



FAKULTETSKANSLIET FÖR SAMHÄLLSVETENSKAP

Fakultetskansliet för samhällsvetenskap

Finansdepartementet

Martin Wiik Johansson

Fakultetssekreterare

031-7863524

martin.wiik.johansson@samfak.gu.se

Göteborgs universitets svar på remiss gällande Remiss "En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)"

Göteborgs universitet, genom Samhällsvetenskapliga fakulteten och i förlängning Statsvetenskapliga institutionen och Företagsekonomiska institutionen har tagit del av betänkandet SOU 2025:13 och vill framföra följande synpunkter:

Vikten av korrekt samhällsinformation och evidensbaserad politik

Tillgång till vederhäftig information om samhällsförhållanden och effekter av offentlig politik är en grundförutsättning för ett välfungerande demokratiskt samhälle. Det möjliggör ansvarsutkrävande, bättre beslutsunderlag och ökad effektivitet i genomförandet av politiska reformer. Denna information produceras i hög grad av offentliga organisationer, vilka besitter unika datakällor och saknar de kommersiella incitament som privata aktörer ofta har.

Göteborgs universitet vill särskilt betona betydelsen av effektutvärderingar, dvs. analyser som syftar till att identifiera kausala samband. Trots metodologiska utmaningar har utvecklingen inom samhällsvetenskapen, särskilt under den s.k. "kausala vändningen", gjort sådana analyser betydligt mer tillgängliga. Detta syns i arbeten som tilldelats Sveriges Riksbanks pris till Alfred Nobels minne. I praktiken ser vi dock ett underskott på kausalt inriktade rapporter från de myndigheter som utredningen behandlar – med undantag för exempelvis Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och vissa fall från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

Ett förslag är att regeringen ger en eller flera myndigheter ett tydligare uppdrag att, så långt det är praktiskt möjligt, genomföra kausalanalyser – inte enbart vid större reformer. Det nya Statskontoret föreslås koordinera metodutveckling, men har begränsad erfarenhet av denna typ av analys. Därför bör även andra mindre myndigheter och akademien ges en mer central roll. Detta skulle gynna både nationell och internationell kunskapsutveckling.

Behovet av utvärdering på kommunal och regional nivå

En betydande del av det offentliga åtagandet sker inom kommuner och regioner. Trots detta saknas en statlig myndighet med ett tillräckligt tydligt sektorsövergripande uppdrag att analysera insatser på lokal nivå. Nuvarande beroende av exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för sådana uppgifter är problematiskt – SKR är inte en myndighet och kan därför varken styras av regeringen eller garantera oberoende analys.

Göteborgs universitetet föreslår att det nya Statskontoret eller annan statlig myndighet ges ett särskilt uppdrag att utvärdera reformeffekter inom kommunal och regional verksamhet. Uppdraget bör även inkludera datainsamling, samordning och tillgängliggörande av statistik för forsknings- och utvärderingsändamål.

Revisorsinspektionen bör inte inordnas i Finansinspektionen

Vad gäller förslaget om att inordna Revisorsinspektionen (RI) i Finansinspektionen (FI), anser Göteborgs universitet att utredningen underskattar de problem detta kan medföra. RI verkar inom ett regelverk som skiljer sig väsentligt från FI:s, både i struktur och i tillämpning. Medan FI tillämpar tvingande, regelstyrd tillsyn över ett begränsat antal större aktörer, bygger RI:s tillsyn på principbaserade regelverk och riktar sig mot ett stort antal professionella revisorer.

Regelutvecklingen inom redovisning och revision sker i dialog med både bransch och akademi, vilket inte är fallet för FI. Vid en inordning finns det risk att denna dialog försvagas eller förloras. Det finns även kulturella skillnader mellan myndigheterna, där FI har fokus på strikt regeluppföljning och RI på professionsutveckling.

Två konkreta exempel på olikheterna är:

- Fallet HQ Bank, där FI:s bedömning skiljde sig från Revisorsnämndens på grund av olika logiker.
- RI:s förändring av utbildningskraven 2018, som föregicks av bred dialog med bransch och lärosäten – en process svår att föreställa sig inom FI:s ramverk.

