



SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FAKULTETSKANSLIET

Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet

Jakob Sandin
Handläggare
0766185327
jakob.sandin@gu.se

Regeringskansliet

Remissvar av slutbetänkandet för Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering, SOU 2021:103

Bifogar Göteborgs universitets svar på remiss om slutbetänkandet för SOU 2021:103;
Totalförsvarsanalys

Ärendets beredning: Samhällsvetenskapliga fakulteten har vid Göteborgs universitet utsetts som besvarande fakultet. Två institutioner har inkommit med synpunkter på remissen. Institutionernas svar finns som bilaga till detta remissvar. Sammanfattning av svaren har godkänts av dekan för Samhällsvetenskapliga fakulteten, Malin Broberg.

Enligt uppdrag

Jakob Sandin

Sammanfattning

- Relationen mellan den nya myndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör definieras och klargöras, särskilt givet den analys som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redan förväntas göra rörande det civila försvaret. På samma sätt bör relationen mellan Totalförsvarsanalys och centrala delar inom det civila och militära försvaret definieras.¹
- Givet det ökade fokus som finns på kommunikation, propaganda samt cyberkrigföring, bör den nya myndigheten ha kompetens för att kunna analysera övriga myndigheters arbete för att hantera dessa hot. Myndighetens kompetens bör därför breddas.²
- Myndigheten är relativt liten men får ett mycket omfattande uppdrag. Den restriktiva eller minimala organisation som presenteras i utredningen kan få mycket svårt att motsvara de förväntningar som ställs på myndigheten.³ Det finns idag en rad myndigheter och aktörer som redan utför många av de analys- och utvärderingsfunktioner som behövs. Det är därför inte helt klart att en ny myndighet behöver skapas.⁴
- Innan slutligt beslut om inrättande sker bör en ordentlig genomlysning av andra länders hantering av frågan om kunskaps- och beslutsunderlag samt utvärdering och analys inom olika totalförsvarsorganisationer göras.⁵
- Myndighetens oberoende behöver säkerställas och ett insynsråd bör införas.⁶

¹ Ann-Marie Ekengren, sid 3, st 2, Joakim Berndtsson, sid 6, st 3-6

² Ann-Marie Ekengren, sid 3, st 2

³ Joakim Berndtsson, sid 4, st 3

⁴ Joakim Berndtsson, sid 5, st 1

⁵ Joakim Berndtsson, sid 5, st 2

⁶ Joakim Berndtsson, sid 5, st 3 – sid 6, st 2

Remissvar från Statsvetenskapliga institutionen

Det underlag som presenteras i utredningen för den nya myndigheten förefaller vara väl belagt och problematiserat. Utredningen ger en god överblick över vilken verksamhet som den nya myndigheten ska följa upp, analysera och utvärdera. Inrättandet av denna nya myndighet förefaller mycket välkommet, givet det ökande fokus på totalförsvarsfrågor som har skett under de senaste åren överhuvudtaget och för att säkerställa att myndigheter inom området levererar verksamhet med hög kvalitet.

Jag har två punkter som jag skulle vilja lyfta som potentiellt problematiska och som skulle kunna tjäna på att förtydligas. Den första rör punkten om hur relationen mellan den nya myndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska definieras och klargöras. Jag tänker där särskilt på den analys som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redan förväntas göra rörande det civila försvaret. Den analysen förväntas sedan tillställas den nya myndigheten efter begäran. Det kan vara viktigt att den nya myndigheten får möjlighet att ge synpunkter på uppläggningsen av den analys som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redan gör, för att undvika dubbelarbete och för att den nya myndigheten ska få det underlag som de önskar. Någon form av samråd mellan dessa myndigheter bör därför ordnas. Den andra punkten handlar om att utredningen föreslår en viss specifik sammansättning av kompetens för den nya myndigheten. Givet det ökade fokus som finns på kommunikation, propaganda samt cyberkrigföring, bör den nya myndigheten ha kompetens för att kunna analysera övriga myndigheters arbete för att hantera dessa hot. Givet detta önskar jag att kompetensen som föreslås för den nya myndigheten breddas.

