



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se, kopia
fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

Södertörns högskolas svar på remissen av betänkandet En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

Högskolan har hanterat remissen (Fi2025/00348) som en så kallad expertremiss vilket innebär att ge ämnesexperter möjlighet att utifrån sina discipliner lämna synpunkter på betänkandet. Detta remissvar har författats av Therese Reitan, professor i offentlig förvaltning.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag, med fokus på små myndigheter, har varit både snävt och omfattande på samma gång. Direktiven har varit inriktade på att antalet myndigheter ska minska, vilket är en försvårande utgångspunkt – det borde i stället vara en öppen fråga. Detta har samtidigt inneburit en delvis ytlig granskning av ett större antal myndigheter med mycket olika förutsättningar – vilket utredaren också belyser på ett förtjänstfullt sätt. Likaså har avgränsningen inneburit en fragmentiserad bild när vissa sektorer och typer av myndigheter fallit utanför. Analysen utgår från en nationalekonomisk modell med fokus på produktion och effektivitet, och missar därmed andra perspektiv som tillgänglighet, demokrati, jämställdhet och regionala aspekter. Exempelvis är det svårt att bedöma Sametingets uppdrag med enbart ett produktionsperspektiv.

Avgränsningarna kring analys- och utvärderingsmyndigheter är också problematiska, när storleken även i denna del varit det främsta ingångsvärdet. Även om andra myndigheters analysverksamhet också berörts, har det även i detta avseende varit svårt att få en samlad bedömning av statens analyskapacitet. Jag delar uppfattningen att analyskapaciteten är ojämnt fördelad mellan politikområden och att det behövs förstärkningar inom exempelvis migrationsområdet.

Utifrån utredningens analysmodell bedöms inte Skolforskningsinstitutet ha överlappande uppdrag med andra näraliggande myndigheter, vilket jag ifrågasätter. Slutligen avstyrks förslaget att överföra uppgifter från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) till Utrikespolitiska institutet (UI). Som utredaren själv påpekar innebär regeringens förvaltningspolitik att myndighetsformen är huvudalternativet för statlig verksamhet. I det perspektivet är det svårt att, på principiell grund, förespråka att en befintlig myndighets

verksamhet ska inordnas i en ideell förening. Jag delar uppfattningen att permanent verksamhet som huvudregel ska bedrivas i myndighetsform och tillstyrker förslaget om att permanenta kommittéerna ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) och EBA (Expertgruppen för biståndsanalys) på det sättet. Dock ifrågasätter jag argumentet för att EBA ska vara en egen myndighet.

Övergripande

Utredningen har tillsatts utifrån den rådande förvaltningspolitiken som innebär att antalet myndigheter ska minska, vilket betyder att frågan om en optimal organisering av statsförvaltningen inte varit så öppen som den borde varit från starten. Fokuset på just mindre myndigheter (som i sig rymmer en stor variation) och bortsorteringen av andra sektorer typer av myndigheter/enskilda myndigheter bidrar till att utredningen inte ger en så bred och samlad bild som den hade kunnat göra. Det gäller inte minst i utredningens andra del, där ingångsvärdet till bedömningen av statens analys- och utvärderingskapacitet fortsättningsvis är myndighetens storlek (litenhet). Därmed tappas viktiga delar av denna kapacitet (och behov) bort.

Utifrån den analysmodell som utredningen valt att luta sig mot görs en indelning av de små myndigheterna i tre kategorier (s 49). Som utredaren själv nämner är gränsdragningen mellan kategori 2 och 3 (myndigheter som har respektive inte har näraliggande eller överlappande uppdrag med andra myndigheter) svår. Tillsammans med ett stort antal myndigheter (50) som ska beskrivas i större detalj och en mycket begränsad utredningsperiod innebär detta att avgränsningen mellan vad som är näraliggande eller överlappande inte alltid framstår som självklar.