Göteborgs universitet anser därför att ytterligare konsekvensanalys krävs innan beslut om eventuell inordning fattas.

Detta remissvar från Göteborgs universitet har handlagts av Samhällsvetenskapliga fakulteten i samråd med Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Samtliga av Samhällsvetenskapliga fakultetens institutioner har bjudits in att lämna inspel till remissvaret. Inspel har inkommit från Statsvetenskapliga institutionen och Företagsekonomiska institutionen. Dessa redovisas i sin helhet nedan.

Remissvar fastställdes 2025-06-23 av professor Carl Dahlström, dekan vid Samhällsvetenskapliga fakulteten.

Följande är svar från biträdande universitetslektor Rasmus Broms vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet i samarbete med Magnus Åsblad, Institutionen för Statsvetenskap och Offentlig förvaltning, Potsdams universitet

Korrekt information om samhällsförhållanden och effekterna av offentlig politik utgör en central gemensam nytta i varje demokrati (Boräng et al. 2018). Opartisk kunskap om landets tillstånd gör det möjligt för medier, allmänheten och den politiska oppositionen att hålla regeringen ansvarig för sin politik. Samtidigt bidrar den till att beslut kan fattas på ett evidensbaserat sätt och ökar sannolikheten att politiska åtgärder får avsedd effekt (Brambor et al. 2020).

Det är i hög grad offentliga organisationer som producerar denna typ av kunskap – dels därför att de ofta har tillgång till data som privata aktörer saknar, dels därför att privata institutioner sällan har incitament att framställa sådan kunskap. Med tanke på den viktiga roll som vederhäftig information spelar i ett komplext och demokratiskt samhälle som det svenska, vill vi i detta remissvar rikta in oss på de myndigheter som har analys och utvärdering som centrala delar av sitt uppdrag. Utredningen (SOU 2025:13) identifierar tolv sådana myndigheter, samtidigt som det konstateras att ett antal andra myndigheter också utvärderar den offentliga sektorns olika verksamheter. Inte minst gäller detta vissa så kallade "genomförandemyndigheter" (SOU 2025:13, s. 272) såsom exempelvis Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan, som har i uppdrag att följa upp och analysera den egna verksamheten.

Remissvaret är uppdelat i två delar. Till att börja med diskuterar vi vilken typ av utvärderingar som i dagsläget görs av de mindre analys- och utvärderingsmyndigheterna, och lämnar förslag på hur dessa med fördel hade kunnat förstärka sitt fokus på strategier för att identifiera kausala effekter. Vidare föreslår vi också att en eller flera myndigheter får ett tydligare uppdrag att utvärdera den kommunala sektorn.

Etablera en "best-practise" för utvärdering av reformers effekter

De myndigheter som har i uppdrag att analysera offentlig förvaltning utför en rad olika typer av utvärderingar. I utredningen diskuteras kortfattat skillnaden mellan effektutvärderingar, samhällsekonomiska kalkyler ("cost-benefit" analyser), processutvärdering och behovsanalys (SOU 2025:13, s. 97-98). Utredningen påpekar att alla dessa olika typer av utvärderingar behövs, och att det också finns praktiska omständigheter som gör vissa analysmetoder mer eller mindre lämpliga i olika fall.

Vi håller med om båda dessa slutsatser. Samtidigt vill vi ytterligare betona vikten av att utvärdera effekten av olika reformer. Kunskap om huruvida politik omsätts i reella konsekvenser bör regelmässigt betraktas som en fundamental del av utvärdering. Liknande argument har tidigare framförts av bl.a. Riksrevisionen (2022:15). Som framgår av utredningen (SOU 2025:13, s. 277, 305, 453) uttrycker även regeringen ett behov av effektutvärderingar, framför allt gällande "större" reformer.

