

Beslut
Datum: 2019-09-02
GD nr: MYKA GD 2019-24
Dnr: 2019-91

Beslut om remissvar avseende – Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Beslut:

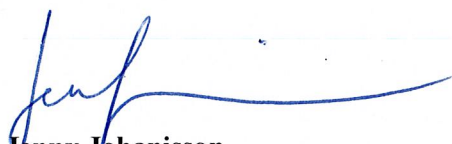
Myndigheten för kulturanalys beslutar om svar på remissen ”Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)” i enlighet med bilaga med dnr 2019-91.

Beslut i detta ärende har fattats av Sverker Härd, *Myndighetschef*. Föredragande har varit Jenny Johansson, *Utredare och Stf. myndighetschef*.

Göteborg, 2019-08-24



Sverker Härd
Myndighetschef



Jenny Johansson
Utredare och Stf. myndighetschef

Remissvar avseende Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79), Fi2018/03478/SFÖ

Myndigheten för kulturanalys har beretts möjligheten att lämna synpunkter på SOU 2018:79 *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*.

Sammanfattning

Statsförvaltningen behöver ses över kontinuerligt

Kulturanalys tycker det är bra att staten kontinuerligt ser över styrningen av myndigheter och förvaltningens organisation. Utredningen ger en utmärkt beskrivning av analys- och utvärderingsmyndigheternas tillblivelse och vilka motiv och behov som varit pådrivande. Analysmyndigheternas roll och betydelse på ett principiellt plan tydliggörs på ett förtjänstfullt sätt.

Den sammanfattande genomgången visar att analysmyndigheterna överlag ganska väl uppfyller flertalet av de kriterier utredningen själva formulerar för analysmyndigheterna. Kulturanalys har enligt utredningen fokus på regeringens behov, lämnar rekommendationer, utvärderar effekter, delvis utvärderar kostnadseffektivitet och genomförande samt utvärderar mot övergripande mål. Mot bakgrund av att utredningen också slår fast att Kulturanalys har låga administrativa kostnader tycks det saknas stöd för större förändringar i styrning och myndighetsorganisation.

Förändringar av statsförvaltningen förutsätter stabila underlag. Utredningen bygger på insamlingar av material i analysmyndigheternas årsredovisningar, enklare siffersammanställningar och tidigare rapporter från exempelvis Statskontoret. Utöver detta har en intervjustudie med företrädare för regeringskansliet gjorts. Kulturanalys anser att utredningsunderlaget kan utgöra underlag för förändringar i styrningen men att underlaget är alltför bristfälligt och otillräckligt som grund för myndighetssammanslagningar.

7.3.1. Större reformer och investeringar ska utvärderas

Kulturanalys samtycker till utredningens förslag. Regeringen bör också överväga att utforma reformer och satsningar så att de är möjliga att utvärdera. En del av detta kan vara att i större omfattning genomföra utvärderingsbar försöksverksamhet.

Beslut

Datum: 2019-09-02

GD nr: MYKA GD 2019-24

Dnr: 2019-91

7.3.2. Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

Utredningen konstaterar att myndigheternas uppdrag ser olika ut men reflekterar inte över att detta delvis kan bero på att departementen har olika behov. Kulturanalys samtycker till att analysmyndigheternas roll klargörs i någon form av skrivelse eller principbeslut samt att styrningen görs mer enhetlig och i linje med utredningens förslag. Men denna enhetlig får inte drivas för långt utan bör beakta olika departements kunskapsbehov och varierande förutsättningar att genomföra analyser och utvärderingar inom olika politikområden.

Kulturanalys noterar att de uppdrag som utredningen förslår ska riktas till analysmyndigheterna inte innebär någon större förändring för Kulturanalys. Uppdragsbeskrivningen överensstämmer väl med det uppdrag myndigheten har idag.

