

# Försvarshögskolan

*En översyn*

*Betänkande av Försvarshögskoleutredningen*

*Stockholm 2004*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2004:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
[www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf](http://www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf)

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22149-7  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Försvarshögskolan.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 23 juni 2003 förre generaldirektören Peder Törnvall att vara särskild utredare.

Som sakkunniga att ingå i utredningen förordnades kanslirådet Roger Pettersson och departementssekreteraren Maria Wikberg den 1 september 2003. Som experter förordnades samma dag kommandörkaptenen Ulf Edin, brigadgeneralen Roland Ekenberg, forskningsledaren Maria Lignell Jakobsson, skattedirektören Per Stenbeck och sektionschefen Eva Sylvén.

Civilekonomen Elisabeth Perntz anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 september 2003.

Utredningen, som har antagit namnet Försvarshögskoleutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Försvarshögskolan – en översyn* (SOU 2004:58). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2004

*Peder Törnvall*

*/Elisabeth Perntz*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>19</b>
1.1 Uppdraget.....	19
1.2 Utredningsarbetet.....	20
1.3 Betänkandets uppläggning.....	21
<b>2 Utredningens utgångspunkter</b> .....	<b>25</b>
<b>3 Försvarshögskolans uppgifter, verksamhet och organisation – en översikt</b> .....	<b>25</b>
3.1 Uppgifter .....	25
3.2 Mål .....	26
3.3 Verksamhet.....	28
3.3.1 Utbildning.....	29
3.3.2 Forskning .....	39
3.3.3 Internationell verksamhet .....	44
3.3.4 Övrig verksamhet .....	46
3.4 Organisation.....	47
<b>4 Tillbakablick</b> .....	<b>49</b>
4.1 Inledning.....	49
4.2 Militärhögskolan bildas .....	50
4.3 Militärhögskolan och Förvaltningshögskolan slås samman .....	51
4.4 Myndigheten Försvarsmakten bildas.....	51

4.5	Militärhögskolan ersätts av Försvarshögskolan .....	51
4.6	Det nya skolsystemet .....	53
4.7	Skolreformutredningen .....	54
<b>5</b>	<b>Styrningen av Försvarshögskolan .....</b>	<b>55</b>
5.1	Inledning .....	55
5.2	Försvarshögskolans uppgifter .....	56
5.2.1	Utredningens förslag .....	56
5.2.2	Utredningens överväganden .....	56
5.2.3	Bakgrund .....	60
5.3	Avgiftsfinansiering .....	60
5.3.1	Utredningens förslag .....	60
5.3.2	Utredningens överväganden .....	60
5.3.3	Bakgrund .....	62
5.4	Regeringens styrning av FHS .....	63
5.4.1	Utredningens förslag .....	63
5.4.2	Utredningens överväganden .....	63
5.4.3	Bakgrund .....	68
5.5	Uppdragsgivarnas styrning av FHS .....	72
5.5.1	Utredningens förslag .....	72
5.5.2	Utredningens överväganden .....	72
5.5.3	Bakgrund .....	75
5.6	Regeringens styrning av uppdragsgivarnas beställningar från FHS .....	79
5.6.1	Utredningens förslag .....	79
5.6.2	Utredningens överväganden .....	79
5.7	Utvärdering av styrningen .....	80
<b>6</b>	<b>Försvarshögskolans organisation .....</b>	<b>83</b>
6.1	Utredningens förslag .....	83
6.2	Utredningens överväganden .....	83
6.2.1	FHS organisation .....	83
6.3	Bakgrund .....	88

6.3.1	Styrelse och rektor.....	89
6.3.2	Nämnder, råd och delegation.....	92
6.3.3	Institutioner och avdelningar.....	94
<b>7</b>	<b>Resursutnyttjande .....</b>	<b>103</b>
7.1	Utredningens förslag .....	103
7.2	Utredningens överväganden.....	103
7.2.1	Personal.....	103
7.2.2	Lokaler.....	104
7.3	Bakgrund .....	105
7.3.1	Personal.....	105
7.3.2	Lokaler.....	111
<b>8</b>	<b>Effektivitet och produktivitet .....</b>	<b>113</b>
8.1	Utredningens förslag .....	113
8.2	Utredningens överväganden.....	113
8.2.1	Utbildning.....	113
8.2.2	Forskning .....	117
8.3	Bakgrund .....	120
8.3.1	Verksamhetens kostnader .....	120
8.3.2	Verksamhetens intäkter.....	124
8.3.3	Verksamhetens resultat .....	126
8.3.4	Produktivitet i utbildningsverksamheten.....	127
8.3.5	Produktivitet i forskningsverksamheten.....	129
<b>9</b>	<b>Utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av Försvarshögskolans kompetens och forskning .....</b>	<b>133</b>
9.1	Utredningens förslag .....	133
9.2	Utredningens överväganden.....	133
9.2.1	Utbildning.....	134
9.2.2	Forskning .....	135
9.3	Bakgrund .....	136
9.3.1	Utvärdering av utbildning.....	136
9.3.2	Utvärdering av forskning.....	139

9.3.3	Utvärdering av användningen av FHS forskning.....	140
9.3.4	Konsultens sammanfattande slutsatser.....	141
<b>10</b>	<b>Förändringar i Försvarshögskolans omvärld .....</b>	<b>143</b>
10.1	Utredningens förslag.....	143
10.2	Utredningens överväganden .....	143
10.3	Bakgrund.....	145
10.3.1	Omvärldsförändringar som påverkar verksamheten.....	145
10.3.2	Internationella insatser .....	145
10.3.3	Nationellt försvar.....	146
10.3.4	Det militära skolväsendets reformering .....	147
10.3.5	Totalförsvarets behov och framtida utbildningsvolym .....	148
10.3.6	Akademiseringen.....	150
<b>11</b>	<b>Samverkan med myndigheter, universitet och högskolor .....</b>	<b>151</b>
11.1	Utredningens förslag.....	151
11.2	Utredningens överväganden .....	151
11.2.1	Samarbetspolicy .....	151
11.2.2	Utvecklingsmöjligheter .....	152
11.2.3	Undersökning av vad som kan erbjudas andra högskolor.....	152
11.3	Bakgrund.....	153
11.3.1	Samverkan enligt regelverket.....	153
11.3.2	Områden för samverkan.....	153
<b>12</b>	<b>Försvarshögskolor i andra länder.....</b>	<b>159</b>
12.1	Utredningens förslag.....	159
12.2	Utredningens överväganden .....	159
12.3	Bakgrund – andra länders försvarshögskolor .....	160
12.3.1	Tyskland .....	160
12.3.2	Norge .....	161
12.3.3	Finland .....	162

**13 Konsekvenser av utredningens förslag ..... 165****Bilagor**

1	Kommittédirektiv.....	167
2	Sammanfattning: Statskontorets rapport nr 2004:2.....	173
3	Utvärdering av styrningen av Försvarshögskolan.....	181
4	Utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarshögskolan tillför dem.....	211



# Sammanfattning

## *Uppdraget*

Utredningens uppgift har varit att göra en översyn av Försvarshögskolan (FHS). Enligt regeringens direktiv skulle utredningen utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av FHS, skolans organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande samt uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning som FHS tillför dem. I uppdraget har också ingått att lämna förslag till förbättringar på dessa områden.

## *Utgångspunkter*

Utredningen har varit inriktad på frågor om styrning, organisation och effektivitet. Den handlar därför mer om formerna för FHS verksamhet än om själva utbildningen och forskningen vid skolan.

Utredningen skall utgå från att FHS även i fortsättningen är en fristående myndighet under regeringen. Men utredningen är inte förhindrad att föreslå förändringar i uppgiftsfördelningen mellan FHS och andra myndigheter.

Att lösa den s.k. akademiseringsfrågan har inte varit utredningens uppgift. Den har stor betydelse för hur FHS skall styras, finansieras och organiseras. Flera av de frågor som utredningen har att behandla kan inte få hållbara lösningar innan akademiseringsfrågan är löst. Utredningen utgår från FHS som skolan ser ut i dag men understryker det angelägna i att akademiseringsfrågan snarast får en permanent lösning.

Den pågående reformeringen av Försvarsmakten (FM), dess kompetensförsörjning och utbildningssystem får konsekvenser för utbildningens inriktning, omfattning och innehåll. Det ställer höga krav på FHS förmåga att anpassa och förnya sig.

FHS har i likhet med andra statliga myndigheter i stor utsträckning befogenhet att själv besluta om sin organisation och sitt arbetssätt. Det bör FHS ha även i fortsättningen. Utredningen har tagit hänsyn till den omfattande översyn av den egna organisationen som FHS nyligen har genomfört. Många av utredningens förslag om ändringar i fråga om skolans organisation och resursutnyttjande m.m. riktar sig till FHS. Skolan har själv att ta ställning till dessa förslag.

#### *Försvarshögskolans uppgifter*

Utredningens utvärdering av styrningen av FHS har inte visat att FHS uppgifter behöver förändras i några viktigare avseenden. Uppgiftsfördelningen mellan FHS och andra myndigheter bör inte ändras. Det finns dock enligt utredningens mening anledning att precisera avgränsningen av FHS verksamhetsområde i förordningen med instruktion för FHS. Utredningen föreslår att FHS verksamhetsområde avgränsas till att omfatta totalförsvarets och den fredstida krishanteringens behov. Det gäller även behov inom detta område som inte kan förutses i dag. Vidare föreslår utredningen att FHS uppgifter vad gäller forskning förtydligas och utvidgas genom att begreppet "forskning" i instruktionen byts ut mot "forskning, studier och stöd till utvecklingsarbete". Uppräkningen i instruktionen av ämnen inom vilka FHS skall bedriva forskning kan tas bort. Den avgränsning som ligger i att forskningen skall tillgodose totalförsvarets och den fredstida krishanteringens behov är enligt utredningen mening tillräcklig.

#### *Avgiftsfinansiering*

Den tidigare kritiken mot avgiftsfinansieringens roll i styrningen av FHS har framför allt gått ut på att FM:s förmåga att beställa utbildning av FHS inte har varit tillräcklig. Utvärderingen av styrningen av FHS har lett till bedömningen att strukturen för beställningar har stramats upp avsevärt på senare tid, både vad gäller utbildning och forskning. Utredningen drar slutsatsen att avgiftsfinansiering tills vidare bör vara den huvudsakliga finansieringsformen för FHS. När det gäller avvägningen mellan avgifts- och anslagsfinansiering anser utredningen att anslagsmedlen för uppbyggnad av FHS "veten-

skapliga grund” bör finnas kvar. Utredningen utesluter inte att det kan finnas fler uppgifter som det är angeläget att FHS utför, men som de uppdragsgivande myndigheterna inte är beredda att stödja genom beställningar, och som därför bör finansieras med anslag.

#### *Regeringens styrning av Försvarshögskolan*

Den av utredningen anlitade utvärderaren har kommit till slutsatsen att regeringens styrning av FHS är relativt vag i övergripande frågor men tydlig i detaljfrågor. Utredningen har inte funnit anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Regleringsbrevet har utvecklats till det bättre vad gäller målformuleringar och rapporteringskrav. Mål- och resultatdialogen mellan FHS och Förvarsdepartementet sköts av allt att döma väl. Men utredningen föreslår att Förvarsdepartementet och FHS tillsammans utvecklar mer precisa mål och mera talande resultatmått så att regeringens styrande avsikt blir klar även i övergripande frågor.

Regeringen har på senare tid utsett ny rektor, styrelseordförande och styrelseledamöter för FHS. Utredningen anser sig dock inte ha underlag för några säkra slutsatser om vilka styrsignaler regeringen eventuellt har avsett att ge genom dessa utnämningar.

FHS styrelse har numera en sammansättning som i stort sett stämmer överens med de principer som regeringen brukar tillämpa när styrelser med fullt ansvar tillsätts. Men eftersom det är angeläget att styrelsen, som har fullt ansvar för FHS verksamhet, inte står vid sidan av styrkanalen mellan regeringen och FHS, bör styrelsens roll i styrningen klarläggas så att alla inblandade parter har en enhetlig bild av den.

#### *Uppdragsgivarnas styrning av Försvarshögskolan*

Den formella strukturen hos FM, som är den helt dominerande uppdragsgivaren, för beställningar av utbildning hos FHS har fått en stadga som den knappast hade tidigare. Rutinerna för beställningarna och målen för de beställda utbildningarna är för det mesta klara och tydliga. Processen för beställning av forskning är också på det hela taget ändamålsenlig. Utvärderingen har dock visat att det finns utrymme för förbättringar. Utredningen anser att FM bör

vidta åtgärder för att begränsa personalomsättningen bland de personer i Högkvarteret som ansvarar för beställningarna.

Även regeringen lägger forskningsuppdrag på FHS för regeringens behov. Utredningen föreslår att regeringen följer upp och redovisar resultatet av dessa forskningsuppdrag.

#### *Regeringens styrning av uppdragsgivarnas beställningar från Försvarshögskolan*

Regeringen ställer numera inga särskilda krav på FM:s, Krisberedskapsmyndighetens (KBM:s) eller andra myndigheters beställningar av utbildning och forskning av FHS. Detta ligger i linje med uppdragsstyrningsmodellen. Men utredningen föreslår att regeringen med vissa mellanrum uppdrar åt de uppdragsgivande myndigheterna att redovisa vilken nytta och användning de har av den beställda utbildningen och forskningen i sin verksamhet.

#### *Försvarshögskolans organisation*

Utredningen bedömer att FHS har en i huvudsak ändamålsenlig organisation. FHS har också i sitt eget arbete med att förbättra och utveckla organisationen själv uppmärksammat och vidtagit åtgärder mot de brister som Statskontoret har funnit i den översyn som kontoret gjort på utredningens uppdrag. De förslag i fråga om FHS organisation som utredningen nu lägger fram riktar sig dels till regeringen och dels till FHS.

Utredningen föreslår att regeringen tar in grundläggande bestämmelser om rektors uppgifter i FHS instruktion, i likhet med vad som gäller för rektorer vid universitet och högskolor. Bestämmelserna om Delegationen för militärhistorisk forskning kan enligt utredningen däremot utgå ur instruktionen. Det bör ankomma på FHS själv att avgöra om det behövs en särskild delegation för detta ändamål och hur den i så fall skall vara utformad.

Utredningen föreslår att FHS behåller sin institutionsorganisation och att institutionernas interna organisation görs enhetlig. Det kan finnas skäl för FHS att pröva att samla ansvaret för produktionen av stabs- och chefsutbildningen på ett ställe inom FHS. Några ytterligare åtgärder som utredningen anser värda att pröva för FHS är dels att precisera styrelsens delegation av befogenheter

till rektor i den interna arbetsordningen och dels att inrätta en internrevision. Däremot finns det enligt utredningens uppfattning inte någon anledning att förändra den ställning som Institutet för Högre Totalförsvarsutbildning har inom FHS.

#### *Resursutnyttjande*

Utredningen föreslår att FHS jämför sin icke operativa verksamhet med andra högskolor eller myndigheter genom s.k. benchmarking för att ta del av deras erfarenheter av effektivisering av administrationen. FHS skulle enligt utredningen också kunna pröva några åtgärder för att minska sina personalkostnader, t.ex. genom att tillsvidareanställa något fler officerare och försöka behålla de inlånade lärarna något längre tid än i dag. Andra åtgärder att pröva är att öka den debiterbara tiden från 65 % till 70–75 % och att särskilja stöd- och utvecklingsinsatser från forskning för att möjliggöra en tydligare uppföljning.

#### *Effektivitet och produktivitet*

De priser som FHS sätter på sin utbildning och forskning är enligt utredningens bedömning i huvudsak konkurrenskraftiga. Men FHS bör ändå pröva ett antal åtgärder för att minska sina kostnader för framför allt de militära utbildningarna. Sådana åtgärder kan vara bl.a. att erbjuda studier på halvfart där detta är möjligt, se över individutvecklingen inom stabsutbildningen, minska antalet lärarledda timmar, utforma offerter till FM på alternativa kostnadsnivåer, se över processen för utformningen av utbildningen och fastställa en forskningspolicy.

#### *Utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av Försvärshögskolans kompetens och forskning*

Utredningens utvärdering visar att FHS uppdragsgivare i allmänhet är nöjda med kvaliteten på såväl utbildning som forskning vid FHS.

Bland uppdragsgivarna kan man särskilja två olika förhållningsätt till utvärdering. Den ena modellen, som tillämpas framför allt av FM, bygger på nära kontakter mellan beställaren och utföraren (FHS). Den andra, som tillämpas framför allt av KBM, bygger på

en mer systematiserad och metodologiskt medveten utvärderingsverksamhet. Båda modellerna har sina fördelar och nackdelar. Den första kan bidra till att utvärderingsresultaten kommer till användning och den har låga kostnader. Men den måste bedömas som mindre tillförlitlig. Den andra modellen ger mer tillförlitlig information. Riskerna med externa utvärderingssystem, som dessutom är dyra, är dock att resultaten inte kommer till användning.

Utredningen föreslår att FHS överväger att för de mer omfattande kurserna införa ett mer stringent betygssystem än det som finns i dag, att externt genomförda användarutvärderingar görs oftare, att de befintliga systemen för deltagarutvärdering utvecklas genom bättre enkätmetodik och användbara sammanställningar av informationen, att utvärderingen av forskningen bör stärkas genom externa granskningar av vetenskaplig kvalitet och användningen av forskningen, på samma sätt som i andra delar av högskolevärlden, samt att FHS och beställarna av forskning gemensamt vidtar åtgärder för att förbättra spridningen av forskningsresultaten.

#### *Förändringar i Försvarshögskolans omvärld*

Utbildningen och forskningen vid FHS är av stor betydelse för den pågående förändringen av försvaret. De nyligen beslutade ändringarna i officersförordningen innebär att FHS roll i den högre officersutbildningen kommer att förändras. Färre officerare kommer att behöva utbildas i militära program av det nuvarande slaget men fler kan behöva utbildas på kortare kurser. Kraven på snabbhet och flexibilitet i anpassningen av FHS kursutbud kommer att öka.

Utredningen föreslår att FHS gör prognoser om de framtida utbildningsvolymerna, analyserar konsekvenserna av ändringarna i officersförordningen och gör en bedömning av hur skolan skall möta en ökad efterfrågan på utbildning och forskning inom områdena fredstida krishantering och civil beredskap. FHS arbete med att internationalisera utbildningen vid skolan bör fortsätta.

#### *Samverkan med myndigheter, universitet och högskolor*

Utredningen bedömer att FHS har utvecklat ett gott samarbete med flera universitet och högskolor. Det finns skäl att ytterligare utveckla denna samverkan. Utredningen föreslår att FHS i detta

syfte utformar en strategisk policy för samarbetet med universitet och högskolor, erbjuder samarbete om utbildning i totalförsvaret och krishantering med ytterligare universitet och högskolor och utarbetar tydliga riktlinjer för prissättning, pålägg och kostnadstäckning att gälla i samarbetet med andra.

FHS har i dag ett relativt omfattande utbyte med andra länders försvarshögskolor. Detta bör öka. Utredningen föreslår att FHS får i uppdrag att redovisa sitt samarbete med andra länders försvarshögskolor och möjligheterna att utnyttja resurser och kompetens vid sådana skolor.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att genomföra en översyn av Försvarshögskolan (FHS). Enligt direktiven skall utredningen utvärdera

- regeringens och uppdragsgivarnas styrning av FHS,
- FHS organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande,
- uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning som FHS tillför dem.

Utredningen skall även lämna förslag till förbättringar inom de ovan nämnda områdena.

Utredningens utgångspunkt skall enligt direktiven vara att FHS även i fortsättningen skall vara en myndighet under regeringen med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter. Det står dock utredaren fritt att föreslå förändringar i uppgiftsfördelningen mellan FHS, Försvarsmakten (FM), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) eller annan myndighet.

Direktiven bifogas i sin helhet som *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i september 2003. Utredningen har haft sju sammanträden med sakkunniga och experter.

Utredningen uppdrog i september 2003 åt Statskontoret att göra en översyn av FHS organisation och resursutnyttjande. Statskontoret har redovisat uppdraget till utredningen i rapporten Organisationsöversyn av Försvarshögskolan (Statskontoret 2004:2). Sammanfattningen av rapporten bifogas som *bilaga 2*.

Utredningen har anlitat konsulten Kim Forss för att göra dels en utvärdering av styrningen av FHS och dels en utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens



och den forskning som FHS tillför dem. Konsultens rapporter bifogas som *bilaga 3 och bilaga 4*.

Under arbetets gång har utredningen samverkat med FHS, FM, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Höskoleverket och FOI-utredningen (Fö 2002:4). Utredaren och sekreteraren har informerat om utredningsarbetet vid ett sammanträde med FHS styrelse och medverkat vid en styrelseutbildning. Utredningen har också sammanträffat särskilt med företrädare för FHS, FM och KBM för att diskutera frågor av betydelse för utredningen. Dessa myndigheter har även försett utredningen med underlagsmaterial.

Utredningen har vid tre tillfällen informerat företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer och studeranderepresentanter om utredningsarbetet och inhämtat deras synpunkter.

Utredningen har beaktat övervägandena i betänkandet Från verksamförordning till myndighetsförordning (2004:23) om bl.a. styrelser med fullt ansvar.

### **1.3 Betänkandets uppläggning**

I stora drag behandlar betänkandet de olika frågorna i den ordning som de tas upp i direktiven. Efter några inledande kapitel innehåller betänkandet således kapitel om styrningen av FHS, skolans organisation, dess resursutnyttjande, effektivitet och produktivitet, utvärderingen av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av FHS kompetens och forskning, förändringar i FHS omvärld samt FHS samverkan med andra myndigheter, universitet och högskolor.

Kapitlen är i allmänhet disponerade så att de inleds med utredningens förslag och överväganden. Därefter redovisas bakgrundsmaterial om nuläget m.m.

## 2 Utredningens utgångspunkter

### *Inledning*

I detta avsnitt redovisar utredningen några av de utgångspunkter som utredningen har haft för sitt arbete. I några fall kan de utläsas direkt ur direktiven. I andra fall är de resultatet av överväganden som utredningen har gjort under sitt arbete.

Utredningens översyn har varit inriktad på frågor om styrning, organisation, effektivitet, resursutnyttjande och utvärdering. Det handlar alltså mer om formerna för FHS verksamhet än om innehållet i den utbildning och forskning som FHS bedriver.

### *FHS en myndighet under regeringen*

En viktig utgångspunkt för utredningen enligt direktiven är att FHS även i fortsättningen skall vara en myndighet under regeringen. Att knyta FHS organisatoriskt fastare till Försvarmakten (FM) eller någon högskola eller universitet är alltså inget alternativ för utredningen. Däremot är det fritt fram för utredningen att föreslå förändringar i uppgiftsfördelningen mellan FHS och andra myndigheter.

### *Styrning av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet*

FHS tillhör den grupp av myndigheter inom totalförsvaret som sedan ett tiotal år är uppdragsstyrda och avgiftsfinansierade. Regeringen har nyligen tillkallat en särskild utredare som skall utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. I utredarens uppdrag ingår enligt direktiven att särskilt analysera och utvärdera styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret. Utredaren skall bl.a. uppmärksamma beställarkompetens i olika

hänseenden inom FM och frågan om FM:s möjligheter att utvärdera prestationer och prissättning. Utredaren skall också pröva hur uppdragsverksamhetens mål bör vara formulerade och vilka kompletterande resultatindikatorer som kan användas för att riksdagen skall kunna följa upp verksamheten. Utredaren skall ge förslag till sådana förbättringar som utvärderingen ger anledning till.

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med bl.a. Försvarshögskoleutredningen. Denna utredning har emellertid avslutat sitt arbete innan utredningen om styr- och finansieringsformerna har nått så långt i sitt arbete att någon samverkan i sakfrågor kan ske. Den senare utredningen omfattar all avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret och skall vara avslutad den 1 november 2005. Försvarshögskoleutredningen anser att den för sin del bör fullgöra sitt uppdrag enligt direktiven. Utredningens resultat kan i relevanta delar ingå i underlaget för styr- och finansieringsutredningens arbete.

