

Datum
2022-04-13

Nr FOI-2022-59

Er referens
Försvarsdepartementet
Fö2022/00025

Vår handläggare
Christian Ifvarsson

Remissvar gällande betänkandet Totalförvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har tagit del av rubricerat betänkande och lämnar synpunkter enligt nedan.

Sammanfattning

FOI konstaterar att utredningen på kort tid gjort ett heltäckande arbete som ger en bra grund för organisationskommittén och den nya myndigheten. Sedan utredningen färdigställdes har dock situationen i omvärlden förändrats genom det ryska väpnade angreppet mot Ukraina och hastigheten i uppbyggandet av det nya totalförsvaret har accelererat genom beslut om kraftigt ökad budget för försvarssektorn. I sammandrag har FOI följande synpunkter på utredningen:

- Under givna förutsättningar – det skärpta säkerhetspolitiska läget, stark tillväxt av försvaret, fokus på utveckling och tillväxt – bör det övervägas att senarelägga inrättandet av den nya myndigheten till nästa totalförvarsperiod.
- FOI befarar att det kan uppstå en bristsituation av kvalificerad erfaren kompetens om inrättandet av myndigheten går alltför snabbt. Det är viktigt att analys-, utvecklings- och policyinriktade verksamheter inom försvarsmyndigheterna inte påverkas negativt genom att överföras till en ny myndighet som är under uppbyggnad. FOI vill särskilt lyfta den kritiska kompetens som finns inom såväl den egna myndigheten som övriga försvarsmyndigheter. I detta försämrade och osäkra säkerhetspolitiska läge och med en stark konkurrens om kvalificerad kompetens är det av vikt att prioritera stödet av en snabb förstärkning av totalförsvaret snarare än att lägga personella resurser på att följa upp och utvärdera.
- De uppgifter som myndigheten föreslås arbeta med är inte tillräckligt tydligt definierade och inte heller de produkter som förväntas komma ut av utvärderingarna och uppföljningen. FOI presenterar några förslag som kan tydliggöra uppgifterna och produkterna.
- För att undvika överlappning för den nya myndigheten med andra verksamheter bör uppgifterna avgränsas till uppföljande och utvärderande verksamhet som utgår från historiska utfall. Att både lämna råd och att granska skapar en olämplig

jävsproblematik som ska undvikas. Framåtblickande och policyinriktad verksamhet bör inte ligga inom myndighetens uppdrag.

- Namnförslaget till den nya myndigheten är otydligt i förhållande till myndighetens uppdrag. FOI avråder från detta och föreslår alternativa namn. Ett förslag är: Totalförsvarets utvärderingsmyndighet.
- FOI menar att det skulle vara mycket olämpligt att så som utredningen föreslår angående säkerhets- och försvarspolitisk forskning för regeringens behov införa restriktioner i FOI:s uppgifter för att undvika överlapp mot den nya myndigheten.
- I och med att uppgifterna inte är tillräckligt tydligt definierade blir det svårt att bedöma rimligheten i de ekonomiska beräkningarna.
- FOI uppfattar att det finns oklarheter vid överlämnande av utrikessekretess till annan myndighet samt hur detta förhåller sig till den av utredningen föreslagna uppgiftsskyldigheten. FOI anser att detta behöver belysas i det kommande lagstiftningsarbetet. Vidare är det viktigt att den nya myndigheten kan hantera den sekretess som kommer uppstå när myndigheten inhämtar information som i sig inte nödvändigtvis är sekretessklassad men som, när den aggregeras, kan behöva omfattas av försvarssekretess. Detta gäller särskilt myndighetens produkter och hur de kan förmedlat till dess avnämare.

FOI:s synpunkter på betänkandet

I följande lämnas synpunkter på betänkandet i enlighet med betänkandets disposition. För de delar där FOI inte lämnar några synpunkter har FOI inget väsentligt att erinra.

