnad från myndigheterna ovan, har de senaste tillskotten bland utvärderingsmyndigheterna *Tillväxtanalys*, *Trafikanalys*, *Vårdanalys* och *Kulturanalys* alla fått en tydligt rådgivande roll, där det redan i instruktionerna slås fast att myndigheterna ska bistå regeringen med underlag och rekommendationer. I det ligger också att myndigheternas utvärderingsverksamhet i stor utsträckning är, eller planeras bli, uppdragsstyrd. De liknar därmed till viss del *Brå*, som, utöver att ha det tydligast formulerade forskningsuppdraget, också fyller en funktion som stabstöd.

När det gäller avvägningen mellan att låta myndigheterna själva välja inriktningen på verksamheten och de fördelar som detta kan innebära beträffande långsiktighet och trovärdighet å ena sidan, och regeringens och Regeringskansliets behov av beslutsunderlag och kontinuerligt stöd å den andra, tycks följaktligen pendeln för närvarande ha slagit över till förmån för det senare. Om vi jämför instruktionerna för *Tillväxtanalys* och *Trafikanalys* med instruktionerna för de myndigheter som föregick dem, ITPS respektive SIKÅ, ser vi också att de nya myndigheterna har fått ett tydligare uppdrag att bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

Avslutningsvis kan vi notera att även om argumenten för att bilda en fristående utvärderingsmyndighet ofta kretsat kring behovet av en funktion för oberoende utvärdering, så har flertalet myndigheter även andra instruktionsreglerade uppgifter

som ligger mer eller mindre nära utvärderingsuppdraget men som i sig inte skulle motivera en fristående myndighet. Olika typer av analysuppgifter, omvärldsbevakning, statistikhantering och metodutveckling hör till de uppgifter som har lagts på utvärderingsmyndigheterna. Det går också att ifrågasätta utvärderingsmyndigheternas oberoende i förhållande till de granskade verksamheterna, eftersom flera av utvärderingsmyndigheterna har möjlighet att ta uppdrag från de myndigheter som ska granskas och ibland också har i uppdrag att samverka med dem och förse dem med underlag.

Hur är myndigheterna utformade?

I de föregående kapitlen har vi diskuterat bakgrunden till bildandet av myndigheterna, myndigheternas uppgifter och regeringens styrning. I det här kapitlet kommer vi att titta närmare på myndigheternas förutsättningar för att genomföra uppdraget. Vilka resurser har myndigheterna fått? Och hur är myndigheterna utformade?

Vilka resurser har myndigheterna?

Små och mycket små anslag

Vikten av att utvärderingsmyndigheterna har en stabil finansiering är något som betonas i flera förarbeten. I linje med detta är också myndigheterna i vår studie till största delen anslagsfinansierade.

Storleken på myndigheternas anslag 2011 varierar emellertid, från mindre än tio miljoner (*Finanspolitiska rådet* och *Kulturanalys*) till mer än 60 miljoner (*Trafikanalys*, *ISF*, *Brå* och *Tillväxtanalys*). Läger vi myndigheternas övriga intäkter till anslaget, ser vi att Tillväxtanalys, räknat på detta sätt, under 2010 hade mer än 13 gånger så stora intäkter som Finanspolitiska rådet (tabell 5).

Tabell 5. Anslag 2011 och intäkter 2010 (tkr)

Myndighet	Anslag 2011	Anslag 2010 (% av totala intäkter)	Avgifter och andra ersättningar 2010 (% av totala intäkter)	Bidrag 2010 (% av totala intäkter)	Summa intäkter 2010
Brå	68 931	67 739 (87)	781 (1)	9 512 (12)	78 080
Finans- politiska rådet	7 357	7 550 (100)	0 (0)	0 (0)	7 550
IFAU	27 408	20 913 (73)	4 999 (18)	2 582 (9)	28 536
ISF	64 314	37 815 (100)	65 (0)	0 (0)	37 954
Kulturanalys	9 347*	-	-	-	-
SADEV	22 656	19 499 (100)	0 (0)	0 (0)	19 513
SBU	56 168	56 248 (79)	291 (0)	14 484 (20)	71 093
Tillväxtanalys	78 748	79 447 (78)	3 215 (3)	19 225 (19)	102 147
Trafikanalys	60 468	35 984 (94)	2 078 (5)	0 (0)	38 114
Vårdanalys	18 000*	-	-	-	-

* Myndigheten är under uppbyggnad 2011. Anslagen beräknas stiga kommande år till en nivå på knappt 30 000 tkr.

Källa: Uppgifter från budgetpropositionen för 2011 och myndigheternas årsredovisningar.

Även om anslaget utgör den största delen av utvärderingsmyndigheternas finansiering har flera av dem också andra betydande intäktskällor. *IFAU* hör till dem som har en relativt stor andel intäkter från avgifter, vilka till stor del utgörs av ersättning för uppdrag som myndigheten utfört. *Tillväxtanalys* tar emot bidrag från andra myndigheter till den utlandsbaserade omvärldsbevak-

ningen, medan *SBU* får bidrag till olika projekt av andra myndigheter och organisationer.

Ett annat sätt att mäta myndighetens resurser är att ställa dem i relation till resurserna inom den granskade sektorn. En mycket ungefärlig skattning på denna relation får vi om vi beräknar myndighetens anslag som andel av det totala anslaget till det utgiftsområde/de utgiftsområden som myndigheten verkar inom (för ISF:s del inkluderar jämförelseområdet även de delar av pensionssystemet som ligger utanför statsbudgeten) (tabell 6). Det är ett endimensionellt mått som inte tar hänsyn till olika frågors svårighet eller komplexitet (stora anslag innebär inte nödvändigtvis en svårgranskad verksamhet), men det ger en fingervisning om myndigheternas relativa storlek. Skillnaderna mellan myndigheterna är fortfarande stora, men rangordningen blir lite annorlunda.

Tabell 6. Myndigheten anslag i relation till hela utgiftsområdet 2011 (tkr)

Myndighet	Anslag	Utgiftsområde	Anslag Utgiftsområdet	Myndighetens anslag som andel av utgiftsområdet/na %
Brå	68 931	4. Rättsväsendet	36 757 653	1,89
IFAU	27 408	14. Arbetsmarknad och arbetsliv	69 631 844	0,39
ISF	64 314	10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp 11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn Ålderspensions-systemet vid sidan av statsbudgeten Premiepensions-systemet	93 840 789 40 624 493 73 092 355 222 223 000 2 139 000	0,15
Kulturanalys	9 347	17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 194 817	0,77
SADEV	22 656	7. Internationellt bistånd	30 512 985	0,74
Tillväxtanalys	78 748	24. Näringsliv 19. Regional tillväxt	5 473 580 3 509 701	8,77
Trafikanalys	60 468	22. Kommunikationer	40 124 753	1,51
Vårdanalys	18 000	9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60 066 950	0,30

Anm. Finanspolitiska rådet och SBU ingår inte i sammanställning då deras granskningsområden inte sammanfaller med respektive utgiftsområde.

Källa: Uppgifter från budgetpropositionen för 2011.

En majoritet av de studerade myndigheterna har anslag som är mindre än en promille av utgiftsområdets. De relativt största myndigheterna är de statistikansvariga myndigheterna *Tillväxtanalys*, *Trafikanalys* och *Brå*. *Tillväxtanalys* är den myndighet som har klart störst anslag i förhållande till de totala anslagen för utgiftsområdet. Räknat på det här sättet är inte längre *Kulturanalys* en anmärkningsvärt liten myndighet, utan snarare

en genomsnittlig utvärderingsmyndighet i likhet med SADEV. ISF, däremot är en liten myndighet om vi jämför med utgifterna för socialförsäkringen. IFAU är också förhållandevis liten i jämförelse med de totala anslagen för arbetsmarknadspolitiken. Det är också Vårdanalys (myndigheten är dock under uppbyggnad och beräknas få ett större anslag nästa år).

Ett annat sätt att jämföra storlek är att jämföra utvärderingsmyndigheten med respektive genomförandemyndighet, om det finns en tydlig sådan (tabell 7).

Tabell 7. Myndigheten anslag i relation till genomförande myndighet 2011 (tkr)

Utvärderingsmyndighet	Anslag 2011	Genomförandemyndighet/er	Anslag 2011	Andel %
Brå	68 931	Polisen	19 687 663	0,21
		Kriminalvården	7 449 802	
		Åklagarmyndigheten	1 184 292	
		Sveriges Domstolar	4 741 718	
IFAU	27 408	Arbetsförmedlingen	5 931 062	0,46
ISF	64 314	Försäkringskassan	7 363 930	0,81*
		Pensionsmyndigheten	568 493	
SADEV	22 656	Sida	946 110	2,39
Tillväxtanalys	78 748	Tillväxtverket	358 942	21,93
Trafikanalys	60 468	Trafikverket	1 532 046	3,95

* Om vi inkluderar även Skatteverkets anslag, sjunker andelen till 0,44 procent.
Källa: Budgetproposition för 2011.

Återigen ser vi att *Tillväxtanalys* är den klart största myndigheten. Myndighetens anslag är drygt en femtedel av systemmyndigheten Tillväxtverkets anslag. Därefter följer *Trafikanalys* och *SADEV* vars anslag utgör några procent av Trafikverkets respektive Sidas förvaltningsanslag. Allra minst i förhållande till genomförandemyndigheten (eller myndigheterna, i detta fall) är *Brå*, vars anslag bara utgör en femtedels procent av de anslag som går till de stora myndigheterna inom rättsväsendet.

Att myndigheten har stora anslag innebär emellertid inte nödvändigtvis att den lägger stora resurser på utvärdering. Som vi såg i föregående kapitel är utvärdering i flera fall bara en av de uppgifter som myndigheten har. Det varierar därför hur mycket

av mycket av myndighetens resurser som läggs på utvärderande verksamhet av och hur mycket som läggs på andra uppgifter.

De myndigheter som har jämförelsevis stora anslag, *Brå*, *Tillväxtanalys* och *Trafikanalys*, hör också till de myndigheter som har flera olika typer av uppgifter.

Brå delar in sin verksamhet i tre delar: statistik, forskning och utveckling (där utvärdering ingår) samt lokalt brottsförebyggande arbete. Av dessa tre delar stod statistikproduktionen för knappt hälften av verksamhetens kostnader, medan FoU-verksamheten stod för knappt 40 procent och stödet till lokalt brottsförebyggande arbete för drygt 10 procent under 2010.

Tillväxtanalys skiljer för sin del på de löpande uppdragen som följer av instruktionen, t.ex. statistikproduktionen och den utlandsbaserade omvärldsbevakningen, och de särskilda utrednings- och utvärderingsuppdrag som regeringen lägger på myndigheten. Uppdragsdelen stod 2010 för 30 procent av kostnaderna och de löpande uppgifterna för 70 procent, varav de statistikrapporter som myndigheten publicerade svarade för ca 10 procent.

För *Trafikanalys* utgjorde kostnaden för statistikproduktionen knappt 60 procent av de totala kostnaderna 2010. Utvärdering och uppföljning utgjorde endast en mindre del, drygt 10 procent, medan analys (omvärldsanalys, styrmedelsanalys och samhällsekonomiska modeller) svarade för knappt 30 procent av de totala kostnaderna. Myndighetens bedömning, utifrån den upplevda efterfrågan, är dock att utvärdering kommer att utgöra en större del av myndighetens verksamhet framöver.

Om vi ser till fördelningen av myndighetens kostnader på olika kostnadsslag så är kostnader för personal den största posten för alla de undersökta myndigheterna förutom för *Trafikanalys*, där i stället övriga driftskostnader, till stor del köp av tjänster, är den största posten. Köp av tjänster är också en stor post för *Tillväxtanalys*. Av *Brås* övriga driftskostnader utgör kostnader för den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) en stor del,

följt av arbetet med anpassningen av statistiksystemet för rättsväsendets inrapportering till kriminalstatistiken inför kommande systemomläggning (tabell 8).

Tabell 8. Kostnader och lämnade bidrag 2010 (tkr)

Myndighet	Personal (andel av kostnader, %)	Lokaler (andel av kostnader, %)	Övriga driftskostna der (andel av kostnader, %)	Totala kostnader	Lämnade bidrag 2010
Brå	47 357 (61)	7 295 (9)	22 666 (29)	78 080	2 180
Finanspolitiska rådet	4 831 (64)	380 (5)	2 339 (31)	7 550	-
IFAU	22 078 (77)	1 485 (5)	4 633 (16)	28 536	9 372
ISF	26 914 (71)	2 983 (8)	7 334 (19)	37 954	1 000
SADEV	14 434 (74)	1 011 (5)	3 809 (20)	19 513	-
SBU	39 583 (57)	5 609 (8)	25 347 (36)	71 093	-
Tillväxtanalys	51 260 (50)	9 333 (9)	40 001 (39)	102 147	-
Trafikanalys	13 342 (35)	2 495 (7)	21 271 (56)	38 114	-

Källa: Årsredovisningar

Vikten av rätt kompetens

Diskussioner om personalens profil och kompetens är återkommande i de olika utredningar som föregått inrättandet av de studerade myndigheterna. Utredarna menar i regel att myndighetens verksamhet kräver dels god sakkunskap, dels hög metodologisk kompetens. Som vi såg i föregående kapitel ansåg flera utredare att arbetet också krävde forskningskompetens.

Göra själv eller beställa av andra?

Det finns flera olika möjliga strategier för kompetensförsörjning. Myndigheten kan bygga upp den nödvändiga kompetensen inom den egna organisationen i form av fast anställd personal, projektanställa personal utifrån de specifika behoven för varje enskilt projekt, eller beställa utvärderingen av en extern

aktör. I avsnittet ovan kunde vi se att kostnaderna för personal respektive köp av tjänster varierade mellan myndigheterna. Fördelningen mellan intern och extern kompetens är också något som har diskuterats i förarbetena till flera av utvärderingsmyndigheterna.

Ett argument för att köpa in extern kompetens är att det är ett effektivt sätt att få tillgång till rätt kompetens. Inför inrättande av *Tillväxtanalys* konstaterade regeringen att utvärderings- och analysverksamheten förutsatte hög metodologisk kompetens. I syfte att öka effektiviteten i den sammantagna utvärderings- och analysverksamheten borde myndigheten, i betydande omfattning upphandla analyser och utvärderingar från andra aktörer. Genom vidgade möjligheter till upphandling kunde andra aktörers expertis och effektivitet i högre grad utnyttjas, menade regeringen. Viss utvärderings- och analysverksamhet skulle emellertid vara mest lämplig att utföra inom utvärderingsmyndigheten. Det kunde t.ex. gälla sådan utvärderings- och analysverksamhet som krävde underlag i form av omfattande data-material som redan fanns tillgängligt inom myndigheten och som externa aktörer inte hade tillgång till. Det kunde också gälla kortare uppdrag från regeringen som krävde snabb återrapportering eller av andra skäl inte borde upphandlas av privata aktörer (Dir. 2008:68).

Att Tillväxtanalys i betydande omfattning förväntades upphandla utvärderingar och analyser skrevs in i myndighetens instruktion. Att myndigheten skulle upphandla utvärderingar innebar emellertid inte att det inte också behövdes kompetens inom myndigheten. Ett viktigt arbete skulle enligt regeringen bli att säkerställa kvaliteten i upphandlade analyser och utvärderingar genom att följa upp externa leverantörers arbete. I rollen som beställare och för uppföljning krävdes också goda kunskaper om olika former av analys- och utvärderingsmetodik. En mer omfattande upphandling från externa aktörer krävde att beställar- och upphandlingskompetens utvecklades inom myndigheten (Dir. 2008:68).

Utredaren av det som skulle komma att bli *SADEV* pekade också på det omöjliga i att hålla all nödvändig kompetens inom huset. En väsentlig del av kompetensen skulle behöva upphandlas på projektbasis. Sådana kontakter var viktiga också för den långsiktiga uppbyggnaden av forskar- och utvärderarnätverk, menade utredaren. Ett svenskt utvärderingsorgan kunde bara bli attraktivt som samarbetspartner för utländska utvärderings- och forskningsinstitut om det självt var en betydande producent av nya intressanta resultat (Molander 2004).

På motsvarande sätt menade utredningen inför bildandet av *ISF* att den nya myndigheten inte kunde vara rustad med kompetens inom alla de områden som verksamheten skulle omsluta, utan skulle bli tvungen att anlita experter på konsultbasis (SOU 2008:10).

Utöver möjligheterna att hitta rätt kompetens, är ett annat argument för att låta myndigheten upphandla en del av verksamheten att verksamhetens fasta kostnader kan hållas nere. I den promemoria som togs fram i Kulturdepartementet inför bildandet av *Kulturanalys* menade författarna att man borde undvika att binda upp verksamheten vid myndigheten med stora fasta kostnader. Mycket talade för att myndigheten behövde utvecklas under kommande år och att en betydande del av verksamheten kunde tillgodoses med upphandlade utvärderingar och analyser från andra aktörer, bl.a. forskare och institutioner (Kulturdepartementet 2010).