### *Akademisering*

Den fråga som kanske mer än någon annan är avgörande för FHS framtid är akademiseringen av officersutbildningen, dvs. inrättandet av FHS som högskola/universitet med examensrätt. Den frågan ligger inte på utredningens bord. Den har diskuterats och utretts flitigt i snart ett decennium utan något resultat. Senast har Skolreformutredningen behandlat frågan i sitt betänkande Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten (SOU 2003:43). Betänkandet har remissbehandlats och bereds f.n. i Regeringskansliet. Försvarshögskoleutredningen skall enligt sina direktiv i relevanta hänseenden beakta kommande ställningstaganden från regeringen och riksdagen med anledning av betänkandet. Några sådana ställningstaganden finns ännu inte i fråga om akademisering.

En akademisering får långtgående konsekvenser på snart sagt alla FHS områden. Det gäller inte bara utbildningens innehåll. Akademiseringen påverkar också styrningen och finansieringen av FHS, organisationen och utvärderingen av skolans verksamhet samt skolans relationer till andra myndigheter och högskolor, dvs. alla de frågor som utredningen har att behandla. Dessa frågor kan knappast få hållbara lösningar innan frågan om akademisering har blivit slutligt avgjord – åt ena eller andra hållet.

Det är inte utredningens sak att lämna förslag om hur frågan om akademiseringen skall lösas. Men med tanke på dess betydelse för FHS och hur skolan skall styras, finansieras och organiseras i fortsättningen vill utredningen understryka det angelägna i att frågan snarast får en permanent lösning.

Utredningen måste i sina överväganden utgå från FHS som skolan ser ut i dag. På några punkter har dock utredningen valt att avvakta med förslag med hänvisning till osäkerheten i fråga om akademiseringen. FHS är varken en högskola med akademisk status eller en förvaltningsmyndighet av traditionellt slag. Detta medför att de generella regler som gäller för var och en av dessa kategorier av myndigheter inte utan vidare kan göras tillämpliga på FHS. Lösningarna måste vara anpassade till FHS roll och verksamhet.

#### *FHS och den pågående reformeringen av Försvarsmakten*

Den pågående reformeringen av försvaret kommer att innebära fortsatt reducering av antalet officerare och förändrade krav på deras kompetens. FM bedriver ett omfattande arbete med att förnya och bättre styra sin kompetensförsörjning. Detta arbete har nyligen beskrivits i FM:s underlag till försvarsbeslutet 2004.

Reformeringen av FM och dess kompetensförsörjning och utbildningssystem, där en eventuell akademisering är en viktig pusselbit, får konsekvenser för FHS både i form av färre elever i officersutbildningarna och i fråga om utbildningens inriktning och innehåll. Eventuellt kan antalet kortare kurser bli flera, medan de långa programmen kan tänkas minska. Det ställer höga krav på FHS förmåga att anpassa och förnya sig.

#### *Organisationsfrågor*

I översynen ingår frågor om FHS organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande. De statliga myndigheterna har numera i stor utsträckning befogenhet att själva besluta i dessa frågor och utforma sin egen organisation. Det gäller även FHS. Utredningens analys och utvärdering har inte pekat på något behov att förändra denna fördelning av befogenheter mellan regeringen och FHS. När utredningen föreslår förändringar i fråga om FHS organisation m.m. riktar sig förslagen därför ibland till regeringen men

oftare till FHS. Skolan har själv att ta ställning till dessa förslag. Utredningen har också tagit hänsyn till den omfattande översyn av den egna organisationen som skolan nyligen har genomfört.

## 3 Försvarshögskolans uppgifter, verksamhet och organisation – en översikt

### 3.1 Uppgifter

Försvarshögskolans (FHS) huvuduppgift är att utbilda högre officerare. Skolan har också andra uppgifter. I förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan finns en fullständig beskrivning av skolans uppgifter. Enligt denna skall FHS bedriva:

- högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar,
- kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal,
- annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov,
- forskning.

FHS skall bedriva utbildningen och forskningen främst inom ämnena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvaret, ledarskap och ledningsvetenskap, krigsvetenskap, militärhistoria, militärteknik samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret.

I instruktionen läggs på FHS dessutom uppgifterna att:

- delta i samarbete inom ramen för Partnerskap för fred (PFF),
- vara svenskt kontaktorgan för deltagande i Konsortiet av försvarsakademier och säkerhetspolitiska institut inom ramen för PFF,
- samverka med universitet, andra högskolor, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samt andra institutioner och myndigheter för att hålla sig underrättad om sådan forskning och annan utveckling som är betydelse för FHS verksamhetsområde,
- stödja utbildningen vid FM:s skolor, verka för att en hög kvalitet nås i skolornas utbildningar och bistå med utvärdering av utbildningarnas kvalitet samt verka för en kvalitetssäkring av utbildningarna vid militärhögskolorna,

- inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet mellan kvinnor och män,
- samtidigt med årsredovisningen ge in en förteckning över samtliga internationella överenskommelser av offentligrättslig natur som FHS ingått under året och lämna en redogörelse för fleråriga finansiella åtaganden i samarbetsprojekt med utländska myndigheter.

Själv beskriver FHS kort sin uppgift som att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning.

### 3.2 Mål

Enligt regleringsbrevet skall FHS på uppdrag av FM utbilda personal för att på så sätt bidra till det militära försvarets kompetensbehov. FHS har också till uppgift att på uppdrag av myndigheter, organisationer och företag utbilda personal för det civila försvarets kompetensbehov inom ramen för skolans kompetensområde.

Det framgår också av regleringsbrevet att forskning skall kvalitets-säkras och knytas till utbildningen i syfte att säkra den vetenskapliga grunden samt tillgodose det militära och civila försvarets behov av forskning och utveckling m.m. inom skolans kompetensområde. FHS skall sträva efter att forskningens resultat kommer till nytta inom totalförsvaret.

Målen i regleringsbrevet är inte utformade som operativa mål för det kommande verksamhetsåret. Det är naturligt med tanke på FHS ställning som uppdragsmyndighet. Det är beställarna som får precisera de årliga kraven på verksamheten genom sina uppdrag.

För FHS övriga uppgifter – internationell samverkan, samverkan med universitet och högskolor, stöd till militära skolor och jämställdhet – saknas fastlagda mål i regleringsbrevet.

Enligt FHS är de militära programmets mål att

- vidareutbilda officerare,
- utbilda bra chefer att leda stridskrafter,
- behärska taktik respektive operationskonst,
- kunna leda förändringsarbete,
- ha ett självständigt och kritiskt tänkande,
- kunna särskilja det tidlösa från det tidsbundna,
- kunna utnyttja teori, empiri och forskning,
- läsa, förstå och skriva doktriner.

Enligt FHS är den civila utbildningens mål, bl.a. att

- öka förståelsen för samspelet mellan politik och förvaltning, samhällets beredskap mot sårbarhet,
- ge grundläggande insikter i statskunskap och försvaret,
- ge förmåga till problemlösning, konflikthantering, internationell samverkan, säkerhet i samarbete,
- ge förståelse för risk och sårbarhet i det moderna samhället,
- viss träning i medieuppträdande,
- ge ökad processmedvetenhet och processfärdighet,
- ge kunskaper i folkrätt, samt dess relation till nationell rätt och dess roll i nuvarande internationella samfundet m.m.

FHS styrelse fastställde i november 2003 följande *vision* för FHS:

FHS skall

- vara ett försvars- och säkerhetspolitiskt förändringsinstrument som genom att utveckla ny kunskap och bedriva utbildning aktivt bidrar till forandet av framtidens försvar – nationellt och internationellt,
- bli samhällets främsta resurs och självklara stöd för utbildning och forskning i att leda civila och militära resurser för hantering av kris, krig och sårbarhet,
- bli en högstskola med examensrätt för militära och civila studerande och forskare där olika erfarenheter, förhållningssätt och traditioner möts och utvecklas.

FHS fastställde också följande *verksamhetsinriktning* för FHS:

FHS skall, inom områdena Försvar och Skydd mot sårbarhet, vara ledande inom svensk officersutbildning, högre totalförsvarsutbildning och kvalificerad övningsverksamhet. Verksamheten skall innefatta utbildning, forskning och samverkan med det övriga samhället. Samarbete skall präglade förhållningssättet till övriga myndigheter inom skolans verksamhets område.

FHS förhållande till uppdragsgivarna skall präglas av närhet till och insikt i deras behov och processer förenat med vetenskaplig integritet. FHS skall bedriva forskning och utbildning inom främst krigsvetenskap, men också militärteknik, säkerhetspolitik samt ledarskap i extrema situationer.



Allianser med andra universitet och högskolor skall skapas för att göra huvuddelen av skolans ämnen till inriktningar inom befintliga akademiska discipliner. FHS skall över institutions- och ämnesgränser utveckla och erbjuda nya utbildnings- och forskningskoncept. Framtidens försvarshögskola är ett resultat av dagens utbildning och forskning. Nya uppdrag skall därför alltid prövas i ljuset av hur de bidrar till att utveckla morgondagens försvarshögskola.

FHS skall utvecklas mot en hög grad av flexibilitet. En kärna av egna resurser bör kombineras med extern kompetens för att realisera högskolans skiftande uppdrag.

### 3.3 Verksamhet

FHS är en myndighet under regeringen och är organisatoriskt fristående från Försvarmakten (FM). FHS utgör en av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna som har till uppgift att lämna stöd till FM inom politikområdet Totalförsvaret.

FHS verksamhet är blandfinansierad. Den finansieras till ca 90 % genom avgifter från skolans uppdragsgivare. Resten av intäkterna är anslag från regeringen. FHS sammanlagda intäkter uppgick år 2002 till 382 miljoner kronor.

FHS uppdragsgivare eller beställare av militär och civil utbildning är framförallt FM och Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Den helt dominerande uppdragsgivaren är FM. Men även andra myndigheter och organisationer t.ex. UD, Sida, Räddningsverket och länsstyrelserna anlitar FHS.

FHS:s verksamhet är till större delen lokaliserad till Stockholm. Viss verksamhet bedrivs i Karlstad och Östersund.

FHS:s verksamhet är uppdelad på fyra verksamhetsområden:

- högre chefsutbildning för totalförsvaret
- militär chefs- och specialistutbildning
- civil chefs- och specialistutbildning
- forskning och utveckling.

Enligt FHS:s årsredovisning för 2002 framgår det att medelantalet anställda var 321 st. Enligt uppgift från FHS utbildas årligen ca 400 elever i helårsstudier och ca 2 600 elever i kortare kurser.

### 3.3.1 Utbildning

FHS huvuduppgift är att svara för högre utbildning av militär och civil personal inom totalförsvaret. Följande avsnitt beskriver dessa utbildningar. Varje år går nära 3 000 studerande på någon form av utbildning anordnad av FHS. Omkring 400 studerande går programutbildning som varar ett år eller längre, medan merparten av studerande går på kortare kurser.

För att beskriva utbildningsvolymen används begreppet ”helårsprestation” (HP) som är 40 utbildningsveckor med godkänt resultat. Uttryckt på detta sätt kan FHS utbildningsvolym beskrivas enligt tabellen nedan.

Tabell 3.1. FHS utbildning – helårsprestationer

Prestation	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Antal HP	573	592	569	536	562	573

Källa: FHS årsredovisningar.

Totalt sett har utbildningsvolymen varit oförändrad sedan 1997. Den militära programbundna utbildningen har minskat med ca 60 helårsprestationer. Men denna minskning har kompenseras av en ökning av civila program och fristående kurser.

Utbildningsverksamheten finansieras i sin helhet av avgifter och kostnaderna uppgick till totalt 218 miljoner kronor år 2002 (mot-svarar ca 58 % av de totala kostnaderna) för sammanlagt 2 879 studerande. FHS genomsnittliga kostnad per HP varierar mellan 264 000 kronor för totalförsvarsprogrammet och 549 000 kronor för chefsprogrammet.<sup>1</sup> Den genomsnittliga kostnaden för en helårsprestation är 381 000 kronor.

En stor del av verksamheten beställs av uppdragsgivare som sedan får rätt att skicka ett antal studerande på den beställda utbildningen. FHS fastställer särskilda behörighetskrav för varje program/kurs samt prövar behörigheten hos varje enskild deltagare.

De internationella utbildningar som anordnas finansieras av FM eller SIDA, dvs. inga avgifter tas ut. FHS anordnar i övrigt ett antal kortare kurser som intresserade får anmäla sig till. I dessa fall finansieras utbildningen via avgifter från de studerandes arbetsgivare.

<sup>1</sup> Fackprogrammet hade år 2002 ändå högre kostnader, men det berodde på speciella omständigheter detta år – beställningarna minskades i ett sent skede.

Till stor del avser denna verksamhet högre officersutbildning, medan totalförsvarskurser vänder sig främst till civila.

#### *Utbildning med krav på vetenskaplig grund*

Utbildningen bedrivs, i överensstämmelse med de krav som högskolelagen ställer, för att få fram officerare med ett analytiskt och kritiskt tänkande. Andelen akademiker som tillsammans med de militära lärarna engageras i undervisningen har ökat kraftigt under senare år. Även kvaliteten på de militära lärarna har förbättrats, bl.a. genom införandet av obligatorisk högskolepedagogisk utbildning.

#### *Vissa utmärkande egenskaper i FHS militära utbildning*

Ett av FHS särdrag är att utbildningen också skall utveckla de studerande som individer och ledare. Alla som genomgår FHS programutbildning skall kunna tjänstgöra som höga chefer och de måste ha de nödvändiga ledaregenskaperna för detta. Det handlar här inte om teoretisk utbildning utan om individuell och personlig påverkan genom diskussioner, individuella samtal m.m.

Chefs- och individutvecklingen skall ge den enskilde förståelse för de krav som ställs på en militär chef i olika situationer, såväl i krig som i fred. Chefs- och individutvecklingen skall genomsyra all utbildning inom ramen för de militära programmen. De studerande skall under utbildningen ta personligt ansvar för att öka sin självkänedom och bidra till sin egen och kamraternas utveckling genom ett aktivt samarbete.

Chefsutveckling handlar om återkoppling, reflektion, utvecklingsamtal och processer för att skapa insikt om den egna personligheten, hur andra uppfattar en och hur man fungerar i rollen som ledare och officer med ansvar för människor, liv och död. Det handlar också om etiska och moraliska förhållningssätt för att hantera de svåra situationer som kan uppstå under såväl fred som i kris och krig. Chefsutvecklingen är kostnadsdrivande eftersom den kräver många lärare, små grupper och individuell handledning.

Andra utmärkande egenskaper i utbildningen är att FHS följer upp de studerande och att handledarna försöker lösa eventuella problem i studiearbetet. Brister i uppträdande uppmärksammas och korrigeras. Militära studerande får också vitsord av skolan när de

går de längre programutbildningarna. Det ställs också vissa fysiska baskrav på deltagarna och årliga prov hålls.

I utbildningen ingår också övningar och rollspel. Under programutbildningen besöker man förband och gör resor till andra länder. Det är en del i arbetet med att bredda de studerandes referensramar.

### *Militär utbildning i övrigt*

Utbildningen av yrkesofficerare och reservofficerare regleras av officersförordningen (1994:882). Merparten av den grundläggande utbildningen sker vid militärhögskolor och fack- och funktions-skolor inom FM. Utbildningstiden vid militärskolornas grundläggande yrkesofficersutbildning och taktiska program till sammanlagt tre år.

FHS skall stödja utbildningen vid FM:s skolor, verka för att en hög kvalitet nås i skolornas utbildningar och bistå med utvärdering av utbildningarnas kvalitet. FHS skall även verka för en kvalitets-säkring av utbildningarna vid militärhögskolorna.

Dessutom sker utbildning lokalt på förband, genom kursverksamhet, konferensverksamhet m.m. Vid sidan om denna utbildning finns det möjligheter för officerare att vidareutbilda sig inom olika specialist- och fackområden. Officersutbildningen har enligt personal-försörjningsutredningen uppskattats till att kosta totalt 2 250 miljoner kronor (år 2000). FHS del i denna utbildning beräknades till 8 % (SOU 2001:23 s. 198).

### *Samordningsavtal mellan FM och FHS styr beställning av utbildning m.m.*

FM:s beställningar av utbildning hos FHS regleras i ett samordningsavtal från den 1 januari 1999 mellan FM och FHS. Enligt avtalet skall FHS ansvara för utbildningsverksamhetens ekonomiska uppföljning samt även lämna faktureringsprognoser till FM för beställd utbildning. I övrigt skall FHS enligt avtalet lämna mil-stolpesrapporter om uppnådda effektmål med utbildningen.

Den programbundna utbildningen börjar planeras upp till 15 månader före start av utbildningarna och kurserna. I de inledande faserna förs en dialog mellan FHS och FM om mål och föränd-

ringar. I april året innan utbildningsåret lägger ÖB fast övergripande mål för officersutbildningen. De övergripande målen bryts sedan ner till programmål som gäller för de militära programmen, dvs. stabs- och chefsprogrammen. Grundat på programmålen utarbetas utbildningsplaner som godkänns av FM och fastställs av FHS Forsknings- och utbildningsnämnd. Innehållet i utbildningsplanerna bryts ner till kursplaner som också fastställs av nämnden. Litteraturlistor godkänns av ämnesrådet. Slutpunkten för processen ligger i december året innan utbildningsåret.

Parallellt löper en budgetprocess som lägger fast ekonomiska och resursmässiga ramar för FHS kommande verksamhet. Utbildningsplanerna bryts ner till scheman för kurserna, bemanningen av lärare läggs fast och budgetramar anges för olika delar i verksamheten. Resultatet av budgetprocessen blir FHS produktionsverk som för det kommande året anger vilka aktiviteter som skall genomföras, vem som ansvarar för dem och vilka resursramar som gäller för respektive aktivitet. Utbildningarna startar sedan vid olika tidpunkter året efter planeringsåret och uppföljning sker löpande och vid kursslut. Merparten av FHS verksamhet är alltså planerad och budgeterad innan det nya verksamhetsåret börjar.

Utbildningen genomförs av lärare, forskare och föreläsare. Målsättningen är att använda den bästa nationella expertisen på området. Viss utbildning sker också genom att de studerande går regelbundna kurser på universitet och högskolor. FHS tillhandahåller bärbara datorer, betalar litteratur, resekostnader m.m. för alla som deltar i programutbildning.

Programutbildningen avslutas med en form av en examination. Ofta återvänder inte de studerande till sitt hemmaförband efter utbildningen, utan kommenderas till stabstjänst eller utrikestjänstgöring efter genomförd utbildning.

*Programverksamhet*

Antalet studerande på den utbildning som är styrd av officersförordningen framgår nedan.

Tabell 3.2. Antal helårsprestationer inom de militära programmen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Förändring
Chefsprogram	203	204	186	146	178	163	-20%
Stabsprogram	202	215	213	224	224	217	7%
Fackprogram	88	89	98	83	32	31	-65%
Högre reserv-officersutbildning	0	4	4	3	2	2	
Tekniskt basår				8	15,5	18	
Totalt	493	513	501	465	452	431	-13%

Källa: Försvarshögskolan.

Under perioden har utbildningsvolymen i de militära programmen minskat totalt sett med 13 % eller drygt 60 HP. Den största förändringen är att fackprogrammet minskat i volym med ca 50 helårsstuderande.

*Stabsprogrammet*

Stabsutbildningen är ettårig och omfattar ca 200 studerande. De studerande är uppdelade på åtta avdelningar där en avdelningschef har ansvaret för ca 25 studerande. Avdelningarna är uppdelade på försvarsgrenar eftersom uppdragsgivaren ställer krav på att de studerande efter utbildning skall kunna gå in i respektive försvarsgrens stab och att utbildningen därför måste vara anpassad till de olika försvarsgrenarna. En stor del av utbildningen är dock gemensam.

*Chefsprogrammet*

Chefsprogrammet är tvåårigt och omfattar ca 105 studerande i första året och ca 80 studerande i andra året. Anledningen till att färre deltar i det andra årets utbildning är bl.a. att några slutar av

privata skäl, medan några genomför sin utbildning på utländsk högskola och anställs då ofta som biträdande försvarsattachéer vid landets ambassad efter ett år. För chefsprogrammet finns tre avdelningar.

Ca 10 studerande genomför sin utbildning vid en utländsk försvarshögskola – i t.ex. de nordiska länderna, Frankrike, Tyskland och USA. I de flesta fall handlar det om utbytesprogram enligt överenskommelser men i några fall (t.ex. USA) betalar FHS för utbildningen. Hemmaförbundet svarar dock för kostnaden för utrikestraktamentet.

Ca 10 utländska studerande går på chefsprogrammet eller det tekniska basåret. De flesta utländska deltagarna deltar kostnadsfritt i utbildningen på FHS med stöd av de utbytesprogram som FHS har med utländska skolor eller med stöd av särskilda avtal. I några fall tas avgifter ut för utländska studerande.

Utbildningen omfattar såväl teori som praktik i form av nationella eller internationella stabs- och ledningsövningar. Sammanlagt deltar de studerande i ca tre övningar på vardera ca två veckor. I utbildningen ingår också normalt förbandsbesök samt studieresor till andra länder.

#### *Fackprogrammet*

Fackprogrammet är en utbildning för officerare med lägst graden löjtnant och civilanställda som skall inneha vissa specialiserade befattningar. Fackprogrammet infördes hösten 1999 och hittills har 170 fackmän examinerats, varav 27 kvinnor. Det finns för närvarande ca 15 olika fackprogram, inom områden som t.ex. logistik, militär infrastruktur och fortifikation, ekonomi, personal, ledarskap, media och kommunikationsvetenskap, management och miljö samt upphandling.

Fackprogrammet bedrivs i stor utsträckning av andra skolor inom FM. Vid FHS är antalet studerande som går denna utbildning är litet, hösten 2003 ca 15 studerande.

### *Reservofficerskursen*

Reservofficerskursen genomförs vartannat år och är ingen programutbildning. En reservofficerskurs har ca 40 studerande och omfattar en teoriutbildning på tre veckor det första året och en treveckors praktisk utbildning det andra året.

### *Tekniskt basår*

Några officerare, ca 15 per år, genomför det s.k. tekniska basåret innan de börjar på chefsprogrammet. De som går det tekniska basåret går sammanlagt ca 2,5 år på utbildning. Behovet av denna specialiserade – och kvalificerade – utbildning uppges vara stort men antalet studerande har minskat. Skolreformutredningen har föreslagit att utbildningen inte genomförs som ett samlat program utan som mer fristående kurser som kan genomföras vid olika tillfällen.

### *Utbildningens innehåll*

Utbildningens innehåll har på senare år genomgått stora förändringar, från krigsplanläggning till hantering av kriser, internationella insatser m.m. Grunden i utbildningen är dock att kunna leda en väpnad strid. Innehållet i utbildningen styrs i allt väsentligt av beställaren FM i dialog med FHS.

Utbildningens innehåll förändras successivt. T.ex. har grundläggande elteknik utgått ur utbildningen, medan stor vikt läggs vid internationell krishantering. Huvudregeln är att om något nytt skall lyftas in i utbildningen så måste något gammalt lyftas ut eftersom utbildningen inte kan göras längre eller mer kompakt. Vanligtvis är nya delar i utbildningen är dyrare än de gamla som lyfts ut. Det ställs krav på att de högre officerarna skall kunna behärska engelska som ett arbetspråk inom sitt fackområde. FHS utbildning i engelska är inriktad mot ”militärens engelska”.

Det finns hos beställaren FM en medvetenhet om att en avvägning måste ske mellan kostnader och kvalitet. Kvalitetsaspekten har hittills betonats i stor utsträckning eftersom utbildningen ses som en viktig del av förnyelsen av försvaret. Endast de sökande som FM ha föreslagit kan antas till militära program. För att antas till utbildning på FHS skall dock eleven vara behörig. Det är antagnings-



nämnden vid FHS som beslutar om behörighetskraven är uppfyllda. Nämnden har dock delegerat viss beslutsrätt till tjänstemän och dispens från behörighetskrav ges i undantagsfall.

Officersutbildningen har genomgått stora förändringar innehållsmässigt. När försvarets uppgift var att förbereda sig på en uppgift, dvs. att försvara riket mot invasion över Sveriges gränser, kom den högre officersutbildningen till stor del att handla om att hur verksamheten skulle bedrivas i förhållande till krigsplanläggningen.