7.3.3. Utvecklade analyser och utvärderingar vart fjärde år

Kulturanalys delar utredningens bedömningar att det behövs regelbundet återkommande lägesbedömningar av hur politikområdet utvecklas i relation till de nationella målen. Vår bedömning är att vart fjärde år är för lång tidsperiod och att Regeringen årligen har behov av en lägesbedömning. Ett alternativ är att ge analysmyndigheten i uppdrag att vartannat år göra en mer heltäckande lägesbedömning och komplettera detta med ett enklare årligt underlag som beskriver utvecklingen i relation till politikområdets nationella mål. Ett sådant uppdrag skulle kunna vara ett stöd i Regeringens återrapportering till Riksdagen.

7.3.4. Statskontoret ska ha i uppgift att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet.

Kulturanalys delar utredningens bedömning att det finns behov av analyser av kostnadseffektivitet, och vi har inga invändningar mot att Statskontoret får ett sådant uppdrag. Kulturanalys anser att analyser av kostnadseffektivitet borde vara ett centralt område också inom utgiftsområde 17. Metodmässigt är kostnaderna enkla att hantera med god tillgång till data. Effekterna är betydligt svårare att bedöma inom kulturområdet. Dels för att effekter är svåra att mäta och återföra till en specifik reform eller satsning, dels för att effekter kan uppstå först på lång sikt. Vi ser behov av att stärka analyserna rörande kostnadseffektivitet men bedömer att det krävs hög analyskompetens och god kännedom om kulturområdet för att göra detta. Vid ett uppdrag till Statskontoret bidrar gärna Kulturanalys med stöd.

7.3.5. Analysmyndigheternas erfarenhetsutbyte

Kulturanalys delar utredningens bedömning om erfarenhetsutbyte och lärande men är tveksamma till om detta behöver institutionaliseras. I dagsläget finns redan nätverk och kontakterna mellan analysmyndigheterna bedöms som mycket god.

Utredningsunderlaget

Utredningens avgränsningar

Utredningens betänkande rör en mindre del av statens analys- och utvärderingsresurser. Delvis kan detta förklaras av utredningens direktiv som avgränsar utredningen till ett fåtal analysmyndigheter. Därmed berör utredningen endast en skärva av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Merparten av analysresurserna finns inom de genomförande sektorsmyndigheterna och vi saknar en analys och diskussion hur den oberoende analys- och utvärderingsverksamheten kan stärkas i relation till sektorsmyndigheterna.

Utredningen avgränsar betänkandet till att gälla Regeringens behov. Det är en rimlig avgränsning men Regeringens behov är inte liktydigt med Regeringskansliets behov. I ett decentraliserat system har staten gett regioner och kommuner i uppdrag att utveckla politiken och det ligger i Regeringens intresse att ett analysstöd också finns på andra nivåer än den statliga. Kultursamverkansmodellen är ett regionaliserat statsbidragssystem och Statskontoret (2018:15) pekar på att Kulturanalys analyser är väsentliga också för den regionala nivån.

Beskrivningen av analysmyndigheternas verksamhet (kap. 3)

Beskrivningarna är relativt knapphändiga och någon studie av vilka analyser som genomförts och huruvida dessa har utgiftsområdesövergripande perspektiv saknas. En sådan granskning hade visat att Kulturanalys rapporter präglas av ett omvärlds- och helhetsperspektiv där kopplingen till andra politikområden klargörs.

Utredningen slår fast att analysmyndigheterna också har operativa uppgifter vid sidan av den egentliga analys- och utvärderingsverksamheten. I Kulturanalys fall hanteras myndighetens uppdrag från Nordiska ministerrådet att bilda ett kunskapscentrum för Nordisk kulturpolitik på detta särskiljande sätt, trots att det innebär ett väsentligt kunskapsstöd också till regeringen. Att bortse från denna mellanstatligt finansierade verksamhet ger en missvisande bild av Kulturanalys samlade analysstöd till Regeringen.