Extern kompetens kan emellertid också kosta, något som *SBU* lyfter upp i sin årsredovisning. *SBU*:s aktiva nätverk av sakkunniga från klinik och forskning omfattar många hundra personer i olika projekt runt om i Sverige och utomlands. Här finns framstående experter inom bland annat medicin, omvårdnad, tandvård, hälsoekonomi, etik och epidemiologi. Ett problem som myndigheten märkt på senare tid är kostnaden för och tillgång till externa experter. Universiteten och landstingen kräver hög ersättning för overheadkostnader i samband med ”utlåning” av experter och det är något svårare att frigöra

experter från hälso- och sjukvården för medverkan i SBU:s projekt (SBU:s årsredovisning för 2010).

Utöver upphandling är en annan strategi för att matcha behov och kompetens att visstidsanställa medarbetare för specifika projekt, något som flera av myndigheterna gör. Till exempel har *Brå* en hög andel projektanställda, något som myndigheten förklarar med att arbetsbelastningen på myndigheten är ojämn. Målsättningen är dock att minska andelen projektanställningar (*Brås* årsredovisning för 2010). *Tillväxtanalys* hör också till de myndigheter som har många tidsbegränsat anställda (*Tillväxtanalys* årsredovisning för 2010).

Visstidsanställning är också den vanligaste anställningsformen bland *SADEV:s* utvärderare. Även om myndigheter anser det angeläget att ha en fast personalstyrka i form av tillsvidareanställda utvärderare behöver den inte vara så stor, skriver myndigheten i sin årsredovisning. Som ett komplement till visstidsanställda utvärderare kommer myndigheten att inrikta sig på att kontraktera externa specialister för specifika expertinsatser i utvärderingsprojekt där så behövs (*SADEV:s* årsredovisning för 2010)

För *ISF:s* del är verksamheten fortfarande under uppbyggnad. Tidsbegränsade anställningar har förekommit för att täcka kortsiktiga eller specifika behov av kompetens i granskningarna. Även konsulter och andra uppdragstagare har anlåtats för att tillföra kompetens i granskningarna. Avvägningen mellan behovet av egen personal och externa uppdragstagare har påverkats av tillgången till kompetens bland dem som sökt arbete vid myndigheten samt projektens specifika behov och varaktighet (*ISF:s* årsredovisning för 2010).

Rekrytera och behålla kompetens

Även om en del av verksamheten upphandlas, krävs det fortfarande att myndigheten har egen kompetent personal. Eftersom kraven på medarbetarnas kompetens är höga kan rekryteringsarbetet vara behäftat med vissa svårigheter. Detta är frågor som

diskuteras i både förarbeten och i myndigheternas årsredovisningar.

Trafikanalys och *SADEV* hör till de myndigheter som i sina respektive årsredovisningar anger att de inte alltid lyckas rekrytera den kompetens de behöver. För *SADEV*:s del handlar det om att det är svårt att hitta kompetens som helt överensstämmer med uppdraget. Det är ovanligt med gedigen kompetens inom både utvecklingssamarbete och utvärdering. Myndigheten har därför påbörjat en dialog med universitet och andra utvärderingsmyndigheter om förutsättningar för uppbyggnad av utvärderingskunskap på området.

Det kan också finnas konkurrens om personalen. Så lyfter t.ex. *SBU* fram att det är svårt att rekrytera vissa kompetenser, t.ex. hälsoekonomer och läkare, bl.a. på grund av konkurrens med privata arbetsgivare inom läkemedelsindustrin som kan betala högre löner (*SBU*:s årsredovisning för 2010).

Konkurrenssituationen berördes också av utredningen inför bildandet av *Vårdanalys* som menade att det sade sig själv att skulle ta tid för en ny myndighet att skaffa sig den höga kompetens som uppdraget förutsatte. I ett litet land som Sverige finns ett begränsat antal forskare som arbetar med allmänna frågor på vårdens makronivå och de statistiker, epidemiologer och hälsoekonomer som varit intresserade av hälsorelaterade frågor har ofta rekryterats från den offentliga sektorn till exempelvis läkemedelsindustrin (Ds 2010:3).

Möjligheterna att rekrytera medarbetare kan också påverkas av villkoren. *Finanspolitiska rådet* har en myndighetskonstruktion där det huvudsakliga arbetet utförs av ett särskilt råd bestående av forskare som arvoderas. Myndigheten påpekar dock i sin årsredovisning att även om det finns en generös inställning till bisysslor hos rådsmedlemmarnas ordinarie arbetsgivare så är det svårt att hinna göra rådets uppgifter vid sidan av ordinarie verksamhet. Myndigheten önskar därför att rådets ordförande anställs på halvtid och att resurser medges för att också andra ledamöter än ordföranden ska ha möjlighet att ta tjänstledigt

från ordinarie anställning. Alternativet att utöka kansliet skulle vara sämre menar rådet, eftersom det ligger ett stort värde – ur både oberoende- och kvalitetssynpunkt – i att huvuddelen av arbetet utförs av fristående ledamöter med sin basverksamhet förlagd utanför rådet. I annat fall kan det bli svårt att attrahera, rekrytera och behålla personer med rätt kompetens, skriver myndigheten (Finanspolitiska rådets årsredovisning för 2010).

I flera förarbeten diskuterar utredare hur den föreslagna myndigheten ska kunna attrahera den akademiska spetskompetens man behöver. Ett sätt är att locka med bra data. När Tillväxtanalys föregångare ITPS skulle inrättas, var t.ex. utredningen av den meningen att det krävdes att den nya myndigheten kunde förse forskare med kvalitativt goda data för att få dem att vilja arbeta för myndigheten och även intressera sig för myndighetens område i sin forskning (SOU 2000:98). Att hög kvalitet på information kan vara en tillgång i externa sammanhang påpekade också utredaren inför bildandet av SADEV. Data är en knapp resurs och om svenskt utvecklingsarbete håller en hög nivå på datainsamlingen kan detta vara något som attraherar forskare och utvärderare från andra länder. Det arbete som då utförs av utländska forskare gynnar naturligtvis den svenska policybildningen inom området, menade utredaren (Molander 2004). Ett exempel på en myndighet som har gjort en satsning på data och databaser är IFAU (Hjalmarsson et al. 2004).

Var myndigheten är lokaliserad kan också ha betydelse för möjligheterna att rekrytera kompetent personal. Av de studerade myndigheterna ligger majoriteten i Stockholm. Inför inrättande av ISF motiverade utredningen valet av lokaliseringsort med att myndigheten måste ligga nära både uppdragsgivaren och de granskade objekten, t.ex. Försäkringskassan. Rekryteringsfrågan var emellertid också viktig. Enligt utredningens uppfattning var det lättare att rekrytera personal med rätt profil i storstadsregionerna. Vid en lokalisering utanför storstäderna skulle med stor sannolikhet en stor andel av personalen ändå bo i storstadsregionerna, vilket skulle kräva lösningar med pendling

och hemarbete och en ökad risk för stor personalomsättning (SOU 2008:10).

IFAU ligger inte i Stockholm, men genom sin lokalisering till Uppsala kan den ändå sägas vara placerad i en storstadsregion. *IFAU* ligger i geografisk anslutning till Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, som myndigheten också har ett samarbete med. Värt att notera är att *IFAU*:s e-postadresser ser likadana ut som de som går till universitetets institutioner. Namnet *IFAU* ersätter institutionsnamnet enligt formeln förnamn.efternamn@ifau.uu.se.

En samlokalisering med ett universitet var också vad utredaren inför bildandet av *SADEV* föreslog. Utvärdering var en forskningsnära verksamhet och den nya myndigheten borde därför placeras i Göteborg där det fanns en stark nationalekonomisk forskningsmiljö med inriktning mot utvecklingsekonomi (Molander 2004). Som en konsekvens av Försvarsmaktens omställning och påföljande omlokaliseringar av statliga arbetstillfällen valde emellertid regeringen att i stället placera myndigheten i Karlstad.

Att *Tillväxtanalys* och till viss del också *Trafikanalys* har sin verksamhet i Östersund är också resultatet av regionalpolitiska hänsyn i spåret av försvarsomställningar. *Tillväxtanalys* föregångare *ITPS* hade sedan starten 2001 verksamhet i Östersund och dessförinnan var Statens institut för regionalforskning, *Sir*, omlokaliserat till Östersund i samband med att institutet blev en självständig myndighet 1993 (se Prop. 1996/97:5). *Trafikanalys* föregångare, *SIKA*, hade också omlokaliserats till Östersund i samband med försvarsbesluten i mitten av 2000-talet (se Prop. 2004/05:5). Regeringen valde att behålla lokaliseringsort när myndigheterna avvecklades och nya inrättades.

Tabell 9. Myndigheternas lokaliseringsort

Myndighet	Ort
Brå	Stockholm
Finanspolitiska rådet	Stockholm
IFAU	Uppsala
ISF	Stockholm
Kulturanalys	Stockholm
SADEV	Karlstad
SBU	Stockholm
Sieps	Stockholm
Tillväxtanalys	Östersund (Stockholm)
Trafikanalys	Stockholm (Östersund)
Vårdanalys	Stockholm

Om vi ser till antalet årsarbetskrafter är *Brå* den myndighet som har den största personalstyrkan med 76 årsarbetskrafter (2010), följd av *Tillväxtanalys* och *SBU*. *Finanspolitiska rådet* har bara fyra årsarbetskrafter, vilket motsvarar de anställda vid myndighetens kansli. Som vi såg ovan så använder myndigheterna emellertid också extern kompetens som upphandlas eller arvoderas. Driftskostnaden per anställd varierar därför mellan 973 tusen kronor (*IFAU*) och 2 062 tusen kronor (*Trafikanalys*) (tabell 10).

Tabell 10. Myndighetens personal 2010

Myndighet	Årsarbetskrafter 2010	Driftskostnad per anställd (tkr)
Brå	76	1 017
Finanspolitiska rådet	4	1 888
IFAU	29	973
ISF	29	1 284
SADEV	16	1 203
SBU	44	1 603
Tillväxtanalys	53	1 886
Trafikanalys	18	2 062

Källa: Årsredovisningar.

Hur många anställda en myndighet bör ha finns det ingen given tumregel för. Däremot menar utredare i flera förarbeten att det rimligen finns en undre gräns för hur liten myndigheten kan vara. Utredningen inför *ISF* konstaterade t.ex. att en väl ut-

vecklade verksamhet krävde en ”kritisk massa” av anställda för att bli effektiv och såg en risk med att en underdimensionerad verksamhet skulle leda till att vissa viktiga områden blev eftersatta och att granskningen inte skedde med tillräckligt hög kvalitet (SOU 2008:10). På motsvarande sätt ansåg utredaren inför inrättandet av SADEV att den blivande myndigheten inte fick bli för liten, eftersom det krävdes en kritisk massa av analytisk kompetens för att myndigheten skulle kunna tjäna något nyttigt syfte (Molander 2004).

Hur leds myndigheterna?

Utöver finansiering och dimensionering kan myndighetens ledningsform också ha betydelse för verksamheten. Valet av ledningsform signalerar bland annat hur regeringen avser att styra myndigheten.

Enrådighet dominerar

Myndigheter kan enligt myndighetsförordningen (2007:515) ledas antingen av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), av en styrelse (styrelsemyndighet) eller av en nämnd (nämndmyndighet). Vid enrådighetsmyndigheter kan regeringen dessutom besluta om att det ska finnas ett insynsråd. Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i annan författning.

I samband med att myndighetsförordningen skulle träda i kraft och inför departementens arbete med att se över myndigheternas ledningsformer tog Finansdepartementet fram en promemoria med riktlinjer för val av ledningsform (Finansdepartementet 2007).

Enligt riktlinjerna var enrådighet en ledningsform som tillgodosåg regeringens behov av en stark och direkt styrning. Genom ett insynsråd tillgodosågs också i förekommande fall behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande.

Styrelseformen skulle tillämpas när regeringens behövde ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strate-

giska vägval. Verksamheternas komplexa karaktär ökade i dessa fall behovet av en stärkt ledning. Ledningsformen innebar inte att regeringens ansvar att styra verksamheten minskade, utan bara att styrningen måste ske med delvis andra medel än när det gällde en enrådighetsmyndighet. I riktlinjerna exemplifierades ledningsformerna med ett antal kriterier (se faktaruta).

Faktaruta: Kriterier för val av ledningsform

Enrådighetsmyndighet

- Oberoende och opartisk myndighetsutövning
- Verksamheten är i hög grad styrd av lag
- Begränsad myndighetsutövning mot enskilda, företag och kommuner
- Verksamhet av i huvudsak rutinäre- och servicekaraktär
- Verksamhet av främjande karaktär
- Litet finansiellt ansvar

Enrådighetsmyndighet med insynsråd

- Verksamhet där insyn av medborgare och politiker bedöms angelägen
- Partsrepresentanter tillför kunskap och unik kompetens
- Behov av insyn, råd och stöd från intresseorganisationer och politiker
- Tillför bredd och mångfald
- Tillför sakkunskap
- Verksamhet med breda kontaktytor
- Tillsynsverksamhet, t.ex. insyn av branschorganisationer
- Informationsförmedlande uppgifter
- Integritetskänslig verksamhet

Styrelsemyndighet

- Stor frihet att driva verksamheten
- Affärsliknande förhållanden
- Besluta om medel i stor omfattning.
- Stora anslag/transfereringar
- Lämna statliga garantier och besluta om bidrag
- Stort finansiellt ansvar
- Förvaltning av tillgångar
- Forskningsintensiv/kunskapsproducerande verksamhet
- Verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner, landsting etc.
- Verksamhet av tvärsektoriell och komplex karaktär

Nämndmyndighet

- Liten organisation
- Väl avgränsade frågor
- Kollektiv beslutsform nödvändig enligt lag eller annan författning

Bland de studerade myndigheterna, liksom för myndighetskollektivet i stort, dominerar enrådighetsformen (tabell 11). I flera fall bistås myndighetschefen av ett insynsråd. Insynsrådets ledamöter utses av regeringen och deras uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Myndighetschefen är ordförande i insynsrådet som inte har några beslutsbefogenheter. Ledamöter i insynsråd företräder inte sina hemorganisationer, utan ska med utgångspunkt i regeringens uppdrag och utifrån sin egen kompetens se till myndighetens bästa.

Insynsrådets sammansättning kan variera, till viss del beroende på om insynsfunktionen eller den rådgivande funktionen betonas (se Statskontoret 2008:11). I *Brås* insynsråd sitter förutom myndighetens chef främst personer med hemvist i andra myndigheter inom rättsväsendet, medan *ISF:s* insynsråd har en mer spridd sammansättning med ledamöter hämtade från forskningsvärlden, myndighetssfären, folkvalda politiker och Regeringskansliet. I *SADEV:s* insynsråd ingår förutom forskare och personer från Regeringskansliet respektive myndighetssfären även personer aktiva på den internationella arenan.

Tabell 11. Myndigheternas ledningsform

Myndighet	Ledningsform
Brå	Enrådighet + Insynsråd
Finanspolitiska rådet	Enrådighet + Särskilt beslutsorgan (Rådet)
IFAU	Enrådighet
ISF	Enrådighet + Insynsråd
Kulturanalys	Enrådighet + Insynsråd
SADEV	Enrådighet + Insynsråd
SBU	Enrådighet + Särskilt beslutsorgan (Nämnden för medicinsk utvärdering)
Tillväxtanalys	Enrådighet
Trafikanalys	Enrådighet
Vårdanalys	Styrelse

Den enda av myndigheterna som inte leds av en myndighetschef är *Vårdanalys* som i stället leds av en styrelse. I den utredning som föregick inrättandet av *Vårdanalys* anförde utredarna att den nya myndighetens verksamhet skulle komma att vara

komplex i vetenskaplig betydelse och att behovet av medborgerlig insyn och deltagande av partsrepresentanter behövde vägas mot det särskilda behov av oberoende som myndigheten behövde. Vid sidan av patienterna var yrkesgrupperna en nyckelgrupp som borde beaktas vid utformningen av myndigheten. Utredningen förordade dock ingen specifik ledningsform. Regeringen har nyligen (25 mars 2011) utsett tidigare riksrevisorn Eva Lindström till styrelseordförande. I styrelsen ingår dessutom en före detta generaldirektör för Socialstyrelsen samt en forskare med inriktning mot hälso- och sjukvårdens organisation och ekonomistyrning.

