



DATUM
2019-08-26
ERT DATUM
2019-05-31

DIARIENR
2019/99-4
ER BETECKNING
Fi2018/03478/SFÖ

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Analys och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Statskontoret instämmer i huvudsak i den första delen av den strategi som utredningen föreslår för att tillgodose regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser. Statskontoret anser, liksom utredningen, att det finns ett behov av att tydliggöra analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgifter och roll, samt att stärka Regeringskansliets förmåga att efterfråga analyser och utvärderingar.

Nedan presenterar vi Statskontorets synpunkter på var och ett av de förslag som utgör strategins första del. Inledningsvis vill vi dock uppmärksamma regeringen på vissa risker med att genomföra dessa förslag samtidigt som den nuvarande myndighetsstrukturen lämnas oförändrad.

Risker med att enbart genomföra strategins första steg

Sammantaget delar vi utredningens bedömning att analyser och utvärderingar är centrala verktyg i regeringens styrning av sin förvaltning. Vi tillstyrker därför de förslag som utgör den första delen av den strategi som utredningen har föreslagit (avsnitten 7.1–7.3). Samtidigt har vi svårt att se att regeringen enbart genom att genomföra dessa förslag kommer att nå de mål som den har gett uttryck för i utredningens direktiv.

Vi delar utredningens bedömning att vissa angelägna politikområden i dagsläget saknar oberoende analys- och utvärderingsresurser med djupa sakkunskaper (avsnitt 6.6). Ett av regeringens motiv med att tillsätta utredningen var att utredaren skulle lämna förslag som medger en flexibilitet som möter regeringens behov av analyser och utvärderingar inom samtliga politikområden.¹ Även om regeringen genomför de förslag som presenteras i avsnitten 7.1–7.3 så kvarstår utmaningar inom detta område.

Vi bedömer också att ett isolerat genomförande av förslagen i avsnitten 7.1–7.3 riskerar att få ett svagt genomslag när det gäller analysers och utvärderingars roll i

¹ Kommittédirektiv 2017:79, *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser*.

regeringens samlade styrning av förvaltningen. Det faktum att analyser och utvärderingar i dagsläget inte kan användas på ett likartat sätt av hela regeringen riskerar att underminera dessa verktygs position i regeringens styrmodell. Som ett exempel föreslår utredningen att analys- och utvärderingsmyndigheterna vart fjärde år ska redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de områden som myndigheterna verkar inom. I längden blir det svårt att upprätthålla en sammanhållen styrning om detta endast kommer att gälla inom de områden där det i dagsläget redan finns analys- och utvärderingsmyndigheter.

Vi bedömer därför att det finns skäl för regeringen att framöver överväga olika alternativ för hur myndighetsstrukturen kan tillgodose hela regeringens behov av analyser och utvärderingar, om den vill utveckla dessa resurser i den riktning som den ger uttryck för i utredningens direktiv. Även om vi menar att utredningens analys i avsnitt 6.9 inte tillräckligt väl tar hänsyn till vissa av de risker som en sådan lösning skulle medföra, så kan regeringen i ett eventuellt framtida arbete med att se över organiseringen av sina analys- och utvärderingsresurser fortfarande ha nytta av de resonemang som utredningen för i avsnitten 6.1–6.8. Vi delar till exempel utredningens bedömning att verksamheten bör organiseras i myndighetsform samt att regeringen bör undvika att myndigheterna blir allt för små. Statskontoret kan vid behov bistå regeringen i ett framtida arbete med att utveckla organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser.

Större reformer och investeringar ska utvärderas

Statskontoret tillstyrker förslaget.

Statskontoret bedömer att ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas bidrar till en mer strategisk, långsiktig och kunskapsbaserad styrning av förvaltningen, där beslut om utvärdering blir en naturlig del av politikens utformning. Vi har tidigare pekat på att möjligheten att följa upp och utvärdera en insats ofta påverkas av hur den är utformad.² Hur utvärderingsuppdrag utformas är av stor betydelse för att regeringen ska få så ändamålsenliga utvärderingar och rekommendationer som möjligt.

Vi vill dock understryka att ett principbeslut i sig inte leder till en förändrad praktik. För att få till en mer strategisk och kunskapsbaserad styrning av förvaltningen behöver beställar- och mottagarkapacitet av utvärderingar i Regeringskansliet stärkas. Vi delar därför utredningens bedömning att regeringen inom ramen för ett beslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas bör vidta åtgärder för att stärka Regeringskansliets förmåga att beställa och utforma utvärderingar. Statskontoret kan vid behov bistå Regeringskansliet i arbetet med att ta fram

² Statskontoret (2016), *Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting*; Statskontoret (2011), *Tänk efter före*.

vägledning och utbildningar samt främja Regeringskansliets beställar- och mottagarkapacitet.

Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

Statskontoret tillstyrker förslaget.

Statskontoret delar utredningens bedömning att analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag i vissa fall kan behöva förtydligas och renodlas. Mer likartade uppgifter skapar bättre förutsättningar för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna, vilket på sikt kan bidra till ökad kvalitet i verksamheterna och att regeringen får tillgång till bättre analyser och beslutsunderlag.

