Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2019-08-21

RS 2019-0705

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss berett Region Stockholm möjlighet att yttra sig över betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Region Stockholm avstår från att yttra sig över betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av Betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Irina Rehn

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-07-09

RS 2019-0705

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Ärendebeskrivning
Finansdepartementet har genom remiss berett Region Stockholm möjlighet att yttra sig över betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av Betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Region Stockholm avstår från att yttra sig över betänkande Analyser och utvärderingar för effektiv styrning, SOU 2018:79.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
För Region Stockholm innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. Region Stockholm avstår från att yttra sig över utredningens förslag.

Bakgrund
I betänkandet presenteras synen på vilka analys- och utvärderingsresurser regeringen behöver som stöd för sin uppgift att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat till riksdagen. Utredningen föreslår att regeringen inrättar tre nya analys- och utvärderingsmyndigheter:

- Arbetsmarknads- och välfärdsanalys, som omfattar arbetsmarknad, socialförsäkring och ekonomisk trygghet, etablering, migration samt vård och omsorg.

- Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys, som omfattar näringsliv, tillväxt, transport och kultur.
- Trygghets- och säkerhetsanalys, som omfattar försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration, och rättsväsendet.

Dessutom föreslår utredningen att analys- och utvärderingsmyndigheterna tillsammans med Statskontoret och Ekonomistyrningsverket får till uppgift att ingå i ett nätverk med varandra i syfte att driva på metodutveckling och erfarenhetsutbyte.

Överväganden
Utredningen bedömer att förslagen inte får konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Analys- och utvärderingsmyndigheterna tar fram underlag till regeringen. Fokus för analys- och utvärderingsmyndigheterna är effekter av statliga insatser inom statens ansvarsområden.

Förslaget har ingen inverkan på ekonomi och verksamhet inom Region Stockholm.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att avstå från yttrande har inte några ekonomiska konsekvenser.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Gunnel Forsberg
Tf. ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2019-07-09

Sammanfattning

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

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

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

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

Vårt uppdrag

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

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

Regeringens tillgång till analyser och utvärderingar kan förbättras

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

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

Analyser och utvärderingar är centrala verktyg för regeringen i styrningen

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

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

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

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

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

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

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

Myndigheternas potential kan tas tillvara genom tydligare uppgifter

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

Regeringen behöver myndigheter för denna uppgift

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

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

Regeringen behöver analys- och utvärderingsresurser i flera sektorer

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

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

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

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

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

Vi har provat olika organisationslösningar

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

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

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

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

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

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

Våra förslag

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

Styrningen ska utvecklas

Större reformer och investeringar ska utvärderas

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

Analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift och roll ska renodlas

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

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

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

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

Erfarenhetsutbyte för ökat lärande

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

Analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet

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

Tre nya myndigheter för att tillgodose regeringens behov

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

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

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

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

Genomförande

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

Vad regeringen uppnår med förslagen

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

Regeringen får kontinuerlig tillgång till kvalificerade analyser och utvärderingar

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

Mer heltäckande underlag

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

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

En långsiktigt hållbar struktur för analyser och utvärderingar

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