I dag skall försvaret förbereda sig för insatser under fred, kris och krig på såväl svenskt territorium som utländskt territorium runt om i världen. Tidigare fanns liten anledning för försvaret att förbereda sig på samverkan med andra krigsmakter, medan detta i dag är en nödvändighet för att klara internationella operationer. Officeren skall kunna hantera ett brett spektrum från diplomati till väpnad strid. Detta innebär att svenska officerare i dag måste kunna hantera många olika och okända situationer, alltifrån diplomati till väpnad strid, i alla delar av världen. Detta medför krav på en bredare utbildning än tidigare.

Det har fram tills nyligen funnits en tydlig koppling mellan utbildning och befordran som gjort att FHS utbildning i praktiken är obligatorisk för dem som avses befordras till högre befattningar. Regeringen fattade beslut om vissa ändringar av officersförordningen den 1 april 2004. Fram till dess har FHS ansvarat för s.k. nivåhöjande utbildning i form av program. De utbildningar som FHS hittills ansvarat<sup>2</sup> för är: fackprogram, stabsprogram, chefsprogram och en högre reservofficerskurs, som skolan även i fortsättningen kommer att ansvara för som utbildningar, men dessa kommer inte längre att regleras som program.

Enligt de föreslagna ändringarna i officersförordningen slutar fackprogrammet att vara författningsreglerat, längden på utbildningarna i form av antal veckor regleras inte längre och sambandet mellan befordran och utbildning försvinner.

---

<sup>2</sup> Enligt tidigare 16 § officersförordningen, men är numera borttaget med det nya förslaget till förordning som träder ikraft den 1 juni 2004.

### *Fristående nationella kurser*

Förutom utbildningsprogrammen erbjuder FHS fristående kurser och åtar sig också att genomföra utbildning enligt kundernas beställningar. Det kan handla om både akademisk utbildning och annan kursverksamhet från två dagar upp till tio veckor.

Under år 2002 genomfördes 113 fristående kurser, huvuddelen inom managementområdet samt ledarskapsområdet. Antalet studerande som deltog i kurserna var 1 689<sup>3</sup>. Kostnaden brukar variera mellan 1 000 till 2 000 kronor per dag och studerande. Det finns ett ökande intresse för kurser inom områden som krishantering, internationell samverkan och folkrätt. Utbildningarna uppgår till 71,3 HP, vilket motsvarar omkring 12 % av den totala utbildningsvolymen.

### *Totalförsvårutbildning*

Den högre totalförsvårutbildningen vänder sig till chefer och andra personer i ledande befattningar från statlig och kommunal förvaltning, näringsliv, massmedier och det militära försvaret. De flesta av kursdeltagarna är civila. En övergripande målsättning med utbildningen är att ge kursdeltagarna goda kunskaper om svensk och europeisk säkerhetspolitik och det svenska krishanteringssystemet.

Institutet för Högre Totalförsvårutbildning (IHT) genomför årligen ett antal kurser med ca 40 deltagare per kurs, nämligen:

- Chefskurs, (en vecka) vid Solbacka,
- Grundkurs, (tre veckor) två utbildningsomgångar,
- Fördjupningskurs inom säkerhetspolitik och krishantering inkl. utlandsresa, (fem veckor),
- Särskild kurs, (en vecka) samt påbyggnadskurs, (tre dagar).

KBM beställer och betalar de civila deltagarnas kostnader i IHT:s totalförsvårutbildning och FM betalar de militära deltagarnas kostnader. Offentliga och privata arbetsgivare betalar inga kurskostnader när de skickar deltagare som går IHT:s totalförsvårutbildning. Däremot betalar arbetsgivarna lön, resor och eventuella traktamenten under utbildningen.

Totalförsvårutbildningen och viss internationell utbildning uppgår till 13 helårsprestationer (HP). Detta motsvarar en relativt liten

---

<sup>3</sup> FHS årsredovisning, bilaga 6.

andel (12 miljoner kronor eller ca 3 %) av skolans totala omsättning.

Det finns ett ramavtal som styr KBM:s beställningar av utbildning från FHS. Avtalet gäller från den 18 februari 2003. Avtalet ses över och uppdateras regelbundet och liknar i stort samordningsavtalet mellan FM och FHS. Det innehåller grundläggande bestämmelser om samarbetet mellan myndigheterna, rutiner för offert- och beställningsförfaranden, hur uppföljning, återrapportering och fakturering skall göras m.m.

### *Civila program och kurser*

Vid FHS bedrivs en totalförsvarsanpassad utbildning i civila ämnen inom Institutionen för Ledarskap och Management (ILM) och Institutionen för Säkerhet och Strategi (ISS). Utbildningen omfattar följande:

- Statskunskap med inriktning krishantering och internationell samverkan, 80 poäng (i samarbete med Uppsala universitet) omfattar ca 125 deltagare/år (uppdragsutbildning från KBM),
- Historia med militärhistorisk inriktning, 80 poäng (i samarbete med Historiska institutionen, Stockholms universitet) omfattar ca 60 deltagare/år,
- Medie- och kommunikationsvetenskap, 40 poäng (i samarbete med Örebro universitet)<sup>4</sup>, 10 poäng, ca 10 deltagare per år samt presschefskurser ca 40 deltagare per år,
- Folkrätt (i samarbete med Stockholms universitet) 10 poäng, ca 30 deltagare/år,
- Säkerhetspolitik, 20 poäng (i samarbete med Gotlands högskola),
- Strategier för framtidens statsförvaltning, 40 poäng, en uppdragsutbildning från Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) ca 45 deltagare/år,
- Europaprogrammet (i samarbete med Stockholms universitet och högskolan på Gotland) 20 poäng, ca 30 deltagare per år.

Varje samarbete med respektive universitet och högskola regleras av ett avtal där det framgår vad respektive part ansvarar för när det gäller lärare, kostnader, antal elever m.m. På vissa av FHS kurser

---

<sup>4</sup> Bedrivs ej under år 2003.

deltar även ”vanliga” studerande inskrivna vid något universitet. Vissa utbildningar är mycket eftersökta av ungdomsstuderande och därför regleras hur många ungdomsstuderande som får delta i förhållande till andra deltagare, som genom sin arbetsgivare får betala för utbildningen. FHS behöver täcka sina kostnader genom kursavgifter, medan den berörda högskolan får sina kostnader täckta genom anslag för sina studenters helårsprestationer.

Omkring 10 % av kursdeltagarna i de utbildningar som genomförs av ISS kommer från det militära försvaret. Mer än hälften av kursdeltagarna kommer från statliga och kommunala myndigheter. Resten är deltagare från frivilligorganisationer och utlandet samt ungdomsstuderande.

#### *Internationella kurser*

FHS skall, som en del av Sveriges åtaganden inom ramen för PFF erbjuda kurser och seminarier. Vissa kurser och seminarier erbjuds också internationellt inom ramen för FHS samverkan med andra länders skolor och institutioner. Under år 2002 genomfördes tre kurser med ca 20 deltagare. Kurserna beställs av FM och SIDA.

### **3.3.2 Forskning**

#### *Innehåll och inriktning*

Enligt instruktionen skall FHS bedriva forskning inom de ämnen som finns vid skolan. Enligt regleringsbrevet skall forskningen kvalitetssäkras och knytas till utbildningen i syfte att säkra den vetenskapliga grunden. FHS skall även tillgodose det militära försvarets behov av forskning och utveckling m.m. inom skolans kompetensområde. FHS skall sträva efter att forskningens resultat kommer till nytta inom totalförsvaret.

Den forskning som bedrivs är till största delen uppdragsforskning, och inte grundforskning. Forskning med anknytning till FHS verksamhetsområde bedrivs också vid andra myndigheter och organisationer, exempelvis FOI, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Utrikespolitiska Institutet (UI) och Folke Bernadotteakademien.

FHS strävar efter att inrikta forskningen mot områden där forskning inte bedrivs vid andra högskolor. De forskningsområden

som FHS prioriterar är bl.a. folkrätt, krishantering, ledning och ledarskap, militärhistoria, obemannade farkoster, psykologiska operationer m.fl. Viss forskning/utvecklingsverksamhet bedrivs också inom ramen för framtagning av ett nätverksbaserat försvar (NBF).

FM beställer i första hand inom ramen för det s.k. FoT-programmet forskning av FHS avseende främst ledning, ledarskap och militärpedagogik. KBM beställer forskning inom områden för krishantering och folkrätt. FHS får också anslag från regeringen för forskning och utveckling inom skolans kompetensområde. En del av anslaget får användas för uppbyggnad av skolans vetenskapliga grund. I övrigt skall forskningen inriktas efter regeringens behov.

#### *Stark efterfrågan på forskningstjänster*

Kostnaderna för forskning och utveckling enligt FHS årsredovisning för 2002 uppgick till omkring 161 miljoner kronor, varav omkring 80 miljoner kronor utgjorde forskning. Forskning och utveckling utgjorde ca 40 % av FHS totala verksamhet för 2002<sup>5</sup>. Motsvarande kostnader för forskning och utveckling för 2003 är 151 miljoner kronor<sup>6</sup>. All forskning är i princip beställd av regeringen eller någon av totalförsvarsmyndigheterna. FHS har vissa möjligheter att påverka vilken forskning som beställs genom dialoger med beställarna, samt stor frihet att avgöra hur forskningen skall utföras.

Forskningsvolymen har ökat kraftigt, mer än dubblerats, sedan FHS bildades år 1997. Efterfrågan kommer sannolikt att öka, framförallt avseende mer konsultliknande och korta uppdrag. FHS har i dagsläget svårigheter att möta efterfrågan på insatser eftersom det är svårt att få tag i kompetent personal. FHS vill heller inte riskera att binda upp sig med en alltför stor anställd forskarkår om efterfrågan i framtiden skulle vika.

---

<sup>5</sup> Enligt FHS årsredovisning för 2002.

<sup>6</sup> Enligt FHS årsredovisning för 2003.

### *Olika grader av konkurrens*

Inom vissa specifika militära forskningsområdena har FHS en dominerande ställning, även om gränsdragningen mot t.ex. FOI inte är helt tydlig. FOI ansvarar för ett forskningsområde som kallas ”Analys av säkerhet och sårbarhet”, där studier och forskning överensstämmer ämnesmässigt med FHS verksamhet, t.ex. kriser i olika delar av världen, säkerhetspolitik m.m.

För vissa specialområden har FHS personer som i praktiken utgör nationella experter, dvs. kunskap finns i vissa fall endast hos en, eller några få, nyckelpersoner. FHS har också en konkurrensfördel när det gäller möjlighet att sätta samman forskningsgrupper med såväl forskare som militärer. Det gör att forskning inom säkerhetspolitik, krishantering m.m. kan ges en extra dimension som andra forskningsorgan inte kan erbjuda.

På vissa forskningsområden finns en skarp konkurrens om forskningsuppdragen, t.ex. när det gäller forskning åt KBM. Här kan det finnas konkurrens från universitet, myndigheter och andra organisationer som forskar kring kriser och säkerhet. Däremot finns också konkurrensackdelar för FHS, eftersom uppdrag sällan ges av t.ex. Vetenskapsrådet, Riksdagens jubileumsfond, därför att det pålägg som FHS har för fullkostnadstäckning anses vara för högt.

### *Långsiktig och stabil process för militär forskning*

För att inrikta och följa upp forskning och utveckling *inom det militära försvaret*, driver FM i samverkan med FMV, FOI och FHS en väl utvecklad planerings- och uppföljningsprocess. Med utgångspunkt i de krav som ställs på det militära försvaret utarbetas en långsiktig forsknings- och utvecklingsstrategi, som har resulterat i en s.k. FoT-strategi<sup>7</sup>.

Denna strategi ligger sedan till grund för ett femårigt forsknings- och teknologiförsörjningsprogram där planer utarbetas inom ett 25-tal FoT-områden. FM disponerar totalt omkring en miljard årligen för forskning och teknikutveckling inom ramen för FoT-programmet, varav den största delen används för teknikrelaterad forskning. De olika planerna bildar grund för årliga kontrakt mellan FM och den myndighet som skall genomföra respektive

---

<sup>7</sup> FM 2002.

uppdrag. FHS uppgifter är i första hand inriktade på FoT-program avseende områden för ledning, ledarskap och logistik för omkring 35 miljoner kronor årligen.

#### *Totalförsvarsforskning med stor konkurrens*

För att inrikta och följa upp forskning och utveckling inom det civila försvaret bedriver KBM en process med utarbetande av årliga forsknings- och studieplaner för forskningsbeställningar. Forskning beställs för det civila försvarets behov genom ett ansökningsförfarande eller på initiativ från KBM.

De forskningsmedel som KBM disponerar är ca 55 miljoner kronor för 2004, varav totalt 6 miljoner kronor går till FHS.

Enligt en överenskommelse mellan KBM och FHS den 23 januari 2004, beviljas totalt 15 miljoner kronor i forskningsmedel till FHS för ett ramforskningsprogram inom området för krishantering. Forskningen skall vara avslutad senast den 31 december 2006.

Det finns inget ramavtal mellan FHS och KBM för beställd forskning. Styrning och uppföljning sker genom överenskommelser. Enligt överenskommelsen den 23 januari 2004 finns en styrgrupp, med personer från båda myndigheterna representerade, knuten till forskningsprogrammet. Gruppen följer upp arbetet i programmet vad gäller verksamhetens huvudsakliga inriktning enligt beslutad programplan och ekonomisk budget.

#### *Regeringens behov av forskning*

Regeringen beslutar i det årliga regleringsbrevet att forskning för regeringens behov skall inriktas i samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). För 2003 beslutade regeringen att drygt 32 miljoner kronor får användas i samband med forskning och utveckling m.m. inom FHS kompetensområde, varav högst 19 miljoner får användas för uppbyggnad av skolans vetenskapliga grund. Försvarsdepartementet bestämmer inriktningen för den övriga forskningen i stort för 2003. Försvarsministern beslutar i ett departementsbeslut om verksamheten forskning för regeringens behov under året och anger inom vilka områden och till vilka belopp forskning skall bedrivas. Dessa områden var under 2003 t.ex. svenskt försvar och säkerhetspolitik, europeisk säkerhet och trans-

atlantiska relationer, Ryssland och OSS samt militärhistorisk forskning. Detaljerade projektförslag lämnas av FHS för de olika kompetensområdena under hösten innan verksamhetsårets början. Närmare inriktning av verksamheten skall ske efter dialog mellan Försvarsdepartementet och forskningsföreträdare vid FHS.

### *Stöd och utveckling*

FHS har kompetens och resurser som är intressanta för dem som bedriver utvecklingsarbete inom totalförsvaret, vilket också visas av de ökade volymerna av sådana beställningar. FHS engageras av uppdragsgivare för att studier av en viss problematik eller som kunskapskonsulter för att t.ex. medverka i en arbetsgrupp under en begränsad tid. Det är uppdrag som inte kan betecknas som forskning, utan närmast som konsultliknande insatser. Sådana uppdrag redovisas dock inom verksamhetsgrenen forskning.

Fram till år 2000 särredovisades denna verksamhet i årsredovisningarna. Därefter ingår kostnaderna i verksamhetsgrenen forskning. År 1997 var kostnaden för dessa uppdrag 20 miljoner kronor, medan år 2002 var motsvarande kostnad ca 70 miljoner kronor. FHS har under år 2002 genomfört 66 beställningar inom delområdet Utveckling och stöd. Under år 2002 fick FHS nya och fleråriga beställningar av FM, för att delta i utvecklingen av ett nätverksbaserat försvar (NBF). Då beställningen är omfattande och berör samtliga institutioner har en särskild samordningsgrupp etablerats inom FHS för att leda och koordinera samtliga aktiviteter inom området.

### *Ledning av forskningsverksamheten*

Forskningen vid FHS leds av institutionernas professorer. De forskare som är verksamma vid FHS får i princip välja problem och metod samt bestämma om publicering av resultatet. Institutionscheferna fattar beslut om enskilda forskningsprojekt för att säkerställa finansieringen av kostnaderna. Institutionscheferna är beroende av en överenskommelse med berörda finansiärer/beställare om vilken forskning som skall bedrivas. Huvuddelen av forskningen initieras därför genom ett offertförfarande mot en finansiär.



I samtliga fall är processen likartad. Idéer till forskningsuppdrag tas fram av den enskilde forskaren, genom processer på institutionen eller genom dialoger med eventuella uppdragsgivare. En offert utformas där inriktning, kostnader, tidsomfattning m.m. preciseras. Om offerten godtas införs uppdraget i FHS produktionsverk varvid budget och ansvarig projektledare fastställs. Uppföljning sker sedan på det sätt som institutionen bestämt och leverans sker till uppdragsgivaren när resultat föreligger.

Forskningsrapporter som ges ut som FHS publikationer skall godkännas av ett publikationsråd med professorer från skolans institutioner. Forskaren kan därutöver publicera resultatet på det sätt som han/hon finner lämpligast. Avsteg från reglerna om fri publicering kan göras om uppdragsgivaren kräver detta och med hänsyn till sekretessregler.

#### *Spridning och användning av forskningsresultat*

Enligt regleringsbrevet skall FHS ”sträva efter att forskningens resultat kommer till nytta inom totalförsvaret”, vilket FHS gör genom bl.a. att delta i konferenser och seminarier, att ge ut vetenskapliga rapporter och böcker samt att skriva tidningsartiklar. Lärare från FHS undervisar vid FM:s militära skolor och totalförsvarsmyndigheter. Forskningsresultaten sprids också via den utbildning som FHS bedriver, t.ex. genom att forskarna också fungerar som lärare på FHS.

Det sker en relativt omfattande samverkan mellan FHS och organisationer som Folk och försvar, SIPRI, UI, Folke Bernadotteakademien m.fl. inom områden som säkerhetspolitik, internationella säkerhetsfrämjande frågor.

### **3.3.3 Internationell verksamhet**

#### *Tjänsteexport*

FHS får bedriva tjänsteexport. Enligt regleringsbrevet skall FHS redovisa överenskommelser av offentligrättslig natur. Några sådana har dock inte redovisats för regeringen. FHS har enligt uppgift inte ingått några sådana överenskommelser. Däremot finns samarbetsavtal med utländska skolor avseende utbyten av studeranden, lärarinsatser m.m. Exempel på motparter för samarbetsavtal är:

- University of St. Andrews, Skottland
- Leidens universiteit, Nederländerna
- University of Zürich
- Universidad Carlos III, Madrid
- Budapest University of Business Science and Public Administration, Ungern.

För militärt samarbete med USA finns flera avtal som reglerar informationsutbyte, teknisk assistans och exportrestriktioner. Här avropar FHS de avtal som FMV och FOI tecknat. Det finns vissa, ibland endast muntliga, överenskommelser om samarbete med andra försvarshögskolor.

#### *Samarbete med Partnerskap för fred (PFF)*

Samarbetet med PFF skall styras av mål som Sverige lagt fast och särskilda regeringsbeslut. FHS skall genomföra utbildning av utländska officerare enligt de bilaterala avtal som träffas med berört land.

FM upphandlar enligt direktiv i sitt regleringsbrev PFF-aktiviteter vid FHS till vilka partnerskapsländerna enligt Partnership Work Programme (PWP) kan sända deltagare.

#### *Nordiskt säkerhetspolitiskt program*

FHS skall, i enlighet med det projektkontrakt som upprättats mellan Nordiska ministerrådet och FHS, administrera ett nordiskt säkerhetspolitiskt forskningsprogram. För programmet har det avsatts totalt 6,9 miljoner kronor för perioden 2000–2004, varav det Nordiska ministerrådet avsatt hälften av kostnaderna. Arbetet bedrivs i sex arbetsgrupper baserade i de olika nordiska länderna.

#### *Stöd till de baltiska länderna*

Sverige har ett omfattande samarbete med de baltiska länderna inom ramen för det s.k. Baltsea-samarbetet. För FHS del avser detta arbete stöd till uppbyggnad av en gemensam försvarshögskola, The Baltic Defence College.

### 3.3.4 Övrig verksamhet

#### *Stabsuppgifter åt regeringen*

Myndigheter kan åläggas uppgifter för att stödja Regeringskansliet eller delta i verksamhet som Regeringskansliet anger. Sådant stöd sker då med anslagsfinansiering. Så har t.ex. förekommit i regeringsbrevet för år 2001 där FHS uppdrogs att medverka i regeringens arbetsgrupp för skydd mot informationsoperationer. Uppgiften ledde till att FHS fick uppdrag av andra myndigheter för att utveckla skyddet mot informationsoperationer. I dag har KBM huvudansvar för denna verksamhet.

#### *Stöd till militära skolor*

FHS skall stödja utbildningen vid FM:s skolor, verka för att en hög kvalitet nås i skolornas utbildningar och bistå med utvärdering av utbildningarnas kvalitet. FHS skall även verka för en kvalitets-säkring av utbildningarna vid militärhögskolorna. Uppgiften utförs genom att kurs- och litteraturplaner för respektive skola granskas och diskuteras med berörd skola. Kursplanerna beslutas ytterst av FoU-nämnden vid FHS för att på så sätt säkra den s.k. ”röda tråden i utbildningarna”.

FHS ger ett visst direkt stöd till FM:s militära skolor och dessa får anlita lärare från FHS mot ersättning. FHS genomför emellertid inte utvärderingar av utbildningarnas kvalitet. Detta innebär att det är tveksamt om t.ex. FHS forskning och ämnesutvecklande aktiviteter sprids till de militära skolorna och om utbildningen på dessa skolor har den akademiska anknytning som det är tänkt.

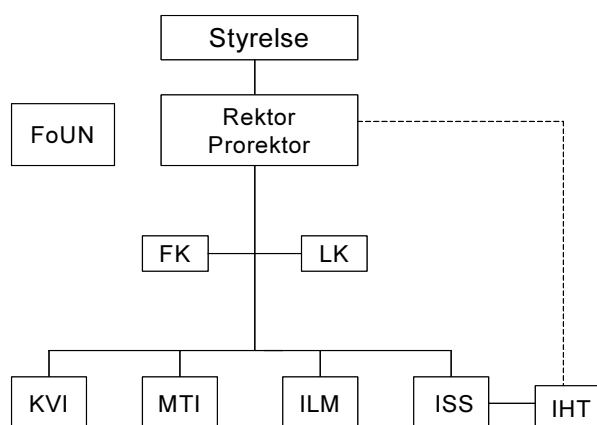
FHS har sedan år 2000 FM:s uppdrag att ansvara för studieadministrativa rutiner för utbildning vid FM:s skolor och FHS. Denna uppgift utförs av den studieadministrativa avdelningen (SAA) som är lokaliserad till Östersund. Huvuduppgiften är att ansvara för att FHS och vissa av FM:s utbildningar dokumenteras och arkiveras samt att de studerandes resultat registreras. SAA granskar de sökandes behörighet till utbildning och ansvarar också för att ta fram beslutsunderlag för antagning till utbildning. SAA har dessutom ansvaret för driften av databasen för elevadministra-

tion (Ladok)<sup>8</sup> samt sammanställning och färdigställande av kurs/utbildningsbevis.

### 3.4 Organisation

FHS:s verksamhet bedrivs inom olika institutioner för krigsvetenskap, militärteknik, ledarskap och management samt säkerhet och strategi. Institutionerna ansvarar för innehållet i de olika utbildningsprogrammen och enskilda kurserna.

Figur 3.1. Försvarshögskolans organisation



FHS leds av en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. FHS har en rektor som är chef för myndigheten och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det finns också en prorektor som är rektorns ställföreträdare.

FHS institutioner och övriga funktioner är:

1. Krigsvetenskapliga Institutionen (KVI) som ansvarar för: krigsvetenskap, militärteori, operationer, taktik, logistik, delar av chefsprogrammet, fackprogrammet, stabsprogrammet och enskilda kurser inom ovan ämnen.

<sup>8</sup> Innehåller olika administrativa uppgifter om studeranden, kurser, examinationer m.m. och används vid huvuddelen av statliga universitet och högskolor.