Vi anser dock att utredningen inte resonerar tillräckligt om vilket mervärde en mer enhetlig utformning av myndigheternas uppdrag ger. Det är exempelvis inte säkert att myndigheterna ökar sin samverkan bara för att de får mer enhetliga uppdrag. Vår erfarenhet är att frivillig samverkan i första hand uppstår då samarbetet hjälper myndigheterna att effektivt lösa sina uppgifter.³ Regeringen kan därför behöva reglera samarbetet genom gemensamma regeringsuppdrag till myndigheterna eller genom att i deras instruktioner tydliggöra hur den förväntar sig att myndigheterna ska samverka. Vi vill betona att eventuella krav på samverkan behöver vara tydliga, till exempel när det gäller syfte och ansvarsfördelning, för att samverkan ska ge ett mervärde för myndigheterna och regeringen.⁴ Det finns dock inget som hindrar regeringen från att redan i dag ge de aktuella myndigheterna denna typ av uppdrag.

Vi är också tveksamma till i vilken utsträckning utredningens förslag faktiskt kommer att skapa möjligheter att systematiskt jämföra myndigheternas verksamhet och resultat. Givet sakområdenas olika karaktär och förutsättningar bedömer vi att det inte alltid är möjligt eller lämpligt med den typen av systematiska jämförelser.

Olika sektorer och verksamheter kan också ha olika kunskapsbehov. Vi har i en tidigare analys av utvärderingsmyndigheter konstaterat att styrningen av myndigheterna bland annat behöver utgå från vilka behov som finns vid olika tidpunkter inom respektive sektor.⁵ Vi menar därför att myndigheternas uppdrag i vissa delar även framöver kan behöva vara olika för att täcka sektorernas specifika behov.

³ Statskontoret (2017), *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

⁴ Se Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 50–51.

⁵ Statskontoret (2014), *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*.

Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna var fjärde år

Statskontoret tillstyrker förslaget.

Statskontoret menar visserligen att utredningen för att underbygga förslaget kunde ha presenterat en mer genomförlig behovsanalys. Vår samlade bedömning är trots detta att utredningens förslag skulle ha en positiv effekt på regeringens styrning av sin förvaltning, under förutsättning att regeringen samtidigt väljer att reformera resultatstyrningen. Vi har tidigare föreslagit att regeringen bör använda sina analys- och utvärderingsresurser mer strategiskt. Vi har i det sammanhanget argumenterat för att regeringen under de senaste decennierna använt sig av resultatstyrning, även då denna styrform är mindre lämplig för att lösa de utmaningar som förvaltningen står inför.⁶

Utredningen menar att förslaget bör kunna resultera i att regeringen minskar de krav på återrapportering som den i dag lägger på de myndigheter som är verksamma inom de aktuella verksamhetsområdena. Vi vill tydliggöra att vi ser en sådan process som nödvändig för att förslaget utifrån ett helhetsperspektiv ska utveckla regeringens styrning av sin förvaltning. Detta eftersom vi annars ser en risk att ny styrning läggs i lager på gammal styrning, vilket bland annat skulle öka myndigheters och kommuners uppgiftslämnarbörda ytterligare.⁷

Vi har tidigare föreslagit att regeringen kan ge samtliga departement inom Regeringskansliet i uppdrag att analysera om resultatstyrningen är en lämplig styrform för de verksamheter som departementen ansvarar för.⁸ Något som går i linje med utredningens förslag om att Regeringskansliet bör gå igenom vilka krav på återrapporteringar som kan minska till följd av förslaget.

⁶ Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 68ff.

⁷ Se till exempel Statskontoret 2019:2, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*; Statskontoret 2016:19, *Mer tid till kärnverksamheten*.

⁸ Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 70.

Statskontoret ska fokusera på kostnadseffektivitet

Statskontoret tillstyrker förslaget.

Vi har tidigare föreslagit att regeringen kan ge Statskontoret i uppdrag att utveckla modellen för myndighetsanalyser så att analyserna i högre grad kan användas för att bedöma om olika verksamheter bedrivs kostnadseffektivt.⁹ Vi delar också utredningens bedömning om att regeringen behöver mer analyser med ett sektorsövergripande perspektiv när det gäller kostnadseffektivitet och effektivitet.

I sammanhanget vill vi dock betona att om vi i högre grad ska fokusera på analyser av kostnadseffektivitet och sektorsövergripande analyser av effektivitet och kostnadseffektivitet så behöver regeringen också efterfråga denna typ av analyser. Vi har tidigare gjort satsningar på att rekrytera personer med specialkompetens inom området kostnadsanalyser och kostnadseffektivitet, men då regeringen inte har efterfrågat denna typ av analyser i sina uppdrag till Statskontoret har vi haft svårt att behålla denna kompetens. Ska vi i likhet med utredningens förslag ta ett större ansvar och fler initiativ inom detta område behöver regeringen därför ge oss uppdrag i den riktningen.

Vidare delar vi utredningens bedömning att Statskontoret inom ramen för detta arbete behöver ta tillvara på och använda sig av Ekonomistyrningsverkets kompetens och kunskaper inom området kostnadsanalyser och kostnadseffektivitet. Vi vill dock i sammanhanget göra regeringen uppmärksam på vissa aspekter som försvårar samverkan och utbyte mellan Statskontoret och Ekonomistyrningsverket. En sådan aspekt är att Ekonomistyrningsverkets finansieringsmodell i dagsläget medför längre ledtider och vissa transaktionskostnader i uppstartsfasen av olika utredningar eftersom myndigheterna behöver förhandla om tid och ersättning. Detta hindrar till viss del ett fördjupat samarbete och erfarenhetsutbyte myndigheterna emellan.

Organisera erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling

Statskontoret tillstyrker förslaget.

Vi har tidigare föreslagit att ett sådant nätverk dessutom skulle kunna utvecklas till att stödja myndigheter och kommittéer i deras arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser.¹⁰

⁹ Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

¹⁰ Statskontoret (2019), *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.



Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Utredarna Alexander Bjerner, föredragande, Gabriella Jansson och Martin Johansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Alexander Bjerner