Myndighetens uppdrag

I utredningsdirektivet slås det fast att den nya myndigheten ska:

- följa upp och utvärdera totalförsvaret
- vara oberoende i förhållande till den verksamhet den ska följa upp och utvärdera
- ha väl avgränsade och tydliga uppgifter för att hålla hög kvalitet.

FOI menar att den nya myndigheten vid inrättandet skulle tjäna på att ha uppgifterna mer precist definierade än de presenteras i betänkandet. Att det är systemövergripande analyser som ska genomföras menar FOI är allt för oklart. Enligt FOI behöver totalförsvarssystemet beskrivas, totalt och varje delsystem för sig och dess relationer till varandra klargöras. En konventionell systemmodell kan användas

som utgångspunkt för detta arbete. Som komplement skulle en modell likt ESV:s modell för effektutvärdering¹ kunna användas.

Fokus bör ligga på uppföljning och utvärdering av totalförsvaret genom att studera dess underliggande delsystem och dess samband för att bedöma systemets samlade förmåga. Detta ställer krav på utvärderarna att de har god förtrogenhet med totalförsvårssystemet. Till detta bör det klargöras vilka typer av produkter som myndigheten ska leverera till regeringen. Uppföljning bör ske löpande och kan inriktas mot de enskilda delsystemen. Den samlade utvärderingen avseende hela systemet ser FOI kan ske med fleråriga intervall men kopplat till regeringens och riksdagens planeringsbehov.

FOI vill här framhålla att i princip alla andra sektorer som har utvärderingsmyndigheter präglas av en lägre komplexitet än totalförsvaret. Prestationer och effekter (resultat) är överlag betydligt lättare att räkna och värdera. Prestationer och effekter inom totalförsvaret är mer diffusa i och med att det inte finns några absoluta avnämare. Det handlar snarare om att upprätthålla en beredskap och förmåga. För att ta några exempel är det inte självklart hur den krigsavhållande förmågan ska värderas, eller hur befolkningsskydd, försörjningsberedskap samt säkerställande av viktiga samhällsfunktioner ska värderas. Vad betyder till exempel en eller flera övningar på brigadnivå för totalförsvarets samlade funktionssätt (försvarsförmåga).

Att följa upp kostnader för olika verksamheter och sätta dessa i relation till verksamheternas prestationer och på så sätt över tid följa upp produktivitetsutvecklingen är en relativt tydlig uppgift som även andra utvärderande myndigheter utför. För att utvärdera systemets övergripande funktionssätt blir dock även transaktionskostnader, alternativkostnader, flaskhalsar och obalanser etcetera som sätts i förhållande till, till exempel krigsförbandsvärderingar och likande relevanta att beakta. Vidare är målen för totalförsvaret och särskilt den samlade försvarsförmågan ett relativt begrepp som behöver sättas i relation till en potentiell motståndares förmåga om den ska bli fullt meningsfull att utvärdera.

Förslagsvis kan den löpande uppföljningen utformas så att den svarar mot behoven i den årliga budgetprocessen. Men framförallt kan utvärderingarna utformas så att de fungerar som underlag till försvarsbeslutet och försvarsberedningens arbete. Till detta kan utvärderingar genomföras mot bakgrund av till exempel så kallade kontrollstationer som bestäms i försvarsbeslutet eller specifika reformer.

När det kommer till myndighetens oberoende i förhållande till de verksamheter som ligger till grund för uppföljningen och utvärderingen av totalförsvaret menar FOI att

¹ Effektutvärdering – att välja upplägg. ESV 2006:8.

det är särskilt viktigt att säkerställa myndighetens tillgång till information. Detta lyfts fram i betänkandet men det klargörs inte hur detta ska gå till i praktiken. En uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot den nya myndigheten föreslås i betänkandet. FOI menar utöver detta att det är viktigt att fastslå hur information ska överföras till den nya myndigheten.