Med hänvisning till Statskontorets rapport (2014:7) skriver utredningen att analysmyndigheternas verksamhet är personberoende och att högt personberoende i kombination med liten personalstyrka skapar sårbarhet i organisationen. Kulturanalys ifrågasätter inte Statskontorets rapport men anser att den inte är tillämplig på enskilda myndigheter. Med strategisk kompetensförsörjning och ett genomtänkt arbetssätt kan sådana sårbarheter utan vidare hanteras. Kulturanalys har under 2018 i samband med omlokaliseringen i princip helt ny personal. Ändå gör vi bedömningen att verksamheten har fortgått och har goda framtidsutsikter.

Underlag om regeringens behov av analyser och utvärderingar (kap. 4)

Utredningen motiverar sina förslag på organisationsförändringar utifrån antaganden att Regeringen har behov av sektorsövergripande analyser och att nuvarande myndighetsstruktur inte kan tillgodose detta behov. Ett sådant behov kan finnas men styrks inte i utredningsunderlaget. Utredningen kan inte ge ett enda exempel på regeringsuppdrag av sådan art och som analysmyndigheterna inte kunnat leverera.

Utredningen har inte heller studerat analysmyndigheternas verksamhet och rapporter och kan därför inte uttala sig om det finns brister när det gäller sektorsövergripande analyser. En genomgång av Kulturanalys skulle visa att de flesta av analyserna har ett helhetsperspektiv och/eller är utgiftsområdesövergripande.

Behov av analysmyndigheter inom olika utgiftsområden (kap. 5)

Utredningen menar att tre kriterier kan motivera att staten har behov av analys- och utvärderingsresurser. Ett av kriterierna är omfattande utgifter inom utgiftsområdet. Utgiftsområde 17 är relativt litet när det gäller omfattningen av resurser och skulle enligt utredningen inte motivera ett analys- och utvärderingsstöd till regeringen. Kulturanalys menar att all statlig verksamhet har behov av analysunderlag, granskningar och utvärderingar, men att volymen på analys- och utvärderingsresurserna bör relateras bland annat till utgiftsområdets storlek.

Ett andra kriterium är om utgiftsområdet domineras av en enskild myndighetsaktör. Utgiftsområde 17 Kultur och fritid bedöms inte ha en dominerande myndighetsaktör. Kulturanalys delar inte den uppfattningen. Utgiftsområde 17 kan uppdelas i flera delområden (kulturpolitik, konstnärspolitik, kulturarvspolitik, media) med dominerande myndigheter inom varje delområde.

Analys och ställningstaganden (kap. 6)

Stöd till regeringens redovisning till riksdagen (6.4.5)

Kulturanalys stödjer utredningens bedömning att Kulturanalys kan vara ett stöd i regeringens återrapportering till Riksdagen. Kulturutskottet har publicerat en rapport (2019) som stöd för hur återrapporteringen kan utvecklas. Kulturanalys har redan i uppdrag att rapportera en samlad bedömning av läget inom politikområdet i mars varje år. Vi delar utredningens bedömning av vilka resurser som krävs och föreslår att regeringen när det gäller Kulturanalys överväger att antingen tillför resurser eller omprövar uppdraget så att det inte är ett årligt uppdrag.

Statistikbehov och forskning (6.4.8)

Analysmyndigheterna arbetar med forskningslika metoder och har behov av access till mikrobaserad statistik, registerdata och forskningsdatabaser. Vi saknar utredningsförslag på hur förutsättningarna för att tillgodose detta behov skulle kunna utvecklas. Kulturanalys avvisar ett förslag att forskning ska anges i instruktionen endast utifrån syftet att få tillgång till data.

Beslut
Datum: 2019-09-02
GD nr: MYKA GD 2019-24
Dnr: 2019-91

Stabsstöd (6.4.9)

Kulturanalys samtycker i bedömningen att analysmyndigheterna kan vara ett stöd i Regeringskansliet löpande arbete. Utöver stödet förbättras också dialogen mellan Regeringskansliet och analysmyndigheten och Regeringens kunskapsbehov blir tydligare. Men Kulturanalys delar också utredningens bedömning att en sådan funktion måste resurssättas.

