

DATUM 2019-09-02

DIARIENR 3834/2019

**Myndigheten för vård- och omsorgsanalys remissyttrande över
betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU
2018:79, Fi2018/03478/SFÖ)**

Övergripande synpunkter och sammanfattning

Vi ser positivt på att utredningen slår fast att det finns ett värde i att regeringen har tillgång till oberoende analys- och utvärderingsresurser. Vidare välkomnar vi diskussionen och klargöranden om begreppet oberoende. Vi är också i stora drag positiva till förslagen om att förtydliga myndigheternas uppdrag med utgångspunkt i regeringens samlade behov av analyser och utvärderingar. Likaså är det värdefullt att utredningen haft en tydlig inriktning mot att förbättra styrning och samverkan för analysmyndigheterna. Våra främsta invändningar till förslagen hur myndigheternas roll ska regleras är att utredningen föreslår uppgifter som kan vara svåra att lösa eftersom vi inte har tillgång till data samt att utredningen underskattar omfattningen på arbetet och de resurser som behövs.

Vi är kritiska till att man endast tittat på sju utpekade myndigheter istället för att bredare undersöka hur de utvärderings- och analysresurser som idag finns hos regeringskansliet, kommittéer och regeringens samtliga myndigheter bäst kan tas till vara. Dessutom utvärderas inte analysmyndigheternas samlade bidrag med avseende på kvalitet och ändamålsenlighet. Vi saknar vidare till stor del resonemang om hur styrningen av de olika analysmyndigheterna påverkar myndigheternas arbete. I synnerhet begränsar dagens ordning med särskilda bidrag för varje enskilt regeringsuppdrag Vårdanalys förutsättningar att bedriva verksamheten väsentligt. Uppdrag ges därtill ofta med liten framförhållning och varierar i antal och omfattning vilket gör att uppstartssträckan blir lång för Vårdanalys jämfört med myndigheter som har anslagsfinansiering även för uppdrag och därmed kan ha en större personalgrupp. En ytterligare konsekvens är att långsiktig kompetens- och infrastrukturuppbyggnad riskerar att trängas undan.

Det är en lovvärd ansats att ta fram explicita kriterier för att bedöma regeringens behov av analys och utvärdering. De kriterier som förs fram är relevanta, men skulle det kunna finnas områden som inte uppfyller kriterierna där analyser skulle göra nytta och likaså områden som uppfyller kriterierna där analyser inte nödvändigtvis skulle göra lika stor nytta. Det saknas enligt vår uppfattning dimensioner i kriterierna vad gäller bland annat påverkan på offentliga utgifter eller samhällsekonomin snarare än bara på statsbudgeten samt behovet i relation till det aktuella kunskapsläget eller reformagendan.

Vi håller med utredningens ställningstagande att den aktuella verksamheten bör organiseras i myndighetsform. Vi instämmer också i stort sett i den distinktion som utredningen gör mellan utvärdering och forskning.

Samtidigt finns det skäl att tillåta att vissa analysmyndigheter har forskning i sin instruktion. Möjligheterna till en ändamålsenlig tillgång till data som skulle följa ökar kostnadseffektiviteten i myndighetens verksamhet och det är även viktigt för bl.a. kompetensförsörjningen.

Utredningen argumenterar för sektorsövergripande analyser, vilket är rimligt. Vi anser däremot att utredningen inte tillräckligt har analyserat behovet av utvärderingar och beslutsunderlag för verksamheter där någon annan än staten är huvudman.

Vi instämmer i att insatser ofta skulle behöva utformas så att de bättre än idag kan utvärderas. Det mest grundläggande är i det avseendet att säkerställa att det finns data och att den som utvärderar har tillgång till dem, vilket ofta inte är fallet. Den frågan adresseras inte av utredningen.

Utan att gå in på djupet i förslagen om förändrad organisering, måste vi ändå betona att vi är kritiska mot den analys som leder fram till förslagen. Vi delar däremot utredningens uppfattning att deras föreslagna strategis första del kan genomföras oberoende av den andra delen: regeringen behöver inte göra organisationsförändringar för att nå målet att myndigheterna i högre grad ska tillgodose regeringens behov.

Mer specifikt har vi tagit ställning till förslagen så att:

- Vi *tillstyrker* förslaget att större reformer och investeringar ska utvärderas.
- Vi *tillstyrker* förslaget om analysmyndigheternas uppgifter. Instruktionen till analysmyndigheterna kan i grunden vara gemensam så länge relevanta anpassningar görs för de olika sektorerna. Det är dock nödvändigt att analysera frågan om instruktionen vidare och bland annat överväga att specificera uppdraget tydligare än i utredningens författningsförslag. Forskningssammanställningar kan vara värdefulla underlag i beslutsfattande och vi ser positivt på att analysmyndigheter ska ha detta som en uttrycklig uppgift. Vi har emellertid inte idag ändamålsenlig tillgång till den vetenskapliga litteraturen.
- Vi *avstyrker* utredningens förslag att alla myndigheterna ska vara enrådighetsmyndigheter. Vi är positiva till att myndigheterna föreslås få vetenskapliga råd, men inte om vi också har en styrelse.
- Vi *tillstyrker* utredningens förslag om utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år, men vi kommer behöva ytterligare resurser.

Nedan finns våra synpunkter på de olika kapitlen, beskrivna under betänkandets rubriker.

Kapitel 1 - Uppdraget och genomförande

1.1.1 Vår tolkning av uppdraget

En särskild svårighet med utredningen är kopplat till det uppdrag som utredningen har fått och de begränsningar som finns i uppdraget. Att utredningen endast har tittat på sju utpekade myndigheter istället för att bredare undersöka hur de utvärderings- och analysresurser som idag finns hos regeringskansliet, kommittéer och regeringens samtliga myndigheter bäst kan tas till vara begränsar det faktiska värdet. Både myndigheter som har likartade uppdrag som analysmyndigheter och sektorsmyndigheter med analyskapacitet saknas. Potentialen för effektivisering är sannolikt begränsad när man tittar på en så pass liten del som mindre än 15 % av den totala utvärderings- och analysverksamheten och vi ser en risk för att det gör att regeringens resurser inte utnyttjas på bästa tänkbara sätt.