Enrådighetsmyndigheten *Finanspolitiska rådet* har en speciell konstruktion eftersom myndigheten har som enda uppgift att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt ett särskilt beslutsorgan, ett råd, som ska finnas vid myndigheten. Det är detta råd som i dagligt tal omnämns som Finanspolitiska rådet och som har i uppgift att följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken. En majoritet av rådets ledamöter ska enligt myndighetens instruktion ha hög vetenskaplig kompetens inom ekonomiområdet. För närvarande består rådet av tre docenter, två professorer och en före detta professor samt två före detta politiker. Ett par av ledamöterna är inte svenska medborgare. Eftersom personer som inte är svenska medborgare enligt regeringsformen inte får ha ett ämbete direkt under regeringen hade det inte vara möjligt att utforma myndigheten som en styrelse eller nämndmyndighet, därav den ovanliga myndighetskonstruktionen (se Statskontoret 2008:11) .

SBU har också en konstruktion med ett särskilt beslutsorgan. Nämnden för medicinsk utvärdering har i uppgift att fatta beslut om projekt och fastställa sammanfattningar och slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför. I nämnden sitter ledamöter som representerar viktiga myndigheter och organisationer inom svensk hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Konstruktionen med ett särskilt beslutsorgan innebär att *SBU* kan tillfredsställa behovet av representation av tunga företrädare från olika delar av vården i ledningen utan att behöva belasta

dessa personer med ansvaret för hela myndighetens verksamhet, inklusive den inre organisationen (Statskontoret 2008:11).

Rådgivande organ i olika former

Flera av myndigheterna har olika särskilda rådgivande organ. I somliga fall är de föreskrivna i myndighetens instruktion, i andra fall är de inrättade på myndighetens eget initiativ.

Tabell 12. Myndigheternas rådgivande organ

Myndighet	Särskilda rådgivande organ enligt instruktionen (R= Utses av regeringen)	Särskilda rådgivande organ inrättade av myndigheten
Brå	Vetenskapligt råd	-
IFAU	Vetenskapligt råd (R)	Referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter samt berörda departement och myndigheter
SBU	-	SBU:s råd, Alerträdet, Lekmannarådet
Tillväxtanalys	Kapitalmarknadsrådet	-
Trafikanalys	Vetenskapligt råd	-
Vårdanalys	Patientråd	-

Vid *Brå*, *IFAU* och *Trafikanalys* ska det enligt myndigheternas instruktioner finnas vetenskapliga råd. Råden har lite olika uppgifter vid de olika myndigheterna. Brås vetenskapliga råd ska bistå myndigheten med råd och vägledning i myndighetens forsknings- och utvecklingsverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund. Det vetenskapliga rådet vid *Trafikanalys* ska enligt instruktionen kvalitetssäkra de metoder myndigheten tar fram och tillämpar samt bidra till deras utveckling. Det vetenskapliga rådet vid *IFAU* i sin tur har till uppgift att lämna förslag till beslut i ärenden om ansökningar om bidrag från myndigheten.

SBU har valt att inrätta två olika vetenskapliga råd, *SBU:s* råd och *Alerträdet*, som har i uppgift att stödja Nämnden för medicinsk utvärdering. För att anpassa *SBU:s* budskap till allmänhetens behov, har myndigheten också inrättat ett särskilt lek-

mannaråd. Lekmannarådets främsta uppgift är att kritiskt och konstruktivt granska den information om SBU:s utvärderingar som vänder sig direkt till patienter, anhöriga och en intresserad allmänhet.

Sammanfattande iakttagelser

I tidigare kapitel har vi kunnat konstatera att även om de studerade myndigheterna har gemensamma drag, så finns det också tämligen stora skillnader. Denna slutsats gäller även för myndigheternas finansiering och utformning.

Överlag är de studerade myndigheterna små, i synnerhet om man jämför med de områden som de ska granska. En majoritet av myndigheterna hade under 2010 färre än 30 årsarbetskrafter, *Finanspolitiska rådet* bara fyra. Den nya myndigheten *Kulturanalys* kommer också att vara väldigt liten. Även om det till viss del, så långt förvaltningsanslaget medger, går att kompensera ett litet antal anställda med köpta tjänster, kan vi ändå konstatera att utvärderingsmyndigheter är små organisationer med omfattande uppgifter. Frågan som inställer sig är om myndigheterna kan utveckla och bibehålla tillräcklig egen kompetens för att stå upp mot den sektor man utvärderar.

Gemensamt för de studerade myndigheterna är att de i grunden är anslagsfinansierade, även om några också har betydande intäkter från avgifter och bidrag. Däremot är det stora skillnader när det kommer till anslagens storlek. Den största myndigheten, *Tillväxtanalys*, har mer än tio gånger så stort anslag som den minsta, *Finanspolitiska rådet*. Myndigheternas relativa storlek, mätt som myndighetens anslag i relation till utgiftsområdets anslag, varierar också stort.

Det är svårt att fullt ut förklara skillnaderna, men regeringens ambition för verksamheten och tillgängliga resurser är naturligtvis avgörande för myndighetens dimensionering. Även karaktären på myndighetens uppgifter torde ha betydelse. Till exempel är *Tillväxtanalys*, *Trafikanalys* och *Brå* tre myndigheter som utöver utvärdering också har flera andra instruktionsreglerade

uppgifter, inklusive att producera officiell statistik och fungera som stabsstöd till regeringen. De hör till de utvärderingsmyndigheter som har allra störst anslag. *IFAU* och *SADEV* är däremot två myndigheter som har ett renodlat utvärderingsuppdrag som de i stor utsträckning utför självständigt. Trots att de täcker lika omfattande utgiftsområden som Brå, Tillväxtanalys och Trafikanalys, har de betydligt lägre anslag.

I skriftens inledning diskuterade vi fristående utvärderingsmyndigheter som ett sätt att förena utvärderings- och sakkompetens. I praktiken är detta inte alltid så lätt att vare sig finna eller locka till sig de personer som motsvarar kompetensprofilen. Särskilt svårt tycks det vara att rekrytera till myndigheter utanför Stockholmsområdet och inom områden där myndigheterna måste konkurrera med det privata näringslivet. En lösning kan då vara att köpa in tillfällig expertis.

Avslutningsvis kan vi konstatera att så gott som alla de studerade utvärderingsmyndigheterna leds av en myndighetschef. Det skulle kunna ses som ett uttryck för regeringens önskan att ha en rak styrning av myndigheten.

Avslutande reflektioner

I den här studien har vi velat sprida ljus över fenomenet fristående utvärderingsmyndigheter och den roll de är tänkta att spela i det politiska systemet. I skriftens kapitel har vi i tur och ordning behandlat myndigheternas tillkomst, uppdrag och utformning. I detta avslutande kapitel samlar vi hop våra iakttagelser och reflekterar också över vilka utmaningar och eventuella risker som är förknippade med inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter.

Utvärderingsmyndigheter – samlade iakttagelser

Trendigt men splittrat fenomen

Vid en närmare studie av de myndigheter som vi definierat som fristående utvärderingsmyndigheter, har det visat sig att de är en tämligen heterogen skara. Myndigheterna har tillkommit under olika tidsperioder, i olika sammanhang, i olika syften. Det finns stora skillnader när det gäller uppgifter och resurser, såväl som i regeringens styrning. Fenomenet utvärderingsmyndighet har därmed många ansikten. Vår studie visar också att de ”nya” utvärderingsmyndigheterna sällan är så nya som man kan tro. Därmed är inte heller ökningstakten så snabb som den framstår vid en första anblick. Det förefaller dock som om tröskeln för att inrätta ännu en utvärderingsmyndighet blir lägre för varje ny som bildas. Den skeptiska hållning som annars brukar finnas när det gäller att inrätta små myndigheter, får i vissa fall stryka på foten för idén om oberoende utvärdering.

Renodlade myndigheter men inte renodlad utvärdering

I argumentationen inför bildandet av en fristående utvärderingsmyndighet betonas dels vikten av att någon annan än den som har ansvar för att genomföra en verksamhet har ansvar att utvärdera den (oberoende utvärdering), dels att uppgifterna bör pla-

ceras i olika myndigheter för att skapa en tydlig rollfördelning (renodling).

Men även om inrättandet av en fristående utvärderingsmyndighet motiveras med behovet av ett organ för oberoende utvärdering, är fristående utvärderingsmyndigheter sällan renodlade utvärderingsmyndigheter. Flertalet har såväl analysuppgifter som främjande och informerande uppgifter och det varierar därmed hur stor del av myndighetens verksamhet som utgörs av utvärderingsarbete. Det är därmed kanske ingen slump att flera av de senaste tillskotten har fått det mer öppna begreppet ”analys” i sina namn, i stället för utvärdering.

Oberoende från implementering men inte från policyskapande

När regeringen talar om oberoende utvärdering avses oberoende från den myndighet som har i uppdrag att genomföra politiken, men inte från regeringen. Även om utredare i olika förarbeten har menat att myndigheten bör ha utrymme att agera långsiktigt och ta egna initiativ, så är i praktiken flera av myndigheterna nästan helt uppdragsstyrda. I flera fall har också regeringen valt att slå fast i myndigheternas instruktioner att de löpande ska bistå regeringen med beslutsunderlag och handlingsrekommendationer. Valet av enrådighet som ledningsform för den överväldigande majoriteten av myndigheterna kan tolkas som en signal på att myndigheterna har ett begränsat handlingsutrymme.

Med några undantag (t.ex. det akademiskt orienterade *IFAU*, den finansiella vakthunden *Finanspolitiska rådet* och det tekniskt inriktade *SBU*) så har utvärderingsmyndigheterna i många fall getts en stabsstödsroll, snarare än en roll som självständig och oberoende granskare. Diskussionen om fristående utvärderingsmyndigheter är därmed intimt förknippad med frågan om Regeringskansliets kapacitet för analys, beställning och mottagning av utvärderingar. Ett alternativ till att inrätta en fristående utvärderingsmyndighet skulle kunna vara att lägga motsvarande resurser hos det ansvariga departementet. Genom att resurserna

förläggs till en myndighet, är de emellertid mer fredade och riskerar inte att ätas upp av den dagliga ärendehanteringens i Regeringskansliet.

Utvärderingsmyndigheter – utmaningar och risker

Utvärderingsmyndigheterna en del av sektorn?

De fristående utvärderingsmyndigheterna är formellt oberoende av den verksamhet som de granskar. Men de är små jämfört med de områden och de myndigheter som de ska granska. Ofta är de beroende av de granskade myndigheterna för information och data, och en del av myndighetens personal hämtas från den granskade sektorn. ”Capture of the regulator” är ett begrepp som används för att beteckna hur ett reglerande organ ”kidnappas” av den sektor som den ska reglera och medvetet eller omedvetet börjar agera i sektorns intressen. Om än organisatoriskt skild från politikens implementering, utgör en utvärderingsmyndighet en del av den sektor inom vilken den verkar. Förutsättningarna för att vara genuint oberoende kan därmed variera. Att som David hålla stånd mot sektorns Goliat är en av utmaningarna för de fristående utvärderingsmyndigheterna, särskilt som myndigheterna också i flera fall har i uppdrag att på olika sätt samverka med andra aktörer inom sektorn.

Vad händer med lärandet?

Myndigheternas relation till sektorn går också att problematisera från andra håll. Redan i skriftens inledande kapitel slog vi fast att utvärdering i grunden handlar om lärande. Detta är en aspekt som dock lätt kan glömmas bort i fokuseringen på oberoende granskning. Som vi såg tidigare så är det inte heller bara utvärdering som har lagts på utvärderingsmyndigheterna, utan även andra analysuppgifter. Att analyskapaciteten på detta sätt koncentreras i utvärderingsmyndigheterna kan förefalla naturligt och säkert ge upphov till positiva synergieffekter. Det kan emellertid också försämra möjligheterna till lärande i de genomförande myndigheterna.

Avvägning mellan relevans och trovärdighet?

Tidigare i skriften diskuterade vi om fristående och sektorspecifika utvärderingsmyndigheter kan vara ett sätt att försöka komma runt de olika avvägningar man måste göra när man väljer utförare av en utvärdering. I den fristående utvärderingsmyndigheten förenas i bästa fall oberoende, sakkunskap och metodkunskap. Därmed torde också utvärderingarna bli bättre, trovärdigare och mer användbara. I studien har vi dock kunnat se att vare sig oberoendet eller kompetensen är helt oproblematiska faktorer. Därtill kommer utmaningen att balansera oberoende och relevans.

I den här studien har vi inte undersökt användningen av utvärderingar, något som Statskontoret emellertid gjorde för ett antal år sedan. Slutsatsen då var att regeringen tämligen sällan åberopade de fristående myndigheternas utvärderingar, utan i stället i stor utsträckning tycktes förlita sig på sektorsmyndigheternas utvärderingar (Statskontoret 2002:20 och 2002:21). En hypotes som vi lanserade då var att de fristående utvärderingsmyndigheterna kanske ställde högre krav på vad som var utvärderingsbart och att de därmed uppfattades som mindre tillgängliga av regeringen och Regeringskansliet. Att regeringen numera i så pass stor utsträckning lägger uppdrag på utvärderingsmyndigheterna och även i instruktionen reglerar att det som myndigheten producerar ska fungera som underlag för politiska prioriteringar skulle i ljuset av detta kunna tolkas som åtgärder för att försäkra sig om att det myndigheterna levererar är politiskt användbart. Därigenom ökar emellertid också risken för att myndigheternas utvärderingar betraktas som politiskt motiverade beställningsjobb.

Minskad pluralism på utvärderingsområdet?

Inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter inom olika sektorer innebär att regeringen alltid har en resurs tillgänglig för utvärderingsuppdrag inom sektorn. En möjlig konsekvens av detta skulle kunna vara en minskad pluralism på utvärderingsområdet. Flera centrala förvaltningspolitiska utredningar (bl.a. Styrtutredningen och Förvaltningskommittén) har i sina be-

tänkanden betonat betydelsen av att olika producenter anlitas för att utvärdera statlig verksamhet för att verksamheter ska bli så allsidigt belysta som möjligt. Med en utvärderingsmyndighet nära till hands kan intresset av att anlita andra minska. Paradoxalt skulle ett alltmer omfattande nät av fristående utvärderingsmyndigheter därmed kunna leda till en mer ensidig granskning.

Utvärderingsmyndigheter – med eller mot den förvaltningspolitiska strömmen?

Inrättandet av utvärderingsmyndigheter kan också betraktas i relation till andra förvaltningspolitiska utvecklingstendenser. I den förvaltningspolitiska propositionen från mars 2010 anger regeringen ett antal vägledande principer för statens organisering. Grunden är att den statliga förvaltningen ska vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Vidare får specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn. Att skapa större och färre myndigheter med vidgade uppdrag kan förbättra förutsättningarna för samverkan och helhetsperspektiv (Prop. 2009/10:175). Som exempel på vidtagna åtgärder nämner regeringen skapandet av nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen avser (t.ex. ISF) och ombildningar av myndighetskoncerner till enmyndigheter (t.ex. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen).

Inrättandet av fristående utvärderingsmyndigheter ligger i linje med inriktningen mot renodling av roller och myndighetsuppgifter. Samtidigt går inrättandet av mycket små och sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter till synes på tvärs mot principen om minskad sektorisering och den allmänna utvecklingen mot färre men större myndigheter.

På andra områden har vi kunnat se sammanslagningar av myndigheter och verksamheter med liknande uppgifter och funktioner. Banverket och Vägverket har t.ex. blivit Trafikverket och tillsynen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har samlats i Socialstyrelsen för att få till stånd en samordnad tillsyn inom dessa områden. För- och nackdelarna med renodling respektive sammanslagning ser rimligtvis olika ut på olika områden vilket leder till olika avvägningar. Finns det kanske också på utvärderingsområdet skäl och förutsättningar för att skapa färre och större utvärderingsmyndigheter med bredare uppdrag, alternativt för ett ökat samarbete och samverkan mellan olika utvärderingsmyndigheter?

Ur kompetensförsörjningssynpunkt skulle en sådan utveckling kunna vara positiv, då möjligheterna att uppnå den omtalade "kritiska massan" skulle öka. Utvärderingskompetens är åtminstone till viss del generell och de verktyg som utvärderaren har i sin verktygslåda går att applicera inom olika sektorer och på olika problem. Om myndigheterna tog ett större grepp skulle dessutom risken att frågor faller mellan de sektorsspecifika stolarna minska.

Samtidigt riskerar en av de sektorsspecifika utvärderingsmyndigheternas tänkta fördelar, nämligen möjligheten att förena sak- och metodkompetens i en organisation, gå förlorad om det granskade området breddas alltför mycket. Eftersom utvärderingsmyndigheterna i flera fall också fyller en roll som stabsstöd till ansvarigt departement, skulle problem också kunna uppstå i de fall utvärderingsmyndigheternas granskningsområde skulle omfatta frågor tillhörande mer än ett departement, eftersom departementen då skulle behöva konkurrera om utvärderingsresurserna.

