

Analys och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat de fem förslagen i betänkandet som omfattas av remissen. Vi upplever att flera av dessa förslag har en direkt koppling till förslagen kring organiseringen av analys- och utvärderingsmyndigheterna i avsnitt 7.4, som inte omfattas av remissen. Med ambitionen att besvara remissen utan att väga in frågan om organiseringen av dessa myndigheter så har vi kommit fram till följande svar.

- ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas (avsnitt 7.3.1).
- ISF avstyrker förslaget om renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna (avsnitt 7.3.2).
- ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att vart fjärde år redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de verksamhetsområden som myndigheten verkar inom (avsnitt 7.3.3).
- ISF kan inte ställa sig till förslaget om analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet (avsnitt 7.3.4).
- ISF tillstyrker förslaget att analys- och utvärderingsmyndigheterna, Statskontoret och ESV ska ingå i nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling (avsnitt 7.3.5).

Större reformer och investeringar ska utvärderas (7.3.1)

ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas. Vi är positiva till att behovet av utvärderingar lyfts fram men förslaget behöver utvecklas när det gäller kriterierna för när det är aktuellt att utvärdera reformer och investeringar.

ISF anser att det finns andra aspekter, än de som tas upp i betänkandet, som behöver vägas in. Utgångspunkten bör enligt vår mening vara samhällsnyttan med utvärderingen. Viktiga delar i en sådan utgångspunkt är reformens eller investeringens karaktär, mer specifikt möjligheterna att justera eller förändra reformen liksom möjligheterna till ett lärande för framtiden baserat på utvärderingen.

En avgörande förutsättning för att kunna utvärdera reformer är att de utformas och implementeras på ett sätt som möjliggör utvärdering.

ISF anser därför att förslaget behöver beredas vidare.

Renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna (7.3.2)

ISF avstyrker förslaget om renodlade uppgifter för analys- och utvärderingsmyndigheterna.

Vår bedömning är att förslaget är nära kopplat till de organisatoriska förslagen i avsnitt 7.4, som inte omfattas av remissen. Som fristående förslag tar det inte tillräcklig hänsyn till skilda behov och förutsättningar inom olika utgiftsområden eller sektorer. Det måste finnas ett större utrymme för områdesspecifik variation än förslaget ger uttryck för. Vi kommenterar förslaget utifrån ISF:s erfarenheter inom vårt granskningsområde, socialförsäkringen.

Ett viktigt och centralt argument för bildandet av ISF var att det behövdes en tillsynsmyndighet inom socialförsäkringsområdet. Det gäller fortfarande. Både argumentationen vid skapandet av ISF och de erfarenheter vi gjort på myndigheten visar på stora fördelar med att systemtillsynen och effektivitetsgranskningen är samlad på en myndighet och kan genomföras samtidigt i enskilda projekt.

Inom socialförsäkringen är det svårt att upprätthålla en klar gräns mellan de ansvariga myndigheternas verksamhet och politiken. Politikens innehåll påverkas av myndigheternas agerande. Därför kommer granskningar eller utvärderingar inom denna sektor ofta att beröra både myndigheternas verksamhet och politiken. Orsakerna till problem med uppfyllelse av de politiska målen inom en viss del av socialförsäkringen kan ha flera olika orsaker, vilka kan identifieras i de utvärderingar som vi genomför.

Utvärderingens resultat kan vara att handläggarna inte agerar i enlighet med sina instruktioner, att de får fel eller motstridiga styrsignaler, att de organisatoriska förutsättningarna är bristfälliga, att regeringens styrning inte ger bra förutsättningar för verksamheten eller att lagstiftningen inte ger bra förutsättningar att uppnå de politiska målen.

I de utvärderingar som ISF genomför kan vi inte på förhand veta om problemen som studeras kan påverkas genom verksamhetsutveckling eller andra åtgärder. Det är utvärderingen som kan ge svar på den frågan. Ofta kan de nödvändiga åtgärderna innebära en kombination av förändringar av verksamheten, regeringens styrning eller politiken. Vi upplever att de utvärderingar som vi genomfört och som pekat på behov av verksamhetsutveckling är nog så värdefulla för regeringen i sin styrning av sina myndigheter.