1.1.2 Avgränsningar

Att närmare analysera kvaliteten och myndigheternas prestationer hade enligt vår uppfattning givit värdefull kunskap och varit en viktig utgångspunkt för att kunna bedöma om den verksamhet som bedrivs är ändamålsenlig och effektiv. Utredningen gör det svårt för läsaren att ta ställning till om de resurser som läggs på analys och utvärdering används på ett klokt sätt, eller om de skulle gjort mer nytta med någon annan användning. Att bara beskriva kostnader, men inte nyttan och användningen, gör det svårt att dra slutsatser om, och i så fall vilka, åtgärder som krävs för att skapa kvalitet och i högre grad möta behoven.

1.3.1 Analyser och utvärderingar har forskning som grund

Vi instämmer i stort sett i den distinktion som utredningen gör mellan utvärdering och forskning. Det är också en viktig utgångspunkt att slå fast att utvärdering använder vetenskapliga metoder. Några viktiga skillnader mellan forskning och utvärdering behöver dock påpekas eftersom de är centrala i diskussionen om vilken roll analysmyndigheter respektive forskning har. Det bör bland annat sägas att utvärderingar inte enbart använder vetenskapliga metoder. Utvärderingar har inte samma inriktning som forskning på att skapa generaliserbar kunskap, vilket får stor påverkan på val av metoder och urval. Utvärderingar är istället en del av beslutsprocesser, vilket utredningen också konstaterar. Men detta får konsekvenser som utredningen inte fullt ut belyser. En helt central omständighet är att beslut som regel inte kan skjutas upp eftersom att fortsätta göra som man gör, eller inte göra något alls också är ett beslut. Det innebär att beslut i princip alltid måste fattas på bästa, *nu tillgängliga* kunskap. Brist på kunskap kan leda till att man inte med säkerhet kan avgöra

vilket av alla alternativ som i någon mening är det bästa – men aldrig göra att beslut skjuts upp. Det betyder att beslutsunderlag behöver absorbera risk på ett annat sätt än i forskning (där kunskapen ska användas för att testa och eventuellt uppdatera den befintliga kunskapen som den formuleras i vetenskapliga teorier).

När man utvärderar effekter kan man ofta stödja sig på den vetenskapliga ”verktygslådan”, men inom policyutveckling finns inte samma välutvecklade metodarsenal att tillgå. Det är också vår erfarenhet att rekommendationer och policy metodologiskt är svårare än effektutvärdering, även om vi är helt eniga med utgångspunkten att policyutveckling utan utvärdering med grund i forskning skulle vara ännu svårare.

Det finns starka skäl att fatta beslut baserat på bästa tillgängliga kunskap och att försöka göra policy så evidensbaserad som möjligt. Dessa resonemang bör därför vara en central utgångspunkt också för diskussionen om vilken roll forskning och forskare har i regeringens och andras beslutsprocesser. Vi utvecklar detta lite ytterligare i 7.1.2.

1.3.5 Analyser och utvärderingar är viktiga för att verksamheten ska bedrivas effektivt

Vi välkomnar att utredningen har en så tydlig utgångspunkt i effektivitet och kostnadseffektivitet. Vår uppfattning är att detta är centralt ur ett medborgarperspektiv. Det finns samtidigt mycket att diskutera runt i vilken utsträckning policy och politik i praktiken utformas så att dessa värden uppmärksammas på ett ändamålsenligt sätt och kan vägas mot andra värden (det är t.ex. fullt rimligt att acceptera lägre effektivitet mot exempelvis ökad jämlikhet). Detta får praktisk betydelse för vilken roll underlag från analysmyndigheter ska ha i beslutsprocesser.

Kapitel 3 - Regeringens analys och utvärderingsmyndigheter

3.3.8 Styrning och finansiering av myndigheterna

Vi saknar här till stor del resonemang om hur styrningen av de olika myndigheterna påverkar vad myndigheterna i dag gör, levererar och hur de har organiserat sitt arbete. Vår uppfattning är bland annat att regeringsuppdrag riskerar att tränga undan egeninitierade projekt på Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vårdanalys). Detta beror på att vi får bidrag separat för varje regeringsuppdrag, som ofta ges med liten framförhållning. Dessutom varierar antalet och omfattningen (uppdragen utgör i snitt ca 35-40% av myndighetens samlade budget och 45-50 % i relation till budgeten för renodlad analys- och granskningsverksamhet) av

uppdrag vilket gör det svårt att ha personal redo att ta sig an uppdrag. Detta gör att uppstartssträckan blir lång för Vårdanalys jämfört med de andra myndigheterna, som har anslagsfinansiering även för uppdrag. En ytterligare konsekvens är att långsiktig kompetens- och infrastrukturuppbyggnad riskerar att trängas undan.

Vad gäller kostnader vill vi lyfta upp att det finns stora skillnader i hur myndigheterna ställt upp sin redovisning och kategorisering av kostnader i årsredovisningar och i andra sammanställningar som utredningen använder. Kostnaderna för t.ex. stödfunktioner, stödpersonal och overhead kan därför inte jämföras och slutsatser kring kostnaderna och om de är stora eller små och så vidare kan inte dras utan en närmare analys av vad som lagts i kostnaderna.

De oberoende analysmyndigheterna kostade 2017 drygt 450 miljoner kronor. I termer av mätbara prestationer erhöll samhället för detta 130 rapporter, ett antal remissvar, viss statistikproduktion och stabs-stöd. Dessutom gör alla analysmyndigheterna andra typer av värdeskapande uppgifter än de som räknas upp i utredningen. Utredningen har inte gjort något försök att uppskatta kvalitet eller ändamålsenlighet i analysmyndigheternas produktion. Därför sägs i princip inget om kostnadseffektiviteten i detta arbete. Dessutom skulle de 450 miljonerna behöva ställas i relation till de två och en halv miljarder som sammanlagt läggs på statlig analys- och utvärderingsverksamhet, och i förlängningen hur dessa förbättrar statens och andra aktörers beslutsfattande om bilden ska bli komplett.