2. Institutionen för Militärteknik (MTI) som ansvarar för: militärteknik, telekrig, skydd, vapen, farkost, delar av chefsprogrammet, fackprogrammet och enskilda kurser inom ovan ämnen.
3. Institutionen för Ledarskap och Management (ILM) som ansvarar för: ledarskap, management, pedagogik, språk, delar av chefsprogrammet, fackprogrammet och enskilda kurser inom ovan ämnen.
4. Institutionen för Säkerhet och Strategi (ISS) som ansvarar för: säkerhetspolitik, strategi, folkrätt, media/kommunikation, militärhistoria, krishantering, informationsoperationer, statskunskapsprogrammet, militärhistoriska programmet, totalförsvarsutbildning, delar av fackprogrammet, enskilda kurser, kurser inom PFF. Institutionen inkluderar också Institutet för Högre Totalförsvarsutbildning (IHT).
5. Förvaltningskontoret (FK) som ansvarar för: information, produktion, expedition och arkiv, personalfrågor, IT, publicering, ekonomi och redovisning, inköp och bibliotek.
6. Ledningskansliet (LK) som ansvarar bl.a. för: samordning av dialoger och bereder skolgemensamma ärenden, bl.a. kvalitets- och utvecklingsfrågor. LK:s uppgift är att fungera som ett kvalificerat beredningsorgan till skolans ledning.
7. Forsknings- och utbildningsnämnden (FoUN) är rådgivande organ till rektorn och leds av pro-rektorn. FoUN:s ansvarsområde motsvarar i övrigt det som fakultetsnämnder har vid övriga högskolor.

FHS har redovisat i årsredovisningen för 2002 att medelantalet anställda uppgår till 321 st. Av de anställda är 111 officerare, varav en är kvinna. Bland lärarna finns 18 professorer.

## 4 Tillbakablick

### 4.1 Inledning

Försvarshögskolan (FHS) har sina rötter i Högre Artilleriläroverket som inrättades år 1812 i Marieberg. År 1878 skapades Krigshögskolan, som hade sin grund i en plan för den militära högskoleutbildningen som lagts fram av överste Hugo Raab, chef för generalstaben. Nästa större reform kom 1953 då FHS bildades för att ta hand om den högre utbildningen av civila och militära chefer för totalförsvaret.

Sedan 1960-talet har skolväsendet inom totalförsvaret genomgått många förändringar. Motiven bakom förändringarna har varit att stärka idén om ett totalförsvaret med anledning av ett vidgat säkerhetsbegrepp, dvs. även krishantering och internationella insatser.

Samordningen mellan försvarsgrenarna stärktes i en första etapp genom en gemensam utbildning av högre militära chefer. Samordningen med de civila delarna av totalförsvaret stärktes i en andra etapp genom att den högre utbildningen av civila högre chefer lades under samma huvudman som högre militär utbildning. Sammanläggningen av olika skolor varit ett led i effektivisering av verksamheten.

Det tidigare invasionsförsvaret hade utformats som ett folkförsvaret med stor volym men med begränsad kvalitet både i materiel och personal. Dagens insatsförsvaret kräver hög kvalitet både avseende materiel, personal och ledningsförmåga, och skall kunna verka internationellt. Detta ligger troligen bakom kravet från statsmakterna att bygga officersutbildningen på en vetenskaplig grund och att förbättra kunskapsförsörjningen inom hela säkerhetsområdet med forskningsinsatser. Ökade forskningsinsatser behövs även med hänsyn till att hotbilden har förändrats över tiden (terrorism, informationskrigföring m.m.) och ökade krav på internationella insatser (folkrätt, fredsfrämjande insatser m.m.).

På senare år har också deltagande i internationella organisationer blivit en uppgift för FHS liksom stöd till uppbyggnad av baltiska försvarsmakter.

## 4.2 Militärhögskolan bildas

I början av 1960-talet sammanfördes högskolorna för armén, marinen och flygvapnet och delar av Försvarets forskningsanstalt (FOA) samman till en gemensam högskola, Militärhögskolan. Denna fick till uppgift att svara för den högre utbildningen av officerare oavsett försvarsgren och truppslag. Omstruktureringen var ett led i en modernisering av hela försvaret som inleddes vid denna tid. Militärhögskolans tillkomst skapade bl.a. förutsättningar för en ny integrerad ledning för försvaret.

Utbildningsverksamheten för officerare hade stor omfattning och bredd. Utbildningen bedrevs försvarsgrensvis t.o.m. kaptens grad och däröver försvarsmaktsgemensamt genom verksamheten vid Militärhögskolan. Sammanslagningen till en militärhögskola innebar emellertid inte att det blev en gemensam utbildning för de tre försvarsgrenarna, utan dessa förblev strikt åtskilda fram till 1990-talet.

Militärhögskolans uppgifter reglerades genom förordningen (1983:276) om verksamhet inom försvarsmakten. Enligt denna förordning hade Militärhögskolan till uppgift att utbilda officerare till kvalificerade befattningar i krig och fred. Vidare skulle Militärhögskolan bedriva metodikstudier inom skolans utbildningsområde och bedriva militärhistorisk forskning. Regeringen styrde Militärhögskolan, som var anslagsfinansierad, genom skolans regleringsbrev. Regleringsbreven innehöll preciseringar av skolans uppgifter samt föreskrifter och direktiv om vilka resurser som skolan fick disponera för respektive ändamål.

Genom förordningen (1983:276) om verksamhet inom Försvarsmakten (FM) skulle överbefälhavaren tillförsäkras inflytande över verksamheten vid Militärhögskolan. Av förordningen framgår bl.a. att överbefälhavaren hade rätt att meddela Militärhögskolan föreskrifter för hur uppställda mål för verksamheten skulle nås. Överbefälhavaren hade också rätt att yttra sig till regeringen om Militärhögskolans förslag till anslagsframställning, verksamhetsinriktning m.m.

### 4.3 Militärhögskolan och Förvaltningshögskolan slås samman

Den 1 juli 1994 slogs Militärhögskolan och Försvarets förvaltningshögskola, som utbildade civil och militär personal i ekonomi, personal- och materialadministration, samman till en myndighet.

Den dåvarande FHS, som var inriktad för att täcka totalförsvarets utbildningsbehov, lämnades utanför denna sammanslagning. Den nya Militärhögskolan blev en fristående myndighet direkt under Förvarsdepartementet. Ett år senare flyttades också några delar av FOA över till den nya Militärhögskolan.

### 4.4 Myndigheten Försvarsmakten bildas

Merparten av försvarets myndigheter inordnades i den nya myndigheten FM som bildades i juli 1994. Militärhögskolan samt några andra försvarsgemensamma myndigheter ingick inte i denna myndighet utan förblev egna myndigheter.

För Militärhögskolan innebar det ändå en förändring eftersom anslagsfinansieringen ersattes med avgiftsfinansierade beställningar från FM och andra uppdragsgivare. Därutöver var avsikten att regeringen skulle styra verksamheten genom bl.a. mål och krav som anges i instruktion, regleringsbrev och andra beslut.

### 4.5 Militärhögskolan ersätts av Försvarshögskolan

Hösten 1996 konstaterade regeringen att kopplingen mellan civilt och militärt försvar blivit allt viktigare. Det fanns enligt regeringen starka skäl som talade för att Militärhögskolan skulle slås samman med dåvarande FHS. Med en gemensam skola skulle ansvar och resurser samlas och totalförsvarstanken främjas. I oktober 1996 tillsatte regeringen en organisationskommitté. Kommitténs uppgift var att förbereda ett samgående mellan Militärhögskolan och FHS. I december 1996 beslutade riksdagen<sup>1</sup> att Militärhögskolan och dåvarande FHS den 1 januari 1997 skulle slås samman till en ny försvarsgemensam myndighet med namnet Försvarshögskolan (FHS).

Motivet för beslutet var att stärka totalförsvarstanken genom en likartad utbildning av cheferna inom totalförsvaret. Sambanden

---

<sup>1</sup> Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:106–112.



mellan militärt och civilt försvar hade blivit tydligare genom ett vidgat säkerhetsbegrepp. Enligt instruktionen (1996:1476) skulle skolan ha till uppgift att utbilda yrkes- och reservofficerare för krigs- och fredsbefattningar på högre nivåer. Vidare skulle FHS verka för kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för totalförsvarets behov. Vid högskolan skulle det också bedrivas forskning och samverkan skulle ske med civila högskolor, institut och myndigheter. FHS gavs en central roll avseende akademisk kvalitetssäkring i ett nytt system.

En särskild utredare fick i uppdrag att redovisa hur utbildningsverksamheten för anställd personal inom försvaret kunde utnyttjas bättre. I ett delbetänkande<sup>2</sup> föreslog Skolutredningen inrättande av militärhögskolor på tre orter för den grundläggande officersutbildningen. Slutbetänkandet<sup>3</sup> föreslog en högskolelik struktur med utbildningsprogram, fem för yrkesofficerare och ett för reservofficerare. Betänkandet föreslog att FHS skulle få ansvaret för några av de nivåhöjande programmen, samt ha en samordnande roll för kvalitetssäkring och meritvärdering av officersutbildningen. FHS fick även ansvar för samarbete med övriga högskoleväsendet och för den "röda tråden" avseende innehållet i utbildningarna. Utredaren förutsatte att utbildningen i sin helhet skulle kunna akademiseras.

Under hösten 1996 genomfördes en större organisationsöversyn inför bildandet av den nya FHS. Den resulterade i en reduktion av personalbehovet med ca 20 %, lägre kostnader för köp av tjänster och en effektivisering av administrationen.

I den nya FHS infogades totalförsvarsuppgifterna som en egen enhet med namnet Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT). Efterhand skulle institutets samarbete med övriga institutioner utvecklas.

Sammanslagningen av Militärhögskolan och den dåvarande FHS var inte okontroversiell. Regeringen hade i ett tidigare skede avvisat förslag om en sådan sammanslagning men nu ändrat uppfattning. Så här redovisade regeringen motivet för sammanslagningen.

De avgörande faktorer, vilka talar för att en sammanslagning av Militärhögskolan och Försvarshögskolan är ändamålsenlig och skulle ge positiva effekter, är således totalförsvarsbegreppet, det samlade ansvaret för och det likartade behovet av utbildning av högre chefer inom totalförsvaret samt synergieffekterna med en kraftsamling av resur-

---

<sup>2</sup> SOU 1998:42 s. 17–18.

<sup>3</sup> SOU 1998:42 Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav.

serna. Härigenom markeras ytterligare totalförsvartanken och grunden läggs för en fristående högskola för hela totalförsvarets behov.

#### 4.6 Det nya skolsystemet

Det nya skolsystemet som blev resultatet av Skolutredningen trädde i kraft hösten 1999. Då togs de första studerandena in till respektive program – yrkesofficersprogrammet, taktiska programmet, stabsprogrammet och chefsprogrammet. Dessutom startades det helt nya fackprogrammet.

Utbildningsmålen var i stort sett desamma som i det tidigare skolsystemet. De huvudsakliga förändringarna gällde tillvägagångssätt och genomförande. Avsikten vara att göra utbildningen mer högskolemässig, på alla nivåer i det militära skolsystemet, men framförallt vad gäller FHS. Det handlade i praktiken om antagningssystem, poängsättning, utbildningens koppling till forskning, kvalitet på lärare och kvalitetssäkring av verksamheten i övrigt.

För FHS innebar förändringen att en del av ansvaret för kvalitetssäkring av utbildningarna lades på skolan, framför allt avseende införande av den civila högskolans krav i fråga om t.ex. antagning och studiedokumentation, men också kvalitetssäkring av kurs- och utbildningsplaner m.m. FHS gavs också ansvaret för ämnesutvecklingen för de ämnen där utbildning bedrevs i det militära skolsystemet. Vidare fattade FM beslutet att alla lärare som skulle verka inom det militära skolsystemet skulle genomgå en särskild utbildning i högskolepedagogik för att kunna utveckla utbildningsverksamheten.

Ansvarsfördelningen mellan FHS och FM vållade vissa bekymmer. FHS skulle ha ett ansvar för att utveckla sin egen verksamhet men FM skulle styra verksamheten och genom sina beställningar. Samtidigt skulle regeringen ha en viss övergripande styrning av verksamheten.

Från den 1 januari 2003 finns den nyinrättade utbildningsinspektionen (Utbildningsinspektören med utbildningsavdelningen) vid FM:s högkvarter. Utbildningsinspektören leder och samordnar FM:s utbildningsverksamhet. I hans uppgifter ingår att svara för beställningar av utbildning av bl.a. FHS. Han skall också ansvara för uppföljning och kvalitetssäkring av utbildningsverksamheten genom bl.a. inspektioner.

## 4.7 Skolreformutredningen

I mars 2002 tillkallade regeringen en ny utredning om utvecklingen av det militära försvarets utbildningssystem. I sitt betänkande (SOU 2003:43) föreslår utredningen ett mer differentierat och individualiserat skolsystem som är anpassat till ett s.k. flerkarriärssystem. Olika utbildningsinriktningar skall finnas redan under den grundläggande officersutbildningen. Utredningen föreslår vidare att det taktiska programmet och fackprogrammet ersätts med ett mer flexibelt och större utbud av kurser. Stabs- och chefsprogrammet skall finnas kvar. Utredningen presenterar också två alternativ för att akademisera FHS. Några av utredningens förslag har lett till beslut av regeringen.

Regeringen har nyligen beslutat om ändringar i officersförordningen (1994:882) i syfte att skapa ett mer flexibelt system för utbildning och befordran av officerare. Ändringarna innebär bl.a. att :

- fackprogrammet ersätts med fackutbildning som inte är programbunden,
- en taktisk utbildning med valbara kurser införs i stället för det nuvarande taktiska programmet,
- övriga program ersätts av kurser som får sammanföras till utbildningar,
- omfattningen av grundläggande officersutbildning och vidareutbildning av officerare fastställs av FM i samråd med FHS,
- kopplingen mellan skolsteg och militära grader tas bort,
- möjligheten att tjänstgöra som reservofficer i grundorganisationen utökas i tiden,
- FM får möjlighet att anställa den som inte avlagt yrkes- eller reservofficersexamen som yrkes- eller reservofficer. Den anställda skall genomgå en särskild officersutbildning.

## 5 Styrningen av Försvarshögskolan

### 5.1 Inledning

Styrningen av FHS har som all myndighetsstyrning sin utgångspunkt i regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten, finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten. Vad som sätter en särskild prägel på styrningen av FHS är att skolan, liksom de andra s.k. stödmyndigheterna inom försvarsområdet, är dels "ägarstyrd" av regeringen och dels "uppdragsstyrd" av de myndigheter som beställer utbildning och forskning hos FHS.

Denna styrmodell hänger samman med att FHS verksamhet finansieras både med avgifter från de uppdragsgivande myndigheterna och med anslag från regeringen. Anslaget utgör bara en liten del, ca 10 %, av FHS intäkter. Resten står avgifterna för. Följden blir att regeringens styrning av FHS genom föreskrifter i regleringsbrevet och instruktionen, tillsättning av styrelse och rektor, m.m. spelar en mindre roll. Huvudrollen har de uppdragsgivande och avgiftsbetalande myndigheterna, framförallt FM, som är den helt dominerande beställaren hos FHS.

Vid styrning genom avgiftsfinansierade uppdrag finns följande tre styrrelationer

1. mellan regeringen och den utförande myndigheten (FHS),
2. mellan de beställande myndigheterna (FM m.fl.) och den utförande myndigheten (FHS),
3. mellan regeringen och den beställande myndigheten (FM m.fl.).

Regeringen bestämmer FHS uppgifter och huvudsakliga inriktning och ansvarar för att följa upp produktiviteten och den långsiktiga utvecklingen av skolans verksamhet. Regeringen kan också styra FHS indirekt genom att ställa krav på FM:s och de övriga uppdragsgivande myndigheternas beställningar hos FHS och åter-

rapportering av användningen av den beställda utbildningen och forskningen. FM m.fl. styr i sin tur verksamheten vid FHS genom de uppdrag som de lämnar till skolan. Detta ställer krav på kompetens att specificera beställningarna och utvärdera effekterna av den beställda verksamheten.

## 5.2 Försvarshögskolans uppgifter

### 5.2.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att

- FHS verksamhetsområde avgränsas till att omfatta totalförsvaret och den fredstida krishanteringens behov,
- FHS:s uppgifter vad gäller forskning förtydligas och utvidgas genom att begreppet ”forskning” i FHS instruktion byts ut mot ”forskning, studier och stöd till utvecklingsarbete”,
- uppräknningen i FHS instruktion av ämnen inom vilka FHS skall bedriva forskning tas bort,
- uppgiftsfördelningen mellan FHS och andra myndigheter bör inte ändras.

### 5.2.2 Utredningens överväganden

FHS har enligt sin instruktion följande grundläggande uppgifter

- högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer,
- kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal,
- annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov,
- forskning.

Utredningens utvärdering av styrningen av FHS har inte visat på något behov att ändra dessa uppgifter i några viktigare avseenden. Det finns dock skäl att på några punkter precisera uppgifterna och avgränsningen av skolans verksamhetsområde.

Enligt 1 § förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan skall den kompetensuppbyggnad, chefsutveckling och kursverksamhet som FHS bedriver avse *främst* totalförsvarets

behov. Forskningen skall bedrivas *främst* inom vissa uppräknade ämnen med anknytning till totalförsvaret. FHS skulle alltså, ev. i konkurrens med andra universitet och högskolor, kunna ta uppdrag på utbildnings- och forskningsområdet som inte har något som helst med totalförsvaret att göra, som lämnas av myndigheter eller företag utan någon som helst anknytning till totalförsvaret och som avser utbildning av personer som inte tillhör totalförsvaret. Detta kan knappast ha varit statsmakternas avsikt.

Enligt utredningens mening bör därför ordet ”främst” strykas ur bestämmelsen. Däremot kan begreppet ”totalförsvarets behov” vara för snävt med hänsyn till den verksamhet som FHS bedriver och bör bedriva. FHS bör i sin verksamhet inte vara begränsad till sådant som ligger inom politikområdet Totalförsvaret. Inom FHS verksamhetsområde finns också utbildning och forskning i frågor om skydd mot svåra påfrestningar på samhället under fredsförhållanden. Bestämmelserna bör därför ändras så att det tydligt framgår att till FHS grundläggande uppgifter hör även utbildning och forskning för den fredstida krishanteringens behov. Det kan tilläggas att FOI-utredningen i sitt betänkande Totalförsvarets forskningsinstitut (SOU 2004:41) har föreslagit ett liknande förtydligande för FOI:s del.

I 1 § andra stycket i instruktionen för FHS förtecknas de ämnen inom vilka FHS skall bedriva sin utbildning och forskning. Förteckningen är ganska detaljerad. FHS räknar själv i sin arbetsordning upp ämnena. FHS uppräknings skiljer sig på flera punkter från instruktionen. FHS bedriver utbildning inom alla de områden som anges i instruktionen men ibland under andra beteckningar. Därutöver bedriver FHS utbildning i ämnen som saknar direkt motsvarighet i instruktionen, t.ex. kommunikationsvetenskap, språk och pedagogik.

Statskontoret säger i sin rapport att det är naturligt att benämningen på ämnen ändras med tiden och att ämnena förändras med tanke på de grunduppgifter som är aktuella för FHS. Därtill kommer att det inte är FHS som avgör vilken utbildning och forskning som uppdragsgivarna beställer. Detta talar enligt Statskontoret för att FHS instruktion inte bör innehålla en precis avgränsning av vilka ämnen som skolan skall ha på dagordningen. En uppräknings av ämnen är knappast nödvändig för styrningen av verksamheten. Vilka ämnen som skall finnas avgörs av beställarnas efterfrågan. Det blir möjligt för FHS att vara mer flexibel i sin

verksamhetsplanering och föra en öppnare dialog med sina uppdragsgivare.

Utredningen delar Statskontorets uppfattning att förteckningen över ämnen i 1 § andra stycket i instruktionen bör tas bort. Den allmänna formulering av FHS ämnesavgränsning som Statskontoret föreslår skall ersätta förteckningen är enligt utredningens mening inte behövlig. FHS forskningsområde blir väl avgränsat genom att forskningen, enligt den av utredningen föreslagna ändringen i instruktionen, skall tillgodose totalförsvarets och den fredstida krishanterings behov.

Statskontoret föreslår också att begreppet "forskning" i instruktionen kompletteras med "studier och stöd till utvecklingsarbete". FHS har kompetens som är användbar för dem som bedriver utvecklingsarbete inom totalförsvaret. Dessa engagerar FHS för studier av en viss problematik eller medverkan i arbetsgrupper. Det handlar inte om forskning utan snarare om konsultliknande insatser. Denna verksamhet har ökat under senare år. Det finns ingen anledning att hindra den. Utredningen anser därför att den av Statskontoret föreslagna kompletteringen bör göras i instruktionen.

Med hänsyn till vad som nyss sagts om FHS grundläggande uppgifter anser utredningen att 1 § i FHS instruktion bör få följande lydelse:

*Försvarshögskolan har till uppgift att för totalförsvarets och den fredstida krishanterings behov bedriva:*

- *högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbesättningar,*
- *kompetensuppbyggnad och chefsutveckling genom utbildning av civil och militär personal,*
- *annan kursverksamhet,*
- *forskning, studier och stöd till utvecklingsarbete.*

Om bestämmelsen utformas på det sättet görs det klart att FHS kan röra sig inte bara på totalförsvarsområdet, utan också ta upp ämnen och frågor som rör samhällets sårbarhet och krisberedskap. Det blir en kodifiering av det som sker i dag. Vad som däremot kommer att ligga utanför FHS verksamhetsområde är utbildning och forskning med syfte, innehåll, beställare och deltagare som är helt "civila". Men det är liksom hittills fullt möjligt och ofta önskvärt att FHS har civila myndigheter och organisationer som uppdragsgivare och civila personer som elever så länge som utbild-

ningen eller forskningen sker för totalförsvarets eller den fredstida krishanteringens behov. Bestämmelsen bör inte tolkas restriktivt. Det kan täcka även sådana behov för totalförsvaret och den fredstida krishantering som inte kan förutses i dag.

Bestämmelsen blir också styrande för FHS kompetensförsörjning. Den definierar generellt kompetensen hos de personer som FHS bör sträva efter att rekrytera och utveckla. Om dessa personers kompetens efterfrågas för andra behov än de som anges i bestämmelsen bör personerna åta sig uppdragen i fråga under tjänstledighet eller som bisysslor.

En av FHS särskilda uppgifter enligt 2 § andra stycket i instruktionen är att stödja utbildningen vid FM:s skolor, verka för hög kvalitet i skolornas utbildning, bistå med utvärdering av skolornas utbildningar och verka för kvalitetssäkring av utbildningarna.

Statskontoret påpekar i sin rapport att FHS engagemang på detta område är mycket begränsat. Anledningen är att FHS saknar finansiering. Anslag får inte användas för ändamålet och FM beställer inte sådana tjänster som avses i bestämmelsen. Detta medför att FHS inte fullgör sin instruktionsenliga uppgift. Statskontoret anser att uppgifterna bör ligga kvar på FHS och att finansieringsfrågan måste lösas. Det kan enligt Statskontoret ske på två sätt, antingen genom att FHS får rätt att disponera anslag för att utföra uppgifterna i fråga eller genom att regeringen ålägger FM att beställa den avsedda stödverksamheten av FHS.

Utredningens syn på saken är följande. FM ansvarar för skolornas verksamhet, dess kvalitet och utvärderingen av den. Det bör följaktligen ingå i FM:s uppgift som ansvarig för skolorna att bedöma vilka stödtjänster som behövs och beställa dessa. Sådana uppdrag behöver inte nödvändigtvis läggas på FHS. För den händelse regeringen anser det angeläget att någon utvärdering eller annan åtgärd på detta område kommer till stånd genom FHS försorg kan regeringen lägga ett särskilt uppdrag om detta på FHS. Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna i 2 § andra stycket i instruktionen om att FHS skall stödja utbildningen vid FM:s skolor bör tas bort.



### 5.2.3 Bakgrund

FHS grundläggande uppgifter på utbildnings- och forskningsområdet anges i 1 § förordningen med instruktion för Försvarshögskolan. I 2–3a §§ finns bestämmelser om särskilda uppgifter som FHS skall utföra inom verksamhetsområdet. Bestämmelserna om FHS uppgifter har återgetts ovan i avsnitt 3.1.

## 5.3 Avgiftsfinansiering

### 5.3.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att

- avgiftsfinansiering även i fortsättningen skall vara huvudprincipen för finansieringen av FHS verksamhet,
- anslagsmedlen för uppbyggnad av FHS ”vetenskapliga grund” skall finnas kvar.