Analysmodellen som utredningen valt att utgå från är föredömligt tydlig. Samtidigt utgår den från en traditionell nationalekonomisk välfärdsteori med fokus på produktion, kostnader och (ekonomisk) effektivitet. Detta är givetvis viktiga och nödvändiga aspekter när organiseringen av statsförvaltningen ska genomlysas, men det saknas andra perspektiv. Det gäller exempelvis individperspektivet (eller "medborgarperspektivet") och tillgänglighet. En del myndigheter har "ökad tillgänglighet" som del av i sitt uppdrag, men detta perspektiv hade kunnat vara något att beakta i genomlysningen av alla myndigheter. Detsamma gäller exempelvis jämställdhets- och mångfaldsfrågor, liksom ett regionalt perspektiv. Likaså blir det något svårsmält att få ihop exempelvis Sametingets uppdrag och konstellation utifrån ett ensidigt produktionsperspektiv. Det är ju, som utredaren själv betonar, både en folkvald församling och en statlig myndighet. Som politisk församling är det ju ett demokrativärde som "produceras" i första hand.

1.3 Avgränsningar

Vilka myndigheter som ingår i översynen följer av en tydlig avgränsning som angivits i huvuddirektiven (Dir 2023:132), dvs. – med vissa specificerade undantag – förvaltningsmyndigheter som vid utgången av 2022 hade upp till 100 årsarbetskrafter (sammanlagt 46 myndigheter).

Uppdraget till utredningen har således utgått från ett snävt fokus på antal årsarbetskrafter vid en given tidpunkt. Detta är förstås ett enkelt och transparent mått men riskerar att skymma andra väsentliga skillnader mellan myndigheterna. Det gäller exempelvis relationen mellan årsarbetskrafter och antal anställda/antal konsulter, lokalkostnadernas andel, fördelning av kostnader mellan kärnverksamhet och administration samt skillnader i verksamhetens kostnader totalt. Därutöver finns stora skillnader i myndigheternas uppdrag och arbetssätt som har betydelse för hur effektiv politikens organisering är. Utredaren har på ett förtjänstfullt sätt lyft fram även dessa aspekter som har betydelse för hur man tar sig an förslagen.

I det perspektivet blir det också tydligt att det hade behövts en liknande genomlysning av *hela* statsförvaltningen – eller snarare något/några politikområden. Det finns en risk för "snuttifiering" av förvaltningspolitiken när en hel sektor (universitet och högskolor), vissa typer av myndigheter (nämndmyndigheter) samt vissa namngivna myndigheter som redan är föremål för andra initiativ (varav några är små enligt den angivna definitionen) inte omfattas av utredningen. Till detta ska nämnas att regeringen samtidigt som föreliggande utredning pågick initierade en inordning av Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) och Statens konstråd i Moderna museet. Av den anledningen valde utredningen att inte lägga några förslag för dessa två myndigheter. Det är ett rimligt val från utredningens perspektiv men också olyckligt att två myndigheter då inte blir föremål för samma genomlysning som de andra och att regeringen valt att inte invänta en sådan genomlysning innan den beslutade om en inordning.

Genom tilläggsdirektiven (Dir 2024:96) fick utredningen i uppdrag att analysera hur analys- och utvärderingsbehov kan tillgodoses. Här är direktiven mindre tydliga och utredningen fick således större möjlighet att göra egna avgränsningar av vilka myndigheter som ska omfattas. Utredningen identifierar här tolv myndigheter som även omfattas av huvuddirektivet samt ytterligare fyra myndigheter (tre kommittéer och Brottsförebyggande rådet, Brå). Att göra en lämplig avgränsning i denna del av utredningen uppfattar jag har varit mer utmanande. I kapitel 5 belyses variationen bland de så kallade analys- och utvärderingsmyndigheterna som omfattas och utredaren har även tagit i beaktande FoU-verksamhet (forskning och utveckling) som sker på vissa större myndigheter (t.ex. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan). Men andra myndigheter som exempelvis bedriver eller finansierar forskning lämnas utanför (t.ex. Kronofogden, Statens institutionsstyrelse och Naturvårdsverket), vilket betyder att det är svårt att få en samlad bild av analyskapaciteten och -behoven i statsförvaltningen.

Jag håller med om att analyskapacitet och -perspektiv är ojämnt fördelad mellan olika politikområden (se t.ex. 5.3.3). I det perspektivet är samtidigt utredningens disposition, med departementsvisa analyser, rimliga men riskerar också att cementera den befintliga politikområdesindelningen och minska möjligheterna att analysera sektorsövergripande utmaningar.