Samtidigt noterar utredningen – korrekt – att denna kategori av analyser ofta är komplicerade och svåra (SOU 2025:13, s. 97). Under de senaste decennierna har kausal analys dock blivit ett alltmer centralt fokus för den empiriska samhällsvetenskapen. Forskare och policyanalytiker har i allt högre grad strävat efter att identifiera orsakssamband med hjälp av aktiva designval och sofistikerade metoder. Den så kallade “kausala vändningen,” illustrerad av flera ekonomipris till Alfred Nobels minne (exempelvis 2019 års pris till Benerjee, Duflo och Kremer, samt 2021 års pris till Angrist, Card och Imbens), har lett till ett ökat fokus på experimentella och kvasi-experimentella analyser. Detta har fördjupat vår förståelse av samhälleliga processer genom att möjliggöra mer tillförlitliga slutsatser om vad som faktiskt orsakar vad. I praktiken har denna utveckling även inneburit att redskapen för kausalt orienterad analys av policy och reformer är avsevärt mer lättillgängliga än tidigare.

Även om vi inte gör anspråk på att ha sammanställt någon heltäckande förteckning över analys- och utvärderingsmyndigheternas produktion under de senaste åren framstår det dock som att relativt få av de rapporter som publiceras av de tolv analys- och utvärderande myndigheterna har en uttalat kausal analys. Det forskningsinriktade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är undantagen från detta generella mönster, men exempel går att hitta även annorstädes, exempelvis bland rapporter från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF; se t.ex. ISF 2019:6, 2021:4, 2023:2). Som redan konstaterats kan det finnas praktiska skäl till detta underskott, men det är icke desto mindre inte optimalt. Det förekommer också att rapportförfattarna uttalat skriver att man inte undersökt effekten av olika åtgärder på den beroende variabeln i fråga, trots att detta förmodligen hade kunnat göras inom ramen för det uppdrag myndigheten har.

Studier som inte innehåller direkta effektskattningar både kan vara gediget utförda och bidra till samhällsnyttan. Vi bedömer dock att det finns utrymme för, och behov av, ett förstärkt fokus på effektskattningar inom analys- och utvärderingsmyndigheternas produktion.

Ett förslag är, i likhet med det som diskuteras i utredningen, att en eller flera myndigheter får ett breddat uppdrag av regeringen att så långt som det är möjligt också ska utvärdera den kausala effekten av olika reformer och insatser – inte endast “stora” sådana.

Det nya Statskontoret ska enligt utredningens förslag expandera och “ansvara för nätverk för metodfrågor och erfarenhetsutbyte mellan statens analys- och utvärderingsmyndigheter” (SOU 2025:13, s. 28). Varken det existerande Statskontoret eller Ekonomistyrningsverket tycks dock ha någon omfattande historik av den typ av effektskattningar vi avser och vi tolkar att både utredningen och regeringen identifierat som en prioritet.

Det är därför också tänkbart och sannolikt önskvärt att, efter en mer fokuserad inventering i frågan, fördela ett större ansvar för detta uppdrag även på de mindre myndigheter som redan använder kausal analys. Det är även rimligt att relevanta aktörer inom exempelvis universitetssektorn får en mer central roll för att stötta denna metodutveckling än vad som i nuläget föreslås av utredningen, såväl inom ramen för uppdragsforskning som den tredje uppgiften.

Ett större fokus på att identifiera den kausala effekten av olika reformer skulle stärka den evidensbaserad politiken i Sverige och dess utvecklingsarbete i andra länder. Således kan

myndigheter bättre isolera reformers verkliga effekter. Det skulle öka träffsäkerheten i framtida beslut, minska risken för att resurser läggs på åtgärder utan bevisad effekt, och potentiellt stärka legitimiteten för den förda politiken bland allmänheten.

Ett tydligare uppdrag att utvärdera även kommunal och regional verksamhet

Ett generellt dilemma med mycket av den utvärdering som görs av de analysmyndigheter som diskuteras i utredningen är dess fokus på statlig verksamhet, samtidigt som en mycket stor del av det offentliga åtagandet sker på kommunal och regional nivå. Som utredningen påpekar finns det förstås också ett antal statliga myndigheter som i högre eller lägre grad utvärderar sektorspecifika delar av kommunernas och regionernas verksamhet. Exempelvis ansvarar Skolverket för uppföljning och utvärdering av grundskola och gymnasium, och Boverket analyserar bostadsbyggandet i landet. I båda fall rör det sig om områden där kommunerna har långtgående ansvar och befogenheter. Ett flertal myndigheter arbetar också på olika sätt med utvärdering och uppföljning av hälso- och sjukvård (en regional fråga), såsom Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Folkhälsomyndigheten.

