

Till:

Fi OFA SFÖ

Fi2018/03478/SFÖ

Yttrande över betänkandet SOU 2018:79: Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (dnr Fi2018/03478/SFÖ)

Regeringen efterfrågar i remissen ”synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet, förutom avseende avsnitt 7.4”. Efter ett par övergripande kommentarer lämnas nedan synpunkter på förslagen 7.3.1, 7.3.2 samt 7.3.5.

Sammanfattning

En likartad utformning av regeringens analysverksamheter är inte effektiv. Om olika politikområden har skilda behov bör balansen mellan olika målsättningar också skifta över sektorer. Att anpassa uppdragen till såväl specifika behov som praktiska möjligheter inom respektive område blir då viktigt, kanske på bekostnad av enkel organisatorisk överblickbarhet. Om skillnaderna i uppdrag i stor utsträckning speglar skilda behov finns inget behov av likformighet.

- EBA uppfattar förslaget om att regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas som oproblematiskt men onödigt
- EBA är tveksamma till slutsatsen att ett renodlat uppdrag i form av att uteslutande ha regeringen som målgrupp ökar kvalitén i verksamheten.
- Det finns goda skäl att anpassa analysverksamhet till de olika behov och förutsättningar som finns inom olika politikområden.
- Detsamma gäller organisationsform. Varaktiga kommittéer kan vara en ändamålsenlig form för många analysverksamheter.
- Nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling organiseras bäst utifrån egna initiativ av aktörer med liknande behov

Övergripande kommentarer

Vi ställer oss frågande till utredarens val att i slutsatser och förslag inkludera två kommittéer i kommittéväsendet, när dessa tydligt var undantagna i direktiven. I direktiven skrivs att utredaren, utöver berörda analysmyndigheter, ska samråda med de myndigheter och kommittéer som utredaren finner lämpligt. Utredaren har inte i något läge samrått med EBA. Bedömningen (sid. 13) att det skulle finnas tillräckligt med underlag för att besluta om

biståndsområdet i enlighet med förslaget är därför förvånande, inte minst då Statskontorets översyn av EBA (Statskontoret 2018:16) landar i motsatta slutsatser än utredningens betänkande.

Expertgruppen ställer sig frågande till slutsatserna om att regeringar vet vilka analysbehov de har och vad som är relevant för dem, att dessa behov är desamma inom olika politikområden, samt att dessa behov bäst tillfredsställs genom en enhetlig myndighetsstruktur där en myndighet ansvarar för den samlade analysen inom området. Utöver att dessa slutsatser snarare är antagandedrivna än utfall av en analys förefaller de mer tala till en önskan om "ordning och reda" än försök att skapa analysverksamheter som på djupet bidrar till en evidensbaserad politikutformning. Expertgruppen hade välkomnat ett systematiskt och samlat beaktande av forskning om att organisera utvärdering och forskning om att organisera kunskap till beslutsfattande.¹ Sannolikt hade detta bland annat inneburit att betänkandet lagt större vikt vid behovet av närhet mellan analys och beslutsfattande och därmed eventuellt närmare sig expertgruppens syn att kommittéformen på ett lämpligt sätt lyckas balansera behoven av närhet och oberoende.

Större reformer och investeringar ska utvärderas (7.3.1)

EBA ser detta förslag som oproblematiskt men onödigt. Ett utvärderingsorgan som inte studerar de mest betydande förändringarna i den verksamhet de är satta att granska gör sig irrelevant. Ett viktigare uppdrag borde vara att regeringen kräver av sig själv att göra sådana förändringar utvärderingsbara, vilket sannolikt är den största utmaningen analysmyndigheterna möter i sina utvärderingsambitioner.

Ett renodlat uppdrag (7.3.2)

EBA ser ett flertal problem med detta förslag. Det gäller dock inte primärt i förslagets listning av uppgifter utan snarare i de underliggande ställningstagandena om renodling (att enbart ha regeringen som målgrupp har kostnader), om enhetlighet (att en sektorsmyndighet ska täcka samtliga regeringens behov inom området är inte självklart effektivt), samt om ledningsform (att samtliga sektorsmyndigheter ska ha samma struktur är sannolikt inte effektivt). Expertgruppen tror istället att enskilda sektorers utvärderings- och analysfunktioner bör anpassas till regeringens specifika behov inom området och till områdets specifika förutsättningar. Nedan motiveras dessa ståndpunkter i tur och ordning.

Om renodling (avsnitt 6.3 och 6.4)

I betänkandet skrivs att vissa analysmyndigheters tolkningsutrymme av sitt uppdrag leder till att regeringens behov inte tillgodoses. Istället bör "myndigheterna uteslutande ha i uppdrag att göra utvärderingar och analyser till regeringen" (sid. 161). EBA är tveksamma till slutsatsen att en sådan renodling ökar kvalitén i verksamheten. Tvärtom riskerar detta inverka menligt på möjligheten att upprätthålla sak- och metodkunskapen inom analysfunktionen.