Att i huvudsak förlita sig på de granskade myndigheternas sammanställda underlag och egna bedömningar bedömer FOI är otillräckligt för att säkerställa oberoende. Den nya myndigheten som ska verka över lång tid framöver behöver tillgång till kontinuerlig och robust information för att säkerställa kvalitet i uppföljning och utvärdering. FOI menar att detta gäller information om insatsresursernas nivåer och flöden så som finansiering, personal och materiel, processer och dess kvalitet samt verksamheternas resultat i termer av prestationer och effekter.

I betänkandet föreslås att den nya myndigheten även ska ha en framåtriktad och policyutvecklande uppgift. FOI menar att i de fall den nya myndigheten får en framåtblickande uppgift kommer det bli ett mer påtagligt överlapp mellan FOI:s uppdrag och den nya myndighetens uppdrag. FOI menar att det som i synnerhet skiljer de två myndigheterna åt är att FOI blickar mer framåt och lämnar rekommendationer till åtgärder för att utveckla systemet medan den nya myndigheten blickar bakåt och identifierar brister etcetera som bör hanteras och åtgärdas. FOI:s uppfattning är att den nya myndigheten ska fokusera på och avgränsas till uppföljning och utvärdering och inte ha några explicita policyinriktande uppgifter. Den nya myndighetens uppdrag är omfattande och komplext nog. Vid FOI bedrivs policyutvecklande arbete framförallt inom ramen för FOI:s avdelning Försvarsanalys.

Myndighetens namn

I betänkandet föreslås att den nya myndigheten ska heta Totalförsvarsanalys. Vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) finns sedan snart 50 år en avdelning vid namn Försvarsanalys. Avdelningen är starkt etablerad inom totalförsvaret, har för närvarande cirka 180 medarbetare som arbetar integrerat med samtliga verksamheter inom totalförsvaret så som Regeringskansliet, i olika utredningar, inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Plikt- och prövningsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, vid bevakningsansvariga myndigheter, länsstyrelser, för kommuner och regioner samt näringslivets verksamheter inom totalförsvaret.

FOI menar att namnförslaget är allt för likt Försvarsanalys. Risken för förväxling är överhängande och skulle drabba såväl FOI Försvarsanalys som den nya myndigheten samt övriga aktörer inom totalförsvaret som behöver interagera med såväl Försvarsanalys som den nya myndigheten. När namn ska sättas på nya verksamheter är det brukligt att två kriterier är uppfyllda. Namnet ska informera om verksamhetens

uppgift och vara särskiljande. FOI menar att namnförslaget inte uppfyller dessa två kriterier. FOI menar att den nya myndigheten bör ges ett namn som betonar totalförsvaret samt uppföljning och utvärdering och som inte riskerar att sammanblandas med Försvarsanalys. FOI föreslår följande alternativa namn på den nya myndigheten:

- Totalförsvarets utvärderingsmyndighet
- Myndigheten för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret
- Myndigheten för totalförsvarsutvärdering

Regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag till myndigheten

Regeringen föreslås kunna ge särskilda uppdrag till den nya myndigheten på en nivå upp till myndighetens halva kapacitet. I ett inledande skede med den föreslagna ekonomin för myndigheten skulle detta kunna uppgå till cirka 35 mnkr för att vid en uppskalning kunna bli mer. Under avsnitt 8.3.8 om FOI konstaterar betänkandet att det kan komma att bli överlapp mellan FOI:s verksamhet och den nya myndigheten men att detta kan hanteras genom att regeringen inte lägger uppdrag på FOI där överlappningsrisk föreligger. FOI uppfattar att utredningen här menar den särskilt reglerade forskningen om säkerhets- och försvarspolitisk som utförs utifrån regeringens behov och då specifikt forskning inom försvarsekonomi och materielförsörjning.

