

Kommittédirektiv



Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser

Dir.
2017:79

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juli 2017.

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. I uppdraget ingår bl.a. att genomföra och redovisa en behovsanalys avseende dessa resurser, samt med utgångspunkt i denna överväga och vid behov föreslå förändringar i den organisations- och myndighetsstruktur som finns för utvärderingsinsatser, dock inte beträffande Regeringskansliet och kommittéväsendet. De förslag som utredaren lämnar ska

- säkerställa analysernas och utvärderingarnas användbarhet och relevans,
- säkerställa att organisationen och styrningen av analys- och utvärderingsresurserna är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov, t.ex. vid utvärderingar av politiska reformer liksom mål för enskilda politikområden, samt
- medge en flexibilitet som möter regeringens behov av analyser och utvärderingar inom samtliga politikområden och regeringens ökade krav på analyser med helhetsperspektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

Regeringens analys- och utvärderingsresurser

Olika alternativ för uppföljning och utvärdering

Alla myndigheter har enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ett grundläggande ansvar att följa upp sin egen verksamhet. En del myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar att utvärdera verksamheten inom sina respektive verksamhetsområden.

Regeringen har behov av uppföljningar, analyser, utredningar och utvärderingar av statlig verksamhet som är genomförda av andra myndigheter än de som ansvarar för respektive verksamhet. Det kan exempelvis gälla djupare analyser eller utvärderingar av ändamålsenligheten i en viss organisering eller av effektiviteten i processer inom en myndighet. Regeringen har därför särskilda resurser för uppföljning, analys, utredning och utvärdering, fortsättningsvis benämnda regeringens analys- och utvärderingsresurser, fördelade på flera olika myndigheter. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppföljning, analys, utredning eller utvärdering som en av sina huvuduppgifter men inte direkta uppdrag att genomföra den verksamhet som de utvärderar.

Utöver Statskontoret, som genomför utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen, och Ekonomistyrningsverket (ESV), som på uppdrag av regeringen utför utredningar inom området ekonomisk styrning, har regeringen särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter till sitt förfogande. Dessa myndigheter utgörs av Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt Trafikanalys.

Till skillnad från exempelvis Statskontoret och ESV har de sektorsanknutna analysmyndigheterna en tydlig koppling till ett eller flera verksamhetsområden och de ansvarar för analyser eller utvärderingar inom sina respektive sektorer. I myndigheternas uppgift kan det ingå att genomföra analyser eller ut-

värderingar åt regeringen som omfattar flera myndigheters verksamhet. Vidare kan en uppgift bestå i att ta fram underlag för andra myndigheter inom samma sektor. Flera av myndigheterna har också andra uppgifter, t.ex. omvärldsbevakning, statistikansvar eller metodutveckling. Analys och utvärdering är dock en huvudsaklig uppgift för dessa myndigheter.

Slutligen kan regeringen även inom ramen för kommittéväsendet inhämta underlag för genomförandet av insatser inom en eller flera sektorer. Fristående analyser och utvärderingar utförs av bl.a. följande kommittéer: Delegationen för migrationsstudier, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi och Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd.

Flertalet sektorsanknutna analysmyndigheter har inrättats efter 2007

Under de senaste tio åren har antalet särskilda sektorsanknutna analysmyndigheter ökat. Flertalet av myndigheterna har inrättats efter 2007. I vissa fall har dock analysmyndigheterna ersatt myndigheter som avvecklats. Utvecklingen har beskrivits i två rapporter från Statskontoret, *Fristående utvärderingsmyndigheter, en förvaltningspolitisk trend?* (2011) och *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter* (2014:7).

Skiftande motiv till inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter

Det har funnits olika skäl till att regeringen inrättat de sektorsanknutna analysmyndigheterna. I en del fall har de analyser och utvärderingar som tidigare genomförts inom enskilda sakområden bedömts vara otillräckliga i något avseende. Vidare har regeringen i vissa fall ansett att den befintliga analys- och utvärderingsverksamheten, t.ex. inom en myndighet med ansvar för en viss verksamhet inom en sektor, inte kunnat möta de nya behov som uppkommit till följd av samhällsutvecklingen. Inrättandet har i några fall också motiverats med att en organisatoriskt fristående statlig analys och utvärdering ska

kunna bedrivas löpande och på ett självständigt sätt i förhållande till de övriga aktörerna inom respektive sektor.

Ytterligare ett skäl till inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter har varit att regeringen ansett att det funnits ett behov av att förbättra tillgången till oberoende kunskapsunderlag i förhållande till de som genomför verksamheten, för att därigenom förbättra politikutvecklingen inom olika områden.

Renodling och tydlighet har ofta varit vägledande principer vid inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter. I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt angav regeringen att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig, att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Regeringen bedömde också att när det inför vissa beslut krävs fördjupade analyser av en verksamhets effekter och effektivitet, bör dessa utföras av någon annan än de berörda myndigheterna (prop. 2009/10:175 s. 72 och 112).