Organisering av utvärdering innebär följaktligen inte bara en avvägning mellan värden som effektivitet, legitimitet, trovärdighet och användbarhet, utan också en avvägning mellan förvaltningspolitiska principer som renodling och samordning.

Utvärderingsmyndigheter – frågor att utreda vidare

I denna studie har vi fokuserat på inrättandet och utformningen av utvärderingsmyndigheter och varken granskat myndigheternas verksamhet, de utvärderingar de gör eller hur regeringen använder myndigheternas utvärderingar. Vi har därmed inte heller jämfört de fristående myndigheternas verksamhet och utvärderingar med utvärderingar producerade av andra aktörer. Det är dock områden som behöver studeras vidare för att besvara frågan om bildandet av sektorsspecifika fristående myndigheter är ett effektivt sätt att organisera den statliga utvärderingsverksamheten på.

Vikten av oberoende utvärdering är något som framhålls i förarbetena till de olika utvärderingsmyndigheterna. En fråga som studien väcker men inte besvarar är hur oberoende bäst åstadkoms. Ställer kanske det David och Goliatliknande förhållande som kan sägas råda mellan de små utvärderingsmyndigheterna och de stora sektorer som de verkar inom särskilda krav på styrningen och inriktningen av verksamheten? En uppdragsstyrd verksamhet riskerar att få en kortsiktig inriktning. Det direkta beroendet av regeringsuppdrag kan också påverka trovärdigheten i utvärderingarna. Samtidigt utgör en uppdragsstyrd verksamhet ett hinder för att sektorns, snarare än regeringens, intressen blir styrande för myndighetens verksamhet. På så sätt kan uppdrag också tänkas främja oberoendet.

Studien ger också upphov till frågor om förutsättningarna för långsiktig kompetensförsörjning i små specialiserade myndigheter. Även här skulle en kompletterande studie kunna ge svar.

Referenser

- Ds. 2010:3 *Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- Hjalmarsson, L., Sorensen, A. och Ström, S. (2004) *Utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 1997–2004.* Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).
- Finansdepartementet 2007–06–08 *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform.* PM.
- Finanspolitiska rådet (2010) *Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2010.*
- Hemström, M. och Martinsson, S. (2002) *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program.* IFAU 2002:1.
- Kommittédirektiv 2007:46 *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi.*
- Kommittédirektiv 2007:47 *Tilläggsdirektiv till Expertgrupp för miljöstudier (Fi 2004:18).*
- Kommittédirektiv 2007:99 *Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer.*
- Kommittédirektiv 2008:68 *Inrättande av en ny myndighet för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*
- Kulturdepartementet (2010) *En analysmyndighet på kulturområdet.* PM Ku2010/1396/KV.
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret – Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn.*

Molander, P. (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingsarbetet*. Utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet.

OECD DAC Network on development evaluation *Evaluating development co-operation – Summary of key norms and standards*. Second edition.

Proposition 1996/97:5 *Forskning och samhälle*.

Proposition 1999/2000:71 *Vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken*.

Proposition 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*.

Proposition 2007/08:78 *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden av strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft*.

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*.

SOU 2000:98 *Förslag till ny myndighet för omvärldsanalys, utvärdering och statistik*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*

SOU 2004:18 *Brottsförebyggande kunskapsutveckling*.

SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2007:109 *Vägval för Sieps – En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier*.

SOU 2008:10 21+1 → 2 – *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*

SOU 2011:36 *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.*

Statskontoret 2002:20 *Utvärderingar – Av vem och till vad?*

Statskontoret 2002:21 *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*

Statskontoret 2005:23 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*

Statskontoret 2008:11 *Förändrade ledningsformer – Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.*

Vedung, E. (2004) *Utvärderingsböljans former och drivkrafter.* Uppsats presenterad vid Svenska utvärderingsföreningens konferens 22–23 april 2004.

Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning.* 3. uppl. Studentlitteratur.

Vedung, E., Furubo J.-E. och Sandahl, R. (2002) *Utvärdering i det svenska politiska systemet – Åtta iakttagelser.* Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF).

Samt de studerade myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar.

Bilaga

Motiv till inrättande av fristående utvärderingsmyndigheter

Brottsförebyggande rådet

Ökad brottslighet oroar

I slutet av 1972 kunde justitieutskottet konstatera att den tilltagande brottsligheten utgjorde ett allvarligt samhällsproblem. Mellan åren 1960 och 1971 hade antalet brottsbalksbrott som kommit till polisens kännedom ökat från 276 000 till drygt 585 000. Utskottet såg flera, sinsemellan sammanlänkade, orsaker till utvecklingen:

Befolkningsomflyttningar, hårt arbetstempo, rationaliseringar i företag och på arbetsplatser är faktorer som utsätter människorna för en allt hårdare press, vilken många inte är rustade att klara. För dem kan vägen till brottslighet lätt bli kort. I samma riktning verkar t.ex. arbetslöshet, trångboddhet, sysslolöshet och försvagning av familjeband. (1972:JuU24)

Kampen mot brottsligheten behövde därför föras på en mycket bred front, menade utskottet. Den sittande brottmålsutredningen hade året dessförinnan i ett delbetänkande (SOU 1971:10) argumenterat för att det nu krävdes nya grepp och en delvis ny syn på samhällets kriminalpolitik för att hindra en fortsatt ogynnsam kriminalitetsutveckling. Av primär betydelse var det enligt utredningen att man i en helt annan utsträckning än tidigare satsade på den allmänt brottsförebyggande verksamheten. Men för att denna skulle få genomslagskraft krävdes det planering och samordning på central nivå. Utredningen föreslog därför att ett centralt råd skulle inrättas under Justitiedepartementet. Rådet skulle bestå av företrädare för samhällets högsta beslutande politiska organ och centrala myndigheter, rättsväsendet, näringslivet, folkrörelserna och kriminalvetenskaplig forskning. Till rådet skulle ett institut för planering, utredning och verkställande av brottsförebyggande åtgärder knytas. Utredningen menade att det var nödvändigt att följa och verka för att lagstift-

ningen och de straffrättsliga bestämmelserna höll jämna steg med samhällsutvecklingen. Rådets arbete borde leda till konstruktiva förslag om lagändring på områden där det behövdes och ny lagstiftning på områden som dittills inte reglerats.

Även justitieutskottet ansåg att det kunde finnas skäl att överväga inrättandet av ett centralt organ för att få ett mer samlat grepp på det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Ett sådant råd skulle ha den övergripande uppgiften att samordna, planera och prioritera reformverksamheten och fungera som ett komplement till utredningar eller kommittéer av traditionellt slag.

Samlade krafter för brottsförebyggande åtgärder

I januari 1973 tillsatte justitieministern en utredning om ett centralt råd för samordning av samhällets insatser mot brott. I direktiven lyfte ministern fram vikten av att rådet fick sådana uppgifter och en sådan organisation att det kunde bidra med konkreta förslag till samverkande åtgärder för att förebygga brott. Rådet borde enligt ministern ha en allsidig sammansättning och en basorganisation som gav möjlighet att vidta konkreta åtgärder och ge förslag till reformer. Direktiven innehöll ett förslag på en konstruktion med en beslutande grupp med representanter från de politiska partierna och arbetsmarknadens parter samt arbetsgrupper med expertis från olika samhällsområden.

Utredningen lämnade sitt förslag om ett brottsförebyggande råd i april 1973 (Ds Ju 1973:6). Rådet föreslogs få ett brett mandat med både utredande, initiativtagande och samordnande uppgifter; dels skulle rådet samordna samhällets och enskildas insatser mot brott, dels skulle det genom initiativ och utredningar medverka i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet. Eftersom de flesta samhällsfrågor, direkt eller indirekt, kunde ha betydelse för brottsutvecklingen skulle rådets arbetsområde komma att vara mycket vidsträckt. Däremot borde rådet i princip inte ha några verkställande uppgifter. Det var inte heller meningen att

rådet skulle överta verksamhet från t.ex. polisen eller åklagarväsendet.

Utredningen ansåg att det skulle vara upp till rådet att själv avväga verksamheten mellan sina olika intresseområden, men pekade också på några arbetsområden som den ansåg vara särskilt viktiga. En grundläggande uppgift borde t.ex. vara att förlöpande följa brottslighetens utveckling. Likaså borde det ingå i rådets uppgifter att följa och värdera pågående forskning och informera olika samhällsorgan om nya forskningsresultat. Rådet borde också få i uppdrag att vaka över att den kriminalpolitiska lagstiftningen och utvecklingen höll jämna steg med den snabba samhällsutvecklingen, och även ta initiativ till förändringar i lagstiftningen om rådet efter utredning tyckte att det behövdes. Vidare skulle rådet verka för att samordna olika samhällsorgans insatser mot brott. En annan väsentlig uppgift skulle vara att sprida information inom rättsväsendets område.

Rådet skulle ledas av en styrelse med ett verkställande utskott som ansvarade för det löpande arbetet. Till rådet skulle experter från olika myndigheter och försäkringsbolag knytas. Dessutom skulle rådet ha en samrådsgrupp med företrädare för ett stort antal organisationer och sammanslutningar.

Rådets arbete skulle bedrivas i olika arbetsgrupper sammansatta utifrån arbetsuppgifterna. Ledamöterna i arbetsgrupperna förväntades få en sådan lättnad i sina ordinarie arbeten att de kunde göra en aktiv insats i arbetsgruppen. Utredningen betonade också betydelsen av rådets kansli som skulle få det omedelbara ansvaret för arbetsgruppernas arbete och samordningen av rådets olika aktiviteter. Kansliet skulle ha en utredningsenhet och en forskningsenhet.

Enligt utredningen var det av hänsyn till rådets centrala roll i det kriminalpolitiska arbetet och de samordningsuppgifter som rådet skulle ha lämpligast att rådet blev en fristående myndighet direkt under kungen.

Brottsförebyggande rådet inrättas

Remissinstanserna var i huvudsak positiva till förslaget om ett brottsförebyggande råd och i budgetpropositionen för 1974/75 uttryckte justitieministern sin övertygelse att rådet skulle bli ett verksamt medel för att undanröja bristerna i samordningen av samhällets och enskildas insatser i brottsbekämpningen (Prop. 1974:1). Ministern menade också att det var angeläget att rådet inte antog en defensiv position utan verkade offensivt genom att utarbeta förslag till åtgärder på ett vidsträckt socialt område.

I propositionen underströks forskningens betydelse för rådets arbete. Förutom kansliets forskningsenhet (benämnd utvecklingsenhet) skulle det också knytas en vetenskaplig referensgrupp till rådet. Referensgruppen skulle bland annat höras inför beslut om fördelning av de forskningsmedel som rådet skulle ha till sitt förfogande.

Brottsförebyggande rådet inrättades som myndighet den 1 juli 1974.

Finanspolitiska rådet

Förstärkning av det finanspolitiska ramverket

I vårpropositionen 2007 presenterade regeringen sina tankar kring det finanspolitiska ramverket (Prop. 2006/07:100). Ramverket – dvs. de mål och restriktioner som gäller för budgetpolitiken samt de regler och metoder som används när statsbudgeten bereds, genomförs och följs upp – hade sin grund i det svåra statsfinansiella läget i början av 1990-talet. För att vända en negativ trend med snabbt ökande statliga utgifter, stora underskott och en växande statsskuld genomfördes då flera förändringar för att strama upp budgetprocessen. Ramverket fortsatte sedan att vidareutvecklas med nya mål, regler och processer under 1990- och 2000-talet.

Enligt regeringen var erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket i huvudsak goda och det fanns därför starka skäl för att behålla det. Det fanns dock delar som hade fungerat mindre bra. Vissa mål var t.ex. otydligt definierade, de årliga målen var otydligt kopplade till de långsiktiga målen och det fanns en osäkerhet kring motiven för vissa mål och hur länge målen skulle gälla. Regeringen hade därför initierat en översyn för att se hur det finanspolitiska ramverket kunde förstärkas och vidareutvecklas för att komma till rätta med de brister man uppmärksammat.

En extern granskare för ökad transparens

En väsentlig förutsättning för tilltron till det finanspolitiska ramverket och dess hållbarhet på lång sikt var enligt regeringen att de finanspolitiska målen följdes upp på ett tydligt vis. Den avsåg därför att inrätta ett finanspolitiskt råd i form av en myndighet under regeringen (Prop. 2006/07:100).

Det finanspolitiska rådet skulle få i uppdrag att göra en årlig uppföljning av de grundläggande målen för finanspolitiken. Med detta avsåg regeringen överskottsmålet och utgiftstaket samt hur finanspolitikens inriktning förhöll sig till dessa mål och till konjunkturutvecklingen. Rådet skulle också utvärdera om politiken bidragit till en långsiktigt uthållig tillväxt och om den bidragit till full sysselsättning. Vidare skulle rådet utvärdera kvaliteten i det underlag som låg till grund för regeringens bedömningar av övergripande ekonomisk karaktär, t.ex. centrala indikatorer och prognoser. Även tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen skulle granskas, menade regeringen.

Rådets analyser skulle presenteras i en årlig rapport som lämnades till regeringen. Rapporten skulle även kunna utgöra ett underlag för riksdagens arbete med att granska regeringens politik. En viktig roll för rådet skulle bli att ta fram ett underlag som kunde bli föremål för offentlig granskning och debatt.

Regeringen menade att det ur demokratisk synvinkel var angeläget att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande genom ökad öppenhet om finanspolitikens utformning. Allmänheten var enligt regeringen den yttersta intressenten i hur de gemensamma resurserna hanterades och den skulle genom rådets arbete ges ökad insyn i de mål som styrde politiken och i vilken grad de respekterades och uppnåddes. Detta skulle öka politikens trovärdighet och öka förutsättningarna att föra en finanspolitik som var långsiktigt hållbar. Den ökade öppenheten utåt och tydligheten kring politiken skulle också kunna bidra till en bredare offentlig diskussion om den ekonomiska politiken.

Samtidigt som det Finanspolitiska rådet inrättades, skulle det Ekonomiska rådet, en myndighet vars uppgift var att tjäna som länk mellan forskningsvärlden och regeringen, avvecklas. Den funktionen ansågs inte längre behövas.

Det Finanspolitiska rådet bildades i augusti 2007.

Inspektionen för socialförsäkringen

Ny organisering av socialförsäkringsadministrationen

I januari 2005 slogs Riksförsäkringsverket (RFV) och de 21 allmänna försäkringskassorna samman till den nya myndigheten Försäkringskassan. Den nya sammanhållna myndigheten ansågs ha bättre förutsättningar och möjligheter att uppnå de mål för socialförsäkringen som statsmakterna hade ställt upp. Bland annat hade regeringen förväntningar på en mer enhetlig rättstillämpning och ökad effektivitet i ärendehandläggningen (Prop. 2005/06:1).

I och med att RFV försvann, försvann också den myndighet som hade utövat tillsyn över försäkringskassornas tillämpning av lagstiftningen. Regeringen valde dock att inte inrätta något särskilt tillsynsorgan. Den utredning som föregick bildandet av den nya Försäkringskassan menade att inrättandet av ett tillsynsorgan med enda uppgift att utöva tillsyn över den nya myndighetens tillämpning av socialförsäkringen riskerade att bidra till att det blev oklart vem som styrde socialförsäkringen och den nya myndigheten samt vem som hade det övergripande ansvaret för en rättssäker och likformig tillämpning av socialförsäkringen. De aktiviteter av granskande karaktär som RFV genomförde och som utgjorde extern tillsyn skulle enligt utredningen i stället utövas inom Försäkringskassan (SOU 2003:106).

Granskningsverksamheten integrerades i den nya myndigheten i form av systematisk respektive riktad kvalitetskontroll. Dessutom skulle kontrollen integreras också i den löpande handläggningen och genomsyra hela Försäkringskassan. Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2006 att det var viktigt att rättssäkerheten och effektiviteten i ärendehandläggningen fortlöpande utsattes för kritisk granskning. Det var därför av största

vikt att Försäkringskassans externa rapportering och tilltron till resultaten av kontrollerna inte kunde ifrågasättas, något som ställde stora krav på såväl lednings- som kontrollfunktionen (Prop. 2005/06:1).

Problem med felaktiga utbetalningar och ineffektivitet

Redan inom ett år, i budgetpropositionen för 2007, var emellertid frågan om tillsyn aktuell igen. Socialförsäkringen drogs med problem med överutnyttjande och fusk med bidrag och regeringen menade att det var avgörande för såväl legitimiteten som finansieringen av välfärdssystemen att kontrollverksamheten ökades och effektiviserades. En av de aviserade åtgärderna var en översyn av de organisatoriska formerna för tillsynen av socialförsäkringsadministrationen. Regeringen pekade på de stora summor, närmare 435 miljarder kronor, som Försäkringskassan betalade ut varje år. Det var angeläget att rättssäkerheten och effektiviteten i socialförsäkringsadministrationen fortlöpande blev föremål för objektiv granskning, och eftersom en myndighet inte kunde utöva tillsyn över sig själv fanns det anledning att se över formerna för tillsyn (Prop. 2006/07:1).

