

REMISSYTTRANDE

2019-09-03

Dnr: 0209/19

Er referens: FI2018/03478/SFÖ

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och yttrar följande.

Sammanfattning

Brå avstryker utredningens förslag att inrätta en ny myndighetsstruktur med tre sektorsövergripande analysmyndigheter, genom att bland annat slå samman de sju analys- och utvärderingsmyndigheter som ingått i utredningens översyn. De skäl som anförs för en sådan ordning grundar sig i alltför stor utsträckning på antaganden och bedömningar, redovisade utan egentliga empiribaserade analyser. Brå finner bland annat att den föreslagna ordningen fokuserar på analyser som sträcker sig över flera sektorer och därmed missar behoven av andra analyser som regeringen har behov av. Utredningen har heller inte framfört övertygande argument för att den föreslagna strukturen skulle resultera i bättre underlag för regeringens styrning av riket och de operativa myndigheterna.

En av analysmyndigheterna som berörs av utredningen är Brå, som också var företräd med en expert i utredningen. Synpunkter som framförts av Brås och andra myndigheters medverkande experter fångades dock endast i mycket liten utsträckning upp i själva betänkandet.

Regeringens vidare behov beaktas inte

Sedan Brå inrättades 1974 har regeringen mejslat fram vad myndigheten ska uträtta och hur den ska vara beskaffad. Man har i sin styrning varit tydlig med att myndigheten i stor utsträckning ska vara inriktad på rättsväsendets behov och därmed ha myndigheterna i rättsväsendet som centrala målgrupper. Regeringen uttrycker att Brå ska vara ett kunskapscentrum i rättsväsendet. Den betoningen råder parallellt med att Brå ska tjäna regeringens egna och mer direkta behov av kunskapsunderlag om rättsväsendet och för utvecklingen av kriminalpolitiken, som reflekteras inte minst i de många regeringsuppdragen med sådan inriktning och i den flitiga användningen av kunskapsmaterial från myndigheten.

Jämfört med den verkligheten har utredningen en betydligt snävare syn på vilka behov av analyser som regeringen har och vad analysmyndigheter bör bistå med. Behoven smalnas av till att gälla underlag som regeringen själv anses behöva för att styra myndigheter och riket i övrigt, utan att inbegripa behoven hos exempelvis myndigheterna i sektorerna och andra aktörer. I det ingår bedömningen att utvärderingar och analyser av betydelse för operativa myndigheters verksamhet ska utföras av myndigheterna själva, utan att närmare gå in på de fördelar som finns för en utförande myndighet att få sin verksamhet genomlyst av en myndighet med utpräglad utvärderingkompetens som dessutom har upparbetat kunskap om sektorn. Det är alltså fördelar som skulle gå förlorade om utredningens förslag förverkligades.

Omotiverad lösning för sektorsövergripande analyser

Utredningen framhåller ett antagande om att regeringen har behov av sektorsövergripande analyser, vilket tas som för intäkt för förslag med tre analysmyndigheter som griper över flera sektorer var. Brå skulle exempelvis ingå i ett sektorsövergripande område innefattande rättsväsendet och migration, försvar och bistånd, genom den föreslagna nya analysmyndigheten Trygghets- och säkerhetsanalys. Brå menar att det i saknas en analys som visar varför och på vilket sätt sektorsövergripande analyser skulle vara mer attraktivt för regeringen än mer specifika och därmed mer djuplodande analyser inom en faktisk sektor och på särskilda frågeområden. Brå finner helt enkelt inte att det finns några starkt vägande motiv till de föreslagna omfattande sammanslagningarna av existerande myndigheter och verksamheter.

Regeringen kan förstås redan idag beställa sektorsövergripande analyser genom exempelvis uppdrag till myndigheter i flera sektorer, men så vitt Brå kan bedöma har det sällan förekommit. Det är inte heller enkelt att föreställa sig vad sådana analyser skulle kunna bidra med, exempelvis någon form av gemensamma analyser av rättsväsende- och biståndsfrågor. Fanns det belägg för övervägande fördelar med att skapa sektorsövergripande analysmyndigheter, borde man ha noga utrett vilka sektorer som bör slås ihop med vilka, för att på så sätt få ut största möjliga nytta. Hade en sådan analys gjorts, hade den visat att utvärderingar på rättsväsendets område ofta tangerar exempelvis frågor kopplade till socialtjänst, skola och myndigheter som Tullen, Kronofogden, Skattmyndigheten och Försäkringskassan, medan de sällan tangerar försvar och antagligen aldrig bistånd.