Den verksamhet som FOI utför inom ramen för detta anslag stödjer idag såväl regeringen och Regeringskansliet direkt som olika utredningar där så är möjligt och påkallat. Vidare så gäller detta all forskningsverksamhet inom detta anslag avseende hela totalförsvarets kunskapsbredd och inte endast försvarsekonomi och materielförsörjning. FOI menar att det skulle vara mycket olämpligt att så som utredningen föreslår införa restriktioner i FOI:s uppgifter för att undvika överlapp mot den nya myndigheten. Sådana restriktioner skulle kunna urholka FOI:s uppdrag och verka menligt på FOI:s förmåga att långsiktigt stödja utvecklingen av totalförsvaret. Den nya myndigheten får inte komma att motverka sitt eget syfte, nämligen att på medellång och lång sikt fördröja uppbyggnaden av totalförsvaret. FOI menar att det blir viktigt att fastställa att de två myndigheterna har olika grunduppgifter när det kommer till att bedriva bakåtblickande utvärderingsarbete för den nya myndigheten respektive framåtriktat forsknings- och utvecklingsarbete för FOI.

Ledningsform och säkerhetsskydd

FOI menar att det är mycket viktigt att den nya myndigheten har en hög metod- och sakkompetens om totalförsvaret. Att inrätta ett råd som förstärker myndighetens löpande verksamhet kan vara en åtgärd för att åstadkomma detta. FOI vill dock

betona att den nya myndighetens uppgift inte handlar om att bedriva vetenskapligt arbete/forskning. De fem myndigheter (Tillväxtanalys, Trafikanalys, Brå, IFAU och Konjunkturinstitutet) som utredningen refererar till har i sina instruktioner i uppgift att bedriva forskning inom respektive sektor och ett vetenskapligt råd har då en tydlig uppgift.

FOI menar att uppgiften för rådet bör vara att bistå myndigheten med kunskap inom de ämnesområden som är relevanta för myndighetens uppgift och relevanta metodfarenheter från andra myndigheter med likande utvärderingsuppgifter. FOI vill också erinra om att i huvudsak FOI men också FHS håller majoriteten av den vetenskapliga kompetensen som finns inom sektorn. Denna kunskap bör naturligtvis i olika former uppfattas som tillgänglig för den nya myndigheten där så bedöms lämpligt med hänsyn till myndighetens oberoende.

Sak- och metodkompetens

I betänkandet framhålls att det framförallt är metodkompetens som kommer att behövas i den nya myndigheten och att det är där myndigheten kommer ha sin spets. Men även senior sakkompetens lyfts fram och då särskilt strategiskt systemkunnande. FOI:s erfarenhet av kvalificerat utredningsarbete på strategisk systemnivå pekar snarare mot att sakkompetens är helt avgörande för att med förtrogenhet kunna ta ställning till systemets funktionssätt.

Även andra verksamheter med uppdrag att utvärdera hela politikområden på systemnivå, så som Klimatpolitiska rådet och Finanspolitiska rådet, pekar i denna riktning och bemannas sålunda med de främsta experterna inom respektive råds sakområde. Experterna bistås vanligen av ett mindre kansli. FOI befarar att en stor del av denna seniora kompetens med såväl metod- som sakkompetens står att finna inom framförallt FOI:s verksamhet. Initialt finns således en risk att det uppstår en konkurrenssituation om seniora kompetenser från en bredd av områden som FOI upprätthåller för totalförsvaret och att denna konkurrens nödvändigtvis inte är gynnsam för systemet i sin helhet. FOI:s bedömning är att en sådan konkurrens kan komma att motverka systemets uppbyggnad.

Myndighetens resursbehov

FOI har konstaterat ovan att de uppgifter som myndigheten ska arbeta med är otillräckligt definierade i betänkandet. När det kommer till uppskalning av verksamheten redovisas dock tydliga tillkommande uppgifter och resursbehov för dessa som då anges till 5 årsarbetskrafter. I och med att uppgifterna och produkterna som ska levereras till regeringen är så oprecist definierade blir det svårt att värdera resursbehoven och detta gäller särskilt för kärn- och stödverksamheten. Betänkandet menar att det kommer krävas 33 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd varav 24 av dessa är inom kärnverksamheten och att detta ligger i nivå med andra

liknande utvärderingsmyndigheter likt IFAU och Vård- och omsorgsanalys. FOI menar att totalförsvaret är en betydligt mer omfattande och komplex verksamhet än de sektorer som andra utvärderingsmyndigheter granskar varför dessa inte nödvändigtvis är relevanta som jämförelseobjekt vid dimensionering av den nya myndigheten. Informationssäkerhet och säkerhetsskydd är exempel på verksamheter som kan vara kostnadsdrivande på ett sätt som de vanligtvis inte är inom andra sektorer.