Kapitel 4 - Regeringens behov av oberoende analyser och utvärderingar

4.1.1 Utvärdering av ny och befintlig politik

Vi anser att utredningen inte tillräckligt har analyserat behovet av utvärderingar och beslutsunderlag för verksamheter där någon annan än staten är huvudman. Det skapar andra förutsättningar att analysera och granska 290 kommuner och 21 landsting vid sidan av myndigheter och andra aktörer på nationell nivå (som t.ex. SKL) jämfört med att analysera enbart statliga myndigheters verksamhet. Tillvägagångssättet, datainsamling, analys och behovet av kommunikation med mera skiljer sig mycket åt från myndigheter som tydligt är inriktade mot en eller ett fåtal statliga verksamheter. Frågan om rollfördelning mellan olika nivåer i systemet är komplex på de områden vi verkar, hälso- och sjukvård och omsorg. Den politiska logiken och manöverutrymmet för politiken är

relaterat till möjligheterna till ansvarsutkrävande, vilket innebär att huvudmannaskap för verksamheterna är en central komponent. Staten är samtidigt normerande och har dessutom ett övergripande ansvar för framförallt jämlikhet och att samhällets resurser används på ett effektivt sätt även om ansvaret för utförandet är delegerat till andra huvudmän. Detta gäller för den största delen av samhällets välfärdstjänster, vilka sammantaget är i storleksordningen en dryg fjärdedel av BNP. I förlängningen är statens möjligheter och verktyg för att styra starkt påverkade av det delade ansvaret och analys och utvärdering på dessa områden måste ha sin utgångspunkt i de speciella förhållanden som detta medför, där vi bland annat ser att staten ofta har ett informationsunderläge gentemot huvudmännen.

Det framstår också för oss som en naturlig konsekvens av det delade ansvaret att vi bör tillgängliggöra kunskap också för andra målgrupper än regeringen, framförallt huvudmännen för hälso- och sjukvård samt omsorg. Det centrala också ur regeringens policyperspektiv måste vara att få en önskad utveckling och många gånger uppnås den bäst genom att vi kommunicerar våra resultat direkt till de som är ansvariga för att bedriva en verksamhet. Det ställer naturligtvis helt andra krav på kommunikation att vända sig till exempelvis 290 kommuner än bara till ett departement.

4.1.2 Kunskapsunderlag för utveckling av ny politik

Vi delar helt bilden att tajmingen är en viktig faktor vid policyutveckling, och enligt vår uppfattning underskattar utredningen om något den tid det tar att lämna svar på regeringens frågor genom regeringssupdrag.

4.2.1 Ovanligt att analys- och utvärderingsmyndigheter analyserar om verksamheter bedrivs effektivt

Vi delar utredningens bild att kostnadseffektivitet sällan analyseras. Det gäller även Vårdanalys. Utredningen pekar på att regeringen har behov av sådana underlag och vi vill tillägga att det i slutändan är centralt ur ett medborgarperspektiv. Vi anser däremot inte att brist på kompetens skulle vara en orsak i vårt fall. Inte heller en önskan att upprätthålla goda relationer. Vår uppfattning är snarare att det ofta saknas data och andra förutsättningar för att göra analysen. Vi vill redan här lyfta behovet att det säkerställs att myndigheterna har stöd i lagstiftningen för att få tillgång till de data som behövs och att få behandla personuppgifter för att kunna fullgöra sitt uppdrag, en fråga som vi diskuterar mer ingående i avsnitt 7.1.2.

Slutligen uppfattar vi att kostnadseffektivitetsanalyser i ganska låg utsträckning efterfrågas av beslutsfattare - även om det inte är det huvudsakliga skälet till att vi inte gör analyserna.

Kapitel 5 - Inom vilka områden behövs oberoende analys- och utvärderingsresurser

5.1 Kriterier för att bedöma regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser

Vi anser att det är en lovvärd ansats att ta fram explicita kriterier för att bedöma behovet. De kriterier som förs fram är också relevanta, men avsnittet väcker ändå en del frågor. Vi noterar till exempel att man har en gräns på 25 miljarder kronor som definition av ett område där staten har omfattande utgifter. Det väcker naturligtvis frågan om varför just den summan, men ännu mer känner vi en tveksamhet till att definitionen är så statisk. Många av utgifterna i statsbudgeten är ekonomiskt omfattande transfereringssystem som sällan är aktuella för politisk beslutsfattande. Det faktiska ekonomiska reformutrymmet – vilket är styrande för mycket av det politiska beslutsfattandet – är de flesta år inte särskilt stort i relation till hela statsbudgetens storlek. Man skulle också kunna argumentera för att det viktiga är om de offentliga utgifterna är stora, eller till och med om det är en samhällsekonomiskt viktig fråga, oavsett hur stor post det rör sig om i statsbudgeten. Analysmyndigheterna är förvisso regeringens resurs, men staten har ett övergripande ansvar för hela den offentliga ekonomin och för välfärdstjänsternas jämlikhet.

Vi är inte heller helt övertygade om att de kategorier som definieras kommer att leda till mer ändamålsenlig analysverksamhet totalt sett. Det är mycket komplexa områden och det finns en risk att fasta kategorier blir alltför statiskt. Mer specifikt skulle det kunna finnas områden som inte uppfyller kriterierna där analyser skulle göra nytta och likaså områden som uppfyller kriterierna där analyser inte nödvändigtvis skulle göra lika stor nytta. Det saknas enligt vår uppfattning åtminstone tre dimensioner i diskussionen av kriterier. För det första behovet i relation till det aktuella kunskapsläget. Värdet av en utvärdering och ny information är direkt kopplat till vilka osäkerheter och kunskapsluckor som faktiskt finns. För det andra är behovet korrelerat med behovet av reformer på ett område – om verksamheterna är välfungerande och kostnadseffektiva så blir behovet av reformer lägre. För det tredje spelar det stor roll om det finns praktiska och politiska förutsättningar att genomföra förändringar. Beslutsunderlag som inte har någon utsikt att användas till beslutsfattande är inte värdefulla även om de tre kriterierna som utredningen för fram skulle vara uppfyllda. Ett ytterligare kriterium skulle kunna vara just det som kännetecknar vår verksamhet, att staten har det yttersta ansvaret, men att andra huvudmän är ”utförare” eftersom behovet av analys och välgrundad policy förefaller

särskilt stort på dessa områden, oavsett om de gör stort avtryck i just statsbudgeten eller inte.