Underlag till svar på remiss, SOU 2021:103

Joakim Berndtsson, Globala studier

Det svenska totalförsvaret har antagit en alltmer framträdande ställning i den försvarspolitiska debatten sedan 2015. Uppbyggnaden och utvecklingen av såväl civilt som militärt försvar har ökat än mer i betydelse i samband med Rysslands invasion av Ukraina i mars 2022. Utredningen "Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering" (SOU 2021:103) är således både aktuell och angelägen för kommande beslut om hur det svenska totalförsvaret ska organiseras och utvärderas.

Myndighetens uppdrag och organisation

Utredningen understryker att den nya myndigheten ska vara "oberoende", samt ta avstamp i ett "systemperspektiv", och ha som huvuduppgifter att följa upp utvecklingen av totalförsvaret, analysera och utvärdera de samlade effekterna av statliga beslut på området, analysera effektiviteten i genomförandet av politiken samt kostnadseffektiviteten i statliga insatser, samt bistå regeringen i policyanalys och bidra med förslag till handlingsalternativ (SOU 2021:103, s. 14, 92ff; Dir. 2021:25). Kompetensområdena för den nya myndigheten är beskrivna som "statsförvaltningens styrning och uppföljning, militärt och civilt försvar, kommuners och regioners verksamhet, näringslivets förutsättningar, civilsamhället, finansiell styrning, samhällsekonomi och juridik" (SOU 2021:103, s. 17, kap. 8). Som utredningen konstaterar är totalförsvaret ett "oerhört brett sakområde" (s. 155). Totalförsvaret omfattar både det civila och militära försvaret, organisationer på alla samhällsnivåer och aktörer inom i stort sett samtliga samhällssektorer. Totalförsvaret är inte heller någon formell organisation, utan bör snarare ses som ett omfattande nätverk av aktörer och aktiviteter där frågor om organisering, ledning och utförande kräver fungerande system för organisationsöverskridande och aktörsgemensamt samarbete, samordning och samverkan. Totalförsvarsanalys ska dock inte utöva tillsyn eller inspektion av lag- eller regelefterlevnad inom totalförsvaret eller duplicera redan befintliga system för analys och uppföljning (s. 69; även Dir. 2021:25).

Trots dessa begränsningar är det tydligt att en relativt liten myndighet (33 årsarbetskrafter varav 24 i kärnverksamheten, se s. 166) med denna typ av mycket omfattande uppdrag står inför en grannläga uppgift. En grundläggande fråga, som lyfts i olika delar av utredningen, är hur Totalförsvarsanalys kan dimensioneras ifråga om storlek och uppdrag för att analysera, utvärdera och ge förslag kring "totalförsvarets samlade funktionssätt" (SOU 2021:103, s. 21, 91). Den restriktiva eller minimala organisation som presenteras i utredningen kan få mycket svårt att motsvara de förväntningar som ställs på myndigheten. Utredningen noterar visserligen att Totalförsvarsanalys ska vara ett "ändamålsenligt komplement" till andra aktörer inom totalförsvaret (s. 94, 112) och att fokus bör ligga på "större insatser", "effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet" samt "totalförsvarets samlade funktionssätt" (s. 94). Det är svårt att se hur dessa uppgifter ska kunna lösas inom ramen för en liten myndighet och uppdraget bör avgränsas för att bli realistiskt.

Det konstateras vidare att totalförsvaret ska utformas så att det även stärker samhällets krisberedskap (sid. 96). Dock ingår samhällets krisberedskap inte i myndighetens huvudsakliga uppdrag, även om det inte är uteslutet att myndigheten analyserar och utvärderar delar som är viktiga för totalförsvaret (s. 213). Det finns uppenbarligen viktiga kopplingar mellan krisberedskap och totalförsvaret med avseende på både organisation och funktionssätt, något som regeringen exempelvis understryker i propositionen om totalförsvaret 2021-2025 (prop. 2020/21:30). Detta förhållande kan inte bortses ifrån när en analys av totalförsvarets samlade funktionssätt genomförs.