### 5.3.2 Utredningens överväganden

Från riksdagens håll har stark kritik riktats mot avgiftsfinansieringens roll i styrningen av försvarets s.k. stödmyndigheter, däribland FHS. Avgiftsfinansieringen har inte fått de avsedda effekterna. Den har inte lett till ökad effektivitet i myndigheternas verksamhet, bättre möjligheter för FM, som är den största beställande myndigheten, att genom sina beställningar påverka innehållet i utbildningen hos FHS. FM har inte förmått ställa tillräckligt starka krav på FHS. Avgiftsfinansieringen har inte heller gett större utrymme för regeringen att styra i övergripande frågor. Utredningen anser att denna bild bör modifieras mot bakgrund av den utveckling under senare tid som blivit belyst bl.a. genom den av utredningen beställda externa utvärderingen.

FM:s beställarkapacitet har stärkts genom inrättandet i Högkvarteret av funktionen som utbildningsinspektör och förstärkningen av utbildningsavdelningen. Beställningarna av forskning från FHS sker till största delen inom ramen för FM:s s.k. FoT-process. Denna process fungerar på det hela taget bra mellan FM och FHS. Detta utesluter inte att den kan bli ännu effektivare. FOI-utredningen gör i sin översyn av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samma bedömning i fråga om de mycket omfattande

forskningsuppdrag som FM lämnar till FOI. FOI-utredningen bedömer också att avgiftsfinansiering är den främsta garantin för relevans när det gäller val av forskningsprojekt och optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser i den slags verksamhet som FOI bedriver (SOU 2004:41). Även Regeringskansliets process för beställning av forskning för regeringens behov från FHS har på senare tid blivit mera målinriktad.

I rapporten om utvärdering av FM:s styrning av FHS säger utvärderaren att det visserligen enligt tidigare utredningar har varit svårt för FM att utforma tydliga krav på utbildningens omfattning och innehåll. Men genom förändringar på senare år verkar det enligt utvärderaren som om strukturen för beställningar har stramats upp avsevärt, både vad gäller utbildning och forskning. Målen för utbildningen är för det mesta klara och tydliga. FM har kort sagt blivit en bättre beställare.

Utredningen drar slutsatsen att avgiftsfinansiering tills vidare bör vara den huvudsakliga finansieringsformen för FHS. Utredningen har inte mött några starka önskemål eller övertygande argument för en återgång till anslagsfinansiering som huvudprincip. Utredningen har i sin bedömning tagit hänsyn till att frågan om akademisering av FHS ännu inte är avgjord. En eventuell akademisering kommer att påverka balansen mellan avgifter och anslag. Därtill kommer att den nyligen tillkallade utredningen om styr- och finansieringsformer i försvaret har som en av sina uppgifter att analysera och utvärdera styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret.

Den nuvarande avvägningen mellan avgifts- och anslagsfinansiering av FHS verksamhet är inte given för alltid. Det kan finnas fler uppgifter än de som i dag är anslagsfinansierade som det är angeläget att FHS utför men som de uppdragsgivande myndigheterna inte är beredda att stödja genom beställningar. Exempel kan vara delar av den ovan nämnda uppgiften för FHS att stödja utbildningen vid försvarets skolor och ytterligare uppdrag på det internationella området.

Säkerställandet av den vetenskapliga grunden för FHS utbildning och forskning har hittills varit finansierat med anslag. Beloppet har varit i stort sett oförändrat sedan anslaget tillkomst. Statskontoret har i sin rapport föreslagit att anslagsmedlen för "för vetenskaplig grund" tas bort så att uppdragsgivarna ser den fulla kostnaden för sina beställningar. Utredningen anser emellertid att det i avvaktan

på lösningen av akademiseringsfrågan inte finns någon anledning att ta bort dessa anslagsmedel.

### 5.3.3 Bakgrund

FHS verksamhet finansieras sedan budgetåret 1995/96 i huvudsak med avgifter. Dessa utgör i dag ca 91 % av FHS intäkter. Avgiftsfinansieringen infördes genom den s.k. LEMO-reformen då de s.k. stödmyndigheterna inom totalförsvaret övergick från att vara anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade.

Syftet med avgiftsfinansieringen var att FM skulle få ökade möjligheter att styra stödmyndigheterna. Samtidigt skulle statsmakterna behålla ett inflytande över dessa myndigheter

Med avgiftsfinansiering följer att FHS, som utförande myndighet, blir beroende av de myndigheter, FM m.fl. som beställer utbildning och forskning av FHS. FM skulle få stort inflytande över officersutbildningen och försvarsforskningen. Beställar- och utförarmodellen skulle skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetande hos FHS. Skolan skulle bli tvungen att anpassa sin verksamhet till de beställande myndigheternas krav.

Riksrevisionsverket (RRV) har i rapporten Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsfinansierad verksamhet (RRV 1997:61) pekat på vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen skall fungera. En av förutsättningarna är att både utföraren och beställaren har valfrihet. Bland faktorer som motverkar de positiva effekterna av modellen nämner RRB att beställarens valfrihet är liten på grund av att utföraren har monopol och att bådadas valfrihet begränsas om de beställda tjänsternas innehåll är reglerade.

Riksdagens revisorer granskade för några år sedan hur regeringen och beställarna styr FHS (Rapport 1999/2000:5, 1999/2000:RR 10). Granskningen inriktades mot frågan hur avgiftsfinansieringen tillämpades vid FHS. Riksdagsrevisorerna fann FHS och FM:s valfrihet är starkt begränsad. FM och FHS har inte fått tydliga roller som beställare respektive utförare. FHS har monopol på den högre officersutbildningen och FM har inte kunnat styra utbildningen. FHS utsätts inte för något yttre tryck att effektivisera sin verksamhet. Avgiftsfinansieringen hade inte medfört de positiva effekter som skulle vara möjliga. Samtidigt fanns det enligt revisorerna mycket som talade för att avgifter kunde bidra till att FHS

verksamhet bättre anpassas till behoven hos både det militära och det civila försvaret. Avgiftsfinansieringen måste dock, menade revisorerna, vara uppbyggd på ett sådant sätt att beställarna faktiskt påverkar utföraren. Revisorerna lämnade flera förslag med syfte att öka ”affärsmässigheten” i FHS verksamhet. Dessa bifölls delvis av riksdagen (2001/01:FöU04).

Riksdagens revisorer har i ytterligare ett par granskningar riktat kritik mot avgiftsfinansieringen av stödmyndigheterna i försvaret. Revisorernas slutsats har blivit att avgiftsfinansieringen inte fungerar som det var avsett. En av huvudorsakerna är att FM, som är den ledande beställande myndigheten, inte har förmått ställa krav på stödmyndigheterna. Regeringen har, menar revisorerna, fortsatt att styra de avgiftsfinansierade myndigheterna på samma sätt som när de var anslagsfinansierade (2002/03:RR19).

Som en följd av revisorernas kritik har riksdagen begärt en utredning om styr- och finansieringsformerna i försvaret (2002/03:FiU14). Regeringen har nyligen tillkallat en sådan utredning (dir. 2004:12). Att FM:s beställarkompetens vad gäller utbildning av officerare har varit svagt utvecklad och bidragit till att avgiftsfinansieringen av FHS inte utan vidare fick positiva effekter har påtalats i olika sammanhang, bl.a. i betänkandet Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23).

## **5.4 Regeringens styrning av FHS**

### **5.4.1 Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att

- styrelsens roll i styrningen av FHS bör ytterligare klarläggas,
- arbetet bör fortsätta med att formulera tydliga och relevanta mål för FHS i regleringsbrevet så att regeringens styrande avsikt blir klar även i övergripande frågor.

### **5.4.2 Utredningens överväganden**

#### *Inledning*

Enligt statmakternas beslut skall FHS verksamhet i huvudsak styras och finansieras genom uppdragsgivarnas beställningar av utbildning och forskning. Motivet för detta är att uppdragsgivarna, i

första hand FM och KBM, förutsätts ha bättre möjligheter än regeringen att bedöma vilken verksamhet FHS skall bedriva och vilken omfattning och kvalitet den bör ha.

Eftersom anslaget från regeringen bara utgör 10 % av FHS intäkter, kan regeringen endast till en mindre del styra skolan genom ekonomisk styrning. Regeringens huvudsakliga styrmedel är förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdragsbeslut, tillsättning av styrelse och rektor samt informella kontakter med företrädare för FHS. Regeringens målstyrning av verksamheten blir därmed av begränsad omfattning. Målen för FHS verksamhet sätts i praktiken till stor del av uppdragsgivarnas beställningar. Om regeringen, inom ramen för den nuvarande styrmodellen, vill påverka målen för FHS verksamhet, innehållet i utbildningen, inriktningen av forskningen, volymen eller kostnadsnivån för verksamheten, får det ske genom direktiv till de uppdragsgivande myndigheterna.

Bland de regeringsförordningar som direkt styr FHS verksamhet är instruktionen för FHS och officersförordningen de viktigaste. Utredningen behandlar dessa förordningar i avsnitt 5.2 och 6 respektive 4.7 och 10.

### *Utvärderingen*

I den utvärdering av styrningen av FHS som på utredningens uppdrag genomförts av en extern konsult säger denne att den tydligaste styrsignalen är de utnämningar som regeringen gjort på senare tid av styrelse ordförande, styrelseledamöter och rektor. Regleringsbrev är enligt konsulten tunna dokument. De har avsett framför allt kvalitetssäkring, personalens kompetens, miljöpolicy och jämställdhetsfrågor. Som konsulten ser det är det stora problemet med regleringsbrev som styrinstrument att de inte förhåller sig tydligt till de övergripande frågor som rör FHS. Konsulten påpekar att anslaget till FHS har ökat med drygt 80 % under de senaste sju åren. Någon styrande avsikt – i fråga om exempelvis akademiseringen – med denna ökning har han inte kunnat urskilja. Sammantaget anser konsulten att regeringens styrning av FHS är relativt vag i övergripande frågor men tydlig i detaljfrågor.

### *Förordningarna*

Förordningarna kan utnyttjas av regeringen för en kraftfull styrning av FHS på de punkter där det behövs. Genom instruktionen för FHS kan regeringen bestämma om FHS uppgifter, ledning, organisation och interna styrning. Instruktionen fyller rimliga krav på enkelhet och klarhet. Den talar i stort om vad som skall göras men lämnar det mesta av genomförandet åt FHS och uppdragsgivarna, vilket ju också är avsikten. Bestämmelserna i officersförordningen (1994:882) om officersutbildning och anställning som officer har stor betydelse för verksamheten vid FHS. Förordningarna är styrinstrument som bör användas av regeringen och som använda i rätt sammanhang kan få stort och tydligt genomslag.

### *Regleringsbrev*

Regleringsbrev för FHS har på senare år utvecklats till det bättre vad gäller målformuleringar och återrapporteringskrav. Styrningen genom regleringsbrev vad gäller de s.k. generella kraven är enligt utredningens uppfattning också invändningsfri. Trots detta och även om regleringsbrev på grund av den dominerande uppdragsstyrningen spelar mindre roll som styrinstrument, kan det finnas anledning att diskutera utformningen av dem. FOI-utredningen har i sitt betänkande vissa kritiska synpunkter på FOI:s regleringsbrev. FOI-utredningens samlade intryck av mål och återrapporteringskrav i FOI:s regleringsbrev är att målen är otydliga och föga styrande och att återrapporteringskraven inte bidrar till att ytterligare klarlägga vad man får ut av verksamheten. Detta kan sägas om många myndigheters regleringsbrev. Viktiga förändringar i verksamhetens inriktning inleds inte genom regleringsbrevet utan avspeglas först senare där. Försvarshögskoleutredningen kan i långa stycken hålla med FOI-utredningen. Både Statskontoret och utvärderingskonsulten har uppmärksammat att FHS expanderat kraftigt inom framförallt forskningsområdet sedan år 1997 och påpekat att det skett utan att regeringen uttryckt någon styrande avsikt i den riktningen i regleringsbrevet.

FOI-utredningen menar att Försvarsdepartementet tillsammans med FOI och andra myndigheter som kan lämna bidrag bör ta fram ett underlag för att utveckla mer precisa målformuleringar och mera talande resultatmått. Försvarshögskoleutredningen stöder detta förslag. Om ett sådant utvecklingsarbete kommer till stånd bör även FHS delta.

### *Utnämningarna*

Utvärderingskonsulten anser att den tydligaste styrsignalen avseende FHS är regeringens utnämningar på senare tid av styrelseordförande, styrelseledamöter och rektor. De markerar enligt konsulten att regeringen gärna ser en utveckling mot en fristående högskola för totalförsvaret, med examinationsrätt och oberoende forskning. Detta kan inte uteslutas, men är enligt utredningens mening ändå att dra alltför långtgående slutsatser. Eftersom valet av personer inte sker genom en öppen rekrytering och regeringen inte tillkännager sin avsikt med utnämningarna, är det svårt att med säkerhet säga åt vilket håll regeringen därigenom ville styra FHS.

### *Styrelsen*

FHS har en styrelse med fullt ansvar. Den är relativt ny som sådan. Styrelsen har numera en sammansättning som i stort stämmer överens med de principer som regeringen brukar tillämpa när styrelser med fullt ansvar tillsätts. Det innebär att representanter för uppdragsgivarna eller andra intresserepresentanter inte sitter i styrelsen. Det finns inte heller någon departementstjänsteman i styrelsen.

Utöver de ledamöter som förordnas av regeringen innehåller styrelsen två lärarrepresentanter och två elevrepresentanter. Detta medför att styrelsen blir större än en vanlig myndighetsstyrelse med fullt ansvar och att det kan bli svårare att få styrelsen att fungera effektivt. Att FHS i detta avseende liknar "civila" universitet och högskolor finns inte mycket att invända mot. FHS är en högskola.

Det är inte helt säkert att alla inblandade parter har en klar och enhetlig bild av styrelsens roll i styrningen av FHS. Kontakterna mellan departementet och styrelsen förefaller vara sparsamma. Den informella styrningen från departementet riktas för det mesta mot

myndighetschefen, något som är vanligt i fråga om många styrelser med fullt ansvar. För att styrelsen skall kunna ta sitt fulla ansvar är det angeläget att den inte står vid sidan av styrkanalen mellan regeringen och FHS. Kontakterna kan med fördel bestå av mer än att styrelsens ordförande en gång om året deltar i mål- och resultatdialogen med departementsledningen.

#### *Informella kontakter och mål- och resultatdialog*

De informella kontakterna mellan FHS och Försvarsdepartementet sköts av allt att döma väl och inom de konstitutionella gränser som gäller för sådana kontakter. Mål- och resultatdialogerna genomförs ambitiöst enligt gällande riktlinjer. Vilken grad av styrning som faktiskt sker genom de informella kontakterna och dialogen undandrar sig däremot utredningens bedömning. Utvärderarens intryck är att de informella mötena och kontakterna är jämförelsevis få och att det är ganska sparsamt med informella styrsignaler. Men eftersom möten och samtal oftast inte dokumenteras är det svårt att uttala sig bestämt.

#### *Finansiering av särskilda uppdrag som läggs på FHS*

Beställarna av utbildning och forskning skall inte betala för verksamhet som inte hör ihop med uppdragen. Självklart skall därför internationella uppdrag och andra uppdrag som regeringen lägger på FHS anslagsfinansieras. Exempelvis rör detta biträde till utredningar, stabsbiträde till regeringen m.m. Utredningen anser att FHS bör utreda vilken slags verksamhet som bedrivs och en uppskattning av kostnaderna bör göras. Myndigheten bör sedan i budgetunderlaget yrka anslag för detta.

Utredningen vill också lyfta fram vad som tas upp i kapitel 3 om FHS instruktionsenliga uppgifterna att samordna utbildningen och kvalitetsutveckla FM skolor samt utvärdera militärhögskolorna. Det är en verksamhet som idag inte bedrivs men som skulle kunna anslagsfinansieras och beställas genom uppdrag i regleringsbrevet.



### 5.4.3 Bakgrund

#### *Inledning*

Eftersom regeringens anslag bara utgör ca 10 % av FHS:s intäkter, kan regeringen endast till viss del styra skolan genom ekonomisk styrning. Regeringens huvudsakliga styrmedel är förordningar, regleringsbrev och tillsättning av skolans styrelse och ledning.

#### *Förordningar*

Regeringen styr FHS genom dels förordningar som innehåller allmänna bestämmelser och generella krav för myndigheterna i statsförvaltningen, dels förordningar som innehåller bestämmelser för myndigheterna på försvarsområdet och dels genom förordningar som riktar sig direkt till FHS.

Till den första kategorin hör verksförordningen, avgiftsförordningen, anslagsförordningen och förordningen, kapitalförsörjningsförordningen och förordningen om myndigheternas årsredovisning. Exempel på en viktig förordning inom försvarsområdet är officersförordningen. FHS:s uppgifter, verksamhetsområde, ledningsform, organisation och anställning av personal (delvis) regleras i instruktionen för FHS.

#### *Regleringsbrev*

Regeringen anger i FHS:s regleringsbrev mål och förutsättningar för FHS verksamhet. Regleringsbrevet består av en del som gäller skolans verksamhet, en del som gäller styrning av organisationen och en tredje del som reglerar skolans finansiering.

#### *Verksamhetsdelen*

I regleringsbrevet för 2004 är FHS verksamhet indelad i två verksamhetsgrenar: Utbildning och forskning för det militära försvarets behov och Utbildning och forskning för det civila försvarets behov.

Målet vad gäller utbildning för såväl det militära som det civila försvarets behov är att FHS skall utbilda personal på uppdrag av FM resp. KBM m.fl. för att därigenom bidra till att det militära och

det civila försvarets kompetensbehov inom ramen för skolans kompetensområden tillgodoses. Åtterrapporeringskravet enligt regleringsbrevet är att FHS skall redovisa hur utbildningsuppdragen genomförts vad avser antal studerande och om utbildningsmålen nåtts för dels fack-, stabs- och chefsprogrammen och dels den högre totalförsvarsutbildningen. En övergripande analys av måluppfyllelsen skall redovisas och väsentliga avvikelser mellan planerad och genomförd verksamhet skall anges och kommenteras.

I fråga om forskning för såväl det militära som det civila försvarets behov är målet att forskningen skall kvalitetssäkras och knytas till utbildningen i syfte att säkra den vetenskapliga grunden samt att tillgodose de båda områdenas behov av forskning och utveckling m.m. inom skolans kompetensområde. FHS skall sträva efter att forskningen kommer till nytta inom totalförsvaret. Kravet på återrapporering är att FHS skall översiktligt redovisa de huvudsakliga forskningsområdena och redogöra för hur vart och ett av dem kan knytas till skolans utbildning och säkrandet av den vetenskapliga grunden inom skolans kompetensområden. FHS skall i sin återrapporering särredovisa anslagsfinansierade forskningsprojekt.

I det senaste regleringsbrevet finns ytterligare tio återrapporeringskrav för verksamhetsdelen. Det gäller bl.a. redovisning av stöd till Konsortiet av försvarsakademier och säkerhetspolitiska institut inom ramen för Partnerskapet för fred, Baltic Defence College och Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, hur skolans miljöledningssystem har utvecklats, den konkurrensutsatta tjänsteexporten samt utgiftsprognoser för de kommande fyra åren.

### *Organisationsdelen*

FHS skall enligt regleringsbrevet erbjuda utbildning av hög kvalitet som främjar kritiskt tänkande och ett vetenskapligt förhållnings-sätt. Återrapporeringskrav ställs bl.a. i fråga om kvalitetsutveckling, de studerandes inflytande över skolans utbildningsverksamhet, antal professorer och docenter, åtgärder som vidtagits för att säkra lärarförsörjningen samt mål och åtgärder för kompetensförsörjningen.

I sin årsredovisning skall FHS genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt visa att myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning. Av redovisningen skall om möj-

ligt framgå en jämförelse med de två närmast föregående åren. FHS skall analysera och kommentera utvecklingen.

### *Uppdragsdelen*

I regleringsbrevet lämnar regeringen också fyra särskilda uppdrag till FHS. Uppdragen avser bl.a. projektframställningar avseende det säkerhetsfrämjande stödet till de baltiska staterna och Ryssland, bedömning av hur myndighetens kostnader fördelar sig på respektive verksamhetsområde och redovisning av en plan för att motverka diskriminering av homosexuella, bisexuella och transpersoner.

FHS är en i huvudsak uppdragsstyrd myndighet. Det innebär att mål- och resultatstyrning från regeringen främst är relevant för de uppdrag som regeringen själv lägger på FHS. Inför verksamhetsåret 2004 inledde FHS en dialog med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om vilken forskning som skall utföras åt Regeringskansliet med de anslag som är tillgängliga. Detta resulterade i att FHS tog fram ett antal förslag till forskningsuppdrag som sedan diskuteras med Försvarsdepartementet. Under processen preciseras uppdrag och kostnader och innan verksamhetsårets start, lämnade Försvarsdepartementet ett beslut om vilken forskning som skall bedrivas. Under året skall de beställda uppdragen redovisas i form av rapporter.

### *Finansieringsdelen*

FHS totala intäkter år 2004 beräknas till 378 miljoner kronor. Anslaget från regeringen är omkring 30 miljoner kronor. Resten av intäkterna är avgiftsinkomster från FM och andra uppdragsgivare.

Anslaget skall användas av FHS för forskning och utveckling inom skolans kompetensområde. Forskningen skall enligt regleringsbrevet ”inriktas i samverkan med Regeringskansliet”. Högst 19 miljoner kronor får användas för uppbyggnad av skolans vetenskapliga grund, främst genom professorer och rekryteringstjänster inom skolans kärnämnen. När FHS bildades var fanns skäl för regeringen att se till att den nya skolan hade ett antal professorer och forskare så att en vetenskaplig grund för verksamheten kunde garanteras. I dag är det fler anställda forskare än militärer på FHS

och det finns dubbelt så många professorer som officerare på nivån överste och därutöver.

Regleringsbrevet innehåller i övrigt en beräknad budget och vissa villkor för den avgiftsfinansierade verksamheten. Avgifternas storlek bestäms av FHS, som får disponera inkomsterna, medan anslaget skall användas för att finansiera sådan verksamhet som regeringen vill att FHS skall utföra men som FHS övriga uppdragsgivare inte har anledning att betala för. Myndigheten har i övrigt enligt avgiftsförordningen<sup>1</sup> möjlighet att balansera upp till 10 % av omsättningen till nästa år. Detta ger en möjlighet att klara normala svängningar i uppdragsvolymen.

### *Styrelse med fullt ansvar*

FHS har sedan den 1 mars 2003 en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen utgör skolans högsta ledning och är ytterst ansvarig för den totala verksamheten inför regeringen. Rektorn ansvarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och fattar beslut i de frågor som styrelsen delegerat till honom.

Regeringen utser rektor, ordförande och vissa ledamöter i styrelsen. En nyligen föreslagen ändring av FHS instruktion ger styrelsen rätt att besluta om anställning av prorektor. FHS styrelse består för närvarande av 13 ledamöter, ordföranden (en universitetsrektor) och skolans rektor medräknade. Två av ledamöterna är lärarrepresentanter och två är studeranderepresentanter.

### *Dialogen mellan FHS och Försvarsdepartementet*

Informella kontakter mellan företrädare för Försvarsdepartementet och tjänstemän vid FHS är en viktig del av regeringens styrning av skolan. Sådana kontakter sker dels löpande under året, dels inom ramen för budgetprocessen.

Försvarsdepartementets ledning träffar emellanåt skolans rektor för att diskutera olika sakfrågor. Dessa kontakter sker i allmänhet när något inträffat inom skolans område som kräver utbyte av information och synpunkter. Chefen för Försvarsdepartementets enhet för det militära försvaret har av liknande skäl kontakter med FHS:s ledning när det behövs. Myndighetshandläggaren i Försvars-

---

<sup>1</sup> § 23.

departementet har regelbundet kontakter med framför allt tjänstemän vid skolans ledningskansli.

Kontakterna inom ramen för budgetprocessen sker i huvudsak under två perioder på året, dels på hösten genom dialogen i samband med utarbetandet av regleringsbrevet för FHS och dels på våren genom den s.k. mål- och resultatdialogen, som sker sedan departementet mottagit och analyserat skolans årsredovisning och budgetunderlag.

I dialogerna behandlas den finansiella styrningen, men frågor om verksamheten och dess resultat tar också stor plats. När det behövs preciseras regeringens styrning av skolan. Försvarsdepartementet tillämpar Finansdepartementets cirkulär om arbetet med regleringsbrev och mål- och resultatdialogen.