Kapitel 6 - Analys och ställningstaganden

6.3 Problem med dagens struktur

Utredningen hade enligt vår mening behövt lyfta fram att analysmyndigheterna i hög grad redan samarbetar och utnyttjar gemensamma statliga resurser i syfte att bedriva en effektiv verksamhet. Detta görs till exempel genom att samtliga myndigheter som ingår i utredningen nyttjar Statens Servicecenter för stora delar av ekonomiadministrationen, som ju sägs vara en del där det finns potential att effektivisera. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har inte heller någon egen it-drift, utan samarbetar med en annan myndighet kring den. Vi genomför också upphandlingar tillsammans med eller i samarbete med ESV och andra myndigheter i vår fastighet. Vi har även en gemensam telefonväxel, reception och vaktmästeritjänst med ESV. Därutöver ser vi fram emot de andra gemensamma stödfunktioner inom staten som är under utveckling och som vi har uppfattat att regeringen vill att vi ska nyttja. Exempelvis planerings- och verksamhetsstödsverktyg, e-arkivlösningar och HR-stöd via Statens servicecenter och stöd kring IT och informationssäkerhetsarbete från t.ex. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det finns också stora nätverk med jurister och informationssäkerhetsexperter som arbetar gemensamt med GDPR-frågorna.

6.4.2 Bör kunna arbeta tematiskt och sektorsövergripande

Av underlaget framgår det inte vilka behov av sektorsövergripande analyser som finns. Det är synd, eftersom det skulle vara av stort värde för myndigheterna att få kännedom om det. Vi ser inte att det finns några formella hinder för att efterfråga och göra sektorsövergripande analyser idag, vare sig från regeringskansliets sida eller från myndigheternas sida. Ändå måste vi konstatera att vi själva inte heller har bidragit till att göra särskilt många sektorsövergripande analyser, trots att det är uppenbart även för oss att det finns starka samband mellan exempelvis sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården. Vi vill dock lyfta att vi gör analyser och utvärderingar som omfattar både hälso- och sjukvård och socialtjänst. Att vi fick det utökade uppdraget att också analysera hela socialtjänsten ser vi som ett uttryck för att regeringen såg behov av gemensamma sådana

analyser. Nätverken mellan myndigheter kan i högre grad än idag också identifiera vilka sektorsövergripande analyser som behövs. Här kan det också behövas starkare styrning, vilket vi återkommer till.

6.5 Styrning för att främja relevans, kvalitet och effektivitet

Vi välkomnar utredningens diskussion och klargöranden om begreppet oberoende och vill betona att det kan vara betydelsefullt i relation till styrningen av analysmyndigheterna. På grund av att det har saknats en tydlig definition eller överenskommelse om vad ”oberoende” betyder för en analysmyndighet kan detta ibland bli en tolkningsfråga för departementen och dess tjänstemän. Vi upplever att det högst vällovliga syftet att inte inkräkta på myndighetens oberoende vid några tillfällen har gjort att departementet kommunicerat sina behov med uppdrag med olika grad av tydlighet. Detta är en faktor som eventuellt kan försvåra styrningen av myndigheten.

6.5.1 Förutsättningar för att bedöma om analyser och utvärderingar behövs

Insatser skulle ofta behöva utformas så att de bättre än idag kan utvärderas. Utredningen nämner frågan utan att göra någon analys av vad det skulle kunna innebära, vilket är olyckligt eftersom vi anser att frågan är viktig. Det allra mest grundläggande är att säkerställa att det finns data och att den som utvärderar har tillgång till dem, vilket ofta inte är fallet i vår verksamhet. Men frågan har många fler dimensioner, till exempel saknas ofta en så kallad baslinjemätning, vilket begränsar möjligheterna att studera utvecklingen över tid. Dessutom är mätningar före och efter en insats ofta inte en tillfredställande metod för att utvärdera effekt. I många fall skulle det behövas en kontrollgrupp, men det väcker många frågor om hur det kan åstadkommas. Vi ser att andra länder ligger före Sverige i evidensbaserad policy där bland annat randomiserad evidens eller kvasi-experiment är viktiga komponenter. Vi anser att det hade varit värdefullt om utredningen hade fördjupat sig i om det hade varit önskvärt att förstärka den utvecklingen och i så fall hur detta skulle åstadkommas. Vi tror att en faktor är just hur ansvaret för analyser är fördelat och analysfunktionerna är organiserade. Om det är en önskvärd utveckling att i större grad utforma reformer så att de är möjliga att utvärdera, var ska kompetens och resurser för att säkerställa detta finnas? Bör analysmyndigheterna stötta Regeringskansliet och tidigt vara involverade i utformningen? Kan detta göras utan att oberoendet hotas? Hur ska de etiska frågorna hanteras? Behöver det finnas en plan för vad som ska hända om resultaten visar att reformen eller insatsen har eller inte har de önskvärda effekterna?

6.5.3 Myndigheterna bör ha utrymme att göra egeninitierade studier

Vi delar helt bedömningen att egeninitierade studier är mycket viktiga för att fullt ut realisera värdet av en sektorsspecifik analysmyndighet. Egeninitierad verksamhet har stor betydelse för långsiktig kunskapsuppbyggnad och ger således en rad fördelar även till uppdragsverksamheten. De är också en komponent i myndighetens oberoende. Ibland kan det vara så att regeringen inte alltid känner eller tydligt har formulerat behoven på ett område. I de fallen kan egeninitierade studier skapa mervärde. Vi är också helt eniga i att analysplaner kan vara ett viktigt verktyg. Eventuellt skulle en ytterligare utvecklad dialog runt vår analysplan kunna göra att vi får ännu bättre kunskap om vilka områden regeringen prioriterar, även om vi det är en bra ordning att vi själva ansvarar för innehållet i analysplanen.