Tillsammans med det faktum att det idag finns en rad myndigheter och aktörer som redan utför många av de analys- och utvärderingsfunktioner som behövs, är det inte helt klart att en ny, relativt liten myndighet med en omfattande uppgift på ett synnerligen komplext område behöver skapas.

Behov av internationella jämförelser

Totalförsvaret är inte något som är unikt för Sverige. Flera andra länder, både i Norden och utanför, har liknande strategier för ökad integrering och samordning av olika civila och militära organisationer för försvar och krishantering. Utredningen gör dock inga internationella jämförelser (s. 34). Utredarna konstaterar visserligen att det kan finnas skillnader mellan länders förvaltningskultur som kan minska jämförbarheten. Det stämmer visserligen, men då många länder idag arbetar med ökad organisationsöverskridande samverkan och integrering inom försvarsområdet torde länder som Finland, Norge, de baltiska länderna, Kanada, Storbritannien m.fl. utgöra självklara jämförelsepunkter. Även om jämförbarheten kan vara låg på detaljnivå handlar ju förslaget ytterst om hur regeringen får stöd i frågor som rör civilt och militärt försvar – något som ju andra länder arbetar med på flera olika sätt. Innan slutligt beslut om inrättande sker bör en ordentlig genomlysning av andra länders hantering av frågan om kunskaps- och beslutsunderlag samt utvärdering och analys inom olika totalförsvarsorganisationer göras.

Myndighetens oberoende och insyn i verksamheten

En annan fråga gäller myndighetens oberoende i relation till andra aktörer som idag utvärderar verksamhet inom totalförsvaret (t.ex. FOI, MSB, Försvarsmakten). Utredningen noterar att totalförsvaret är komplext och innehåller många aktörer, och att det därför är rimligt att Totalförsvarsanalys baseras i huvudsak på de "statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret" (s. 110). Detta blir i realiteten en sorts metaanalys av redan sammanställda data och utvärderingar. I nästa mening (och på s. 124) diskuteras återigen om oberoende, men frågan är hur detta ska realiseras i praktiken. Utredningen noterar att Totalförsvarsanalys inte enbart kan vara hänvisad till andra statliga myndigheters underlag och bedömningar. Totalförsvarsanalys kan således hämta in andra uppgifter, men ska dock "endast göra detta om det finns någon särskild anledning" (s. 110). Det är oklart hur detta beroende av andra myndigheters och aktörers data eller underlag står i relation till den nya myndighetens oberoende. Även om utredningen öppnar för att Totalförsvarsanalys också använder sig av andra underlag, så påverkas rimligen urval, genomförande, resultat etc. av andra aktörers insamling och systematisering av det underlag som myndigheten i första hand ska ha till sitt förfogande. Här måste frågan ställas om behovet av oberoende kan tillgodoses givet det tänkta arbetssättet för den nya myndigheten.

Utredningen slår vidare fast att något insynsråd eller motsvarande inte är bör finnas för den nya myndigheten. Detta motiveras bland annat med att andra analys- och utredningsmyndigheter saknar sådana råd, ofta då dessa inte har "breda kontaktytor mot många olika grupper" (s. 139). Utredningen anser att samma resonemang kan göras när det gäller Totalförsvarsanalys då "myndigheten inte kommer att bedriva någon verksamhet som medför att gynnande beslut fattas eller innebär annan myndighetsutövning" vilket tillsammans med resursskäl menas talar emot ett insynsråd (s. 140). Istället kan det vetenskapliga rådet på högst nio ledamöter fungera som en sorts motsvarighet, men med fokus på ämneskunskap och vetenskaplig eller metodologisk kunskap. Med tanke på den inverkan myndigheten trots allt kommer att ha på regeringens underlag för beslut, den vikt som fästs vid myndighetens oberoende, objektivitet och legitimitet, samt de många kontaktytor som myndigheten sannolikt behöver ha inom totalförsvaret (där både offentliga och privata intressen

samlas), bör dock ett insynsråd övervägas. Totalförsvaret är en viktig förtroendefråga och behovet av transparens och öppenhet bör väga tyngre.