Enhetslösning på bekostnad av sektorsanpassning

Genomgående i betänkandet framförs att uppdragen till analysmyndigheterna och deras verksamhet behöver vara lika. Betänkandet innehåller dock ingen analys eller argumentation för varför en enhetslösning vore att föredra framför mer sektorsanpassade analysmyndigheter och analyser. Det kan hänga samman med den ovan nämnda avsevärt snäva synen på vilka analyser som behövs, som främst träffar analysbehov på hög abstraktionsnivå. En analys skulle – om den genomförts – med all säkerhet visat att kunskapsbehoven skiljer sig åt mellan sektorer och mellan verksamhetsområden inom sektorerna. Likaså de olika förutsättningarna för att göra analyser inom olika sektorer, bland annat beroende på olika tillgång på statistik. Förstås kan analysverksamheter på olika områden inspirera och lära av varandra. Men samtidigt är det andra utmaningar som uppenbarar sig vid utvärdering av ett biståndsprojekt i ett annat land, jämfört med i en utvärdering av en rättsväsendeverksamhet i Sverige. Och utmaningarna hanteras i regel bättre av experter inom respektive område, än av generalister. Sedan är forskning många gånger bra på att blottlägga förhållanden på avgränsade områden, medan det är svårare att säkerställa hur saker hänger samman på högre analysnivå. Det är viktigt att dra nytta av dessa omständigheter och då blir det naturligt att även ha fokus på analyser på något lägre abstraktionsnivå, inklusive på behoven vid myndigheterna som har att utföra det operativa arbetet på området.

Fördelarna med verksamhetsnära tillämpad forskning ska inte längre utnyttjas

Utredningen slår fast att analys- och utvärdering är en del av en kunskapskedja där forskning utgör grunden, och där analys- och utvärderingsresurserna behöver utgå från och ha möjlighet att bygga upp kunskap om forskningsresultat som är relevant för olika sektors verksamhet. Men utredningen menar att forskningen, även den tillämpade, enbart ska bedrivas vid akademin, samt konstaterar att den forskningen inte styrs av statsmakterna. Förslagen skulle därmed innebära att regeringen gör sig av med en möjlighet att genom styrning säkerställa nödvändig forskning, utan att samtidigt vinna något annat.

Det finns dock en annan och mer praktisk lösning, och som redan tillämpas i delar av staten exempelvis när det gäller Brå. Den praktiska lösningen är att analysmyndigheter, där det befinner sig lämpligt, även har egen forskningsverksamhet som bedriver tillämpad forskning, delvis på beställning av regeringen. Och en faktor som gör en sådan ordning lämplig är när det finns ett underskott av tillämpad forskning vid akademien, vilket är fallet ifråga om rättsväsendeverksamhet.

Därutöver finns det andra faktorer som talar för att vissa analysmyndigheter även fortsättningsvis bör kunna bedriva tillämpad forskning. En sådan faktor är att de lite mer ambitiösa angreppssätten då generellt sett leder till högre kunskapskvalitet än forskningsfria analyser. En annan faktor är att de forskningsbaserade kunskapsunderlagen många gånger får högre legitimitet, vilket är viktigt i sig inte minst på områden som är föremål för starka åsiktskillnader.

Otillfredsställande konsekvensanalyser

Utredningens konsekvensanalys innehåller en kort passage där det förs fram att utredningens förslag kan bidra till bättre beslutsunderlag som i förlängningen kan leda till att brottsligheten minskar. En sådan slutsats, som inte underbyggs, är i bästa fall ogenomtänkt och i värsta fall vilseledande. Över huvud taget framstår konsekvensanalyserna som otillfredsställande.

I en tabell anges att drygt 45 miljoner av Brås nuvarande anslag skulle ingå i den nya sektorsövergripande analysmyndigheten Trygghets- och säkerhetsanalys. Det anges inte närmare vad denna summa tas ifrån och ska användas till. Men eftersom summan är mindre vad Brå idag lägger på forskning och analys, framstår det som att förmågan att förse regeringen med relevanta underlag skulle minska snarare än öka.

Snäv syn på alternativa lösningar osynliggör andra uppslag

När det gäller andra tänkbara lösningar går utredningen först igenom om analysbehovet kan få sin lösning på något annat sätt än i självständig myndighetsform, vilket föga förvånande inte befinner sig vara fallet. Därefter går utredningen helt översiktligt igenom två alternativ till att skapa tre sektorsövergripande analysmyndigheter som man inte heller föredrar, nämligen att behålla dagens lösning respektive att sammanföra all analysverksamhet i en enda väldigt stor analysmyndighet.

Brå kan konstatera att utredningen inte laborerat med andra tänkbara lösningar, trots att sådana mycket väl kan identifieras. Om utredningen hade gjort en internationell utblick skulle man eventuellt ha stött på den nederländerländska analysmyndigheten WODC som bedriver forskning och sammanställer statistik på områden som kriminalpolitik, rättsväsende, civilrätt och migration. Överfört till svenska förhållanden skulle en sådan analysmyndighet täcka i stort sett hela den sektor som Justitiedepartementet ansvarar för, och vara sektorsavgränsad istället för sektorsövergripande. Exemplet nämns för att visa att utredningen mycket väl kunde ha gjort ambitiösare utblickar och analyser, vilket skulle kunna ha lett fram till andra alternativ att överväga.

Detta yttrande avges av tillförordnad generaldirektör Björn Borschos efter föredragning av Erik Grevholm. I beredningen deltog Anna Westphalen.

Björn Borschos

Erik Grevholm