## **5.5 Uppdragsgivarnas styrning av FHS**

### **5.5.1 Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att

- regeringen regelbundet följer upp och redovisar resultatet av beställda forskningsuppdrag för regeringens behov,
- beställarkompetensen hos FM förbättras genom minskad personalomsättning och flera beställare som har förståelse för forskningens mål och syften.

### **5.5.2 Utredningens överväganden**

#### *Inledning*

Modellen med uppdragsstyrning innebär inte med automatik att verksamheten blir kostnadseffektiv. I monopolliknande situationer har ett system med "beställare-utförare" svårt att fungera kostnadseffektivt. Nuvarande system fordrar ett betydande mått av övervakning från regeringens sida om det skall fungera väl. Kan man införa mer marknadsmekanismer i verksamheten och minska monopolinslagen så bör detta kunna ge effektivitetsvinster på sikt. Alternativt bör regeringen övervaka såväl verksamheten hos såväl beställare och FHS – att kostnadsutvecklingen är gynnsam, om beställarna gör rimliga avvägningar mellan kvalitet och kostnader, om inriktningen av forskning är rimlig m.m.

FM styr FHS:s verksamhet genom beställningar av utbildning och forskning som regleras i ett samordningsavtal. FM samråder med FHS om målen för officersutbildningen och övriga utbildningar och beställningarna görs centralt från Högkvarteret. Enligt avtalet skall parterna ”tillsammans utveckla formerna för kontroll och värdering av beställd verksamhet”.

Andra myndigheter, t.ex. KBM och Räddningsverket beställer också utbildning och forskning av FHS, som regleras dels i ramavtal (utbildningar), dels genom särskilda beställningar (forskning). KBM ställer upp tydliga mål för beställda utbildningar. Både KBM och Räddningsverket använder vetenskapliga råd för att bedöma ansökningar till utlysta forskningstillfällen, och KBM har en handläggare med forskningsbakgrund som handlägger ansökningsärendena.

### *Försvarsmakten*

FM är den helt dominerande uppdragsgivaren hos FHS. Relationerna mellan FM som beställare av utbildning och FHS som utförare regleras i 1998 års samordningsavtal. Avtalet beskriver den planeringsdialog som ligger till grund för beställningarna, arbetsgången från offert till beställning, utformningen av offerter och beställningar, regler för omförhandling samt uppföljning och rapportering. FM har tidigare fått kritik för svag beställarkompetens. FM och FHS har på senare år, inom ramen för samordningsavtalet, utvecklat ett mer funktionellt beställningssystem. Enligt utvärderingskonsulten är det ingen tvekan om att den formella strukturen för beställningarna har fått en stadga som de knappast hade tidigare. Utredningen delar den uppfattningen.

Rutinerna för beställningen är enkla och tydliga. Målen för utbildningen fastställs av FM, i fråga om omfattande program som chefsprogrammet genom beslut av Överbefälhavaren. Målen är för det mesta klara och tydliga. I några fall förutsätts dock att det finns en tyst kunskap och att man har en tradition av samarbete. Formerna för beställningarna är funktionella och de olika momenten handläggs effektivt. En stark organisationskultur och kontinuitet på de berörda tjänsterna i Högkvarteret är viktiga förutsättningar för hög beställarkompetens. FM bör i sin personalplanering se till att personalomsättningen på beställarfunktionen i Högkvarteret inte blir för hög.

FM:s beställningar av forskning från FHS regleras i samma samarbetsavtal som beställningen av utbildning men följer en annan ordning. Forskningsbeställningarna görs inom ramen för den s.k. FoT-processen som är FM:s instrument för forskning och teknikutveckling. FHS andel i FoT är liten (ca 35 miljoner kronor av drygt en miljard per år).

Beställningarna sker genom de s.k. FoT-grupperna. FoT-processen behandlas utförligt av FOI-utredningen i översynen av Totalförsvarets forskningsinstitut (SOU 2004:41). Denna bedömer att FoT-processen som sådan är tydlig och att den bygger på goda principer när det gäller inriktning och former för genomförande. Den framstår som effektiv i sin uppbyggnad. Det finns bra former för kommunikation och samverkan mellan aktörerna. Försvarshögskoleutredningen har inte kommit till någon annan ståndpunkt. Den grundläggande strukturen för en god beställarkompetens finns således på plats. En svaghet i systemet tycks dock vara att det är hög personalomsättning i FoT-grupperna och att de relativt ofta byter ordförande. Utvärderaren påpekar också att det finns få forskarutbildade handläggare på Högkvarteret. Utredningen anser att FM bör hålla ett vakande öga på personalomsättningen i FoT-grupperna och sträva efter att rekrytera flera beställare med förståelse för forskningens mål och syften.

#### *Övriga uppdragsgivare*

Även KBM, Räddningsverket och Pliktverket beställer utbildning och forskning av FHS om än inte alls i samma omfattning som FM. Både KBM och Räddningsverket har ramavtal för beställningarna som liknar det avtal som FM har med FHS.

Utvärderaren har analyserat KBM:s avtal. Han har funnit att det är kortare och mera precist än FM:s avtal. Formuleringarna är rakare och undviker komplicerade begrepp som "affärsmässighet". Målen för de kurser som KBM beställer är klart uttryckta. Det är lätt att se vad kursinnehållet skall vara och måluppfyllelsen kan bedömas med traditionella utvärderingsmetoder.

Både KBM och Räddningsverket beställer forskning från FHS. Någon motsvarighet till FM:s FoT-process finns inte. FHS konkurrerar om forskningsuppdragen med andra forskningsinstitutioner.

FOI-utredningen har föreslagit att ett system för samordning och inriktning av forskning och utveckling för den fredstida krishanteringen och beredskapen skall skapas (SOU 2004:41). En myndighetsgemensam process skall byggas upp. KBM skall ha det sammanhållande ansvaret. Processen skall kunna resultera i beställningar av forsknings- och utredningsinsatser vid FOI, FHS och andra forskningsinstitutioner. Detta förslag ställer sig Försvarshögskoleutredningen bakom.

### 5.5.3 Bakgrund

#### *Inledning*

FHS verksamhet är i huvudsak avgiftsfinansierad genom beställningar eller uppdrag. Mer än 90 % av intäkterna kommer från de avgifter som framför allt FM och KBM betalar för den utbildning och forskning som de beställer från FHS. Skolans verksamhet skall styras av beställarnas efterfrågan på de tjänster som skolan producerar. Tanken är att FHS skall ha incitament att driva sin verksamhet effektivt och med affärsmässiga principer. FHS arbetar genomgående med offerter till kunder och skriftliga avtal eller överenskommelser.

FHS är en totalförsvarsgemensam uppdragsmyndighet. Enligt statsmakternas beslut skall FHS verksamhet i allt väsentligt styras och finansieras av beställarna. Motivet för detta är att uppdragsgivarna, i första hand FM och KBM, har bättre möjlighet att avgöra vilken verksamhet som FHS skall bedriva – när det gäller omfattning och kvalitet – än vad regeringen har.

Det ekonomiska målet för uppdragsverksamheten är självkostnadsprincipen dvs. avgifterna skall inte sättas högre än vad som behövs för att täcka kostnaderna. FHS strävar efter att varje uppdrag skall vara självfinansierande, dvs. man vill undvika att ett uppdrag finansierar ett annat. Ett visst över- eller underskott kan av olika skäl uppkomma för ett enskilt uppdrag. För de stora utbildningsprogrammen som löper kontinuerligt följs de balanserade över- eller underskotten från år till år och korrigeringar görs i avgiftsuttagen med ledning av detta.

Det är Ledningskansliet (LK) som har huvudansvaret för att kostnader och intäkter balanserar totalt inom FHS. Institutionerna svarar för att tillgänglig personal beläggs med angelägna uppdrag



och att kundernas krav kan möts med rätt kompetens. FHS har när det gäller huvuddelen av verksamheten en monopolliknande situation. Uppdragsfinansiering förutsätter viss konkurrens för att systemet skall leda till effektivitet.

Uppdragsfinansieringen har gjort det möjligt för FHS att expandera sin verksamhet kraftigt – i reala kostnadstermer har verksamheten ökat med ca 50 %<sup>2</sup>. Om verksamheten hade varit anslagsfinansierad hade verksamheten antagligen inte ökat i denna omfattning. Uppdragsstyrningen har med stor sannolikhet fått effekter på FHS verksamhet som skiljer sig betydligt från vad som troligen hade varit fallet om FHS hade haft en anslagsfinansierad verksamhet.

### *Försvarsmakten och FHS*

FM är den helt dominerande beställaren hos FHS. Relationerna mellan FM och FHS vad gäller beställningarna regleras sedan år 1999 i ett särskilt samordningsavtal.

Enligt avtalet beslutar FM efter samråd med FHS om målen för skolans officersutbildning. FHS svarar för att utbildningen kvalitetssäkras. FM bestämmer vilken personal som skall genomgå en viss utbildning och när detta skall ske.

Centrala beställningar från FM till FHS genomförs av Högkvarteret, dvs. strategiledningen (STRA) ansvarar för beställningar inom forskningsområdet, medan grundorganisationsledningens utbildningsavdelning (GRO UTB) ansvarar för huvuddelen av FM:s övriga beställningar.

FM undersöker behovet av utbildade officerare och skall senast den 1 maj varje år lämna ett planeringsunderlag till FHS. Skolan skall senast den 1 oktober samma år lämna offerter för de beställningar som Försvarsmakten har angett i planeringsunderlaget. Offerterna skall vara uppdelade efter utbildningsprogram, enskilda kurser och forskningsområden. De skall innehålla preciseringar av mål, delmål, prestationer, antal elever, ekonomi m.m. Av offerterna skall också framgå vilket pris FHS begär för prestationerna och när dessa skall vara uppnådda.

Efter dialog mellan FM och FHS skall FM senast den 1 november lämna en slutlig beställning till FHS. Beställningen skall inne-

---

<sup>2</sup> Kostnaderna har mellan 1997–2002 ökat med 69 procent. Cirka 20 procent är prisökningar och cirka 49 procent är då kostnadsökning i reala termer.

hålla bl.a. FM:s krav på återrapportering och det avtalade priset. Enligt samordningsavtalet skall FM och FHS genomföra en periodisk uppföljning i form av kvartals- och delårsrapporter för lagda beställningar. FHS skall också skicka rapporter till FM för varje avtalad prestation som skolan har genomfört. FM gör inte några egna utvärderingar av skolans utbildningar.

FM har rätt att följa utbildningen på plats vid FHS genom befattningshavare som utses av ÖB. FM och FHS har också gemensamma kvartalsmöten där företrädare för myndigheterna diskuterar olika delar av skolans verksamhet. Eftersom skolans elever tillhör FM och över 40 % av de anställda vid FHS är tjänstlediga officerare har FM god kännedom om FHS och skolan goda kunskaper om försvarets utbildningsbehov.

### *Uppdragsprocessen*

Den utbildning som sker i program samt viss annan utbildning upphandlas i en central utbildningsbeställning där FM och högkvarteret är den störste enskilde beställaren.

Verksamhetsplaneringen för det kommande året börjar redan i mars månad. Då inventeras pågående uppdrag, liggande beställningar och kända offertförfrågningar för att få en bild av verksamheten. I november innan verksamhetsåret har offerterna normalt lett till avtal eller överenskommelser som är juridiskt bindande. Drygt 90 % av verksamheten planeras in genom denna rutin. Det finns ett mycket begränsat utrymme för att på några månaders sikt ta sig an nya uppdrag.

När det gäller den högre officersutbildningen har FHS hittills haft en monopolsituation eftersom alla officerare som skall befordras till högre befattningar enligt officersförordningen måste genomgå en av FHS anordnad utbildning av en fastlagd längd. FM har haft möjlighet att påverka innehållet i utbildningen genom att fastställa mål för utbildningen i samråd med FHS, däremot inte utbildningens längd eller utbildningsformen. Indirekt har FM haft möjlighet att påverka kostnaderna för beställd utbildning.

Regeringen beslutade den 1 april 2004 om ett flertal förändringar i officersförordningen (1994:882). Ändringarna syftar till att skapa ett mer flexibelt, differentierat och individualiserat system i fråga om anställning, utbildning och befordran av officerare och innebär bl.a. att FM ges möjlighet att anställa den som inte avlagt yrkes-

eller reservofficersexamen som yrkes- eller reservofficer. Den som på detta sätt anställs ska istället genomgå en särskild officersutbildning.

Dessutom krävs inte längre viss militär grad för antagning till vidareutbildning, och kopplingen mellan fullgjord utbildning/tjänstgöring och befordran tas bort. Till grund för ändringarna ligger bl.a. ett betänkande av Personalförsörjningsutredningen (SOU 2001:23), regeringens uttalanden i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) samt ett betänkande av Skolreformutredningen (SOU 2003:43).

### *Kursavgifter*

För vissa fristående kurser erlägger arbetsgivaren en kursavgift som uppgår till cirka 1 000–2 000 kronor per dag beroende på kurs. Avvikelser uppåt eller nedåt kan förekomma.

Totalförsvarsutbildningar och internationella utbildningar är normalt kostnadsfria för deltagaren, kostnaden betalas av KBM och FM. Vissa ungdomsstudenter går på FHS utbildningar – här regleras kostnaden i samarbetsavtal. För de utländska officerare som deltar i FHS utbildningar utgår normalt heller ingen avgift – det är en del av ett internationellt utbytesförfarande som innebär att svenska officerare på samma villkor deltar i utbildning på försvarsskolor i utlandet.

Sammanfattningsvis kan man säga att det bara är en liten del av FHS utbildning som betalas med direkta kursavgifter från de studerandes arbetsgivare, t.ex. KBM och FM. Merparten av utbildningen beställs via centrala beställningar eller samordningsavtal, vilket medför att den som beslutar att skicka en viss person på utbildning sällan har att väga kurskostnaden mot det värde och nytta som utbildningen har. Detta kan vara rimligt att göra när det gäller stabs- och chefsutbildningen eftersom den studerande där sällan återvänder för fortsatt verksamhet på förbandet. I andra fall kan dock systemet innebära att efterfrågan på utbildning blir högre därför att den är ”gratis” för den som fattar beslutet att sända en person på en viss utbildning.

### *Krisberedskapsmyndigheten och FHS*

KBM har liksom FM ett samordningsavtal med FHS. Avtalen har i grunden samma uppbyggnad och innehåll. Ursprungligen slöts avtalet mellan KBM:s föregångare Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och FHS. Avtalet har sedan reviderats vid ett par tillfällen, senast i februari 2003.

Till de grundläggande principerna för samarbetet hör enligt avtalet att FHS skall sträva efter att i samtliga utbildningar ha ett vetenskapligt förhållningssätt till innehåll och pedagogik. FHS tar fram i samråd med KBM kursinnehåll och vilken personal som skall genomgå de beställda utbildningarna. FHS ansvarar för att utvärdera genomförda utbildningar och för att kvalitetssäkra de akademiska utbildningarna. Om KBM anser att effektutvärdering av utbildningarna behövs, ansvarar myndigheten för att sådana görs.

## **5.6 Regeringens styrning av uppdragsgivarnas beställningar från FHS**

### **5.6.1 Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att regeringen ger beställarna av forskning och utbildning hos FHS i uppdrag att med några års mellanrum redovisa till regeringen vilken nytta den beställda forskningen och utbildningen har för beställarnas verksamhet.

### **5.6.2 Utredningens överväganden**

Regeringen kan styra FHS indirekt genom att ställa krav på FM och de övriga uppdragsgivande myndigheterna att beställa viss utbildning och forskning av FHS och att återskoppla vilken användning de har av utbildningen och forskningen.

Tidigare år framgick av regleringsbrev att myndigheterna måste köpa högre totalförsvarsutbildning hos FHS för vissa belopp. Krav på utvärdering av utbildningarna har också förekommit i myndigheternas regleringsbrev. Regeringen ställer numera inga särskilda krav på FM:s, KBM:s eller andra myndigheters beställningar av utbildning och forskning av FHS. Inte heller kräver regeringen att uppdragsgivarna skall återskoppla vilken användning de har haft av den beställda utbildningen och forskningen. Försvars-

departementet har budget- och resultatdialoger även med FM och KBM. I dessa tar man dock bara undantagsvis upp frågor som gäller FHS.

Det är FHS uppdragsgivare som avgör *vad* som skall göras, *vilken ambitionsnivå* verksamheten skall ha och *vilken kostnad* som är rimlig för varje enskilt uppdrag som lämnas. I den mån som regeringen vill påverka målen för verksamheten, innehållet i utbildningen, inriktningen av forskningen, volymen eller kostnadsnivån för verksamheten så anser utredningen att bör sådana direktiv ges till beställarna. För att inte rubba uppdragsstyrningen eller öka detaljstyrningen bör dock den möjligheten användas endast i undantagsfall och då som ett sätt att göra styrningen tydligare.

FHS kan till regeringen redovisa vilka prestationer man utfört. Det är uppdragsgivarna som bör redovisa vilken nytta som FHS verksamhet gett för uppdragsgivarna. Önskar regeringen t.ex. en redovisning av vilken forskningsverksamhet som bedrivs så kan en sådan begäran riktas till FHS. Om frågan i stället är varför forskningsvolymen ökat och vilken användning som forskningen har bör regeringen rikta sådana krav på återredovisning till beställarna av forskningen.

Omfattningen av forskningsbeställningarna är sådana att de stora uppdragsgivarna bör redovisa till regeringen vilket bidrag forskningsresultaten ger till deras verksamhet. Det behöver inte ske varje år. Men utredningen anser att regeringen med vissa mellanrum bör kräva sådan återrapportering. Det borde inte vara ett tungt åliggande för uppdragsgivarna, om de har bra system för att utvärdera användningen av utbildningen och forskningen. Utredningen återkommer till den senare frågan nedan i kapitel 9.

## 5.7 Utvärdering av styrningen

Utredningen har anlitat en konsult för att utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av FHS. Resultatet av utvärderingen redovisas i en rapport, som bifogas (bilaga 3). I det följande återges sammanfattningsvis utvärderarens slutsatser.

Utvärderaren har använt fyra kriterier för att bedöma vilken kvalitet styrningen av FHS har. För att vara bra skall styrningen vara tydlig, konsekvent, relevant och kostnadseffektiv. Några allmänt vedertagna kriterier för att bedöma helheten av regeringens och andra intressenters styrning av en organisation finns inte.

Styrningen är relativt tydlig i sak. Men många av de begrepp som används i kommunikationen med FHS kan tolkas på olika sätt. Dessutom kan det förekomma att olika delar av departementet och de olika styrande organisationerna ger olika styrsignaler.

Styrningen är inte alltigenom konsekvent. Den varierar över tiden och har olika innehåll i olika styrkanaler. Det är oklart om utnämningarna, regleringsbrev och den informella dialogen alltid uttrycker samma avsikter. En del av styrningen är relevant i förhållande till det omvärldstryck och de utmaningar som FHS står inför. Men det förekommer osäkerhet och dubbla budskap i frågan om skolans akademiska ställning.

Styrningen skulle kunna vara mer effektiv om det var fullt klart hur rollfördelningen mellan de styrande enheterna skall se ut, vad man vill uppnå med styrningen samt hur FHS styrelse skall utnyttjas. Från FHS perspektiv är styrsignalerna ibland motsägelsefulla, vaga och varierande över tiden. FHS kan inte sägas vara hårt styrd. FHS expansion kan inte sägas vara hårt styrd. Någon enhetlig bild av FHS styrelse plats i styrkedjan finns inte.

Strukturen för FM:s uppdragsstyrning av FHS förefaller på senare tid ha stramats upp avsevärt. Målen för utbildningen är för det mesta tydliga. Rutinerna för beställning av forskning inom ramen för FoT-processen fungerar väl. Men beställarkompetensen i Högkvarteret behöver förbättras ytterligare.

Vad gäller regeringens styrning av FHS är det stora problemet med regleringsbrev som styrinstrument att de inte är tydliga i fråga om de övergripande frågor som rör FHS. Någon styrning i frågor om FHS som organisation och skolans förhållningssätt till strategiska omvärldsfrågor är inte heller att vänta från FM, vars styrning genom uppdragen är inriktad på kursprogram, kursplaner och kostnadsutveckling. Regeringens styrning är relativt vag i övergripande och strategiska frågor, men tydlig i detaljfrågor.

## 6 Försvarshögskolans organisation

### 6.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att *regeringen*

- tar in grundläggande bestämmelser om rektors uppgifter i FHS instruktion,
- upphäver bestämmelserna i FHS:s instruktion avseende Delegationen för militärhistorisk forskning.

Vidare föreslår utredningen att *FHS*

- behåller institutionsorganisationen,
- preciserar styrelsens delegation av befogenheter till rektor i den interna arbetsordningen,
- prövar att samla ansvaret för samordning för produktionen av stabs- och chefsutbildningen på en plats inom FHS,
- reglerar Delegationen för militärhistorisk forskning i sin arbetsordning,
- inrättar en internrevision och beslutar om hur denna skall organiseras.

### 6.2 Utredningens överväganden

#### 6.2.1 FHS organisation

FHS har en högskoletypisk organisation med huvuddelen av verksamheten fördelad på institutioner. Om FHS skall få en egen examensrätt är det troligen en förutsättning att FHS har en kunskapsorienterad organisation.

Det finns dock ett förhållande som skiljer FHS från i vart fall universiteten. Utbildningen avser ofta sammanhållna program över institutionsgränserna. Detta ställer höga krav på att produktionen

av utbildningarna samordnas. För närvarande ligger produktions- och samordningsansvar både på en av institutionerna och på Ledningskansliet.

Utredningen vill lyfta fram att FHS som en framtida högskola med effektiv produktion av utbildning, kan komma att behöva en mer produktorienterad organisation. I en sådan organisation skulle ledningen kunna ställa krav på produktionseffektivitet av linjecheferna. I nuvarande organisation finns det ingen chef som har ett odelat ansvar för kostnadseffektiviteten i t.ex. de militära programmen eftersom alla institutioner medverkar i produktionen. Stabs- och chefsutbildningen tillhör FHS kärnverksamhet. När skolledningen ställer krav på kostnadseffektivitet och utveckling på dessa områden är det en fördel om det finns en tydlig mottagare av kraven. Utredningen anser att FHS har goda skäl att pröva att på lämpligt sätt skapa ett odelat samordningsansvar för stabs- och chefsutbildningen. Det bör ligga direkt under FHS ledning för att skapa bästa möjliga förutsättningar för kostnadseffektiviteten i produktionen av utbildningarna.

Med tanke på en eventuell examensrätt i framtiden anser utredningen att en organisationslösning baserad på institutioner i nuläget är att föredra. En institutionsbaserad organisation var också något som regeringen hade i åtanke när FHS bildades. Regeringen uttalade att FHS borde bl.a. organiseras med institutioner och verksamhetsgrenar för kursverksamhet (prop. 1996/97:4).

Inom institutionerna finns avdelningar med olika indelningsgrunder beroende på institution. Ibland finns en stabsfunktion för den inre samordningen i andra fall finns en styrelse eller samordningsgrupper som fyller motsvarande funktion. FHS inre organisationen måste anpassas efter verksamheten men blir det alltför olika lösningar blir den sammantagna bilden komplex och verksamheten blir svår att styra för FHS ledning. Även medarbetarna kan vara ibland vara oklara på hur det fungerar på andra institutioner än deras egen.

Utredningen anser i likhet med Statskontoret att en mer enhetlig organisationslösning borde vara att föredra. Enligt uppgifter från FHS pågår bl.a. ett internt arbete inom ramen för ett pågående utvecklingsprojekt (FUTURUM-projektet) att se över den inre organisationen av linjeenheterna för att uppnå en mer enhetlig och transparent organisation.

Statskontoret har konstaterat vid sin granskning av verksamheten att det har funnits vissa brister i rutiner, kompetens och styr-



ning inom det personal- och ekonomiadministrativa området. Det har bl.a. saknats en ekonomichef med ett övergripande ansvar för den ekonomiska styrningen och redovisningen. Den ekonomiska uppföljningen sker via ett projekthanteringssystem och en produktionsansvarig inom LK, medan en redovisningsansvarig på förvaltningskontoret (FK) har ansvarat för den externa redovisningen. Denna ordning har skapat problem som har framkommit vid granskning av redovisningen som genomförts av RRV:s revisorer, samt vid myndighetens EA-värdering (ESV). Men det leder också till att FHS ledning saknar ett väl fungerande styr- och uppföljningssystem och att ett stort ansvar faller på ledningen för att hålla ekonomisk kontroll på verksamheten.