Denna koppling mellan myndigheters verksamhet och politik kan se olika ut inom olika utgiftsområden. Även om vi inte här kommenterar eller värderar andra analysmyndigheters uppdrag och prestationer så är vår bedömning att regeringens behov kan se olika ut. Mot bakgrund av våra erfarenheter ser vi en uppenbar risk med att strömlinjeforma alla analys- och utvärderingsmyndigheters uppdrag.

ISF anser att utredning alltför lättvindigt avfärdar forskning som ett inslag i analys- och utvärderingsmyndigheters verksamhet. I utredningen saknas en diskussion av begreppet forskning i förhållande till analys och utvärdering. Ett exempel på hur forskning kan definieras återfinns i lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor; *vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbete för att inhämta ny kunskap och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund*. Denna definition beskriver förutsättningarna för många av de utredningar som ISF och andra analys- och utvärderingsmyndigheter genomför, det vill säga inhämtande av ny kunskap med utgångspunkt i frågeställningar som vilar på vetenskaplig grund och med stöd av vetenskapliga metoder.

Utan denna grund för analys- och utvärderingsmyndigheternas verksamhet försämras myndigheternas möjligheter att leverera fullgoda beslutsunderlag till regeringen.

Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorerna vart fjärde år (7.3.3)

ISF varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att vart fjärde år redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de verksamhetsområden som myndigheten verkar inom.

Behovet av resurser för att vart fjärde år redovisa en samlad bedömning av utvecklingen inom de verksamhetsområden som myndigheten verkar inom

bedömer vi vara mer resurskrävande än betänkandet ger uttryck för om de ska kunna tjäna som en bred belysning av hela verksamhetsområdet.

Det är svårt att uppskatta resursåtgången beroende på hur redovisningen till regeringen är tänkt att utformas. En redovisning vart fjärde år baserat på myndighetens egna utvärderingar under den senaste perioden är givetvis betydligt mindre resurskrävande än en total genomlysning och ett samlat ställningstagande om tillståndet inom utgiftsområdena. Betänkandet är inte tydligt i den frågan, utan går att tolka i båda riktningarna. Därför är det svårt att på ett entydigt sätt ta ställning till förslaget.

Ska man gå vidare utifrån betänkandets förslag krävs det ett fortsatt beredningsarbete. Formerna för den tänkta redovisningen vart fjärde år behöver i så fall utvecklas i dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna så att resursinsatsen kan anpassas till värdet av den och att tillräckliga resurser samtidigt finns för analys- och utvärderingsmyndigheternas övriga verksamhet.

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

ISF kan inte ta ställning till förslaget eftersom innebörden är oklar. Vi upplever att det finns tvetydigheter i förslaget jämfört med andra skrivningar i betänkandet kring dess konkreta betydelse.

Förslaget att utveckla en metod för att göra analyser och utvärderingar med fokus på kostnadseffektivitet är vi positiva till. Andra skrivningar kan tolkas som att Statskontoret ska genomföra kostnadseffektivitetsanalyser av myndigheterna inom ramen för sitt arbete med myndighetsanalyser medan analys- och utvärderingsmyndigheterna skulle göra motsvarande för olika former av insatser, reformer och verksamheter. En tolkning av det senare skulle då vara att Statskontoret ansvarar för produktivitets- eller effektivitetsstudier på myndighetsnivå medan analys- och utvärderingsmyndigheterna inriktar sig på analyser av kostnadseffektiviteten i enskilda insatser, reformer eller verksamheter.

ISF anser att produktivitets- och effektivitetsstudier även ska kunna genomföras av analys- och utvärderingsmyndigheter. ISF har erfarenheter av att göra övergripande produktivitetsstudier för hela socialförsäkringsområdet, dvs. över både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ansvarsområden. Vi vill lyfta fram nyttan av den typen av analyser då de ger underlag för kontinuerliga bedömningar av utvecklingen över en längre tidsperiod.

Organisera erfarenhetsutbyte kopplat till metodutveckling (7.3.5)

ISF tillstyrker förslaget att analys- och utvärderingsmyndigheterna, Statskontoret och ESV ska ingå i nätverk för erfarenhetsutbyte och metodutveckling.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektör Marie Seiboldt. Pererik Bengtsson har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har den administrativa chefen Annika Stegarp Perman, HR-ansvarig Angela Berthelsen, samt enhetscheferna Ola Leijon och Mats Granér deltagit.

Marie Seiboldt
Tf. generaldirektör

Pererik Bengtsson
Enhetschef