Effektivitetsrevisionen under riksdagen

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt och en myndighet under riksdagen. Genom att myndigheten placerats under riksdagen har dess självständighet i förhållande till regeringen säkerställts. Riksrevisionen har enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. i uppdrag att utföra s.k. effektivitetsrevisioner och revisioner av årsredovisningar.

Effektivitetsrevisionen kan ha flera likheter med sådana utvärderingsinsatser som görs på uppdrag av regeringen när det gäller metoder och genomförande. Det finns dock viktiga skillnader mellan Riksrevisionens effektivitetsrevision och utvärderingsinsatser av myndigheter under regeringen. En skillnad är den ovan nämnda självständighet som Riksrevisionen har i förhållande till regeringen. Riksrevisionens granskningsrapporter lämnas vidare direkt till riksdagen. Rapporterna utgör viktiga underlag även för regeringen, men Riksrevisionen är inte en del av regeringens analys- och utvärderingsresurser.

Vidare behöver regeringen fler och snabbare utvärderingsinsatser än Riksrevisionens effektivitetsrevisioner. Regeringen har bl.a. behov av utvärderingar som kan planeras så att resultatet finns tillgängligt vid en tidpunkt som möjliggör att det kan hanteras i regeringens och Regeringskansliets beredningsprocesser, t.ex. i budgetprocessen.

Behovet av en utredning

Regeringen vill åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning av den offentliga verksamheten, som är anpassad till verksamhetens förutsättningar. Styrningen ska vara resultatriktad, strategisk och ha ett tydligt medborgarperspektiv. Den ska även ge myndigheterna långsiktiga förutsättningar att förverkliga regeringens politik. Styrningen ska kännetecknas av tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll (jfr prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 4 och prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 4).

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Alla beslut om hur förvaltningen ska organiseras bör vägledas av principerna om att förvaltningens organisation ska vara tydlig, ändamålsenlig och effektiv. Detta gäller även beslut om organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Det är angeläget för regeringen att få en samlad bild av för- och nackdelarna med dagens organisering av dessa resurser. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2015 anfört att den avser utreda sina utvärderingsresurser och deras organisering (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2 avsnitt 4).

De sektorsanknutna analysmyndigheternas oberoende kan variera

De sektorsanknutna analysmyndigheterna skiljer sig åt både när det gäller resurser, uppgifter, arbetssätt och regeringens styrning av dem. Gemensamt för myndigheterna är att de har en god sakkunskap inom respektive sektor. Samtliga är relativt små myndigheter, vilket kan innebära vissa utmaningar kopplade till

bl.a. sårbarhet när det gäller kompetensförsörjning och kapacitet.

Även om dessa myndigheter inte har ansvaret för genomförandet av regeringens politik är de i huvudsak knutna till enskilda sektorer och till största del finansierade av anslag inom det utgiftsområde som de verkar. Enligt Statskontoret kan förutsättningarna för att vara helt oberoende i förhållande till den granskade verksamheten därför variera.

Det kan också finnas risk för en ineffektiv överlappning, om samma analysverksamhet bedrivs av både de sektorsanknutna analysmyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för att genomföra regeringens politik inom olika områden. Samtidigt innebär analysverksamhet utförd av en sektorsanknuten analysmyndighet att regeringen får tillgång till värdefulla kompletterande analyser, som har en hög trovärdighet i och med att myndigheterna är fristående i förhållande till den verksamhet som granskas.

Renodling, tydlighet, oberoende och behovet av ett breddat kunskaps- och beslutsunderlag har i enlighet med vad som ovan anförts varit viktiga skäl till inrättandet av särskilda analysmyndigheter inom enskilda sektorer och är även fortsatt viktiga utgångspunkter. Det finns samtidigt aspekter som kan vara problematiska när statliga analys- och utvärderingsresurser organiseras i sektorsanknutna myndigheter, så som inlåsning av resurser, begränsad flexibilitet, försvårande av sektorsövergripande analyser och ökad sårbarhet.

Statskontorets rapport ger en övergripande bild av de sektorsanknutna analysmyndigheterna

I Statskontorets rapport om de sektorsspecifika analys- och utvärderingsmyndigheterna konstateras att dessa myndigheter bör inrättas med utgångspunkt i vilket mervärde som de skapar i förhållande till andra statliga analys- och utvärderingsalternativ. Det mervärde som Statskontoret generellt lyfter fram är att regeringen får tillgång till en djup metod- och sakkompetens som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar inom ett område. Det möjliggör enligt myndigheten en långsiktig ut-

veckling av kunskap om effekter av politiska åtgärder och offentlig verksamhet. Statskontoret framhåller också att det är särskilt viktigt att regeringen tydligt pekar ut analysmyndigheternas uppgifter och målgrupper. Enligt Statskontoret finns det dock behov av ytterligare kunskap om vilka nyttor som dessa myndigheter skapar.