Vidare är sammansättningen och funktionen av det vetenskapliga rådet (avsnitt 10.2) alltför knapphändigt beskrivna. Det är oklart under vilka förhållanden (anställningsmässiga eller andra) som ledamöterna i det vetenskapliga rådet ska knytas till myndigheten samt vad som avses med att rådet ska "bistå med kunskap inom de områden som är relevanta för totalförsvaret" (s. 142). Rådet ska enligt förslag (s. 143) utses av myndigheten. Det är vidare oklart hur frågor om eventuell sekretess ska hanteras givet såväl projektanställda som det vetenskapliga rådet.

Myndighetens ansvarsområden, förhållande till andra myndigheter och frågor om rekrytering

Utredningen konstaterar att "[f]rågan om hur myndigheten ska fördela sin uppmärksamhet mellan frågor i det militära och det civila försvaret samt frågor gällande beroendet däremellan kommer att bli en svår men viktig uppgift för myndigheten" (s. 93). Det är dock oklart vad som avses och hur en myndighet med begränsad storlek ska kunna genomföra detta i praktiken. Det betonas att Totalförsvarsanalys ska utgöra ett "ändamålsenligt komplement" till redan existerande aktörers utvärdering, analys och uppföljning, med fokus på totalförsvarets "samlade funktionssätt" (s. 94). Det är svårt att se hur detta ska kunna utföras då "funktionssätt" inte specificeras vidare; snarare diskuteras totalförsvarets målsättningar. Det är dessutom svårt i praktiken då totalförsvaret, som tidigare noterats, inte är en formell organisation, snarare ett komplext nätverk av olika aktörer på flera nivåer och över flertalet samhällssektorer.

Det konstateras vidare att det finns överlappning i Totalförsvarsanalys och FOI:s uppdrag och att det ankommer på regeringen att lägga uppdrag för myndigheten så att det inte överlappar med FOI:s. Utredningen konstaterar att "de uppdrag FOI arbetat med har vanligtvis inte heller varit av det utvärderande slag som kan komma att tas fram av Totalförsvarsanalys" (s. 116). Det är svårt att se hur den nya myndigheten inte skulle överlappa med verksamhet vid andra myndigheter, eller för den delen med mycket av den forskning som idag bedrivs om totalförsvaret vid landets lärosäten.

I flera delar av utredningen diskuteras just överlappning med andra myndigheters uppdrag. Det blir uppenbart att de två ansvariga myndigheterna Försvarsmakten och MSB kan få ett förändrat uppdrag (efter 2023) i och med inrättandet av Totalförsvarsanalys (som istället rekommenderas bli de som sköter analys och utvärdering av totalförsvaret för regeringens räkning). Förhållande mellan myndigheterna hanteras dock inte av utredningen men torde vara av stor betydelse för den nya myndighetens funktions- och arbetssätt. Relationen mellan Totalförsvarsanalys och centrala delar inom det civila och militära försvaret bör specificeras.

När det gäller frågor om kompetens diskuteras detta utifrån kompetensområden och behov av sak- och metodkunskap. Det är dock oklart hur det i praktiken ska gå till att inhämta specialistkompetens externt och samtidigt undvika konsulter. Projektanställningar (sid. 158) är ju rimligtvis en form av konsulter (eller experter som kontrakteras på korttidskontrakt). Utredningen menar också att Totalförsvarsanalys kan öka jämställdhet, även om effekterna är små (s. 214f). Det baseras bland annat på statistik från arbetsförmedlingen. Det är dock oklart hur många av de experter eller seniora analytiker inom försvarsområdet som är kvinnor/män, samt om en jämn könsfördelning är tillräckligt för att öka jämställdheten. Till exempel inom området försvarsforskning så är detta relativt begränsat i Sverige, och det är lätt att se hur konkurrens om personal och kompetens skulle kunna uppstå mellan myndigheter.