Även om enskilda kommuner och regioner utför utvärdering av den egna verksamheten är dessa organisationer ofta små och relativt resurssvaga. Dessutom utgör ett komparativt analytiskt ramverk, där fokus ligger på jämförelser av hela kommunala sfären, en stor möjlighet ur analytisk synpunkt.

Som utredningen anmärker (s. 305) saknas en statlig myndighet med ett – i vårt tycke – tillräckligt tydligt uppdrag att analysera och utvärdera sektorsövergripande insatser på lokal nivå. Det nya Statskontoret föreslås dock främst fokusera den på statliga sektorn (SOU 2025:13, s. 30). En rimlig tolkning är att den implicita förväntningen är att denna typ av utvärdering i hög grad bör utföras av organisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Denna ordning är inte optimal, då SKR inte är en myndighet utan en medlems- och arbetsgivarorganisation. Detta skapar åtminstone två problem. Till att börja med är det svårt för regeringen att styra över SKR, i termer av prioriteringar och uppdrag för dess analysarbete. Relaterat innebär SKR:s organisationsform att det finns en risk att man inte kommer att initiera utredningar som är obekväma för den politiska majoriteten. Det finns en stor poäng i att utvärdering och utförande inte sker av samma organisation. I detta är vi fullt eniga med utredningen, som på flera ställen slår fast att en grundläggande princip bör vara att utvärdering av en verksamhet "bör ske med visst avstånd från genomförandet" (SOU 2025:13, s. 273, 321, 341-342).

Därför vill vi konkret avsluta med att ifrågasätta varför nya Statskontorets fokus bör ligga på "främst statlig förvaltning" (SOU 2025:13, s.30). Vi föreslår att någon av de statliga myndigheterna bör få ett tydligare sektorsövergripande uppdrag att utvärdera hur väl kommuner och regioner lyckas med sitt uppdrag – återigen med ambitionen att identifiera kausala effekter av olika insatser och reformer. Detta uppdrag borde även innefatta att samla in, samordna och tillgängliggöra statistik över den kommunala sektorn för forsknings- och utvärderingsändamål.

Referenser

Boräng, F., Cornell, A., Grimes, M., & Schuster, C. (2018). Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. *Governance*, 31(1), 7-26.

Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J., & Teorell, J. (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. *Comparative Political Studies*, 53(2), 175-213.

Myndigheten för kulturanalys (2023:1). Fri entré till museer. Effekter på antal museibesök och museibesökens sammansättning.

Riksrevisionen (2022:15). På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer.

ISF (2019:6). Effekter av höjd ersättning i föräldrapenning på grundnivå.

ISF (2021:4). Avgiftsfri tandvård till unga vuxna.

ISF (2023:2). Samordnat stöd gör skillnad: En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.

SOU (2025:13). En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag.

Statskontoret (2018:24). Kartläggning av tidsomställningens effekter i Sverige.

Statskontoret (2019:1). Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet.

Statskontoret (2023:4). Kommuners och regioners arbete för att minska och motverka segregation.

Vetenskapsrådet (2025). Insatser, åtgärder och metoder för att förebygga brottslighet kopplad till kriminella nätverk – evidens, behov och förmåga.

Följande är svar från docent Jan Marton vid Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet:

Denna text ingår som en del i Göteborgs universitets (GU) remissvar och fokuserar specifikt på utredningens förslag att Revisorsinspektionens (RI) uppgifter ska inordnas i Finansinspektionen (FI).

Överlag anser GU att utredningen överskattar fördelarna med inordning och underskattar nackdelarna. Innan beslut tas behöver därför en mer grundläggande analys av för- och nackdelar genomföras.