I direktiven till översynen betonade regeringen såväl vikten av rättssäkerhet för den enskilde som behovet av effektivitet i Försäkringskassans administration. Handläggningen skulle inte bara ske korrekt utan också till så låg kostnad som möjligt. De statliga medel som användes till socialförsäkringens administration skulle användas för att ge största möjliga effekt och administrationen måste ständigt utvärderas och prövas för att nå bästa möjliga resultat. Att det saknades en från Försäkringskassan skild funktion som systematiskt utförde systemtillsyn och granskade effektiviteten inom socialförsäkringsområdet var därför inte ändamålsenligt, menade regeringen. Som en del av moderniseringen av Försäkringskassan fick utredaren därför regeringens uppdrag att utvärdera möjliga organisatoriska former för systemtillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avsågs granskning av tillsynsobjektets metoder för att kvalitetsgranska sin verksamhet, medan effektivitetsgranskning syftade på om tillsynsobjek-

tets verksamhet fungerade effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet (Dir. 2007:24).

Myndighet för systemtillsyn och effektivitetsgranskning

Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet lämnade sitt betänkande i januari 2008. Utredningens förslag var att en ny myndighet, Inspektionen över socialförsäkringen (ISF) skulle inrättas den 1 januari 2009. Syftet med myndigheten skulle ytterst vara att stärka rättssäkerheten inom och tilltron till socialförsäkringen och dess administration. Myndigheten skulle också bidra till att säkerställa att regeringens politik på socialförsäkringsområdet fick genomslag och ta fram underlag för utveckling av försäkringen (SOU 2008:10).

Den nya inspektionen föreslogs få ett brett uppdrag. Utredningen menade att såväl systemtillsyn som verksamhetstillsyn, effektivitetsgranskning, effektgranskning och utredning och utvärdering av sektorsövergripande frågor borde vara uppgifter för den nya inspektionen. Genom att ge myndigheten ett vidsträckt mandat skulle förutsättningarna öka för att Inspektionen skulle kunna påvisa inte bara brister i socialförsäkringsadministrationen, utan också orsaker till bristerna och förslag till åtgärder. Tiden från att ett problem uppmärksammades till det förelåg ett beslutsunderlag skulle också kunna kortas.

I budgetpropositionen för 2009 upprepade regeringen att det var dess ”bestämda uppfattning att en oberoende tillsyn är nödvändig för att medborgarna ska känna ökad tilltro till att socialförsäkringen hanteras rättssäkert och effektivt” (Prop. 2008/09:1). En särskild utredare fick därför i uppdrag att vidta de åtgärder som krävdes för att den föreslagna Inspektionen för socialförsäkringen skulle kunna inleda sin verksamhet. Regeringen slog fast att ISF:s huvuduppgifter skulle vara att utifrån risk och väsentlighet inom socialförsäkringsområdet granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt genomföra effektivitetsgranskningar. ISF skulle rapportera resultatet av sina granskningar till regeringen och informera berörda granskningsobjekt. I likhet med utredningen

menade dock regeringen att ISF inte skulle ha någon normerande funktion eller några sanktionsmöjligheter (Dir. 2008:136).

ISF påbörjade sin verksamhet den 1 juli 2009.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering

Från forskningsfinansiering till utvärdering

Under 1980-talet steg arbetslösheten i västvärlden och behovet av att förstå orsakerna till arbetslöshet ökade. I Sverige, om än mindre drabbat än många andra länder, pekade regeringen på vikten av forskningsprojekt som bidrog till att besvara frågan hur arbetsmarknadspolitiken skulle utformas för att på bästa sätt stödja den övergripande ekonomisk-politiska strategin – att återföra ekonomin till långsiktig balans och full sysselsättning (Prop. 1986/87:80).

Uppdraget att finansiera forskning om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik låg på EFA. EFA hade tillkommit redan 1967 som kommitté under namnet Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor och ombildats till Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning 1981. I expertgruppen fanns företrädare för ägande departement, myndigheter, arbetsmarknadens parter och forskarsamhället representerade.

I takt med att läget på den svenska arbetsmarknaden blev allt kärvare och kraven på arbetsmarknadspolitiken ökade, ökade också intresset för den del av EFA:s uppdrag som rörde utvärdering av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Inför budgetåret 1990 renodlades EFA:s utvärderingsuppdrag och delegationen ombildades till en permanent kommitté under namnet Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier.

I 1993 års forskningsproposition (Prop. 1992/93:170) föreslog regeringen att EFA skulle ersättas av ett vetenskapligt råd knutet till Arbetsmarknadsdepartementet. Rådet skulle enligt regeringen tillgodose behovet av utvärderingsstudier med direkt anknytning till den aktuella situationen på arbetsmarknaden och

den förda politiken genom att bl.a. föreslå uppföljningar och utvärderingar av särskilt intresse för arbetsmarknadspolitikens utformning och ge departementet råd i vetenskapliga frågor. Förslaget fick dock inte gehör i Riksdagen som ställde sig kritisk till att utvärderingsorganet skulle införlivas i Regeringskansliet och menade att forskning skulle bedrivas i oberoende och självständiga organ (1992/93:AU14).

Självständigare myndigheter kräver fristående granskare?

Under de följande åren nådde omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna aldrig tidigare skådade nivåer. Om åtgärdernas effekter visste man dock fortfarande ganska lite. Arbetsmarknadspolitiska kommittén slog i sitt betänkande fast att det fanns skäl till att ytterligare utveckla verksamheten med utvärdering och uppföljning av arbetsmarknadspolitik. Effektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder förutsatte utvärdering menade kommittén, som dock inte lade några skarpa förslag om hur en utvecklad utvärderingsverksamhet skulle komma till stånd (SOU 1996:34).

Andra ville dock gå längre. I sitt yttrande till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande (SOU 1996:34) menade t.ex. experten Lars Calmfors att kommitténs förslag om ökade inslag av målstyrning och självständighet för Arbetsmarknadsverket också innebar ett ökat behov av externa utvärderingar. En utvärderingsmyndighet, fristående från såväl departement som Arbetsmarknadsverk, skulle ge en bättre balans i det nya systemet. En sådan myndighet borde få i uppdrag att fortlöpande och ingående granska Arbetsmarknadsverkets verksamhet, menade Calmfors.

En fristående utvärderingsmyndighet bildas

En ny utvärderingsmyndighet blev också regeringens val. I den proposition om arbetsmarknadspolitik som regeringen lämnade till riksdagen i juni 1996 föreslog man ett nytt institut för att göra löpande utvärderingar inom arbetsmarknadspolitik (Prop. 1995/96:222). Det nya institutets syfte och uppdrag förtydligades i den forskningsproposition som lämnades under

hösten 1996 och i budgetpropositionen för 1997 (Prop. 1996/97:5 respektive Prop. 1996/97:1).

Som motiv till bildandet av den nya myndigheten lyfte regeringen fram de stora förväntningarna på arbetsmarknadspolitiken. Betydande resurser hade satsats i syfte att komma till rätta med de djupgående svårigheterna på arbetsmarknaden. Antalet åtgärder hade utökats och nya provats, samtidigt som omfattningen låg på nivåer som aldrig tidigare hade provats i Sverige. Det betydde bl. a. att de resultat som tidigare utvärderingar kommit fram till inte längre var tillämpliga. Det fanns därför ett behov av forskning och utvärdering för att finna de bakomliggande orsakerna till utvecklingen på arbetsmarknaden och för att kunna bedöma effekterna av de insatta resurserna. De arbetsmarknadspolitiska insatserna behövde bli utvärderade snabbt och kontinuerligt eftersom resultatet av utvärderingar var av avgörande betydelse när det gällde den framtida utformningen och genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Regeringens förslag var därför att EFA successivt skulle avvecklas under 1997 och att ett nytt oberoende institut för utvärdering av arbetsmarknadspolitiken i stället skulle inrättas under arbetsmarknadsdepartementet. Institutets uppgift skulle vara att göra löpande utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken. Fokus skulle ligga på att initiera och genomföra kvalificerade, oberoende utvärderingar av arbetsmarknadspolitiskt motiverade insatser inom Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet och andra departements verksamhetsområden.

I januari 1997 inrättades Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) i Uppsala.

Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete

Utvärdering under utredning

Effektivitetsproblemen inom biståndet har diskuterats länge. I början av 1990-talet berördes problematiken i en översyn av effektivitetsfrågor i biståndet (Ds. 1990:63). En av utredningens slutsatser var att trots att det fanns ett rikligt utvärderingsmaterial så fanns det också flera problem med det befintliga beslutsunderlaget. Utredningen menade dels att utvärderingarna alltför sällan besvarade frågor om hur man får ut mesta möjliga av insatta resurser, dels att mer kritiska och öppet prövande frågor riskerade att aldrig bli ställda, eftersom utvärderingar nära projektverksamheten ofta hade en operativ inriktning och det högre upp i organisationen fanns en tveksamhet att initiera och använda utvärderingar som ifrågasatte organisationens övergripande roll och verksamhet.

För att relevant beslutsunderlag om biståndets inriktning och effekter skulle kunna tas fram, behövde följaktligen utvärderings- och analysystemet kompletteras. Utredningens förslag var att ett nytt sekretariat, självständigt från myndigheterna på biståndsområdet, skulle inrättas. Sekretariatets verksamhet skulle inriktas på centrala, övergripande frågor och gälla utvecklingssamarbetet i vid bemärkelse. Den samtidiga Biståndsorganisationsutredningen var inne på samma spår och föreslog också den ett nytt, myndighetsövergripande och fristående utvärderings- och utredningssekretariat (SOU 1990:17).

Förslaget remissbehandlades och flertalet remissinstanser ställde sig positiva till att inrätta ett fristående sekretariat för utvärdering. Förslaget fick också ett positivt mottagande i utrikesutskottet. I budgetpropositionen för 1992 presenterade regeringen det nya sekretariatet för utvecklingspolitiska utredningar. Uppgiften skulle vara att ta fram analyser och utvärderingar om

bistånd och utvecklingsfrågor och internationellt utvecklings-samarbete i syfte att ge regeringen bättre underlag för effektiviseringen av det svenska utvecklingssamarbetet (Prop. 1991/92:100).

Sekretariatet organiserades som en kommitté, Kommittén för analys av utvecklingssamarbete (KAU), under Utrikesdepartementet och fick ett tvåårigt mandat. I direktiven pekade regeringen på övergången till en mål- och resultatorienterad styrning och den ökade självständighet, men också de ökade krav på att redovisa och utvärdera resultaten och effekterna av verksamheten, som detta innebar för verksamhetsansvariga på olika nivåer. Genom att dels pröva och utveckla metoder och modeller för utvärdering och analys i det löpande arbetet med biståndet, dels analysera hur regeringens behov av oberoende utvärderingar och analyser kunde tillgodoses, skulle den nya kommittén bidra till att utveckla regeringens mål- och resultatstyrning inom biståndet (Dir. 1992:59).

Utvärdering uppgift för sammanhållen biståndsmyndighet

När KAU 1994 avslutade sitt arbete och lämnade sitt betänkande konstaterade kommittén att biståndssystemet led av klara effektivitetsproblem. Enligt kommittén fanns det ett behov av utvärdering och policyanalys av biståndets långsiktiga och principiella problem som inte tillgodosågs av det befintliga systemet. Arbetet med policyanalys och utvärdering kunde inte skötas kortsiktigt och tillfälligt. Det behövdes ett organ som kunde bedriva arbetet integrerat, kontinuerligt och långsiktigt med tonvikt på biståndets effektivitetsproblem.

KAU föreslog därför att det även fortsättningsvis borde finnas ett sekretariat, i form av en kommitté med ett kansli, vars syfte skulle vara att förbättra underlaget för beslut i strategiska, långsiktiga och övergripande biståndsfrågor. Sekretariatet skulle också fungera som en brygga till det svenska och internationella forskarsamhället. Enligt KAU var det viktigt att sekretariatet hade ett stort mått av oberoende för att kunna balansera sina olika intressenter (Riksdagen, Regeringen/UD, biståndsmyndig-

heterna och forskarsamhället). Sekretariatet skulle därför ha en egen styrelse och finansiering och stor frihet att välja ämnen och arbetssätt. Utrikesdepartementet skulle visserligen ha möjlighet att lägga beställningar på sekretariatet, men det var sekretariatets styrelse som slutligen skulle avgöra om en studie skulle göras (SOU 1994:102).

Regeringen delade KAU:s slutsats att den analytiska kapaciteten liksom lärandet och förändringskapaciteten behövde förstärkas inom hela biståndsförvaltningen. Utrikesdepartementets strategiska roll behövde tydliggöras och departementets policy- och analysfunktion förstärkas. Förslaget om en fristående analys- och utvärderingsfunktion avvisades dock. Regeringen hänvisade till remissinstanserna som enligt regeringen så gott som alla varit kritiska till en sådan funktion med argumentet att beställansvaret för policystudier och utvärderingar borde ligga hos Regeringskansliet och berörda myndigheter (Prop. 1994/95:100).

För att förbättra det analytiska underlaget för biståndspolitikerna och öka erfarenhetsåterföringen betonade regeringen i stället vikten av att utvärdering och policyanalys fick en organisatoriskt stark och självständig ställning inom den nya sammanhållna biståndsmyndighet ("nya" SIDA) som skulle bildas 1995. För att öka tillgången till fördjupade och från förvaltningen fristående analyser och överväganden beträffande olika delar av det internationella utvecklingssamarbetet tillkallade regeringen också en särskild expertgrupp som skulle arbeta i form av en kommitté. I expertgruppen skulle ingå kvalificerad analytisk kompetens från såväl Sverige som utlandet, inklusive utvecklingsländer. Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) påbörjade sitt arbete 1995 (UD 1995:E).

Förnyad kritik mot frånvaron av fristående utvärdering

Det dröjde emellertid bara några år innan utvärderingssystemet inom biståndsområdet fick kritik igen, denna gång från Riksdagens revisorer. Enligt revisorerna behövdes det ytterligare en utvärderingsnivå, utöver de utvärderingar som genomfördes på

olika nivåer inom SIDA. Riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag behövde stärkas. Expertgruppen EGDI fyllde enligt revisorerna inte någon utvärderande funktion, utan hade en mer policy-skapande roll. Regeringen borde utnyttja befintliga utvärderingsorgan, t.ex. Statskontoret, i ökad omfattning och dessutom överväga att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet. Förutom att ett sådant institut skulle ge Riksdagen tillgång till ett oberoende beslutsunderlag, så kunde ett institut också motiveras av de stora offentliga utgifter som utvecklingsarbetet genererade. Det nybildade Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) lyftes fram som förebild (Riksdagens revisorer 1998/99:2).

Med anledning av revisorernas rapport gav Riksdagen regeringen i uppdrag att se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som fanns utanför biståndsförvaltningen kunde stärkas (1999/2000:UU2). Regeringen beställde två konsultrapporter. Den ena rapporten behandlade EGDI som, med sin organisation och verksamhet, enligt konsultgruppen inte var lämpligt som en utvärderande funktion. Detta oavsett vilken av de studerade alternativa formerna man skulle välja – temporär kommitté, forskningsprogram vid ett antal fakulteter eller fristående utvärderingsinstitut. EGDI borde i stället även fortsättningsvis koncentrera sig på policy- och kunskapsutveckling.

Den andra, kompletterande konsultstudien, menade att det vore naturligt att överväga en lösning med en självständig utvärderingsmyndighet med forskningsanknytning som liknade de myndigheter som hade etablerats på andra områden inom svensk förvaltning, till synes eftersom Regeringskansliet upplevde sig ha otillräcklig kapacitet för strategiska analyser.

Den parlamentariska utredningen om Sveriges politik för global utveckling (Globkom) kommenterade i sitt slutbetänkande (SOU 2001:96) konsultrapporterna och menade att utvärderingsfunktionen och analysarbetet kring globala utvecklings-

frågor i Sverige generellt borde förstärkas. Hur detta arbete skulle organiseras fann dock kommittén ingen anledning att anvisa i detalj, även om den betonade behovet av oberoende granskning och parlamentarisk kontroll, liksom behovet av en förstärkning på departementsnivå när det gällde att dra slutsatser av utvärderingar.

Förslag till ny utvärderingsmyndighet

I den proposition som följde på Globkoms betänkande föreslog regeringen en självständig funktion för utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet (Prop. 2002/03:122).