6.5.4 Erfarenhetsutbyte och lärande behöver institutionaliseras

Här lyfter utredningen en viktig fråga. Det är en utmaning att institutionalisera lärandet även inom en myndighet. Vissa lärdomar från det arbetet kan ge insikter som kan vara giltiga även för lärandet mellan myndigheter. En sådan lärdom är att kunskapen ofta är personberoende. Något som eventuellt kan testas är därför lån av personal mellan myndigheterna, en modell som redan används i vissa andra statliga verksamheter. Nätverk kan också vara viktiga för att underlätta utbytet.

6.7 Verksamheten bör organiseras i myndighetsform

Med det underlag som presenteras håller vi med om utredningens ställningstagande att verksamheten bör organiseras i myndighetsform. Samtidigt beklagar vi att utredningen inte tillräckligt grundligt analyserat frågan om den mest ändamålsenliga organisationsformen för analyser och utvärderingar. Mer specifikt saknar vi en analys av hur politiskt beslutsfattande går till, eller borde gå till, och vilken plats analyser och utvärderingar har i detta - en "programteori" för regeringens beslutsfattande. Vi inser att detta till stor del beror på att direktiven endast ger utredningen i uppdrag att titta på sju utpekade myndigheter istället för att bredare undersöka hur de utvärderings- och analysresurser som idag finns hos regeringskansliet, kommittéer och regeringens myndigheter bäst kan tas till vara. Det logiska hade varit att betrakta dessa samlat, och även inkludera analys- och utvärderingsresurser i de operativa sektorsmyndigheterna. Då hade utredningen exempelvis kunnat överväga sätt att förändra utredningsväsendet istället för att som nu bara tvingas konstatera vissa svagheter med dagens modell.

6.7.2 Analys- och utvärderingsuppgiften upphandlas av privata aktörer

Utredningen diskuterar här en lösning som skulle vara att privata aktörer tar över hela, eller nästan hela, utvärderingsverksamheten. Vi delar uppfattningen att det inte förefaller vara en optimal organisationsform. Men utredningen hoppar samtidigt över vad vi anser är de viktigaste frågorna runt privata utförare av utvärderingar. Det är framförallt inte i första hand ett alternativ att hela verksamheten ska privatiseras, utan frågan är snarare hur stor del som vore optimalt att låta externa leverantörer utföra. Kostnaderna för oss blir betydligt högre om vi lägger ut en analys på en privat utförare, men i andra vågskålen finns flera fördelar. Exempelvis regelverk och organisation av tjänsteupphandling blir då en fråga som vi och andra analysmyndigheter brottas med i vardagen. Vidare är det intressant att tänka på om dagens modell alltid är optimal där regeringen kan ge en analysmyndighet ett uppdrag och analysmyndigheten i sin tur ger en privat utförare uppdraget genom en upphandling eller förnyad konkurrensutsättning. Sedan tar analysmyndigheten emot resultatet och återrapporterar i sin tur till regeringen. Varje led i detta kostar tid och pengar. Vår uppfattning är att det här upplägget ibland är ändamålsenligt, i synnerhet när vi behöver utnyttja särskild kompetens hos en tjänsteleverantör. Men det är minst lika vanligt att vi använder privata utförare på grund av att tidsramarna för regeringsuppdragen blir alltför snäva med den finansieringsmodell vi har för regeringsuppdrag. Även om vi får bidrag för att kunna anställa personal hinner vi inte. Det hade många gånger varit mer ändamålsenligt att göra uppdragen själva, men då behöver vi en finansiering som tillåter mer flexibilitet och framförhållning i vår kapacitet.

6.7.3 Regeringskansliet tar över ansvaret för att genomföra analys- och utvärderingsverksamheten

Liksom vad gäller privata utförare är den mest relevanta frågan, enligt oss, inte om Regeringskansliet ska ta över analys- och utvärderingsverksamheten i sin helhet. Däremot hade det varit höggradigt relevant att analysera vilken fördelning som skulle vara optimal.

Man hade för en sådan analys mycket grundligare behövt överväga i vilken utsträckning analysmyndigheterna faktiskt utför sådant löpande förvaltningsarbete som i den svenska förvaltningsmodellen ligger på myndigheter.

En viktig invändning mot att låta Regeringskansliet göra mer analys och utvärdering är att underlagen åtminstone idag inte tillgängliggörs externt på något aktivt sätt annat än i undantagsfall (de är i regel allmänna handlingar, men det finns ingen information om att de gjorts). Rapporter och PM från

analysmyndigheter blir i princip alltid mer tillgängliga och används också av många aktörer (inte bara regeringen). I en vidare bemärkelse tjänar därför myndigheterna som kunskapsproducenter för hela samhället snarare än enbart regeringen, vilket kan vara värdefullt i synnerhet i de fall då forskningssamhället är för nischat, långsamt eller instrumentellt.

6.7.4 Universitet och högskolor tar över analys- och utvärderingsverksamheten

Återigen är inte den mest relevanta frågan om verksamheten i sin helhet ska tas över, utan hur den optimala samverkan ser ut. Utredningen nämner att universitet och högskolor har en viktig roll, vilket vi helt instämmer i, men går inte alls in på hur de olika aktörernas styrkor på bästa sätt ska tas tillvara. Ett intressant exempel på hur samverkan kan fungera är utvärderingen av statens satsning på nationella kvalitetsregister. Vårdanalys hade ett regeringsuppdrag att utvärdera satsningen och parallellt gavs tre universitet följeforskningsuppdrag. Tillsammans gav detta en nyanserad och djup utvärdering av satsningen och kvalitetsregistren. Om bara en aktör hade fått hela uppdraget så är vi övertygade om att det inte hade blivit ett lika bra resultat. Det blev inte heller något problem med överlappande utvärderingar eftersom vi hade fokus på olika aspekter både utifrån våra uppdrag och våra respektive inriktningar och dessutom en aktiv samordning mellan myndighet och universitetsforskarna. Vi uppnådde även tydliga synergieffekter i och med att vi samordnade exempelvis enkäter och litteraturgenomgångar.