FOI menar att det särskilt är personalkostnaderna som är svårskattade eftersom framförallt antalet utvärderare i kärnverksamheten inte går att fastställa utifrån den redovisning om myndighetens uppgifter som presenteras i betänkandet. Intrycket av de kostnadsberäkningar som görs är att de snarare utgått från en rimlig totalekonomi, som bland annat föreslås i andra utredningar, och vad som därefter ryms inom denna. FOI befarar att den oklarhet som råder om myndighetens uppgifter kan vara starkt kostnadsdrivande.

Sekretessfrågor

Betänkandet innehåller i kap 14 en genomgång av sekretessbestämmelser som kommer att vara centrala för den nya myndighetens arbete. FOI vill i detta sammanhang framhålla att det inte enbart är de underlag och de uppgifter som den nya myndigheten kommer att inhämta från andra myndigheter och andra aktörer som kommer att omfattas av (primär) sekretess, utan att den nya myndighetens leveranser (rapporter m.m.) förutom att innehålla primär eller överförd sekretess också kan komma att utgöra sådana sammanställningar av uppgifter som på aggregerad nivå kan behöva omfattas av försvarssekretess även om uppgifterna var för sig inte nödvändigtvis hade varit sekretessbelagda. Detta blir särskilt påtagligt då brister och obalanser etcetera som påverkar totalförsvarets förmåga identifieras.

I avsnittet om utrikessekretess anger betänkandet att bestämmelsen om utrikessekretess, liksom försvarssekretess, är en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats och således ska tillämpas av alla myndigheter. Eftersom sekretessbestämmelsen gäller även hos den mottagande myndigheten menar utredningen att det inte kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om en uppgift som omfattas av utrikessekretess lämnas till den nya myndigheten, och någon särskild sekretessbrytande regel behövs därför inte enligt utredningens uppfattning.

FOI delar inte utredningens uppfattning att ett utlämnande av utrikessekretessbelagd uppgift mellan myndigheter aldrig kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet, oavsett att bestämmelsen om utrikessekretess gäller även för den mottagande myndigheten. FOI konstaterar att det i myndighetens omfattande internationella samarbeten och projektarbeten ibland

finns uppgifter om befintliga samarbeten och projektinnehåll som inte förutsätts delas med någon annan aktör utan medgivande, inte heller en annan svensk myndighet. I samarbeten kring forskning och utveckling på försvarsområdet förekommer ibland uppgifter, inbegripet uppgifter av teknisk natur, som är mycket känsliga och som enligt åtaganden ska ha en mycket restriktiv spridning.

För Sveriges del är det avgörande att FOI kan fortsätta verka som forskningsinstitut och internationell samarbetspartner och att myndigheten har förutsättningar att leva upp till sådana förväntningar och åtaganden. FOI ser en risk att om sådana uppgifter skulle begäras av och behöva utlämnas till den nya myndigheten skulle detta kunna skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet. FOI ser ett behov av att frågan kring skadebedömning vid överlämnande av utrikessekretess till annan myndighet samt hur detta förhåller sig till den av utredningen föreslagna uppgiftsskyldigheten belyses i det kommande lagstiftningsarbetet.

—
Kista som ovan

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av forskningsledare Christian Ifvarsson. I den slutliga handläggningen har även deltagit överdirektör Lena Nyberg, särskild rådgivare Mikael Wiklund och jurist Terés Jonsson Lundmark.

.....
Jens Mattsson

.....
Christian Ifvarsson

Sändlista:

Internt FOI
Registrator
GD-sekreterare
Planeringsdirektör
Särskild rådgivare
Chefsjurist
Avdelningschefer