I propositionen betonade regeringen utvärderingens centrala roll i mål- och resultatstyrningen. Politiken för global utveckling borde utvärderas löpande i alla dess delar, menade man. Till viss del borde detta ske genom interna utvärderingar inom verksamheten så att kunskap om framgångsrika och mindre framgångsrika metoder återfördes till verksamheten. För att ytterligare stärka och öka trovärdigheten i utvärderingsarbetet behövde dock utvärderingar dessutom genomföras av en i förhållande till verksamheten oberoende aktör. Denna självständiga funktion skulle ha i uppgift att granska och göra strategiska analyser, och vara tydligt skild från den verksamhet som granskades och analyserades. Regeringen gav en utredare i uppdrag att överväga och lämna förslag på lämpliga former för utvärderingsfunktionen. I uppdraget ingick att analysera och föreslå vilken närmare inriktning den blivande utvärderingsfunktionen skulle ha med särskild hänsyn till behoven hos regering och riksdag.

I juni 2004 lämnade utredaren över sin rapport till regeringen (Molander 2004). Förslaget blev en självständig utvärderingsmyndighet, fristående från både Regeringskansliet och biståndsmyndigheten och med en nära anknytning till forskningsvärlden. Myndigheten skulle själv producera analyser och utvärderingar, inte bara beställa av andra, och verksamheten skulle ha två huvudkomponenter, en som fokuserade på utvecklingssamarbetet, dess förutsättningar och resultat och en som analyserade policybildningen, både i Sverige och i relevanta

organisationer och länder. För att säkra myndighetens ekonomiska självständighet föreslogs myndighetens finansiering bli proportionell mot biståndsramen. Uppdrag skulle myndigheten bara ta i den mån de överensstämde med den instruktionsreglerade uppgiften och inte hotade myndighetens självständiga ställning, och de skulle då finansieras i särskild ordning. Utredaren betonade att utvärdering var en forskningsnära verksamhet. Den nya myndigheten borde därför samlokaliseras med ett universitet, förslagsvis i Göteborg där det fanns en stark national-ekonomisk forskningsmiljö med inriktning mot utvecklings-ekonomi.

Riktigt så blev det emellertid inte. När Institutet för utvärdering av utvecklingssamarbete (SADEV) slog upp sina portar den 1 januari 2006 var det som en konsekvens av Försvarmaktens omställning och påföljande omlokaliseringar av statliga arbetstillfällen inte i Göteborg, utan i Karlstad.

Myndigheten för kulturanalys

En åldrad kulturpolitik

I juni 2007 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté för att se över kulturpolitikens inriktning och arbetsformer. Kulturpolitiken var enligt regeringen präglad av de förhållanden och det synsätt som rådde i mitten av 1970-talet då den samlade kulturpolitiken först formulerades. Trots att stora samhällsförändringar hade skett sedan dess, hade inte någon avgörande förändring skett när det gällde kulturpolitiken. Kulturpolitiken borde följa, spegla och bidra till samhällsutvecklingen, menade regeringen. Det fanns därför ett stort behov av att göra en bred översyn av politikens inriktning och arbetsformer.

En aspekt som regeringen lyfte fram i utredningsdirektiven var behovet av att i ökad utsträckning grunda statliga insatser på överväganden om olika handlingsvägar för att uppnå de politiska prioriteringarna. Detta förutsatte i sin tur en utökad uppföljning och utvärdering på området. En av kommitténs uppgifter var att pröva om den rådande ansvars- och arbetsfördelningen mellan kulturmyndigheterna när det gällde hur de arbetade med uppföljning och utvärdering var ändamålsenlig eller om det borde ske förändringar (Dir. 2007:99).

Utvärdering nedprioriterat

Innan Kulturutredningen var färdig med sitt arbete kom ytterligare kritik av bristen på uppföljning och utvärdering inom kulturområdet, denna gång från Riksrevisionen som granskat bidragsgivningen från Konstnärsnämnden och Statens kulturråd. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att myndigheterna inte prioriterade uppföljning och utvärdering och att det i stort sett saknades aktuella studier av bidragsgivningens betydelse för kulturlivet och den konstnärliga verksamheten. De granskade myndigheterna anförde å sin sida att de saknade resurser för att

följa upp och utvärdera hur bidragen fungerade relativt de angivna målen för verksamheten. Enligt företrädare för myndigheterna förekom också inom kulturvärlden uppfattningen att resurser lagda på utvärdering var resurser stulna från kulturen (Riksrevisionen 2008:14).

Kulturutredningen föreslår nytt Kulturråd

När Kulturutredningen lämnade sitt betänkande i februari 2009 lyfte den fram regeringens behov av ett bättre fakтамässigt stöd för att styra och utveckla kulturpolitiken. Statliga myndigheter och institutioner hade ett tydligt ansvar att omsätta de av utredningen föreslagna kulturpolitiska målen i verksamheten och med det följde att de också skulle komma att behöva utveckla sin kapacitet för uppföljning och utvärdering.

Kulturutredningen föreslog en ny myndighetsstruktur där staten styrningsmässigt och organisatoriskt skulle skilja mellan två huvudtyper av institutioner och myndigheter. Å ena sidan kulturproducerande verksamheter – dit utredningen hänförde institutionerna inom scenkonstområdet samt de flesta museerna – och å andra sidan verksamheter med förvaltningsuppdrag, bl.a. Statens kulturråd, Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet. Myndigheterna med förvaltningsuppdrag skulle i sin tur grupperas eller slås samman i tre olika s.k. sfärer och Kulturrådet skulle få en koordinerande roll.

Förvaltningsmyndigheterna skulle ha ett ansvar för att följa och värdera utvecklingen inom sina respektive områden och förse regeringen med löpande underlag. De skulle även kunna ge underlag till mer frekventa översyner av kulturpolitiken. Även kulturinstitutionerna behövde enligt utredningen utveckla sin uppföljning och utvärdering för att bättre redovisa och återrapportera till regeringen.

Kulturrådet i sin nya roll skulle inte vara överordnat förvaltningsmyndigheterna, utan komplettera dessa. Det behövdes enligt Kulturutredningen en fristående granskning och värdering av de sfäransvariga myndigheternas verksamheter och det nya

Kulturrådet skulle få ansvaret för samlade uppföljningar och utvärderingar. Även om Kulturrådet redan tidigare haft i uppdrag att genomföra utvärderingar, hade uppgiften fått stryka på foten för den omfattande handläggningen av bidragsärenden. Nu skulle uppgiften få en annan tyngd och bredd. Utredningen hänvisade också till utvecklingen på andra politikområden där det bildats särskilda myndigheter med uppgift att följa och värdera utvecklingen. Det fanns enligt utredningen inget skäl till att kulturpolitiken skulle avvika från denna tydliga trend inom statsförvaltningen. Tvärtom menade utredningen att den visat på att politiken hade behov av, men inte tillräcklig tillgång till, underlag, analyser, utvärdering och perspektivstudier för beslut om vägval och inriktning (SOU 2009:16)

Regeringen föreslår utvärderingsmyndighet

När regeringen i september 2009 lämnade sin kulturproposition valde den att inte föreslå en så omfattande omstrukturering av myndighetsstrukturen som den som Kulturutredningen föreslagit. En sådan strukturomvandling skulle vara både resurs- och tidskrävande och det fanns enligt regeringen risk för att detta skulle gå ut över verksamheterna. Många av de samverkansfördelar och effektivitetsvinster som utredningen utmålade borde i stället kunna uppnås genom ett utvecklat och utökat samarbete mellan myndigheterna (Prop. 2009/10:3).

Likt Kulturutredningen menade dock regeringen att det var viktigt att förstärka oberoende analys och uppföljning inom kulturområdet. Även om flera av kulturområdets centrala myndigheter hade till uppgift att antingen följa upp, utvärdera eller utöva tillsyn inom sina respektive områden, saknades det en fristående myndighet med ett övergripande ansvar för analys av hela kulturområdet.

Regeringen refererade Förvaltningskommitténs resonemang om att det inom alla områden borde finnas funktioner för att dels genomföra verksamheten, dels utvärdera resultaten och att dessa typer av funktioner borde vara organisatoriskt åtskilda. Eftersom kulturområdet var ett av de områden som helt saknade fri-

stående utvärderingsmyndigheter, föreslog nu regeringen att en sådan skulle bildas. Det var enligt regeringen viktigt att upprätta en självständig analysmyndighet inom kulturområdet som kunde följa upp kulturpolitikens effekter och göra bedömningar och analyser av hur resultaten av den förda politiken förhöll sig till de kulturpolitiska målen.

Ansvar för uppföljning av bidragsgivning och konstnärliga och kulturella insatser skulle fortsatt ligga hos den utförande eller beslutande myndigheten eller institutionen. Den nya myndighetens uppgift skulle i stället vara att analysera det samlade utfallet av de kulturpolitiska insatserna och lämna förslag till regeringen om vilka eventuella ändringar i regeringens politik som detta kan föranleda. Att den nya analysmyndigheten hade en fristående roll i förhållande till den bidragsgivning och konstnärliga verksamhet som bedrevs i offentlig regi var enligt regeringen av högsta vikt.

Myndigheten för kulturanalys tar form

Inom Kulturdepartementet tog man fram en promemoria där den närmare inriktningen på den föreslagna myndigheten för utvärdering och analys beskrevs (Kulturdepartementet 2010). Grunderna för den nya myndigheten var redan givna: Myndigheten skulle förse regeringen med underlag, den skulle vara organisatoriskt skild från bidragsgivning och konstnärlig verksamhet och den skulle arbeta med det samlade utfallet av de kulturpolitiska insatserna i förhållande till de nationella kulturpolitiska målen. På längre sikt borde myndigheten också få ansvaret för statistiken inom kulturområdet. Hur myndigheten skulle organiseras och styras var däremot inte klart. Med ledning av Styretredningens och Förvaltningskommitténs betänkanden samt genom att titta på befintliga utvärderingsresurser inom kulturområdet och hur utvärderingsmyndigheter på andra politikområden hade utformats skissade departementet på den nya myndigheten.

I linje med de nyligen inrättade Trafikanalys och Tillväxtanalys, föreslogs myndigheten få namnet Myndigheten för kultur-

analys. Myndighetens huvudsakliga uppgift skulle vara att, med utgångspunkt i de kulturpolitiska målen, utvärdera, analysera och redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom kulturområdet. Inom sitt ansvarsområde skulle den nya myndigheten bistå regeringen med underlag och rekommendationer som kunde ligga till grund för omprövningar av politiken.

I promemorian beskrevs också ett antal mer preciserade långsiktiga uppdrag. Myndigheten skulle

- bedriva omvärldsbevakning och följa den internationella utvecklingen på kulturområdet,
- analysera och utvärdera kulturlivets samlade finansiering och utvecklingen inom andra sektorer med betydelse för kulturlivet i Sverige,
- långsiktigt analysera och utvärdera effekterna av den nya kultursamverkansmodellen,
- följa forskningen inom kulturområdet, såväl nationellt som internationellt, och beställa och analysera relevanta studier och underlag,
- analysera och utvärdera utvecklingen när det gällde mångfald, tillgänglighet och jämställdhet på kulturområdet, samt
- sprida kunskap om och främja utvecklingen av utvärderings- och analysmetoder inom sitt verksamhetsområde.

Även om regeringen skulle ha möjlighet att lägga mer kortsiktiga uppdrag på myndigheten, rekommenderade promemorian avhållsamhet och argumenterade för vikten av att myndigheten fick utrymme att ta egna initiativ. Ett sådant förhållningssätt rimmade bättre med den minskade detaljstyrning som präglat kulturpolitiken under senare år.

Bidragsgivande myndigheter skulle även fortsatt ha ansvar för löpande uppföljning av hur bidragen användes. De myndigheter som sedan tidigare haft ett ansvar för tillsyn, överinseende eller

nationell överblick på sina respektive områden skulle också behålla detta ansvar. De utvärderingsuppdrag av mer övergripande karaktär som nu låg på Kulturrådet respektive Riksantikvarieämbetet föreslogs däremot föras över till den nya myndigheten (Kulturdepartementet 2010).

Regeringen gav i augusti 2010 en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av Myndigheten för kulturanalys med sikte på att inrätta myndigheten den 1 april 2011 (Dir. 2010:81 och Dir. 2010:136).

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Ökad fokus på utvärdering av tillväxtpolitiska satsningar

Våren 2000 konstaterade regeringen att kunskapsunderlaget för närings-, innovations- och regionalpolitiken behövde förstärkas. I den alltmer globaliserade värld som man såg växa fram var det enligt regeringen avgörande för en god utveckling och stark konkurrenskraft att Sverige förmådde generera och tillgodogöra sig kunskap och omsätta den i strukturer, produkter, tjänster och processer som nyttiggjordes av näringsliv och övriga delar av samhället (Prop. 1999/2000:71).

Regeringens uttalade ambition var att i ökad utsträckning säkerställa att politikutformningen baserades på erfarenhet. Insatserna för utvärdering behövde därför stärkas. Att regelbundet utvärdera insatser var viktigt både för att säkerställa kunskaps- och lärandeprocessen och för ett effektivt användande av statliga resurser. Det fanns emellertid bristande tillgång på tvärsektoriella och övergripande analyser med relevans för närings-, innovations-, och regionalpolitiken. Som komplement till myndigheternas analysverksamhet, som syftade till att stödja utformningen av den egna verksamheten, såg regeringen därför ett behov av en samlad analysfunktion med mer övergripande ansvarsområden.

Förslaget var en ny myndighet för analyser med tillväxtinriktning, omvärldsbevakning och övergripande utvärderingar. Regeringen pekade också på vikten av förbättrad beställar- och mottagarkapacitet hos myndigheterna och regeringen.

Förslaget om en ny myndighet vann gehör i riksdagen och efter att en särskild utredare lämnat preciserade förslag till ansvarsområde, organisation och arbetsformer inrättades den nya analys-

myndigheten, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), i januari 2001. I samma veva inrättades också en ny FoU-myndighet, Verket för innovationssystem (VINNOVA), som tog över vissa uppgifter från Verket för näringslivsutveckling (Nutek).

I ITPS samlades analysresurser från delar av det tidigare Nutek, Statens institut för regionalforskning (som lades ned) och Sveriges tekniska attachéer, vars utlandskontor fördes över till ITPS. Enligt sin instruktion skulle ITPS utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att bl.a.

- genomföra analyser av den ekonomiska utvecklingen som underlag för närings- och innovationspolitiken samt den regionala utvecklingspolitiken,
- granska och förmedla kunskap om den internationella utvecklingen,
- initiera, beställa och genomföra utvärderingar av närings- och innovationspolitiskt motiverade åtgärder samt åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken, och
- tillhandahålla statistik för forskare och utredare

I myndighetens uppdrag ingick också att sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina studier, analyser och utvärderingar till myndigheter och andra som arbetar inom närliggande områden, samt att ansvara för utlandsbaserad omvärldsbevakning i samråd med berörda aktörer (förordning 2000:1133 om instruktion för Institutet för tillväxtpolitiska studier).

Myndigheterna på tillväxtområdet ses över

Det dröjde dock inte så länge innan myndigheterna på tillväxtområdet stod under översyn igen. En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet fick under 2007 i uppdrag att göra en översyn av Nutek, ITPS och Glesbygdverket. Gruppens uppgift var att utreda och ge förslag på konkreta åtgärder som kunde bidra till att

effektivisera myndighetsstrukturen inom näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. Syftet var att skapa en effektiv myndighetsstruktur där verksamheterna som bedrevs motsvarade regeringens behov, både vad gällde operativt och kunskapsmässigt stöd inom näringspolitiken (Näringsdepartementet 2007-08-28).

Med utgångspunkt i den inriktning mot privatisering och regionalisering som regeringen uttryckt i olika sammanhang blev arbetsgruppens förslag att de tre myndigheterna skulle bli två: en genomförande myndighet och en utvärderande myndighet.

Den utvärderande myndigheten borde enligt arbetsgruppen få ett mer renodlat utvärderingsuppdrag än ITPS. Omfattningen av de generella analyserna borde minska och omvärldsbevakningen få en snävare inriktning mot politiska åtgärder i utlandet av svenskt intresse. Fokus för utvärderingarna borde samtidigt vidgas till att omfatta alla faktorer som påverkade näringslivets utveckling. Som det var nu, analyserades inte den övergripande frågan om vad som drev eller hindrade strukturomvandling av någon myndighet och ingen anknöt heller till teorier om hur regelverken för ägande, finansiering, FoU osv. formade ekonomins inriktning och funktionssätt.