6.8 Analys- och utvärderingsmyndigheter bör täcka flera sektorer – 6.9 Nya myndigheter baserade på regeringens behov

Här förklarar utredningen de resonemang som leder fram till de organisationsförändringar som specificeras i kapitel 7. Efter dessa förslag inte ska kommenteras i remissvaret så finns det eventuellt ingen anledning att vi fördjupar oss i frågan här heller. Vi vill dock betona att vi är kritiska mot den analys som leder fram till förslagen om förändrad organisering. Analysen är inte fullständig och resonemangen hänger inte ihop. De fakta som finns i underlaget värderas inte och det är inte heller tydligt hur fakta och analys leder fram till de slutsatser om organisering som sedan dras.

Inledningsvis tycker vi inte att det tydligt framgår av utredningens betänkande vad syftet med sammanslagningarna är. Det förs resonemang om såväl effektivitet som att i högre grad leva upp till regeringens behov, men det är otydligt om det är det som sedan motiverar det förslag till ändrad organisering som lämnas. Det beläggs inte heller att effektiviteten ökar med den sammanslagning som föreslås, och vi tycker inte att resonemangen om att regeringens behov i högre grad kommer att tillgodoses är tillräckligt

underbyggda. Utredningen prövar inte på ett transparent sätt de olika alternativ som finns utan avfärdar dem snabbt. Utredningen resonerar inte heller kring de risker som finns med förändringarna.

Kapitel 7 (Ej 7.1.5 och 7.4) - Förslag

Vårdanalys ställningstagande till förslagen

- Vi *tillstyrker* förslaget att större reformer och investeringar ska utvärderas.
- Vi *tillstyrker* förslaget om analysmyndigheternas uppgifter. Instruktionen till analysmyndigheterna kan i grunden vara gemensam så länge relevanta anpassningar görs för de olika sektorerna.
- Vi *avstyrker* utredningens förslag att alla myndigheterna ska vara enrådighetsmyndigheter. Vi är positiva till att myndigheterna föreslås få vetenskapliga råd, men inte om vi också har en styrelse.
- Vi *tillstyrker* utredningens förslag om utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år, men vi kommer behöva ytterligare resurser.

7.1.1. Slå fast att regeringen behöver analyser och utvärderingar för sina uppgifter

I det här avsnittet anser vi att de resonemang som förs fram kan ses som argument för att stärka den systeminriktade utvärderingen som görs vid analysmyndigheterna. I förlängningen bör detta leda till att regeringen överväger att flytta resurser från operativa myndigheter till analysmyndigheter. En sådan överflyttning måste självfallet grundas i en analys och ett ställningstagande att det skulle vara mer ändamålsenligt ur statens (and eventuellt andra huvudmäns) perspektiv och en sådan analys bör genomföras.

Vi vill också påminna om de invändningar mot de kriterier som presenteras som vi förde fram i avsnitt 5.1.

7.1.2. Reglera analys- och utvärderingsmyndigheternas roll

Utredningen påpekar att publikationer ska vara lättillgängliga och transparenta. En praktisk fråga som utredningen inte tar upp, men som förtjänar att diskuteras vidare, är hur analysmyndigheter bäst ska kommunicera resultat. Vi och andra analysmyndigheter skriver i första hand

traditionella rapporter. Detta har flera fördelar, inte minst att de blir brett tillgängliga. Samtidigt är det en form som tar mycket resurser och tid. Vi är också medvetna om att många personer i våra målgrupper inte har tid att läsa långa rapporter även om vi anstränger oss för att skriva lättillgängligt. Av det och andra skäl arbetar vi även med andra sätt att kommunicera, som filmer, sociala medier, seminarier osv. Dessa räknas ofta inte som prestationer och det finns ingen tydlig policy eller beställning från regeringen sida.

Vi tycker att utredningen har en poäng i sitt resonemang om problem med att myndigheter bedriver främjande verksamhet. Men därmed inte sagt att främjande inte i vissa situationer skulle kunna vara ändamålsenligt och vi tillstyrker inte utredningens förslag att främjande ska vara kategoriskt otillåtet.

Vår främsta invändning i förslagen att reglera myndigheternas roll är ändå att utredningen föreslår uppgifter som svårligen låter sig lösas eftersom vi inte har tillgång till data. Det är vår uppfattning att man borde ha löst frågan om tillgång till data i samband med att de olika myndigheterna startades och uppdragen formulerades. Det är angeläget att utvärderingsmyndigheterna ges de verktyg de behöver för att kunna fullgöra sina uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Om myndigheterna nu ska få nya uppdrag är frågan om data viktig att lösa. I detta ligger avgörande kvalitets- och effektivitetsvinster. Det handlar dels om möjligheten att få tillgång till de data som behövs från de aktörer som utvärderas, dvs att offentlighetsprincipen inte lägger hinder i vägen för det, dels om att få behandla de personuppgifter som behövs. Vårdanalys uppskattar den utredning som gjorts (SOU 2018:52) rörande Vårdanalys personuppgiftsbehandling och ser fram emot att lagförslagen nu tas vidare i lagstiftningsprocessen.