Underlag om kostnader och effektivitet (6.8.1)

Med hänvisning till Statskontorets rapport (2017) konstateras att små myndigheter generellt har högre kostnader än större myndigheter. Utredningen förbiser dock att Statskontoret i sin granskning av analysmyndigheternas effektivitet också slår fast att för utvärderingsmyndigheter finns inte något samband mellan verksamhetens storlek och hur kostnadseffektiv verksamheten är (Statskontoret 2014:7).

Bedömningar av analysmyndigheternas effektivitet och kostnader är sparsamt redovisade. De kostnadsunderlag utredningen ändå redovisar (kap. 3) visar att analysmyndigheternas administrativa kostnader i flertalet fall ligger i nivå med eller betydligt under genomsnittet för storleksmässigt jämförbara myndigheter. Kulturanalys har i jämförelse med andra myndigheter låga administrativa kostnader. Kostnadsandelen för ledningskompetens är endast 9 procent jämfört med 17 procent för jämförbara myndigheter.

Vi är förvånade över att utredningen i sina ställningstaganden och förslag inte beaktar sitt eget underlag. Utredningen tycks utgå från att samverkan och skalfördelar endast kan uppnås genom sammanslagningar. Kulturanalys och flera andra analysmyndigheter har redan utvecklad samverkan med andra myndigheter exempelvis när det gäller administration, IT och lokaler. När Kulturanalys var lokaliserad till Stockholm ingick myndigheten i samverkan mellan Statskontoret, Tillväxtanalys, SIEPS och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Vid den nya lokaliseringsorten Göteborg finns motsvarande samverkansavtal med Världskulturmuseet, Inspektionen för socialförsäkringar och Statskontoret.

Utredningen skriver att om regeringen fortsätter att inrätta flera små myndigheter finns det risker för ökade kostnader i och med att små myndigheter generellt har en högre andel ledningskompetens. Resonemanget är i motsättning till de kostnadsberäkningar utredningen själva gjort.

Kulturanalys bedömer att det finns en allmän föreställning att mindre myndigheter inte är effektiva. På ett generellt plan finns ett samband mellan myndighetsstorlek och andel administrativa kostnader, men enligt Statskontorets rapporter och utredningens beräkningar gäller inte detta för analysmyndigheterna. Effektivitet handlar inte heller endast om administrativa kostnadsandelar utan också om verksamhetens relevans och nytta. Vi efterlyser en studie om myndighetsstorlekens

Beslut
Datum: 2019-09-02
GD nr: MYKA GD 2019-24
Dnr: 2019-91

betydelse för effektivitet i termer av flexibilitet, ändamålsenlighet, verksamhetskvalitet och relevans.

Myndighetssammanslagningar (6.9)

Utredningen visar att de granskade analysmyndigheterna verksamhet överlag håller hög kvalitet, är relevant, forskningsnära och dessutom kostnadseffektiv. Vi stödjer bedömningen att det finns behov av översyn av styrningen men avstyrker utredningens förslag till myndighetssammanslagningar eftersom sådana är kostnadsdrivande, saknar effektivitetsvinster och försämrar möjligheterna att tillgodose regeringens behov av kvalificerade och policyrelevanta analyser inom specifika områden.

Utredningen föreslår att Kulturanalys slås samman med Trafikanalys och Tillväxtanalys. Vissa metodlikheter förs fram som skäl för att placera Kulturanalys i samma organisation som tillväxtfrågor och trafikfrågor. Kulturanalys gör inte samma bedömning och noterar att utredningens egentliga skäl bygger på uppfattningen att verksamhetens omfattning är liten för att kunna kvarstå som en egen myndighet. Det är en svag argumentation mot bakgrund av att utredningens eget underlag framhåller Kulturanalys som funktionell, ändamålsenlig, högt rankad enligt de kriterier utredningen formulerar och med låga kostnader för administration och ledning.