Behov av ytterligare utredning

Det har inte genomförts någon mer omfattande översyn av organiseringen av regeringens samlade analys- och utvärderingsresurser under den tioårsperiod som flertalet av de sektorsanknutna analysmyndigheterna har inrättats. Den nuvarande organiseringen har vidare utformats på grundval av successiva prövningar inom berörda sektorer. Det finns därför skäl att pröva organiseringen utifrån ett helhetsperspektiv. En sådan utredning behövs för att säkerställa att regeringen på ett flexibelt sätt har tillgång till analyser och utvärderingar, på samtliga områden.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. Översynen ska omfatta de sektorsanknutna analysmyndigheterna Brå, ISF, IFAU, Myndigheten för kulturanalys, Tillväxtanalys, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys samt Trafikanalys. Den roll som Statskontoret och ESV har i analys- och utvärderingsverksamheten bör också beaktas när en samlad bedömning görs av hur regeringens behov av sådan verksamhet ska mötas. Översynen ska dock inte omfatta kommittéväsendet eller Regeringskansliet.

Med utgångspunkt i översynen ska utredaren överväga behovet av organisationsförändringar, och om ett sådant behov konstateras, lämna förslag till ändringar. Förslagen bör syfta till att säkerställa att organiseringen av regeringens analys- och utvärderingsresurser är ändamålsenlig och effektiv utifrån regeringens samlade behov, även när det gäller utvärdering av

politiska reformer liksom mål för enskilda politikområden. Detta innefattar att undersöka möjligheter till sammanslagningar av myndigheter och till samlokalisering eller andra samarbeten.

Utredaren bör ta hänsyn till att regeringens behov av analys- och utvärderingsinsatser kan variera i fråga om omfattning och komplexitet mellan olika sektorer och över tid. Förslagen bör vidare syfta till att säkerställa analysernas och utvärderingarnas användbarhet och relevans samt att det finns en flexibilitet som möter regeringens behov av analyser och utvärderingar inom samtliga politikområden och ökade krav på analyser med ett helhetsperspektiv.

Utredaren bör i sin analys beakta att förutsättningarna inom de områden som analysmyndigheterna verkar på kan skilja sig åt, liksom att en analysmyndighet även kan ha i uppgift att förse andra myndigheter med underlag. Utredaren bör vidare beakta att myndigheterna kan ha andra uppgifter än analys och utvärdering, och att även dessa uppgifter ska kunna utföras med en likvärdig kvalitet vid en eventuellt förändrad myndighetsstruktur.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera och bedöma

- regeringens samlade behov av analys- och utvärderingsresurser,
- om de resurser för analys och utvärdering som regeringen, utöver Regeringskansliet och kommittéväsendet, har tillgång till är organiserade på ett ändamålsenligt sätt eller om förändringar i organiseringen skulle leda till ökad effektivitet i analys- och utvärderingsverksamheten, och därigenom till ökad samhällsnytta,
- om synergieffekter, i form av t.ex. bättre resursanvändning, kompetensförsörjning och minskad sårbarhet, kan uppnås vid sammanläggning av regeringens analys- och utvärderingsresurser,
- hur behovet av såväl sektorsspecifik sakkunskap och expertis som generell metod- och utvärderingskompetens kan tillgodoses vid val av olika alternativ för orga-

nisering av regeringens analys- och utvärderingsresurser,

- hur samarbetet mellan ansvariga myndigheter och analysmyndigheter kan påverkas av olika organiseringsalternativ, t.ex. möjligheten att genomföra insatser på ett sätt som gör att effekterna av dem blir möjliga att utvärdera,
- hur möjligheterna till utökad metodutveckling och kvalitetssäkring över sektorsgränser kan tillgodoses vid olika alternativ för organiseringen, och
- regeringens styrning, inklusive finansieringen, av analys- och utvärderingsverksamheten.

Utredaren ska vidare identifiera eventuella luckor och överlappningar mellan olika myndigheters uppdrag och eventuella rollkonflikter inom enskilda myndigheters uppdrag.

Om utredaren väljer att lämna förslag som innebär organisationsförändringar ska vid behov förslag också lämnas till eventuella nödvändiga förändringar av regeringens styrning. Om utredaren väljer att inte föreslå förändringar i myndighetsstrukturen ska förslag vid behov lämnas avseende hur regeringens styrning kan förändras inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen.

En översyn av Tillväxtanalys genomfördes 2016 och redovisades i departementspromemorian Översyn av Tillväxtanalys: Myndigheten för Tillväxtpolitiska Utvärderingar och Analyser (dnr 2015/08118/AS). Mot bakgrund av översynen förändrades myndighetens uppgift och organisation fr.o.m. den 1 januari 2017. Utredaren ska dra lärdom av det arbete som gjordes inom ramen för denna översyn.

Konsekvensbeskrivningar

De alternativ som har övervägts ska redovisas och om utredaren väljer att inte gå vidare med ett alternativ ska skälen till detta anges. Utredaren ska beskriva vilka antaganden som varit av vikt för valet av ett visst alternativ. Utredaren ska också särskilt

ta hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika alternativ för organiseringen av analys- och utvärderingsresurserna samt redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av sina förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda sektorsanknutna analysmyndigheter, Statskontoret, ESV och Arbetsgivarverket samt i övrigt med de myndigheter och kommittéer som utredaren finner lämpligt. Utredaren ska även samråda med berörda departement.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Finansdepartementet)