I det här sammanhanget vill vi lyfta fram att vår uppfattning är att myndigheter bör kunna ha ett forskningsuppdrag. Vi ser inte att fördelarna med att likrikta alla myndigheternas instruktioner nödvändigtvis överväger de nackdelar som skapas om inga myndigheter tillåts ha forskning i sin instruktion. Snarare anser vi att det uppdraget skulle behöva utökas till fler myndigheter än idag. Vi anser att det i första hand finns fyra relativt pragmatiska skäl till detta. Det allra viktigaste är att det ger större möjligheter till ändamålsenlig tillgång till data för utvärderingar och kunskapsgenerering. Frågan om tillgång till relevant data är av avgörande betydelse för analys- och utvärderingsmyndigheter. Det är redan idag problematiskt för flera av de myndigheter som ingår i översynen att dels få ut data från utvärderingsobjekt och dels att få behandla personuppgifter, vilket lyfts i olika sammanhang (SOU 2014:67, SOU 2018:52). Det är vår

bestämda uppfattning efter att ha verkat inom vård- och omsorgssektorerna i åtta år att avsaknaden av möjligheten att forska i vår instruktion har varit ett stort hinder, inte på grund av att vi inte kunnat forska, utan på grund av att vi inte kunnat behandla personuppgifter. Faktum är att Vårdanalys har sämst förutsättningar av alla analysmyndigheterna att komma åt data idag, vilket beror på huvudmannskapet och vem som äger data i sektorn.

Det andra skälet vi vill lyfta är att det underlättar kompetensförsörjningen vid analysmyndigheterna som ofta behöver rekrytera personer med forskarutbildning. Det tredje är att myndigheternas forskning kan behövas som komplement till den fria forskningen. Många gånger väljer den fria forskningen att inte forska på alla de frågor som är mest angelägna ur beslutsfattarens perspektiv eftersom de styrs av de incitament som finns inom den (internationella) forskarvärlden där man bland annat fäster stort värde vid att genomföra ny och unik forskning. Dessutom medför syftet att utveckla generaliserbar kunskap att kraven blir höga på rigorösa metoder och långtgående granskningsprocesser för att säkerställa att man inte felaktigt reviderar befintliga teorier. Detta gör att processerna att initiera, färdigställa och sprida (publicera) kunskap ofta blir utdragna. Som vi tidigare påpekat är syftet med utvärderingar ett annat och dessa långa ledtider får en annan alternativkostnad än vad de har i forskningen. Det fjärde skälet är att det skulle underlätta analysmyndigheternas samarbete med universitetsforskningen.

De projekt som genomförs vid analysmyndigheterna skiljer sig dessutom ofta inte, som utredningen också konstaterar, från forskning vad gäller metod och frågeställningar. Det är istället syftet och spridningen som skiljer sig. Valet av frågor att besvara kan i praktiken skilja sig som en följd av detta. Det är svårt för en liten myndighet att driva forskningen framåt, men den kunskap som genereras av analysmyndigheter kan icke desto mindre ofta skapa ny kunskap och vara av värde inom forskningen, även om detta inte var det primära syftet. Sammanfattningsvis är forskning ett väsentligt medel för att skapa bättre kunskaps- och beslutsunderlag samt stärka kostnadseffektiviteten i vår verksamhet, med däremot inte ett mål i sig som för universitet och högskolor.

7.1.3 Regeringen bör styra myndigheterna så att de får långsiktiga förutsättningar

Vi instämmer i de resonemang som utredningen för i det här avsnittet. Vi vill dock betona att den för vår del viktigaste frågan om långsiktighet är att vi får en mer förutsägbar finansiering, dvs. att finansiering utgörs av ett särskilt anslag för uppdragsverksamheten där regeringen har dragningsrätt

för olika uppdrag, och att denna finansieringspost hålls åtskild från anslaget för den egeninitierade verksamheten.

7.1.4 Utveckla stödjande strukturer

Vi ser också positivt på att de olika analysmyndigheterna samarbetar och det är självklart att vi ska nyttja resurserna effektivt. Vi ser stora möjligheter till ytterligare stärkt samarbete. Vi utesluter inte att mer likriktade instruktioner till myndigheterna kan vara en faktor som underlättar samarbete, men vi har inte själva i vår verksamhet upplevt det som ett hinder att instruktioner skiljer sig åt en del. Eventuellt skulle det få effekt om alla myndigheterna fick inskrivet i sin instruktion att de ska söka samarbeten med de andra analysmyndigheterna. Annat som kan övervägas är att skapa möjligheter till personalutbyte mellan analysmyndigheterna. Det tror vi är en modell som skulle stärka samarbetet på ett konkret och tydligt sätt. Regeringskansliet skulle också kunna ge fler myndigheter gemensamma uppdrag. Till sist vill vi lyfta att det finns behov av samarbete med andra myndigheter än just de sju som ingår i den här översynen eftersom det är många fler som jobbar med utvärdering och analys, har tillgång till nödvändig data eller särskild expertis.

7.3.1 Större reformer och investeringar ska utvärderas

Vi tillstyrker förslaget. Men vi vill påminna om de invändningar vi förde fram i 5.1.

7.3.2 Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna

Vi tillstyrker förslaget om analysmyndigheternas uppgifter. Instruktionen till analysmyndigheterna kan i grunden vara gemensam. Men vi vill samtidigt framföra att även om det finns gemensamma nämnare mellan analysmyndigheterna finns också saker som skiljer, vilket kan göra det svårt att likrikta instruktionerna. Det är nödvändigt att analysera frågan vidare och eventuellt specificera instruktionen tydligare än i utredningens författningsförslag om den ska ge någon vägledning i myndigheternas arbete.

Vi anser att regeringen kan överväga att se över formuleringarna i vår instruktion i vissa avseenden. I det sammanhanget vill vi dock betona att vi anser att vårt patient- brukar och medborgarperspektiv är både efterfrågat och produktivt i sektorer där staten inte är huvudman.

Vi vill betona att vi har en mycket bra dialog med vårt departement. Vi ser kontinuerlig kontakt och dialog med departementet som grundläggande förutsättningar för vårt arbete. Det är så vi kan förstå deras behov och även

noggrant beskrivna uppdrag behöver ofta förtydligas på grund av att vi kan ha olika utgångspunkter och förförståelse. Dessutom kan vi med vår kompetens ibland hjälpa departementet att formulera sina behov. Formerna för dialogen är naturligtvis viktiga. Vi uppskattar att utredningen vill utveckla dialogen och det centrala nu anser vi är att Regeringskansliet arbetar vidare med frågan. Det finns svårigheter med alla lösningar, och även en sådan dialogbaserad styrning som utredningen föreslår kan i praktiken medföra problem. Ett ställningstagande av betydelse är hur långt kan vi gå i rekommendationer och ändå vara oberoende. Relaterat till detta är hur mycket vi kan stödja Regeringskansliet i deras strategiarbete och ändå bevara vårt oberoende.