Alternativet att förlita sig helt på upphandling av utvärdering förkastades av arbetsgruppen. Även om det gick att upphandla specifika analyser och utvärderingar så fanns risken att ständig upphandling skulle leda till sämre kvalitet i utvärderingarna. För bra utvärderingar krävdes goda metodkunskaper, sakkunskaper samt insikter om politikens förutsättningar. Enligt arbetsgruppen var det därför nödvändigt med en kritisk massa av uppdrag och kompetens. Det fanns också andra skäl till att analysuppgiften även fortsatt borde vara en myndighetsuppgift. Dels var analys och utvärdering en del av den statliga styrningen, dels borde det kunskapsunderlag som analyserna genererade vara tillgängligt för alla. En offentlig aktör borgade också för objektivitet och trovärdighet.

Ny myndighetsstruktur med renodlad utvärderingsmyndighet

I linje med arbetsgruppens förslag, föreslog regeringen i den proposition som lämnades samma år (Prop. 2007/08:78) att Nutek, ITPS och Glesbygdsverket skulle avvecklas. I stället skulle två nya myndigheter inrättas för att stärka hållbar tillväxt i företag och ökad regional konkurrenskraft respektive tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Förändringarna skulle enligt regeringen ses som en del i effektiviseringen av statsförvaltningen. Genom att skapa en tydlig och överskådlig myndighetsstruktur med klara ansvarsförhållanden skulle förutsättningar ges för att i samverkan och på bästa möjliga sätt bidra till att uppfylla målen för näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Beslutet att avveckla tre myndigheter för att inrätta två nya med delvis samma uppgifter motiverades med att erfarenheter från tidigare förändringar av myndighetsstrukturer visade att högre effektivitet, större möjlighet till förnyelse och tydlighet kunde uppnås genom att lägga ned befintliga myndigheter och inrätta nya.

I propositionen betonade regeringen betydelsen av ett breddat kunskapsunderlag till stöd för utvecklingen av politiken. För att regeringen skulle kunna driva en politik som främjade tillväxt i alla delar av landet behövdes kunskapsunderlag som gav en förståelse för vad som påverkade, hindrade eller främjade uppnåendet av politikens målsättning.

Utvärderingsinsatserna behövde därför förstärkas. För att säkerställa oberoende från den operativa verksamheten skulle utvärderingsfunktionen, liksom tidigare ITPS, organiseras i en separat myndighet. Den nya myndigheten borde få ett samlat ansvar för tillväxtpolitiska utvärderingar av åtgärder och analyser av förutsättningar för företagens tillväxt och regioners utvecklingskraft i alla delar av landet.

Myndigheten skulle, utifrån ett mångdisciplinärt arbetssätt, vara regeringens utvärderings- och analysorgan när det gäller tillväxtpolitiska frågor. I huvudsak skulle den arbeta på uppdrag

från regeringen och därmed endast i begränsad omfattning bedriva egeninitierad verksamhet. Kunskapsunderlag och förslag skulle vara policyrelevanta och tillämpbara i politikutvecklingen.

Propositionen bifölls av riksdagen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) inrättades den 1 april 2009.

Myndigheten för vårdanalys

Planer på oberoende granskning lanseras

Hösten 2006 deklarerade den nyvalda regeringen att trygghet, tillgänglighet och en helhetssyn på patientens behov skulle prioriteras i hela vårdkedjan. Patienternas valfrihet skulle öka och patienten skulle ha rätt att välja såväl läkare, vårdenhet som tidpunkt för behandling. Vården skulle samtidigt tillföras resurser så att vårdköerna kunde betas av och vårdgarantin börja fungera. Öppna kvalitetsjämförelser med rapportskyldighet skulle införas för vårdenheter och äldreboenden och en oberoende granskningsmyndighet skulle inrättas (regeringsförklaring 2006). Hur en sådan granskningsfunktion skulle se ut och vad den skulle ha för uppgifter preciserades emellertid inte.

Den statliga styrningen och uppföljningen av hälso- och sjukvården intresserade också den statliga Ansvarskommittén som några månader senare, i februari 2007, lämnade sitt betänkande. Kommittén förordade en renodling av styrningen med fokus på kunskapsstyrning för att nå det övergripande målet om en vård på lika villkor för hela befolkningen. Som det var nu, fanns det stora brister i likvärdigheten vilket enligt kommittén inte var försvarbart ur ett medborgarperspektiv.

En ökad statlig tonvikt på kunskapsstyrning förutsatte dock enligt kommittén en mer systematisk uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvården på nationell nivå. Ett problem i detta sammanhang var att strukturerna som stödde kunskapsstyrningen var otillräckliga för behoven. Staten var beroende av en rad andra aktörer för att kunna bedöma i vilken utsträckning huvudmännen levde upp till kraven i gällande regelverk och vilket genomslag kunskapsstyrningen fick. Effekten av den statliga styrningen blev därigenom svår att mäta. Kommittén menade därför att den statliga uppföljningen behövde förstär-

kas. Det var angeläget att staten fick ökade möjligheter att följa upp och utvärdera hälso- och sjukvårdens kvalitet och resultat och regeringen borde låta utreda hur en sådan utveckling kunde möjliggöras. En stärkt statlig uppföljning skulle även innebära att medborgarnas förutsättning för insyn i hälso- och sjukvården skulle öka och att frågor om effektivitet, kvalitet, tillgänglighet och andra indikatorer av medborgarintresse kunde bli mer fullständigt belysta.

Stort och skiftande informationsbehov

I budgetpropositionen för 2009 återkom regeringen till planerna på en ny granskningsmyndighet. De regionala skillnaderna inom hälso- och sjukvården när det gällde behandlingsmetoder, resultat och prestationer visade enligt regeringen att det fanns stora förbättringsmöjligheter. Öppna jämförelser var en viktig komponent för att tillhandahålla underlag för medborgare och patienter att välja vårdgivare, underlag för policybeslut och oberoende granskning, samt underlag till fördjupade analyser och jämförelser som stimulerade vården att förbättra kvaliteten och effektiviteten. Regeringen hade därför initierat ett arbete med att utforma en nationell strategi för kvalitetsutveckling genom öppna jämförelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Arbetet bedrevs i samverkan mellan Socialdepartementet, Socialstyrelsen, SKL och Vårdföretagarna.

Det var dock inte tillräckligt att enbart följa upp och jämföra vårdens prestationer. Kvalitet och resultat måste också analyseras och kunskapen tas tillvara på ett systematiskt sätt och leda till förbättrad kvalitet, effektivitet och tillgänglighet. Satsningen på öppna jämförelser var därför en viktig del i ett större reformpaket som syftade till att stärka patientens ställning. Bildandet av en strukturellt fristående och oberoende granskningsfunktion av hälso- och sjukvården var i detta sammanhang ett sätt att ytterligare förstärka arbetet med öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens effektivitet och kvalitet (Prop. 2008/09:1).

I mars 2009 tillsatte socialministern en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att föreslå formerna och defi-

niera uppgiften för en oberoende och strukturellt fristående granskningsfunktion för hälso- och sjukvården och socialtjänsten (Socialdepartementet 2009-03-30). I budgetpropositionen som lades samma höst utvecklade regeringen den planerade granskningsfunktionens roll. Utgångspunkten var att den nationella överblicken över hälso- och sjukvårdens resultat och prestationer måste bli bättre. I och med de ökade möjligheterna att välja vårdgivare hade *patienternas* behov av information om hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet ökat. Sådan information var enligt regeringen nödvändig för att kunna stärka patientens ställning inom hälso- och sjukvården. De *politiska beslutsfattarnas* behov handlade om att kunna följa upp hälso- och sjukvårdens systemeffektivitet, särskilt avseende konsekvenserna av genomförda reformer. Sist men inte minst var *medborgarna och skattebetalarna* berättigade till information om hur väl skattemedlen användes för att främja hälsa. Med anledning av detta ansåg regeringen att inrättandet av en oberoende granskningsfunktion var en viktig och prioriterad fråga (Prop. 2009/10:1).

Förslaget: En oberoende granskare med patientperspektiv

I februari 2010 lämnade arbetsgruppen sitt förslag i form av en departementspromemoria (Ds. 2010:3).

En av arbetsgruppens utgångspunkter var att det i ett vårdssystem med decentraliserat ansvar fanns ett intresse från statens sida av att på nationell nivå försöka utjämna påtagliga regionala och lokala skillnader i vårdutbud och vårdkvalitet. Det statliga mandatet stammade från de av riksdagen fastställda målen för hälso- och sjukvården – en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Arbetsgruppens slutsats var att det fanns behov av att förstärka de nationella resurserna för systematisk uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, särskilt med tanke på kunskap och information riktad till medborgarna. Det rädde brist på information om kvaliteten i vård och omsorg som konsumenterna kunde använda för att välja vårdgivare. Det

saknades också nationella mekanismer för djupare kvalitetsanalyser utifrån de data som redan fanns. Trots att framtagning och redovisning av kvalitetsinformation riktad till patienter och medborgare hade uppmärksammats av flera instanser, hade verksamheten inte nått en sådan omfattning, kvalitet eller objektivitet att patienterna kunde dra någon större nytta av informationen. Det fanns därmed behov av och utrymme för en statlig satsning.

Uppföljning och utvärdering av ändringar och reformer på hälso- och sjukvårdssystemets makronivå var ett annat område som var eftersatt. För att utveckla informationen till både skattebetalare och beslutsfattare såg arbetsgruppen ett behov av också en sådan satsning från statens sida.

Den lösning som arbetsgruppen förordade var en statlig myndighet med så stora möjligheter till oberoende verksamhet som möjligt. Huvudmålsättningen för myndigheten skulle vara att följa upp, utvärdera och redovisa förhållanden inom hälso- och sjukvård och socialtjänst särskilt med fokus på verksamhetens kvalitet och systemeffektivitet.

På en generell nivå syftade förslaget att inrätta en ny myndighet till en renodling av rollerna och ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan olika nationella aktörer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förstärkning av patientens ställning samt allmän demokratisering av vård genom ökad transparens och kunskap var ytterligare målsättningar.

En fristående analysmyndighet bildas

I maj 2010 fattade så regeringen beslut om att inrätta Myndigheten för vårdanalys (Dir. 2010:58).

Regeringen såg flera problem med den befintliga uppföljning på hälso- och sjukvårdsområdet som motiverade en ny myndighet. Dels utgick inte uppföljningen från patienternas eller medborgarnas perspektiv, dels utfördes den av organisationer som inte var oberoende i förhållande till vårdgivarna och de organisa-

tioner som ansvarade för att genomföra regeringens satsningar och reformer.

Ett av regeringens mål med den nya myndigheten var därför att stärka patienternas och medborgarnas ställning och inflytande. Den nya myndigheten skulle dessutom vara oberoende, vilket innebar att den kunde granska hela hälso- och sjukvårdssystemet, däribland myndigheternas arbete. Den skulle inte stå i beroendeförhållande till vare sig vårdgivarna, intresseorganisationer eller andra intressenter.

Myndigheten skulle utifrån patienters och medborgares perspektiv öppet utvärdera och analysera såväl offentligt som privat finansierad hälso- och sjukvård, inklusive tandvård. Den skulle redovisa förhållanden inom hälso- och sjukvården, särskilt verksamhetens kvalitet och effektivitet. Den skulle också utvärdera effekterna av regeringens reformer och satsningar på området. En viktig uppgift var att presentera resultatet av sitt arbete på ett lättillgängligt sätt. Myndighetens verksamhet skulle även bestå av vissa områden inom socialtjänsten. Det gällde områden som låg i gränssnittet mellan vård och omsorg, ex. missbruksområdet eller kommunens vård och omsorg av äldre.

Myndigheten för vårdanalys inrättades den 1 januari 2011.

Statens beredning för medicinsk utvärdering

Ring in det bästa, ring ut det sämre!

I mars 1985 anordnade regeringen en konferens om den medicinska teknologins roll i framtidens hälso- och sjukvård. Syftet var att belysa metoder och organisatoriska former för utvärdering av medicinskt handlande samt att diskutera hur förbättrad kunskap om olika medicinska metoders värde kunde göras mer tillgängliga. Senare samma vår tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet för att utarbeta förslag om en nationell samordning av utvärdering av medicinska metoder. Detta var det första steget till det som vi idag känner som Statens beredning för medicinsk utvärdering.

Arbetsgruppen konstaterade i sin rapport att kostnaderna för sjukvården hela tiden ökade. En av orsakerna till detta ansåg man vara att nya medicinska teknologier tenderade att blir tillägg till existerande arsenal i stället för att ersätta föråldrade och mer kostnadskrävande metoder. Detta berodde dels på att det var svårt att etablera och sprida nya värdefulla metoder, dels på att existerande metoder inte utsattes för rannsakan och utmönstring. Bristen på utvärdering av befintliga och nya metoder medförde en trögrörlig resursallokering med vårdköer och medföljande samhällsekonomiska konsekvenser som följde.

Arbetsgruppen menade att ett rationellt utnyttjande av givna resurser för sjukvård, hälsovård och socialvård förutsatte en metodik för utsortering av föråldrade metoder när nya tillkom. Genom utvärdering av medicinska metoder kunde ett samlat underlag skapas för val av metod med hänsyn tagen till nytta och säkerhet samt ekonomiska och sociala konsekvenser och rättvisesynpunkter. En sådan kontinuerlig bevakning och värdering av metoder ur medicinsk och ekonomisk synvinkel skulle medföra både humanitära och nationalekonomiska vinster.

Den medicinska utvecklingsprocessen varken kunde eller borde emellertid styras genom reglering. Arbetsgruppen förordade i stället en väg där ett effektivt medicinskt ledningsarbete skulle underlättas genom tillgång till kunskapsunderlag av hög vetenskaplig kvalitet.

Den snabba utvecklingen krävde emellertid prioriteringar från en mer samlad kunskapsbas än den som redan fanns. Även om det pågick arbete inom området på olika håll, t.ex. inom vissa landsting och statliga myndigheter, saknades det en resurs på det nationella planet som kunde ansvara för hela frågan i ett samlat perspektiv och som hade den kompetens och tyngd som var nödvändig för att få läkare och beslutsfattare inom hälso- och sjukvården engagerade och villiga att respektera gjorda utvärderingar. Befintliga organisationer hade olika kompetens och intresseinriktning och ingen kunde enligt arbetsgruppen ta på sig en samordningsuppgift utan resursförstärkning. Eftersom konsensus var en förutsättning för att få genomslag och det var en fördel om arbetet kunde ske utan konkurrens från annan verksamhet blev arbetsgruppens förslag att regeringen under Socialdepartementet skulle inrätta ett fristående nationellt organ för utvärdering av medicinskt handlande. Det övergripande syftet skulle vara att ge underlag för beslut som ledde till god sjukvårdskvalitet och jämlikhet i tillgång till effektiv teknologi i hela landet.

Det nationella organet föreslogs bland annat få i uppgift att

-
- identifiera nya och etablerade medicinska metoder i behov av utvärdering,
 - på vetenskapligt underlag utforma synteser av värdet av olika teknologier ur såväl medicinska och humanitära som sociala och samhällsekonomiska ståndpunkter,
 - sammanställa kunskapsunderlaget på ett lättillgängligt språk och med olika detaljeringsnivå för beslutsfattare inom både staten, landstingen, och den praktiska hälso- och sjukvården,

- utarbeta strategier för införande eller avveckling av medicinska metoder,
 - sprida information om uppnådda resultat.
-

Däremot skulle samordningsorganet inte bedriva någon egen forskning (Socialdepartementet 1986–06–06).

I enlighet med arbetsgruppens förslag beslutade regeringen i juni 1987 att tillkalla en beredning, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU), med ställningen av myndighet inom Regeringskansliet, för att samordna utvärdering av medicinsk metodik. Arbetet skulle tills vidare bedrivas i form av en brett sammansatt beredningsgrupp med ledamöter från bl.a. Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Landstingsförbundet, Sjukvårdens- och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri), Medicinska forskningsrådet, Svenska läkaresällskapet och Sveriges Läkarförbund. Efter tre år skulle verksamheten utvärderas (Regeringsbeslut 1987-06-18).

SBU blir fristående myndighet

Den särskilde utredare som utvärderade beredningens verksamhet de första tre åren konstaterade att utvärdering av medicinsk utvärdering som underlag för effektivisering och rationalisering var ett viktigt och strategiskt styrmedel i sjukvården. De rapporter som SBU hittills hade lämnat bedömdes hålla hög vetenskaplig kvalitet och verksamheten ansågs också ha fått så fasta former att det inte längre behövdes något aktivt stöd från Regeringskansliet. Eftersom ett gott förtroendekapital var en förutsättning för SBU:s verksamhet fick de slutsatser som SBU formulerade inte utsättas för risken av att misstänkas vara påverkade av någon enskild organisations särintresse. Utredaren såg därför inte några möjligheter att samordna eller integrera SBU med någon annan organisation. I stället förordades att SBU skulle bli en egen fristående myndighet under Socialdepartementet. En i förhållande till centrala partsintressen neutral organisation med vetenskaplig och organisatorisk integritet bedöm-

des ha bäst förutsättningar att samordna central, regional och lokal utvärderingskompetens (SOU 1991:6).