Enligt uppgift från FHS har myndigheten valt från årsskiftet att byta sitt befintliga ekonomisystem till Agresso ekonomisystem som tillhandahålls och uppgraderas av ESV. FHS har även rekryterat en personalchef och en ekonomichef för att förstärka det personal- och ekonomiadministrativa området. Utredningen anser att det vore lämpligt om den nya ekonomienheten ansvarade i sin helhet för budgetunderlag, inte bara som stöd till LK i denna process, eftersom budgetunderlaget är nära förknippat med bl.a. myndighetens årsredovisning, ekonomiska prognoser och uppföljning.

Utredningen har tagit del av ett internt beslut som fattades vid FHS i början av mars 2004 inom ramen för FUTURUM-projektet. Beslutet är grundat på det utvecklingsarbete som genomförts tillsammans med externa konsulter i form av t.ex. en förstudie av FHS verksamhet, tagit fram processbeskrivningar av verksamheten, planerat långsiktiga besparingsåtgärder m.m.

I beslutet framgår bl.a. att man iakttagit att organisationen innehåller ett förhållandevis stort antal chefer på mellannivå och ett stort antal små avdelningar. Vidare identifierades ett tydligt behov av en förändrad ekonomi- och verksamhetsledningsmodell. Enligt uppgifter från FHS består t.ex. FK numera av ett färre antal enheter, istället som tidigare många små enheter med enhetschefer som ansvarar för relativt få anställda. Det framgår också av beslutet att verksamheten skall minskas med omkring 45 tjänster i organisationen.

En förändring är att det inrättas nya enheter för ekonomi och personaladministration på FK med nyrekryterade chefer. Chefen för personalenheten kommer att ansvara för att samordna personaltjänster inom FHS som helhet. Utredningen anser dock att den

gemensamma personalfunktionen bör vara direkt underställd ledningen.

FHS interna arbetsordning (FHS Grunder) består av många konkreta avsnitt där viktiga ställningstaganden görs, men har också har en uppbyggnad och en terminologi som har drag av militära krigsförbandsdokument. FHS verksamhet handlar om processer, utvecklingsarbete, marknadsanpassning, kompetensutveckling osv., vilket medför att en alltför strikt arbetsordning kan ge fel signaler om hur verksamheten bör ledas.

Utredningen anser att det är önskvärt att dels fortsätta arbetet med olika slags riktlinjer i form av policydokument, projekt och nätverk med olika parter både inom och utanför myndigheten, i enlighet med det interna utvecklingsarbetet i FUTURUM-projektet, dels se över och uppdatera den interna arbetsordningen.

Enligt uppgifter från FHS skall fortsatt effektivisering och rationalisering genomföras inom funktionerna stöd, ledning och administration. Syftet är att skapa en optimering av såväl arbetsprocesser (t.ex. enhetliga processer inom inköp, ekonomi, produktion) som resursförbrukning så att rätt kvalitet kan levereras. Effekter av rationaliseringar i kärnprocesserna skall ge förutsättningar för stödprocessernas utformning. Målsättningen är att minska kostnaderna från och med budgetåret 2005, och om möjligt även skapa handlingsfrihet att snabbare kunna anpassa FHS verksamhet med hänsyn till omvärldsförändringar utifrån mer välfungerande interna stödprocesser.

#### *FHS rektor*

Rektor är utsedd av regeringen och har därigenom ett ansvar mot regeringen. Då är det rimligt att regeringen också reglerar vilka befogenheter som rektor skall ha. Utredningen anser därför att viss precisering av rektors befogenheter och därmed av arbetsfördelningen mellan styrelse och rektor bör göras i instruktionen för FHS. Även prorektors befogenheter bör preciseras i den interna arbetsordningen. Skälet är främst att ledningsorganisationen blir mer transparent.

I universitet och högskolor har rektor (som jämställs med myndighetschef i förordningstexten) bl.a. följande uppgifter: se till att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt, samt att an-

svara för myndighetens arbetsgivarpolitik. Utredningen anser att en liknande lösning kunde övervägas även för FHS.

Det är därför rimligt att ett avsteg görs från behörighetskraven i FHS fall. Däremot är det också lika rimligt att antingen rektor eller prorektor uppfyller det akademiska behörighetskravet, vilket regeringen och FHS har ett gemensamt ansvar för att se till. Utredningen anser dock att detta kan tillgodoses genom att regeringen och styrelsen tar sådana hänsyn vid utnämningen och att en mer formell reglering av detta är inte nu påkallad.

### *Institutet för Högre Totalförsvarsutbildning (IHT)*

Den bild som utredningen fått av verksamheten är att den fungerar väl och att uppdragsgivare och kursdeltagarna är nöjda med verksamheten. Utredningen bedömer att IHT funnit sin roll och plats inom FHS. I motsats till Statskontoret anser utredningen att IHT även i fortsättningen bör vara administrativt knutet till Institutionen för säkerhet och strategi. I fråga om verksamheten bör IHT liksom hittills lyda direkt under rektor.

Utredningen anser vidare att riksdagens krav på att verksamheten inom IHT skall rymma utrikespolitisk kompetens inte behöver tolkas så att verksamheten skall ledas av en person med diplomatbakgrund. Relevant kunskap kan också finnas t.ex. hos högre officerare med internationell erfarenhet eller hos professorer med säkerhetspolitisk inriktning.

I dagens säkerhetspolitiska situation bedömer utredningen att det finns motiv att i framtiden överväga en volymökning av denna i dag ganska begränsade verksamhet. De 290 kommunerna har fått ökade uppgifter inom totalförsvarets område och kompetensen måste säkras i deras verksamhet. Frågor om terrorhot, kriser och säkerhet engagerar i dag många parter, även företag. När det gäller frågor som elförsörjning, kommunikationer m.m. är vi i dag tätare sammankopplade med våra grannländer än tidigare. Sammantaget anser utredningen att det kan finnas motiv för att bredda verksamheten.

Utredningen anser att det finns anledning att överväga att regeringen ger anslag för de internationella kurserna bl.a. Partnerskap för fred direkt till FHS, inte som idag till FM. Anledningen är att på så sätt ha möjlighet att direkt styra omfattningen av den internationella utbildningen.

*Delegationen för militärhistorisk forskning*

Utredningen ifrågasätter om det behövs en särskild nämnd för att fördela en relativt liten del av FHS anslag. Utredningen ställer sig frågande till varför det just inom det militärhistoriska området skall finnas en delegation och särskilda bidrag. En sådan verksamhet kunde i så fall avse hela det krigsvetenskapliga området. Skall FHS ha i uppgift att dela ut forskningsbidrag så borde även andra områden som kris, folkrätt m.m. kunna öppnas för sådana bidrag. Det bör ankomma på FHS själv att avgöra om det behövs en särskild nämnd för detta ändamål och hur den i så fall skall vara utformad. Bestämmelserna i FHS instruktion om Delegationen om militärhistorisk forskning bör enligt utredningens mening upphävas.

*Internrevision*

Inom LK finns en tjänst som ”controller”. Utredningen finner att FHS bör överväga att behålla denna tjänst som en controllerfunktion och att inrätta en internrevision. FHS bör själv besluta hur internrevisionen skall organiseras.

Det som motiverar en internrevision för FHS är dels att FHS är en uppdragsmyndighet där det är en trygghet för uppdragsgivarna att veta att medel för olika uppdrag används för just detta uppdrag, dels att styrelsen då har ett instrument för att värdera effektiviteten och säkerheten i verksamheten. En granskning av t.ex. principer för kostnadsfördelning, ändamålsenligheten och säkerheten i den interna styrningen och kontrollen bör göras av någon med en viss självständighet inbyggd i sitt uppdrag. Av Internrevisionsutredningens betänkande (SOU 2003:93) framgår att det finns en avgörande skillnad mellan internrevision och controllerfunktion, nämligen att internrevisionen värderar och ger råd vad gäller utformningen av processer för intern styrning och kontroll, medan controllerfunktionen ansvarar för att utveckla och förvalta dessa.

### **6.3 Bakgrund**

FHS nuvarande organisation inrättades den 1 januari 2002. Den tidigare matrisorganisationen lämnades då för en linjeorganisation med klarare ansvarsförhållanden. Syftet var att skapa en bättre

kontakt med de kunder som beställer utbildning och forskning och att anpassa sig mot framtida mindre verksamhetsvolymmer.

Linjeorganisationen består av LK, FK samt fyra institutioner som hanterar de ämnesområden som är centrala för FHS:

- Krigsvetenskapliga institutionen (KVI)
- Militärtekniska institutionen (MTI)
- Institutionen för ledarskap och management (ILM)
- Institutionen för säkerhet och strategi (ISS).

Till ISS är också kopplat Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT) som har en relativt fristående ställning direkt under skolledningen. Organisationen framgår av organisations-schemat under avsnitt 3.4 (figur 3.1).

### 6.3.1 Styrelse och rektor

#### *Styrelsens ansvar och uppgifter*

FHS leds av en styrelse med s.k. fullt ansvar för verksamheten. Styrelsen kan delegera visst beslutsfattande till rektor eller andra befattningshavare i organisationen, men har ändå fullt ansvar även för sådana beslut. Av FHS interna arbetsordning, FHS Grunder, framgår vilka befogenheter, ansvar och uppgifter som styrelsen har. Den gällande arbetsordningen fastställdes vid ett styrelsemöte 2002.

FHS nuvarande styrelse består sammanlagt av 13 personer, varav rektor, ordförande och sju ledamöter är utsedda av regeringen. Två ledamöter representerar lärarna och dessa utses genom val bland lärarna. Två ledamöter representerar de studerande och dessa utses av studentkåren. Övriga ledamöter utgörs av representanter för FM, myndigheter, universitet och det politiska livet. Samtliga ledamöter, även de som utsetts av lärarna och de studerande, deltar i besluten och har ansvar direkt inför regeringen för sina beslut. Företrädare för tre personalorganisationer har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden men deltar ej i besluten.

En styrelse med fullt ansvar måste med nödvändighet delegera de flesta operativa beslutsuppgifter till myndighetens chef, dvs. rektor, som i sin tur ges befogenhet att delegera vidare. I praktiken beslutar styrelsen endast om viktigare frågor rörande långsiktig inriktning, organisation, budget, årsredovisning, policydokument m.m.

Exempel på frågor som engagerat styrelsen under året är frågan om akademisering, nya lokaler och uppbyggnaden av ett Campus.

Enligt verksförordningen (1995:1322) ingår också att en styrelse skall pröva om en myndighets verksamhet bedrivs effektivt och överensstämmer med syftet för verksamheten. Vidare skall en styrelse också biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade, samt besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och anslagsframställning.

#### *Internrevision*

Ett antal myndigheter har internrevisionsfunktioner i verksamheten, bl.a. FM, Kungliga Tekniska Högskolan och flera universitet, som regleras av förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. De flesta högskolor har dock inte en sådan inrättad internrevision.

Internrevisionen skall enligt förordningen rapportera direkt till styrelsen och styrelsen skall vidta åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser. Det är viktigt att styrelsen, som enligt verksförordningen ”skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten”, ges möjligheter att utföra denna granskning. En internrevision skall självständigt granska, verifiera och bedöma kvaliteten i den interna styrningen och kontrollen, samt lämna rekommendationer till förbättringar.

#### *Rektor och prorektor*

Vid FHS finns en rektor som leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Det finns också en prorektor som är rektorns ställföreträdare. Rektor utses av regeringen och prorektor av FHS styrelse.

Alla befogenheter för rektor att leda verksamheten grundas på delegation från styrelsen. Styrelsen kan när som helst förändra ansvarsfördelningen mellan sig och rektor. Av praktiska skäl måste flertalet verksamhetsbeslut fattas löpande, mellan styrelsens sammanträden. Rektor har t.ex. bemyndigande att fatta beslut där FHS är avtalsslutande part.

Det finns också en ledningsgrupp som är rådgivande till rektor. I denna ledningsgrupp ingår chefer som är direkt underställda rektor samt chefen för IHT och informationschefen. Det finns bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) som skall iakttas av FHS. I förordningen anges att vissa beslut (t.ex. anställning av professor) skall fattas av rektor. Anställning av yrkesofficer som generalmajor och konteramiral samt anställning av prorektor som beslutas fr.o.m. den 1 juni 2004 av styrelsen.

FHS ledningsform, med styrelse, rektor och prorektor, är i huvudsak i överensstämmelse med den ledningsform som anges för universitet och högskolor i högskolelagen<sup>1</sup> och högskoleförordningen<sup>2</sup>. Utredningen vill peka på några skillnader, nämligen:

- Lärar- och elevrepresentanterna skall uppgå till 6 ledamöter (av 15) enligt högskoleförordningen<sup>3</sup> men 4 ledamöter (av 15) i instruktionen för FHS. Anledningen är enligt Försvarsdepartementet att styrelsen skall vara högskolelik men ändå fungera som en styrelse är tänkt för en verksamhet som i stort är avgiftsfinansierad.
- Styrelsen är kollektivt ansvarig inför regeringen men det finns ingen formell process för att utkräva ansvar eller att ge ansvarsfrihet. Styrelseledamöter som är utsedda av regeringen kan dock avsättas av regeringen. Eftersom regeringen inte utsett lärar- och elevrepresentanterna kan man inte heller avsätta dessa ledamöter. Alla styrelseledamöter omfattas dock av samma ansvarsregler som offentligt anställda.
- Det finns också i högskoleförordningen tydligt angivet vilka frågor som styrelsen skall besluta i. Motsvarande precisering av styrelsens uppgifter finns i FHS interna arbetsordning<sup>4</sup>. Visserligen är det rimligt att en styrelse med fullt ansvar själv beslutar om beslutsnivå inom myndigheten och detta tala för nuvarande ordning. Eftersom regeringen utser rektor saknar styrelsen frihet att välja annan ledningsform (t.ex. kollegium eller prefektledning).
- Enligt FHS instruktion har myndighetschefen (rektor) inga instruktionsenliga uppgifter. De uppgifter som enligt verks-

---

<sup>1</sup> 1992:1434.

<sup>2</sup> 1993:100.

<sup>3</sup> 1993:100 § 7.

<sup>4</sup> FHS Grunder.

förordningen tillkommer en myndighetschef som arbetar under en styrelse med fullt ansvar har i instruktionen överförs till styrelsen<sup>5</sup>. Styrelsen har sedan beslutat om att rektor skall ha motsvarande befogenheter<sup>6</sup>. I sak är det ingen större skillnad på vilka befogenheter FHS rektor har jämfört med en rektor som arbetar under högskoleförordningen.

- Enligt högskoleförordningen<sup>7</sup> skall rektor och prorektor uppfylla behörighetskraven för professor eller lektor. Motsvarande krav finns inte när det gäller FHS. FHS är en mötesplats mellan den militära och akademiska kulturen och det är rimligt att antingen rektor eller prorektor har en officersbakgrund.

### 6.3.2 Nämnder, råd och delegation

#### *Obligatoriska nämnder*

I instruktion och verksförordning anges att nedanstående nämnder och råd skall finnas.

*Vid FHS har Forsknings- och utbildningsnämnden (FoUN) rådgivande uppgifter till rektor. FoUN skall bl.a. granska kvaliteten i utbildningen, stödja rektor avseende inriktning och prioritering, granska budgeten, utse tjänsteförslagsnämnd, följa upp forskningsplanerna och utveckla kontakter med universitet och högskolor. FoUN leds av prorektor och väljs av samtliga vid FHS anställda lärare, såväl civila som militära.*

*Förslagsnämnden för anställningsärenden* handlägger ärenden om förslag till anställning som professor och lektor. Ledamöterna i nämnden utses av forsknings- och utbildningsnämnden.

*Delegationen för militärhistorisk forskning* har till uppgift att främja och stödja militärhistorisk forskning. Delegationen beslutar om bidrag (från FHS anslag) till forskning och skall främja publicering av vetenskapliga resultat. Delegationen består av rektorn (ordförande) och högst åtta andra ledamöter. Två av ledamöterna utses

---

<sup>5</sup> § 4 enligt FHS instruktion.

<sup>6</sup> Enligt FHS Grunder.

<sup>7</sup> § 11.



av Vetenskapsrådet och övriga ledamöter utses av FHS styrelse. En av dessa utses efter förslag av FM.

I instruktionen anges att FHS skall ha en delegation för militärhistorisk forskning. Delegationen skall särskilt:

1. Dela ut bidrag till forskning och därmed sammanhängande verksamhet,
2. Allsidigt och öppet granska den forskning som det har begärts bidrag för hos delegationen och utvärdera den forskning som delegationen har delat ut bidrag till,
3. Främja publicering av vetenskapliga resultat, Delegationen skall bedriva sin verksamhet i samverkan med Vetenskapsrådet.

Delegationen beslutar om bidrag (från FHS anslag) till forskning och skall främja publicering av vetenskapliga resultat. I regleringsbrevet för år 2003 finns inte någon summa preciserad avseende hur stort belopp FHS bör använda för denna typ av bidrag. För år 2003 användes 614 000 kronor av anslag enligt nedanstående fördelning.

Tabell 6.1. Kostnader för Militärhistoriska delegationen (tusen kronor)

	2002
Administration och arvoden	138
Forskningsbidrag	314
Stipendier	15
Tryckningsbidrag	102
Seminarieverksamhet	45
<i>Summa</i>	<i>614</i>

Källa: Försvarshögskolan, årsredovisningen år 2002.

FHS har i uppgift att bedriva forskning inom sitt verksamhetsområde och befintliga anslag får användas för denna forskning. Inget hindrar att FHS anlitar externa forskare när detta är en fördel för verksamheten.

*Personalansvarsnämnden* har beslutande uppgifter för vissa disciplinärenden. Rektor är ordförande och övriga ledamöter utses av myndigheten och personalorganisationerna.

*Frivilliga råd och beslutsgrupper*

Styrelse/rektor kan, utöver de nämnder som regleras av instruktionen, besluta om inrättande av ytterligare nämnder och råd. Eventuella beslutande uppgifter som läggs på en på detta sätt inrättad nämnd sker på delegation från styrelse/rektor. De nämnder och råd som inrättats redovisas nedan.

*Antagningsnämnden* beslutar om eventuella undantag från behörighetsvillkor enligt det regelverk som finns.

*IHT utbildningsråd* är rådgivande organ för den högre totalförsvarsutbildningen.

*Hugo Raab-priskommitté* delar ut ett årligt pris för vetenskapligt arbete av särskilt hög kvalitet.

*Krisledningsgrupper* aktiveras när en större olycka/kris inträffar som drabbar anställda eller studerande.

*Ämnesrådet i Krigsvetenskap* har till uppgift att koordinera utvecklingsarbetet avseende ämnet Krigsvetenskap.

### 6.3.3 Institutioner och avdelningar

Nedan redovisas en översiktlig bild av FHS institutioner och avdelningar. Eftersom den inre organisationen förändras dynamiskt<sup>8</sup>, kan det finnas eventuella förändringar i dagsläget.

*Skolledning*

Skolledningen består av rektor, som är utsedd av regeringen, och prorektor, som i fortsättningen kommer att utses av styrelsen, samt en assistent. Kostnaderna för verksamheten uppgår till 4,7 miljoner kronor för 2002. Rektor leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Rektor beslutar t.ex. om anställning av chefer för sina direkt underställda organisationsenheter.

Prorektor är ordförande i Forsknings- och utbildningsnämnden och leder forskningsfrågorna vid FHS på en övergripande nivå.

---

<sup>8</sup> Uppgifterna avseende organisation har i stort hämtats från FHS Grunder och stämts av mot ekonomisk redovisning och telefonkatalog. Uppgifterna avseende anställda avser läget hösten 2003 och har delvis hämtats från telefonkatalogen. Kostnaderna avser år 2002 men underlaget behäftas med en osäkerhet avseende fördelningar m.m.

*Ledningskansliet (LK)*

Ledningskansliet (LK) leds av en chef med stab samt består av följande enheter, nämligen en samordningsavdelning, en produktionsavdelning, en avdelning för fackprogram och en avdelning för internationell samordning, sammanlagt 18 personer anställda. Enligt det interna beslutet inom ramen för FUTURUM framgår att LK skall bestå av nio personer, inklusive chefen för kansliet.

Rektors och prorektors arbete och ledning stöds av LK. LK är dock inte bara en beredande stab för beslut som skall fattas av skolledningen utan har egna delegerade verkställande uppgifter. Hittills har LK ansvarat för bl.a. för skolgemensamma frågor rörande program, produktion, personal, kvalitetsutveckling och information. LK har också hittills haft ansvar för fackprogrammet och gett stöd till FM med utveckling av det militära skolsystemet. LK leder också dialoger med Regeringskansliet och FHS uppdragsgivare.

LK kommer också i fortsättningen bereda ärenden till och utgöra sekretariat för bl.a. FoUN, FHS styrelse, rektor och ledningsgruppen. Enligt FHS interna beslut skall LK även i fortsättningen ansvara för att bereda ärenden som rör inriktningen av FHS verksamhet, skolgemensamma kvalitetsfrågor och långsiktiga frågor av skolgemensam karaktär.

LK skall också leda arbetet med budgetunderlag till Försvarsdepartementet, dialog med externa kunder, genomföra omvärldsanalyser, långsiktig utveckling av officersutbildningssystemet inklusive arbetet med FHS examensrätt, bereder frågor med avseende på regelverk inom den statliga högskolan, fördelar inkommande ärenden inom FHS, leder arbetet inom controllerfunktionen, leder arbetet med att säkerställa myndighetens långsiktiga kompetensbehov, samordnar ”röda tråden”-frågor gällande utbildningssamordning med FM, stödjer FM med kvalitetssäkring av kursplaner m.m.

*Förvaltningskontoret (FK)*

Förvaltningskontoret (FK) leds av en chef och har sammanlagt 74 personer anställda. FK ger administrativ service av olika slag, och ansvarar bl.a. för bibliotek, arkiv, säkerhetstjänst, telefon, post, vaktmästeri, fastighetsförvaltning, reception m.m. Under FK ligger

också ansvaret för redovisning och registrering av studerande och examinationer. FK ansvarar för skolans miljöplan och, samordnar IT-verksamhet, tryckning, upphandling, resebyråverksamhet, information, marknadsföring och administrativa frågor m.m. Även en del skolgemensamma projekt ligger på FK. Kostnaderna för verksamheten uppgår till totalt 118 miljoner kronor under 2002.

Enligt FHS interna beslut skall verksamheten och organisationen ändras till att omfatta 61 tjänster. Ansvarsområdena kommer i fortsättningen att omfatta främst ledning av den myndighetsgemensamma administrativa verksamheten och stödja organisationsenheterna, anställda och studerande med service. I övrigt kommer huvudansvar för IT-verksamheten, expeditions- och arkivtjänst, biblioteksverksamhet, webbtjänster, tryckeri, lokalvård, samordning av studieadministrationen och den internationella verksamheten (inklusive utlandsresor) m.m.

En förändring är att det inrättas nya enheter för ekonomi och personaladministration med nyrekryterade chefer. Chefen för personalenheten kommer att ansvara för att samordna personaltjänster inom FHS som helhet. Ansvarsområden inkluderar hantering av frågor kring jämställdhet, stöd lämnas vid rekrytering inom FHS, råd, information och utbildning avseende rekrytering, lön, kompetensutveckling, anställningsvillkor osv.

Chefen för ekonomienheten skall ansvara för den interna och externa redovisningen, samt stödja LK vid beredning av budgetunderlaget till Försvarsdepartementet. I övrigt ansvarar enheten för löner, inköp och upphandling, resor, fastighetsfrågor osv.

#### *Krigsvetenskapliga institutionen (KVI)*

Krigsvetenskapliga institutionen (KVI) leds av en chef och har sammanlagt 87 personer anställda. Kostnaderna för verksamheten uppgick till totalt 87 miljoner kronor för 2002. KVI ansvarar för och leder forskning och utbildning inom ämnet krigsvetenskap. Vid KVI undervisas i områdena krigskonst, militärteori, ledningsvetenskap, militärstrategi, operationer, taktik samt militärhistoria med inriktning på krigshistoria.