Uppgifterna

Vi anser att utredningens fokus på regeringens behov har stora meriter, men ser samtidigt vissa risker. Det övergripande syftet ur samhällets och medborgarnas perspektiv är att sektorn ska utvecklas och ett fokus enbart på regeringen kan bli alltför snävt för att vara ändamålsenligt. Analysmyndigheternas verksamhet behöver också anpassas till hur statens mål för sektorn är formulerade och vilket övergripande ansvar staten har. Vi tycker att det blir särskilt tydligt inom exempelvis hälso- och sjukvården, omsorgen och skolan där inte staten är huvudman. Vi anser på samma sätt att om vi ser effektiviseringsmöjligheter eller bristande jämlikhet så måste detta nämnas även om inte staten är huvudman.

Enligt vår uppfattning och erfarenhet stärks möjligheterna till policyrelevans om man har stor expertis inom en sektor. Det är inte möjligt för en liten analysmyndighet att själva ha all expertkunskap inom stora, breda sektorer som vård och omsorg. Därför är det viktigt för oss att kunna ta del av extern expertis inom verksamheterna och akademien. Dessa kontakter är nödvändiga inom många enskilda projekt, men också som en del av vår omvärldsbevakning. Omvärldsbevakningen är betydelsefull för att vi ska förstå vad som är angeläget ur politikens perspektiv men får ibland stå tillbaka för mer pressande uppgifter. Omvärldsbevakningen resulterar inte i sig heller i några mätbara prestationer, fast det skulle förstås vara möjligt att skapa en kanal för att rapportera resultat från omvärldsbevakningen. Vi skulle välkomna en tydligare styrning från Regeringskansliet, inte avseende innehållet i omvärldsbevakningen, men vad gäller hur den ska prioriteras gentemot myndighetens övriga uppgifter och eventuellt rapporteras.

Forskningsammansättningar kan vara mycket värdefulla underlag i beslutsfattande och vi ser positivt på att analysmyndigheter ska ha de som

en uttrycklig uppgift. Det måste i det sammanhanget påpekas att för oss och andra myndigheter är det ofta svårt att få tillgång till den vetenskapliga litteraturen på ett ändamålsenligt sätt. Det är så dyrt att få tillgång till (vissa) söktjänster och framförallt fulltextartiklar att det i realiteten är omöjligt för oss att prenumerera. Det går till viss del att lösa genom samarbete med universitet, men det är de flesta gånger en alltför komplicerad lösning. Troligen skulle nya möjligheter öppnas om vi hade forskning i vår instruktion.

Ledningsform och råd

Vi avstyrker utredningens förslag att alla myndigheterna ska vara enrådighetsmyndigheter. Vår uppfattning är att styrelsen för Vårdanalys varit starkt bidragande till policyrelevans samt att våra rapporter uppfattats som vederhäftiga och relevanta. Styrelsens sammansättning medför att olika perspektiv kommer till uttryck, vilket höjer kvaliteten och därigenom bidrar styrelsen till att skapa förtroende för myndigheten. Vidare är de viktiga för kontinuiteten. Vi är generellt positiva till att myndigheterna föreslås få vetenskapliga råd, men vill poängtera att vår styrelse funktionsmässigt överlappar delvis med ett vetenskapligt råd, något som vi haft oerhört stor nytta av. En myndighet skulle i princip kunna ha både en styrelse och ett vetenskapligt råd, men vi ser en överhängande risk för att det blir tungrott.

7.3.3 Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år.

Vi tillstyrker utredningens förslag att analyserna ska genomföras, men om detta ska låta sig göras på ett värdeskapande sätt bedömer vi att ytterligare medel måste tillskjutas.

Vi ser ett värde i utvecklade analyser (se exempelvis vår rapport ”Med örat mot marken”). Vi har en huvudsaklig invändning, att vi ställer oss tveksamma till att de resurser som aviseras räcker för att göra en genomlysning av sektorn vart 4:de år. Det är mycket svårt att fånga hela hälso- och sjukvården, socialtjänsten och tandvården på ett balanserat och nyanserat sätt med ett begränsat antal mått. Regeringen behöver få signaler när något inte fungerar eller utvecklas som förväntat, men med alltför övergripande indikatorer går sådana nyanser förlorade. Samtidigt är det inte möjligt för regeringen att följa alltför många indikatorer. Vi håller med om att det skulle vara värdefullt att skapa samlade bedömningar som möjliggör ett helhetsperspektiv på hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten och tandvården. För att detta ska vara riktigt värdefullt behöver det gå att upptäcka väsentliga förändringar i nivån eller skillnader mellan regioner

och befolkningsgrupper inom specifika områden. Vår erfarenhet är att detta är ett avancerat och resurskrävande arbete.

Kapitel 8 – Konsekvenser

Vad gäller de förändringar som föreslås i statens styrning och myndigheternas uppgifter som föreslås kunna genomföras oberoende av organisationsförslagen så får de i flera fall inte så långtgående konsekvenser. Vi anser dock, som vi redan påpekat, att utredningen har underskattat de svårigheter som skulle vara förknippade med att göra forskningssammanställningar. Vidare har utredningen underskattat de resurser som skulle krävas för att genomföra en samlad uppföljning av hela utgiftsområdet/sectorn vart fjärde år.

Resterande del av konsekvenskapitlet beskriver situationen om utredningens förslag om en förändrad organisation skulle genomföras. Eftersom vi inte ska lämna ett remissvar på dessa delar skriver vi inte heller om konsekvenserna av de förslagen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jean-Luc af Geijerstam. I den slutliga handläggningen har analyschefen Cecilia Stenbjörn, chefsjuristen Karin Nylén, projektdirektörerna Marianne Svensson, Hanna Sjöberg och Nils Janlöv deltagit. Joakim Ramsberg har varit föredragande.

Jean-Luc af Geijerstam

Joakim Ramsberg