I budgetpropositionen för 1992 aviserade regeringen att SBU skulle ombildas till en fristående myndighet.

Trafikanalys

Problem med planeringen

När Trafikverksutredningen under 2008 granskade den statliga infrastrukturplaneringen fann man många brister. Planeringssystemet var överlastat och byråkratiskt, planeringen hade svag legitimitet, formerna för det politiska inflytandet var otydliga, processen alltför utdragen i tiden och oförmögen att hantera förändringar i omvärlden (SOU 2009:31).

Utredningen konstaterade att regeringar under årens lopp sökt finna olika lösningar för att få till stånd ett effektivare planerings- och beslutssystem för den offentliga transportpolitiken. Den starka roll som trafikverken spelade i den strategiska planeringen hade man sökt balansera och kontrollera genom olika organisatoriska lösningar. Transportrådet, Delegationen för prognos och utvecklingsverksamhet (DPU) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) var några exempel. SIKA fanns fortfarande kvar som myndighet och aktör i planeringen men hade enligt utredningen successivt fått en allt mindre roll i systemet inte bara formellt från en samordnande till en rådgivande roll utan också i praktiken.

Som läget nu var, gjordes inga systematiska uppföljningar, analyser och utvärderingar av planer och genomförda åtgärder för att öka kunskapen om effektsamband eller för att kunna utkräva ansvar. De modeller och metoder som användes i planeringen underhölls och utvecklades inte kontinuerligt. De roller som olika aktörer hade i planeringen var inte tydliggjorda och vissa uppgifter hade ingen tydlig organisatorisk företrädare. De olika försök i planeringen (myndighetslösningar, delegationslösningar, parlamentarisk förankring) som gjorts under årens lopp hade inte fungerat. Styrkeförhållandena mellan olika funktioner

och aktörer i planeringen var ojämn bland annat till följd av ett stort informations- och kunskapsövertag hos trafikverken.

Den gällande inriktningsplaneringen utgick i betydande utsträckning från en omfattande preliminär beräkning av lönsamheten av olika åtgärder. Transportsystemens roll som medel för att nå andra primära mål i samhället (klimatfrågan, tillväxt, regional utveckling, etc.) var emellertid otydlig, menade utredningen. Målbilden för transportsystemen och transportsystemet som helhet var också otydligt formulerad. I stället borde enligt Trafikverksutredningens uppfattning uppföljningen av funktionaliteten i de olika transportssystemen och dess förmåga att lösa väsentliga transport- och trafikproblem vara utgångspunkten.

Mer utvärdering del av lösningen

Trafikutredningens svar på de problem som den iakttagit var en ny planeringsansats och en ny, trafikslagsövergripande, myndighetsstruktur.

Ett antal riktlinjer borde enligt utredningen ligga till grund för det framtida planeringssystemet:

-
- Bättre former för det politiska inflytandet
 - Tydligare inriktning och målbild
 - Planering för att hantera utmaningar
 - Kalkyler för effektivt beslutsfattande
 - Mer av uppföljning för lärande
 - Mer av ansvarsutkrävande
 - Skapa god beredskap inför framtida utvecklingar och händelser
-

Den hittillsvarande långsiktiga planeringen hade bland annat kännetecknats av brister i uppföljningen. De långsiktiga planerna följdes inte upp alls av dem som fastställde dem. Genom

brister i uppföljningen fanns heller ingen konsekvent genomförd analys och utvärdering av fastställda planer. SIKAs hade visserligen i uppdrag att granska planer och säkerställa kvaliteten och regeringen anlidade utomstående konsulter för att granska delar av förslagen. Det saknades emellertid en fristående utvärderingsfunktion kopplad till den långsiktiga planeringen, till förslagen till planer och till uppföljningen av planerna med avseende på direktiven och målen för planeringen. Det fanns behov av en så kallad "second opinion" i beredningen av inkommande planförslag i Regeringskansliet.

I utredningens förslag till ny myndighetsstruktur ingick därför, förutom en sammanslagning av Vägverket och Banverket till ett nytt trafikslagsövergripande Trafikverk, även en fristående utvärderings- och analysfunktion.

Utredningen såg tre olika typer av utvärderingsbehov:

- Granskning och kvalitetsskattning av myndigheternas beslutsunderlag
- Utvärdering av implementeringen av olika åtgärder
- Utvärdering av olika åtgärders effekter

En funktion som granskade och utvärderade beslutsunderlag hade enligt utredningen två syften. Dels kunde vetskapen om granskning ha en kvalitetshöjande effekt i sig, dels kunde beslutsfattaren få en uppfattning om den faktiska kvaliteten på underlaget och därmed indikationer på hur det kunde användas, vilket borde resultera i bättre beslut.

Genom en självständig utvärderingsfunktion skulle också myndighetsnivåns informationsövertag minska och balans skapas mellan olika parter. Utredningens intryck var att regeringsföreträdare under modern tid känt sig obekväma när beslut skulle tas om hur resurser skulle fördelas. En bidragande orsak till detta var en inte oväsentlig osäkerhet kring kvaliteten på be-

slutsunderlaget. Den genomgång av propositioner som utredningen genomfört visade på detta förhållande.

Vidare pekade utredningen på att åtgärder som vidtogs i infrastrukturen eller på andra sätt i transportsystemet ofta var lätta att ta till sig och förstå. Men åtgärdernas effekter var däremot ofta relativt komplexa, i synnerhet för åtgärder som innebar större förändringar i transportsystemet. Hur åtgärderna genomfördes kunde också ha betydelse för livscykelkostnaden, anläggningsmarknadens funktionssätt etc. Mot denna bakgrund var det viktigt att det som faktiskt beslutades också följdes upp och granskades. Även för utvärderingar av faktiska åtgärder spådde utredningen en dubbel effekt. För det första att vetskapen om utvärdering skulle påverka beteendet. För det andra att utvärderingen skulle leda till kunskapsåterföring (SOU 2009:31).

En ny utvärderingsmyndighet bildas

I linje med Trafikverksutredningens betänkande beslutade regeringen i september 2009 om inrättande av två nya myndigheter, Trafikverket (Dir. 2009:75) och Trafikanalys (Dir. 2009:76). Syftet med organisationsförändringarna var enligt regeringen att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för att arbeta med utvecklingen av transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Trafikanalys skulle vara regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet. Regeringen bedömde att den nya myndigheten kunde tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövdes för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet.

Trafikanalys skulle på transportområdet svara för

-
- granskning och kvalitetssäkring av beslutsunderlag,
 - utvärdering av genomförandet av olika åtgärder och åtgärdernas effekter,
 - resvane- och transportundersökningar, samt

- omvärldsbevakning och följa den internationella utvecklingen inom området.
-

Verksamhet som gällde statistik vid SIKa skulle övergå till den nya utvärderingsmyndigheten, medan verksamheter som gällde modellutveckling och analysverktyg skulle gå till det nya Trafikverket. Övriga verksamheter vid SIKa skulle avvecklas.

Trafikverksutredningen hade föreslagit att utvärderingsfunktionen skulle knytas till Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, men regeringen valde att i stället att inrätta en helt ny myndighet, Trafikanalys. Regeringen ansåg att en särskild utvärderings- och analysmyndighet under regeringen var en ändamålsenlig lösning som samtidigt tillgodosåg regeringens behov av en stödfunktion och kraven på självständighet från de verksamheter som skulle bli föremål för granskning och utvärdering. Denna lösning var dessutom i linje med vad flera remissinstanser föreslagit (Prop. 2009/10:59).

Trafikanalys inrättades den 1 april 2010 och samtidigt avvecklades SIKa.

Referenser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1992/93:AU14 *Forskning inom Arbetsmarknadsdepartementets område.*

Ds. Ju 1973:6 *Det brottsförebyggande rådet.*

Ds. 1990:63 *Bra beslut.*

Ds. 2010:3 *Institutet för uppföljning och utvärdering inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

Justitieutskottets betänkande 1972:JuU24 *i anledning av motioner om tillsättande av en utredning på kriminalpolitikens område m. m.*

Kommittédirektiv 1992:59 *Utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndet.*

Kommittédirektiv UD 1995:E *Expertgrupp för studier av utvecklingsfrågor.*

Kommittédirektiv 2007:24 *Direktiv för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet.*

Kommittédirektiv 2007:99 *Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer.*

Kommittédirektiv 2008:136 *Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen.*

Kommittédirektiv 2009:75 *Inrättande av den nya myndigheten Trafikverket.*

Kommittédirektiv 2009:76 *Inrättande av den nya myndigheten Trafikanalys.*

- Kommittédirektiv 2010:58 *Inrättandet av en ny oberoende granskningsmyndighet med ansvar för uppföljning av utvärdering av hälso- och sjukvården.*
- Kommittédirektiv 2010:81 *Bildandet av Myndigheten för kulturanalys.*
- Kommittédirektiv 2010:136 *Tilläggsdirektiv till Kommittén för bildande av Myndigheten för kulturanalys (Ku 2010:05).*
- Kulturdepartementet (2010) *En analysmyndighet på kulturområdet.* Dnr. Ku2010/1396/KV.
- Molander, P. (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet.* Utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet.
- Näringsdepartementet 2007-08-28 *Tre handlingsvägar för Nutek, Glesbygdsverket och ITPS.* Dnr. N2007/7145/SAM.
- Proposition 1974:1 *Budgetpropositionen för 1974/75.*
- Proposition 1986/87:80 *Om forskning.*
- Proposition 1991/92:100 *Budgetpropositionen för 1991/92.*
- Proposition 1992/93:170 *Forskning för kunskap och framsteg.*
- Proposition 1994/95:100 *Budgetpropositionen för 1994/95.*
- Proposition 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Proposition 1996/97:1 *Budgetpropositionen för 1997.*
- Proposition 1996/97:5 *Forskning och samhälle.*
- Proposition 1999/2000:71 *Vissa organisationsfrågor inom näringspolitiken.*

Proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*

Proposition 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006.*

Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2007/08: 78 *En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden av strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Proposition 2009/10:59 *Ny myndighetsstruktur på transportområdet.*

Regeringen *Regeringsförklaringen 2006.*

Regeringsbeslut 1987-06-18 *Inrättande av en beredning för utvärdering av medicinsk metodik.*

Riksdagens revisorer 1998/99:2 *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet.*

Riksrevisionen 2008:14 *Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?*

Socialdepartementet 1986-06-06 *Utvärdering av medicinskt handlande – Förslag om nationell samordning. Rapport avgiven av en arbetsgrupp inom socialdepartementet. Dnr. S2197½/86.*

Socialdepartementet 2009-03-30 *Inrättande av en arbetsgrupp i Regeringskansliet med uppgift att föreslå former för en*

oberoende och strukturellt fristående granskningsfunktion för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Dnr. S2009/2811/HS.

SOU 1971:10 *Snatteri.*

SOU 1990:17 *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd.*

SOU 1991:6 *Utvärdering av SBU – Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik.*

SOU 1994:102 *Analys och utvärdering av bistånd.*

SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik.*

SOU 2001:96 *En ny svensk politik för global utveckling.*

SOU 2003:106 *Försäkringskassan – Den nya myndigheten.*

SOU 2008:10 *21+1 → 2 – En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*

SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*

SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*

Utrikesutskottets betänkande 1999/2000:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Summary

Autonomous evaluation agencies: a trend in administrative policy?

Organising evaluation in sector-specific agencies that are autonomous in relation to policy implementation is a phenomenon that appears to be increasingly common. In the past few years alone, several new evaluation agencies have been formed in various areas. At the same time, we know fairly little about this development. What are the drivers underlying the setting-up of autonomous evaluation agencies? What should these agencies do, and what forms do they take? We have based the present study on a survey of ten evaluation agencies: the Swedish National Council for Crime Prevention (BRÅ), the Swedish Fiscal Policy Council (FR), the Swedish Social Insurance Inspectorate (ISF), the Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), the Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV), the Swedish Agency for Cultural Policy Analysis, the Swedish Agency for Growth Policy Analysis, the Swedish Agency for Health and Care Services Analysis, the Swedish Council on Health Technology Assessment (SBU) and Transport Analysis. In so doing, we clarify the phenomenon of autonomous evaluation agencies and the role they are intended to play in the political system.

Trendy, different yet not always especially new

Setting up evaluation agencies has been described as a new trend in administrative policy, but it is one that has many expressions. The autonomous evaluation agencies have come into being in different periods and contexts, and for a variety of purposes. They also differ with respect to their functions and resources, as well as in terms of government control. The proliferation of evaluation agencies in recent years is less

dramatic than it may appear at first sight, since several of the new agencies of this kind have also had one or more forerunners.

However, the threshold for setting up yet another evaluation agency seems to have been progressively lowered as more and more agencies have been formed. As the Swedish Committee of Inquiry on Cultural Policy wrote in its official report: 'Nowadays, there are special agencies tasked with monitoring and appraising development in most policy areas ... There is no reason why cultural policy should deviate from this clear trend in public administration.'

Multipurpose but uniform evaluation

In commissions of inquiry, bills and other legislative preparatory work before the various evaluation agencies are set up, the Government expresses great expectations of what evaluation can achieve. It hopes, for example, to be able to use evaluation for such purposes as checking agencies' efficiency, making public-sector activities more transparent and obtaining documentation for policy development, support in controlling its agencies and help in solving social problems, such as unemployment and criminality.

Nevertheless, irrespective of how the need for evaluation is described, the arguments about why an autonomous agency is needed to implement the evaluations are broadly the same. Above all, the importance of independence is emphasised. Often cited here is the principle that the Committee on Public Administration also asserts: that a distinction should be drawn between the function of carrying out an activity and that of evaluating its results. No form of organisation other than an autonomous evaluation agency is regarded as capable of fulfilling the requirements of independence.

The arguments for forming an autonomous evaluation agency have often revolved around the need to create a function for independent evaluation. Notwithstanding this fact, the majority

of agencies have also been given other tasks regulated by their official instructions. Various types of analytical task, monitoring of external developments, statistical analysis and methodological development are among the functions assigned to the evaluation agencies. For some agencies, the evaluation activity therefore makes up only a small proportion of their total work.

Independent reviewers or advisors to the Government?

Although investigators engaged in various legislative preparations have held the view that the evaluation agencies should have scope for acting on a long-term basis and taking their own initiatives, the evaluation work carried out at several of the agencies is commissioned to a large extent. Consequently, when the Government refers to independent evaluation in its various pre-legislative activities, it means independence from the agency that has the task of implementing policy, not independence from the Government.

Some of the agencies have nonetheless been given fairly large scope to act independently. In other cases, the Government has emphasised the agencies' advisory role by prescribing in the agencies' instructions that they should, on a continuous basis, assist the Government by providing documentation for decisions and recommendations for action. This applies, for example, to several of the agencies set up in the past few years.

Accordingly, the discussion on autonomous evaluation agencies can be related to the discussion on the Government Offices' capacity for analysis, ordering and receipt of evaluations. Instead of setting up an autonomous evaluation agency with an advisory role, another option might be to transfer corresponding resources to the ministry responsible. Nevertheless, by being assigned to an agency they are protected and not subject to the risk of being absorbed into everyday case management in the Government Offices.

Small and even smaller

One common feature of the agencies studied is that they are basically funded from budget appropriations, although some also have substantial revenues from charges and government grants. On the other hand, there are major differences when it comes to appropriation size: the largest agency's appropriations are more than ten times those of the smallest. The agencies' relative sizes, measured in terms of appropriations in relation to total appropriations for the expenditure area concerned, also vary greatly.

Fully explaining the differences is difficult, but the Government's ambition for the work and available resources are, of course, crucial for the agencies' dimensioning. The nature of their functions probably has a bearing as well. Agencies that carry out evaluation also have several other functions regulated by their official instructions, including producing official statistics and advising the Government, have relatively larger appropriations than agencies with focused, independent evaluation assignments.

Nevertheless, in reality all the agencies studied are small — especially in comparison with the areas they have to scrutinise. A majority of the agencies had fewer than 30 full-time equivalent employees in 2010. The agencies are often dependent, for information and data, on the agencies examined and some of the agency's staff also come from the sector under review. Although organisationally distinct from policy implementation, the evaluation agencies also themselves belong to the sectors in which they operate. Their prospects of being genuinely independent in relation to the activities scrutinised may therefore vary.

Going forward

The study focuses on the setting-up of evaluation agencies and the forms they take. It does not cover the agencies' activities or the evaluations they carry out, nor how the Government uses the agencies' evaluations. Neither have we compared the

autonomous agencies' activities and evaluations with evaluations produced by other stakeholders. Nevertheless, these are areas that require further study to yield an answer to the question of whether forming sector-specific, autonomous agencies is an efficient way of organising state evaluation work.