Fördelar med inordning

Utredningen pekar framför allt på två slags fördelar: 1) minskad kostnad för administration och 2) större möjligheter till samordning av verksamheten. GU har inga synpunkter på den första fördelen, utan håller med om att den har stora möjligheter att realiseras. Vad gäller den andra fördelen anger utredningen att en inordning kan effektivisera arbetet med exempelvis

brottsbekämpning och dialog med EU-organ. Utredningen anger dock inte hur detta skulle fungera mer specifikt, utan gör enbart allmänna påståenden. Det gör att det inte är möjligt att utifrån utredningens analys fastställa att påstådda fördelar realiserats.

Nackdelar med inordning

Utredningen pekar på att RI och FI har ett liknande uppdrag, genom att de ska se till att regler följs. En tydlig svaghet i utredningen är att den inte diskuterar huruvida de betydande skillnader som finns mellan regelverk skulle påverka en inordning. GU anser att detta kan innebära att nackdelar med inordning underskattas.

En väsentlig skillnad är hur regelverken utvecklas och vilken form de har. FI har framför allt tillsyn av regelverk som är framtagna via lag eller av myndigheter och som är obligatoriska att följa. Inom redovisning och revision tas de primära regelverken fram av expertorgan som är privata (till exempel International Accounting Standards Board och International Auditing and Assurance Standards Board) eller offentliga (Bokföringsnämnden, BFN). De regelverk som tas fram inom redovisning och revision är principbaserade och bygger på tolkning genomförd av en profession. Denna utgångspunkt avspeglas i svensk lagstiftning genom att 'god revisionssed', 'god revisorssed' och 'god redovisningssed' utgör grunden för reglering av redovisning och revision.

I syfte att utveckla god sed har både RI och BFN (som inte ingår i utredningen men som ändå av utredningen föreslås inordnas i FI), till skillnad från FI, en löpande dialog med branschen. Både RI:s Tillsynsnämnd och Examensråd, liksom BFN, har företrädare för branschen som medlemmar. GU anser att det sannolikt är svårt att behålla den koppling som finns om RI (och BFN) inordnas i FI.

Ett tecken på att även FI ser det som icke-optimalt att de själva tar huvudansvar för tillsyn av principbaserade regelverk är att FI har delegerat stora delar av det operativa ansvaret för tillsyn av noterade företags redovisning till Nämnden för svensk redovisningstillsyn. Nämnden är ett privat organ vars medlemmar kommer från branschen.

En annan väsentlig skillnad är att FI ägnar sig åt tillsyn av företag av allmänt intresse, framför allt finansiella företag, men även delvis noterade företag. Det handlar om relativt få och avancerade företag där FI vid behov kan ha direktkontakt. RI har tillsyn över tusentals revisorer, som i sin tur är involverade i revision av hundratusentals företag och andra organisationer. BFN ger ut redovisningsregler som följs av över en miljon organisationer. Det är oklart i vilken utsträckning tillsyn kan ske på liknande sätt i de två situationerna.

De olika kontexterna som FI och RI verkar inom har även lett till kulturskillnader mellan de två myndigheterna. FI har mer fokus på efterlevnad av specifika regler, medan RI har mer fokus på utveckling av en profession.

Vi ger här två konkreta exempel på hur olikheterna mellan FI och RI har lett till att de har agerat på olika sätt. 2010 stängdes HQ Bank av FI, på grund av att FI ansåg att HQ Bank tog för stora risker i sin verksamhet. FI gjorde också en anmälan av HQ Banks revisor till Revisorsnämnden (RN, föregångare till RI) med förväntan om att revisorn skulle fällas. RN kom dock fram till att inga allvarliga fel begåtts, i enlighet med den professionsbaserade

tolkningen av ett principbaserat regelverk. Dynamiken mellan FI och RN – och de olika logiker de utgår från – beskrivs i Hartmann m.fl. (2018).

Ett annat exempel är att RI 2018 gjorde en förändring av utbildningskraven för att bli auktoriserad revisor. Förändringen föregicks av en dialog med företrädare för både branschen och lärosätena. En motsvarande dialog hade varit svår att få till med FI.

Jan Marton

Docent

Göteborgs universitet

Företagsekonomiska institutionen

Referenser

Hartmann, B., Marton, J., & Söderström, R. (2018). The improbability of fraud in accounting for derivatives: A case study on the boundaries of financial reporting compliance. *European Accounting Review*, 27(5), 845-873.