I det följande kommenteras enskilda förslag/överväganden:

4.12.3 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet bedöms ingå i kategori 2, dvs. en myndighet vars verksamhet bedöms vara motiverad av det offentliga åtagandet men som inte har en överlappande verksamhet eller verksamhet som täcks av andra näraliggande myndigheter.

Bedömning avstyrks.

Det finns, enligt utredaren, en viss överlappning mellan Skolforskningsinstitutet och verksamheten vid framför allt Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Motiveringen för att Skolforskningsinstitutet inte blir föremål för vidare analys är emellertid mindre övertygande. Enligt utredaren finns det skillnader mellan dessa myndigheter när det gäller typ av "produkter" och målgrupper. Att Skolverket inte gör systematiska forskningssammanställningar utan (enbart) kunskapsöversikter som kan grunda sig på både forskning och t.ex. myndighetsrapporter förefaller vara ett mycket smalt sätt att beskriva skillnader på. Även Skolverkets bredare uppdrag tas upp, dvs. att myndigheten kan inrikta sig på frågor om skolans organisering och ledning – vilket enligt min bedömning också torde vara en skolforskningsfråga. Att SPSM har en inriktning mot det specialpedagogiska området är heller inte en tillräcklig grund att inte överväga möjliga synergier mellan dessa myndigheters uppdrag. Med tanke på att funktionshinder av olika slag, inte minst neuropsykiatrisk problematik, blivit allt vanligare även inom den ordinarie skolverksamheten torde det finnas möjliga överlappningar i såväl arbetsmetoder och kunskapsunderlag som spridning av kunskap. Det framgår ju också av utredningen (s 204) att SPSM genomfört systematiska forskningsöversikter i samverkan med just Skolforskningsinstitutet.

Som forskningsfinansiär tangerar Skolforskningsinstitutet även andra forskningsfinansiärers verksamhet, framför allt Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Vetenskapsrådet (VR). Även här borde det övervägas om stärkningen av den pedagogiska forskningen snarare borde ske inom ramen för ordinarie akademiska strukturer och inte särkopplas från annan näraliggande forskning.

Utredaren argumenterar även för att målgrupperna skiljer sig åt mellan dessa myndigheter, vilket är relevant – men frågan är om det är ett tillräckligt starkt argument. Kunskapsmyndigheter behöver ju kunna förhålla sig till olika målgrupper. En viktigare fråga, som inte berörs här, eller i övriga analyser, är hur väl myndigheterna faktiskt når ut till sina respektive målgrupper. Sådana överväganden saknas generellt, men har betydelse för bedömningen av myndigheternas verksamhet i ett bredare effektivitets- och demokratiperspektiv.

6.3.6 ESO inrättas som särskilt organ inom nya Statskontoret

Förslaget tillstyrks.

Jag delar bedömningen att permanenta statliga uppgifter bör bedrivas i myndighetsform och anser att ESO:s uppdrag kommer passa väl med det uppdrag som nya Statskontoret får (och delvis har).

6.7 EBA får en ny ledningsform

Förslaget tillstyrks delvis.

Av samma anledning som ovan tillstyrks förslaget utifrån principen att permanent verksamhet ska bedrivas i myndighetsform. Det bör dock övervägas att lägga verksamheten inunder eller att den slås ihop med annan analysverksamhet på exempelvis migrations- eller utvecklingsområdet. Som utredaren själv påpekar så skulle detta bli en relativt liten myndighet (s 362) och argumentet mot att exempelvis föra ihop verksamheten med Delegationen för migrationsstudier (Delmi) på grund av att de verkar inom olika politikområden är inte tillräckligt stärkt. Tvärtom finns det skäl att bryta sektorsgränserna i större utsträckning, särskilt när det gäller analys och utvärdering. På det viset ökar potentialen för en bättre helhetssyn på politikens utfall.

6.8 Sieps uppgifter överförs till UI

Förslaget avstyrks.

Även om Sieps och UI har uppenbara överlappningar i sin verksamhet är det principiellt problematiskt att verksamheten föreslås drivas som ideell förening. Även om man kan ifrågasätta att myndighetsformen är huvudalternativet för all statlig verksamhet (inte minst för högskolor och universitet) är det svårt att försvara ett sådant byte av associationsform just här. Andra alternativ som skulle kunna övervägas är snarare att verksamheterna inryms i ett nytt institut eller som del av ett lärosäte.