Ett snävare uppdrag för vissa myndigheter, där myndighetens personal samtidigt förväntas inneha nödvändig sak- och metodkunskap, kräver antingen en överdimensionering av verksamheten eller en begränsning i den typ av utvärderingar och analyser som myndigheten kan genomföra. Även om möjligheterna skiljer sig åt mellan områden är

¹ Ett kapitel om vad forskning och beprövad erfarenhet säger om hur denna typ av verksamhet bäst organiseras för bästa utfall hade, utöver referenserna i betänkandet, exempelvis kunnat inkludera referenser till Michael Bamberger, Christina Boswell, Ray Pawson, Burt Perrin och Nicoletta Stame.

erfarenheten från biståndsområdet, med en jämförelse mellan EBA, dess föregångare och internationella motsvarigheter, att det är svårt att i en svensk myndighet rymma den bredd i kontext- och metodexpertis som krävs för att genomföra högkvalitativa studier av all den verksamhet som ryms inom det svenska biståndet (som jämförelse har EBA:s tyska motsvarighet, DEval, omkring 100 anställda, EBA har idag åtta). Genom ett internationellt nätverk kan EBA istället kontraktera denna expertis i konkurrens. När så är lämpligt författas rapporter även inom EBA och personalen kan därför behålla och utveckla såväl sak- som metodkompetens. Inom andra områden kan möjlighet till forskning bidra till bibehållen och utvecklad kompetens inom myndigheten.

Ett alternativ är att genom sektorsövergripande myndigheter till viss del säkerställa metodkompetens, men detta tillfredsställer inte behovet av sektorsspecifik sakkompetens. Risken för bristande relevans i en sådan ordning påpekas också i betänkandet (sid. 193, dock enbart i form av ett tänkt exempel där samtliga resurser samlas i en enda myndighet).

Om enhetlighet (avsnitt 6.3 och 6.4)

EBA uppfattar analysen av regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar (kapitel 4) som i stort rimlig, inklusive slutsatsen (s. 127) att behovens omfattning och karaktär varierar inom olika områden. Att samtliga identifierade behov inom ett område ska täckas av en enda aktör är däremot inte självklart. Ett sådant "heltäckande underlag" (6.3.2) tillsammans med renodling förefaller inte som en effektivt utnyttjande av statens samlade utvärderingsresurser. Att olika statliga aktörer kompletterar varandra inom olika delar av kunskapsförsörjningen för politikutveckling kan lika gärna öka som begränsa kvaliteten i olika underlag. Inga kompletterande aktörer till de myndigheter som utvärderas ingår i underlaget (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, Skolforskningsinstitutet, Skolverket m.fl.). Exempelvis menar Statskontoret i sin översyn av EBA (Statskontoret 2018:16, sid 104) att denna typ av verksamhet är svår att bedriva på ett sätt som tillfredsställer alla behov och förväntningar. Detta talar för att det kan finnas goda skäl att anpassa analysverksamhet till de olika behov och förutsättningar som finns inom olika politikområden.

Om ledningsform (avsnitt 6.7)

Det är intressant att notera att EBA idag levererar på samtliga punkter som anges i förslag 7.3.2, samtidigt som det i betänkandet skrivs att EBA, i kraft av att vara en kommitté, inte kan "tillgodose samtliga behov som regeringen har för att fullfölja sina uppgifter" (sid 139, avsnitt 5.3.3). I avsnitt 6.7.1 dras slutsatsen att kommittéformen inte är en lämplig organisationsform.

I Statskontorets (2018:16) översyn av EBA dras istället slutsatsen att "EBA:s organisationsform har inte hindrat kommittén att producera kunskapsunderlag för regeringen och andra målgrupper på ett kostnadseffektivt sätt. [...] En förändring från kommitté till myndighet skulle sannolikt inte ge EBA påtagligt större möjligheter att utföra sitt uppdrag" (sid 104). En mer generell bedömning av Statskontoret är att skillnaderna mellan kommittéformen och myndighetsformen mest är av teknisk och administrativ art och att det "inte finns någon praktisk skillnad mellan dem som är avgörande för regeringens möjligheter att styra verksamheten och dess förutsättningar" (sid. 101).

Expertgruppen ser dock en betydande skillnad mellan myndighets- och kommittéformen. En ständig utmaning för oberoende utvärderingsaktörer är att förena den oberoende ställningen med relevans och användande. Att säkerställa relevans kräver hög kvalitet i dialogen med målgrupper både gällande vad som görs och under analysarbetets gång.

Behoven och lämplig form på denna dialog skiljer sig sannolikt mellan sektorer. EBA:s erfarenhet är att dialog bör föras med såväl politisk ledning och högre tjänstemän på departementen, som löpande med närmast berörda handläggare. EBA har som kommitté flera sådana rutiner som i antal och informationsinnehåll sannolikt överträffar myndighetsdialoger (jmf. sid. 197 i betänkandet).

Kommittéformen fungerar mycket väl för EBA:s verksamhet. Formen ger utrymme för en nära dialog med departementet under bibehållen integritet. Möjligheten att analysera relevanta frågeställningar begränsas inte av intern kompetens eller kapacitet utan kan tillgodoses genom beställning av studier, samt genom samarbeten med andra myndigheter och organisationer, i Sverige och internationellt. Det ger goda förutsättningar för att kritiskt granska den förda politiken med ett omprövande perspektiv.

Dessa erfarenheter talar för att varaktiga kommittéer kan vara en ändamålsenlig form för analysverksamheter även inom andra områden med likartade behov.

Ett formellt nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling (7.3.5)

Samtidigt som erfarenhetsutbyte och metodutveckling är avgörande för en väl fungerande verksamhet är det inte självklart att detta lärande sker bäst i form av ett institutionaliserat nätverk mellan dessa aktörer. Ett relevant metodmässigt lärande och ökad sakkompetens förutsätter en verksamhetsmässig likhet och liknande metodbehov. Inom vissa områden tillgodoses detta behov kanske bättre genom internationella nätverk. Sannolikt organiseras sådana nätverk bäst genom egna initiativ av aktörer med liknande behov och som har ambitionen att tillitsfullt bedriva en högkvalitativ analys- och utvärderingsverksamhet.