Kulturanalys föreslår istället att regeringen överväger att myndigheten får ett breddat och resurssatt analys- och utvärderingsuppdrag på områden som är mer närliggande myndighetens nuvarande uppdrag. Exempel på sådana områden är demokratifrågor, ungdomspolitiken, civilsamhällsfrågor, folkbildning och grundskolan. Det skulle stärka helhetsperspektiv inom utgiftsområdet och tydliggöra kopplingen till närliggande politikområden.

Utredningens konsekvensanalys (kap. 8)

Kulturanalys har under 2018 omlokaliseras från Stockholm till Göteborg. Detta berörs inte i utredningens betänkande. Kostnaderna för omlokaliseringen skattas till drygt 7 211 tkr. Förutsättningarna att driva analys- och utvärderingsverksamhet är mycket goda i Göteborg och myndigheten har under 2018–19 etablerat ett flertal nätverk och samarbeten som nu utvecklas positivt. Omlokaliseringen innebär att i stort sett samtliga medarbetare är nyanställda och under omlokaliseringsfasen har kärnverksamheten haft en lägre ambitionsnivå.

Om en myndighetssammanslagning innebär ytterligare en omlokalisering av Kulturanalys innebär det att de statliga resurser som lagts i omlokaliseringen är bortkastade. Samma kostnader eller sannolikt högre kan förväntas vid ytterligare en omlokalisering.

Utredningen bedömer dock att sammanslagna myndigheter inte behöver innebära omlokalisering och redovisar ett par exempel på myndigheter som har kontor i olika

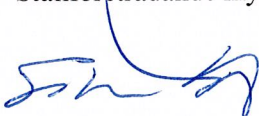
Beslut
Datum: 2019-09-02
GD nr: MYKA GD 2019-24
Dnr: 2019-91

delar av landet. Kulturanalys anser att utredningen kraftigt underskattar de svårigheter och kostnader som följer av att hålla samman en organisation där olika verksamhetsområden är fördelade till olika delar av landet.

Att infoga kulturpolitiska frågor i en större myndighet med fokus på näringspolitiska frågor kan leda till en nedprioritering av kulturpolitiska frågeställningar. Den föreslagna myndigheten under näringsdepartementet kommer av kulturpolitiska myndigheter och andra aktörer uppfattas som mindre relevant som samverkanspart. Också dialogen mellan Kulturanalys och Kulturdepartementet, som utvecklats mycket positivt under det senaste året, kan försvåras och därmed blir förutsättningarna att genomföra policyrelevanta analyser sämre. Sammantaget kan detta innebära försämrad kulturpolitisk analyskompetens, lägre policyrelevans och sämre förutsättningar till samverkan med statliga och regionala kulturpolitiska myndigheter, forskningsinstitutioner och andra aktörer.

Vår bedömning är också att Nordiska ministerrådet vid en myndighetssammanslagning kan komma att ompröva beslutet att placera Kulturanalys Norden hos Kulturanalys. Uppdraget motsvarar under perioden 2016–21 ca 12 mDKK för att ta fram nordiskt jämförbar kulturstatistik och analyser och utvärderingar som bygger på jämförelser mellan de nordiska ländernas kulturpolitiska system. För perioden 2020–21 ökar tyngdpunkten på forskningsförmedling. Det nordiska uppdraget innebär också att regeringen får ett stärkt kunskapsstöd och allt som tas fram inom ramen för Kulturanalys Norden är relevant också i Kulturanalys nationella uppdrag. Skulle Nordiska ministerrådet avsluta uppdraget och göra en förnyad uppdragsförfrågan handlar det om många års tidsutdräkt och den samlade kulturpolitiska analyskompetensen i Sverige reduceras väsentligt.

Beslut i detta ärende har fattats av myndighetschef Sverker Härd. Utredaren och Ställföreträdande myndighetschefen Jenny Johannisson har varit föredragande.



Sverker Härd
Myndighetschef



Jenny Johannisson
Utredare och Stf. myndighetschef