KVI ansvarar för och leder verksamheten i FM stabsprogram och FM chefsprogram, även taktiska kurser, chefskurser för reservofficerare samt kurser inom FM fackprogram. KVI ansvarar också för stödet till de svenska officerare som genomför del av chefs-

programmet vid utländsk skola eller studerar inom ämnet krigsvetenskap.

Ansvaret för utbildningen innefattar dialoger med kunderna, ekonomiskt ansvar och ansvar för utveckling och kompetensförsörjning. Omkring 58 anställda, nästan enbart officerare, arbetar som programansvariga, lärare, studierektor eller liknande med utbildningsanknuten verksamhet.

KVI ansvarar för forskning och utbildning inom främst krigsvetenskap, militärteori, ledningsvetenskap, och militärhistoria. Forskningen inom militärteori och militärhistoria bedrivs med den del av anslaget som KVI disponerar för "vetenskaplig grund". Vid institutionen bedrivs även en omfattande uppdragsforskning, främst inom området ledningsvetenskap. Flertalet uppdrag avser ledning med stöd av informationsteknik och telekommunikationer. FoU verksamheten vid KVI har under år 2002 sysselsatt 25 personer, främst forskare men även ingenjörer, officerare och administratörer.

Inom KVI finns tre professorer, fyra disputerade forskare, två fil. lic. och åtta doktorander. Därtill kommer två doktorander som är knutna till FHS forskning genom avtal med universitet<sup>9</sup>. KVI ger också stöd till FM skolor, LK och övriga institutioner på FHS. Institutionen ansvarar också för FHS insatser när det gäller utveckling av ett nätverksbaserat försvar (NBF).

#### *Institutionen för militärteknik (MTI)*

Institutionen har totalt 30 personer anställda, varav två professorer, en adjungerad professor och ansvarar f.n. för två doktorander, samt fem personer som utgör en institutionsledning och kansli. Kostnaderna för verksamheten uppgår till sammanlagt 31 miljoner kronor. MTI leder forskning och utbildning inom ämnet militärteknik. Med militärteknik menas det tvärvetenskapliga kunskapsområde som behandlar tekniken och dess inverkan på officerens förmåga och sätt att utöva sin profession inom krigsvetenskapen.

MTI svarar för undervisning i bland annat i matematik, modellering, simulering, systemutveckling, systemledning, teknik för nätverksbaserad strid, informationsoperationer, vapen och verkans-teknik, skyddsteknik, informations- och kommunikationsteknik, obemannade farkoster, sensorer, telekrig och informationsopera-

---

<sup>9</sup> Årsrapport 2002 avseende FHS forskning inom det krigsvetenskapliga området.

tioner. Merparten av personalen arbetar som lärare eller med andra uppgifter inom utbildningsområdet.

MTI har flera forskningsprojekt inom området militärteknik – särskilt relationen mellan teknik, taktik och operationer. Forskning sker bl.a. i samverkan med KTH, Linköpings universitet och FOI. Inom området obemannade farkoster pågår ett EU-projekt, USICO, med sex deltagarländer. MTI är värdinstitution för Centrum för Militärteknik (MTC) i samarbete med KTH.

Chefen för MTI har det odelade ansvaret för verksamheten vid institutionen. Vid institutionen finns också en institutionsstyrelse. Institutionsstyrelsen ansvarar för utvecklingen av utbildning och forskning inom institutionens område samt för uppföljning av verksamheten. Styrelsen utgör beslutsorgan i frågor rörande organisation, budget och frågor som prefekten hänskjuter till styrelsen. Styrelsen ger också riktlinjer för bl.a. rekrytering, prov, information m.m. Styrelsen består av prefekten, som är ordförande, samt företrädare för lärare (fem), övrig personal (en), studerande (två) samt två personer utanför FHS varav en representerar FM.

#### *Institutionen för ledarskap och management (ILM)*

Institutionen leds av en chef som ansvarar för att utveckla institutionens verksamhet och personal. Vid ILM finns två ledningsgrupper som inom respektive område samordnar verksamheten. Ett ämnesråd svarar för utvecklingen av de ämnen som ILM har ansvar för och samverkar med övrig ämnesutveckling på skolan. Det finns också utbildningskollegier som leder utbildningsarbetet på de tre orter där ILM är verksamt (Stockholm, Östersund och Karlstad). Sammanlagt finns 68 personer anställda, varav tre professorer och en adjungerad professor, och verksamheten beräknas kosta 60 miljoner kronor.

Utbildning och forskning bedrivs inom ämnesområdena ledarskap, management, pedagogik och språk. Ämnet management innefattar logistik, personalledning ekonomi, fortifikation och miljö. Utbildning bedrivs främst inom de militära programmen men utbildning ges även till högre statstjänstemän, polis och räddningstjänst. Utbildningen avser såväl kurser inom stabs- chefs och fackprogrammen samt vissa fristående kurser.

Forskningen riktas främst mot ledarskap i svåra situationer. Viktiga forskningsområden är ledarskap under stress, urval och

personbedömning, genus, militär pedagogik samt management. ILM leder den högskolepedagogiska utvecklingen inom skolan samt stödjer övriga institutioner och FM skolor inom ämnet ledarskap och management.

Vid managementavdelningen finns ett vetenskapligt råd som föreslår forskningsprojekt, kvalitetssäkrar forskningsrapporter och bedömer ansökningar om medel för forskningsprojekt. Det vetenskapliga rådet verkar även för lärarutbyte och forskarutbyte i management i enlighet med FHS samverkansavtal med andra universitet. Det vetenskapliga rådet består av fem utländska professorer samt en representant från FHS.

### *Institutionen för säkerhet och strategi (ISS)*

Institutionen leds av en chef och kansli med totalt sex personer anställda. Institutionens ämnesområden omfattar säkerhetspolitik med strategi, statsvetenskap med inriktning på krishantering och internationell samverkan, medie- och kommunikationsvetenskap med inriktning mot kriskommunikation, informationsoperationer samt folkrätt med inriktning humanrätt.

Förutom FHS anställda är cirka 20 personer från andra arbetsgivare (främst Utrikespolitiska institutet och Stockholms universitet) knutna till verksamheten. De arbetar på FHS som lärare eller forskare. Antalet anställda uppgår totalt till 62 enligt årsredovisningen, men cirka 80 är verksamma vid institutionen, och verksamheten kostade 53 miljoner kronor för 2002.

Vid institutionen finns också CRISMART som är ett nationellt centrum för krishanteringsstudier i samarbete och samverkan med universiteten i Uppsala, Leiden och Syracuse. Vid institutionen finns även CIOS som är ett nationellt centrum för informationsoperativa studier i samarbete och samverkan med Rikspolisstyrelsen, SÄPO, Styrelsen för psykologiskt försvar, FOI, Försvarets radioanstalt, Post- och telestyrelsen, samt utländska universitet som University of St. Andrews<sup>10</sup> och National Defense University<sup>11</sup>. I båda fallen sker också undervisning inom ramen för stabs- och chefsprogrammen samt andra kurser, t.ex. totalförsvarsutbildning. Utbildning ges till studerande inom de militära programmen och studerande i de totalförsvarsanpassade ”civila” programmen.

---

<sup>10</sup> Skottland.

<sup>11</sup> USA.

Forskning bedrivs inom institutionens ämnesområden. Arbetet bedrivs av en kärngrupp (ett dussintal forskare) vid FHS samt ett internationellt nätverk av ca 100 analytiker i över tio länder. Institutionen har sju (på hel eller deltid) anställda professorer och har knutit till sig tre professorer från utländska universitet. Ca 12 medarbetare har disputerat. Institutionen har också ansvaret för ca 18 doktorander. Vid institutionen finns också 17 officerare – varav fyra på nivån överste/kommendör, och ca fem personer arbetar med administrativa uppgifter.

Till avdelningen hör också institutet för Högre totalförsvarsutbildning (IHT) som redovisas särskilt nedan.

#### *Institutet för Högre Totalförsvarsutbildning (IHT)*

Institutet hör administrativt till ISS men har en relativt fristående ställning rörande utbildningens upplägg och innehåll. IHT ansvarar för och leder högre totalförsvarsutbildning och högre utbildning i civil och militär krishantering för chefer, högre tjänstemän och handläggare inom främst offentlig förvaltning, samt motsvarande nivå vid andra organisationer, media och näringsliv. I frågor som rör den högre totalförsvarsutbildningen föredrar institutets chef dessa för rektor.

Institutet har sammanlagt sex personer anställda och verksamheten kostade 12 miljoner kronor för 2002. Utredningen konstaterar att kostnaden per anställd för verksamheten är hög i jämförelse med de övriga institutionerna. Enligt uppgifter från FHS framgår det att under den större delen av 2002 var sammanlagt 11 personer anställda, därav den verksamhetens kostnader, men i dag är sex personer anställda.

IHT har inga egna ämnen, utan är en produktionsorienterad enhet för totalförsvarets utbildning och vissa internationella kurser. IHT sätter samman utbildningar med kompetens som hämtas från andra institutioner inom FHS samt externa kunskapscentra. IHT har också huvudansvaret för FHS internationella kurser. Där bedrivs ingen forskning eller ämnesutveckling och innehållet i utbildningen är tvärvetenskapligt eller kanske rättare sagt problemorienterat.

IHT bedriver högre utbildning för militära och civila chefer och tjänstemän genom totalförsvarsutbildning och internationella kurser. Verksamheten riktar sig till chefer, högre tjänstemän och



handläggare inom totalförsvaret med utbildning i säkerhetspolitik, civil och militär krishantering samt totalförsvaret. Dessutom genomförs utbildning av utländska högre civila och militära tjänstemän inom ramen för Partnerskap för fred inom områdena säkerhetspolitik, civil och militär krishantering, internationell rätt, demokratisk kontroll av väpnade styrkor samt totalförsvarskonceptet.

IHT:s verksamhet är uppdragsfinansierad, dvs. den nationella utbildningen finansieras i huvudsak av KBM (ca 75 %) och FM (ca 25 %). Vissa övriga kortare kurser finansieras av uppdragsgivarna. De internationella kurserna finansieras genom FM som har i uppdrag att beställa sådan utbildning och har anslag för detta ändamål. Därutöver genomförs utbildning i Disarmament, Demobilisation and Reintegration på uppdrag av SIDA.

Vid institutet finns också ett utbildningsråd som har rådgivande uppgifter avseende totalförsvarsutbildningen. Rådet är inrättat för att säkerställa kundernas kontinuerliga inflytande över utbildningen samt för antagning av kursdeltagare. Rådet består av företrädare för de myndigheter som sänder kursdeltagare till totalförsvarsutbildningen.

## 7 Resursutnyttjande

### 7.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att *FHS*

- jämför sin icke operativa verksamhet med andra högskolor eller relevanta myndigheter genom t.ex. benchmarking, samverkan i nätverk för att ta del av andras erfarenheter,
- prövar ett antal åtgärder för att minska sina personal- och rekryteringskostnader, t.ex. genom att tillsvidareanställa fler officerare än tidigare,
- ökar den debiterbara tiden från 65 % till omkring 70–75 % för att uppnå ökade intäkter respektive minskade kostnader i verksamheten,
- framöver särredovisar stöd och utvecklingsinsatser från forskning för att möjliggöra en tydligare uppföljning av de olika områdena.

### 7.2 Utredningens överväganden

#### 7.2.1 Personal

Utredningen anser att *FHS* bör pröva om man inte i något större utsträckning skulle kunna tillsvidareanställa militära lärare till *FHS*, och inte som nu nästan alltid ”låna” lärare från *FM*. Detta skulle ge vissa fördelar för *FHS* dels genom att uppnå en större kontinuitet i verksamheten, dels att minska kostnaderna för personalomsättningen och nyrekrytering. Det kan finnas officerare som är både lämpliga och intresserade av att acceptera ett erbjudande att efter utbildningen stanna kvar om *FHS* kan erbjuda rimliga utvecklings-

möjligheter. Utredningen anser inte att man skall avveckla systemet med inlånade officerare från FM, utan att man skall försöka minska behovet av sådana inlån.

Det nuvarande systemet innebär t.ex. att FHS får personal i rätt ålder i förhållande till de studerande och att lärarna har en aktuell erfarenhet av verksamheten inom försvaret. Detta system har vissa fördelar för FM som inte "blir av med" vissa duktiga officerare i karriären. De som återvänder till FM efter tjänstgöring på FHS har också fått en pedagogisk och vetenskaplig skolning som är av värde för FM.

Utredningens slutsats blir att FHS bör pröva möjligheten att minska omsättningen genom att direktrekrytera några militära lärare för tillsvidareanställning. Detta skulle kunna leda till kostnadsminskningar på någon miljon per år samtidigt som kvaliteten i verksamheten skulle kunna påverkas positivt. FHS och FM bör också tillsammans planera inlånen av militära lärare så att FHS kan behålla de inlånade lärarna något längre tid än vad som är fallet i dag.

Ett nytt rörlighetsavtal har slutits för FM:s personal. Det är emellertid för tidigt att dra några säkra slutsatser om avtalets konsekvenser för rekryteringen av lärare till FHS.

### 7.2.2 Lokaler

Med tanke på att FHS har ca 500 helårsstuderande som har undervisning i större och mindre grupper hela dagarna framstår FHS kostnader som rimliga.

Genom bytet till nya lokaler sänker man inte de nuvarande kostnaderna, snarare blir det en mindre ökning av de rena hyreskostnaderna, men FHS får bättre anpassade lokaler för verksamheten. De framtida kostnaderna för lokaler har sänkts eftersom de nuvarande lokalerna skulle ha behövt repareras för betydande belopp, vilket enligt FHS skulle ha medfört en årlig höjning med 20 miljoner kronor av lokalhyran.

FHS har dock vissa möjligheter att göra besparingar genom att man i dag har verksamheten spridd på flera adresser i Stockholm. Detta medför servicekostnader som kan sparas in när verksamheten flyttar samman. Det borde vara möjligt att väsentlig minska driftskostnader från 2006 och framåt för städning, underhåll, IT-service, vaktmästeri, m.m.

I samband med flyttningen så uppkommer flyttkostnader av typ investering i ny utrustning m.m. Investeringar skrivs av och belastar verksamheten under flera år. Direkta kostnader för flyttning m.m. belastar dock årets medel. Det är troligen inte möjligt att direkt ta ut dessa engångskostnader av beställarna. Sammanfattningsvis ser inte utredningen behov av att rikta några direkta besparingsåtgärder mot lokalkostnaderna. Däremot bör en uppföljning göras av vilka kostnadsminskningar avseende drift och service som kan uppstå när flyttning sker till nya lokaler. Här bör rimligen några miljoner kronor kunna sparas in efter en översyn av denna verksamhet.

## 7.3 Bakgrund

### 7.3.1 Personal

FHS hade 331 anställda vid utgången av år 2002. Räknet i årsarbetskrafter använde FHS 311 årsarbetskrafter år 2002. Jämfört med FHS första år (1997) har antalet årsarbetskrafter ökat med 20 personer (7 %). Av alla anställda var 236 män och 95 kvinnor. Antalet officerare var 111, varav en kvinna. Kvinnor är även underrepresenterade vid de militärt inriktade institutionerna, däremot är fördelningen mer jämn mellan män och kvinnor vid t.ex. institutionen för ledarskap och management där ca 40 % är kvinnor.

Tabell 7.1. Antal årsarbetskrafter

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ökning 97-02
Antalet årsarbetskrafter	291	264	289	294	304	311	20
Förändring från föregående år %		-9,3 %	9,5 %	1,7 %	3,4 %	2,3 %	6,9 %

Källa: Årsredovisningar, sammanställning väsentliga uppgifter.

*Kompetens*

FHS har chefer, lärare, forskare och administrativ personal. Ca 39 % av antalet anställda är civila akademiker, en tredjedel är officerare och 28 % är administrativ personal. Personalen har följande fördelning avseende kompetens.

Tabell 7.2. Personal och kompetens

	Anställda	Årsarbeten	Procent (åa)
<i>Akademiker</i>			
Professorer	14	12	4
Disputerade	23	21	7
Doktorander	12	12	4
Övr. undervisande/forskande	79	77	24
<i>Militär personal</i>			
General, överste	7	7	2
Övr. officerare	102	102	32
<i>Övrig personal</i>			
Administration	80	78	24
Bibliotek	10	10	3
<i>Summa</i>	<i>327</i>	<i>319</i>	<i>100</i>

Källa: FHS.

Vid en jämförelse med Stockholms universitet<sup>1</sup> (SU) kan några skillnader uppmärksammas – även om siffrorna i några fall kan skilja sig åt beroende på hur man gör vissa klassificeringar. Andelen professorer är 4 % vid FHS och 9 % vid SU (inom högskoleväsendet som helhet är andelen professorer 12 %). Andelen lektorer är 7 % jämfört med 11 % på SU och antalet doktorandtjänster är 4 % jämfört med 20 % på SU. Andelen lärare och forskare är svårt att jämföra eftersom militär personal kan användas för dessa uppgifter. Den administrativa personalen uppgår till 24 % på FHS och 30 % på SU. FHS har uppskattningsvis däremot över 30 % administrativ personal om man räknar in institutionernas administration. Bibliotekspersonalen är i båda fallen 3 %.

Vid FHS tjänstgör fler doktorander än vad som är anställda där, varför FHS siffror även på denna punkt skulle kunna räknas upp. FHS har jämförelsevis en relativt låg andel av högre akademiker.

<sup>1</sup> SU – universitetet i siffror, från ÅR 2002.

Att den administrativa personalen har en lägre andel på FHS beror sannolikt på klassificeringen.

### *Övriga tjänstgörande vid FHS*

Vid skolan tjänstgör dessutom ett antal personer som, utan att vara anställda av FHS, har sin dagliga verksamhet vid FHS. Hur många det är, och vilken professionell bakgrund de har, är svårt att precisera eftersom FHS inte har administrativt ansvar för dessa. Enligt uppgift tjänstgör ca 20 personer som är anställda vid UI vid ISS. Det finns enligt FHS uppgifter ytterligare ca 20 doktorander som är verksamma vid FHS – men som har sin anställning vid FM eller ett universitet. Det finns också gästprofessorer, gästforskare, inhyrda lärare, konsulter m.m.<sup>2</sup>. Vissa uppgifter som bevakning, städning m.m. utförs av företag.

### *Personalomsättning*

Personalomsättningen bland yrkesofficerarna uppgår till omkring 30 % och bland de civila ca 20 %. Merparten av personalen har tidsbegränsad anställning. Några professorer och forskare har också deltidsanställning vid något universitet.

Varje år börjar/slutar omkring 20 officerare på FHS. De som skall tjänstgöra som lärare på FHS får cirka ett halvt års utbildning i pedagogik m.m. Den årliga kostnaden för rekryteringarna inom detta område kan därmed uppskattas till ca 7–10 miljoner kronor.

Officerare har högre lön än vad som normalt gäller för civila befattningshavare med samma uppgifter på FHS. För officerare har FHS ingen större möjlighet att påverka lönekostnaderna utan har fått "följa med" i den löneutveckling som officerskollektivet har fått. De som bor på annat ställe i landet får traktamente när de arbetar på FHS. Andra anställda, såväl fast anställda som tidsbegränsat anställda, har inte motsvarande förmån.

---

<sup>2</sup> Vi saknar uppgifter om detta för FHS men andelen gäst- och timlärare är 7 % vid SU och den ekonomiska redovisningen pekar på att det är samma storleksordning vid FHS.

*Rekryteringsprocessen och anställning av yrkesofficerare*

Institutionschefer utses av rektor. Flertalet övriga anställningar beslutas formellt av personalchefen i samråd med institutionschef eller motsvarande. Civila tjänster utlyses eller utannonseras men yrkesofficerare rekryteras via FM. Det saknas kompetensutvecklingsprogram för mer systematisk vidareutbildning av administrativ personal och administrativa chefer.

Huvuddelen av alla officerare som tjänstgör vid skolan är högre officerare som genomgått chefsprogrammet. De som fungerar som lärare, kurschefer eller liknande är tjänstlediga från FM för att under 2–3 år tjänstgöra vid FHS. Detta innebär att i princip alla officerare omsätts således under en treårsperiod. Utredningen anser att denna tid är för kort och medför att FHS har höga kostnader för personalomsättningen. De som anställs på FHS får i princip samma lön som tidigare när de anställs och därefter gäller individuell lönesättning.

Yrkesofficerarna görs tjänstlediga från FM när de anställs av FHS. FHS tillsvidareanställer inte officerare från FM, utan urvalsprocessen hanteras normalt av FM i samarbete med FHS. För vissa tjänster gäller säkerhetsklassning. Enligt FHS medverkar FM aktivt till att kompetenta militära lärare kan anställas vid FHS. Överläggningar sker alltid med FM i varje enskilt fall då en lärare skall fortsätta eller om en lärare skall bytas ut.

Ett problem har varit att tjänstgöring vid FHS inte har varit lika meriterande för den enskilde som tjänstgöring inom FM. På detta område har en viss omvärdering skett vilket ökat möjligheterna att få kompetenta officerare till FHS. Att anställa officerare som just har genomfört chefsprogrammet vid FHS har visat sig vara en god åtgärd.

Professorer utses av rektor enligt det förfarande som regleras i högskolelag och högskoleförordning. När nuvarande FHS startade inrättades tre professurer<sup>3</sup> och tre adjungerade professorer, medan FHS i dagsläget har 14 anställda professorer. Möjligheten att anställa professorer begränsas av de finansiella resurserna samt det faktum att personer med rätt kompetens inom FHS specialområden kan vara svårt att finna i vissa fall.

---

<sup>3</sup> FHS årsredovisning 1997.

*Personalkostnaderna har ökat*

Personalkostnaderna har stigit betydligt mer än antalet årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter har sedan 1997 ökat med ca 7 %. Kostnaden per årsarbetskraft (personalkostnader/antal årsarbeten) har under samma period ökat med 163 000 kronor (motsvarar ca 34 %).

Tabell 7.3. Personalkostnad per årsarbetskraft (tusen kronor)

Intäktslag	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ökning 97-02
Kostnader per årsarbetskraft	481	547	535	667	660	644	163
Förändring från föregående år		14%	-2%	25%	-1%	-2%	34%

Källa: Årsredovisningar, sammanställning väsentliga uppgifter.

Anm. Personalkostnaderna dividerat med antalet årsarbetskrafter.

Av ökningen på 34 % kan ca 20 % förklaras med ökade arbetskraftskostnader, jämfört med hur den genomsnittliga arbetskraftskostnaden stigit för en motsvarande grupp under motsvarande period. Resterande 14 % kan teoretiskt förklaras med att lön lönehöjningarna varit större än för jämförelsegruppen eller att mer kvalificerad (dyrare) personal ersatt annan personal. Troligen är det en kombination av båda faktorerna. FHS kostnader har påverkats av officerarnas relativt goda löneutveckling. Satsningen på att bli en högskola med examensrätt har medfört anställning av kvalificerade forskare och lärare i högre lönelägen.

Enligt SCB var genomsnittlig lön för universitets- och högskoleanställda 25 580 kronor den 1 juli 2003. På FHS var den genomsnittliga lönekostnaden 28 269 kronor (genomsnitt för år 2002<sup>4</sup>) dvs. ca 10 % högre. I december 2003 fattade FHS beslut om att varsla 45 personer främst med administrativa arbetsuppgifter och där Stockholm, Karlstad och Östersund berörs.

<sup>4</sup> Beräkningen är gjord från uppgifter i resultaträkningen om grundlön för militär och civil personal (105,5 mkr) delat med uppgift i årsredovisningen om antalet årsarbetskrafter (311).



*Normala timkostnader i förhållande till kompetensnivån*

FHS har en prislista för uthyrning av personal. Priserna är enligt FHS uppgifter beräknade så att FHS får täckning även för såväl direkta som indirekta kostnader.

Tabell 7.4 FHS

Månadslön (kr)	Timkostnad (kr)
Professor	1 030–1 155
Lärare/forskare	850–965
Forskningsassistent	560
Administrativ personal	480

Källa: FHS samrådsskrivelse med ESV.

Timkostnaderna innebär att man har ett omkostnadspålägg på direkt lön för lokaler, ledning, administration m.m. på ca 50 %<sup>5</sup>, vilket får bedömas som normalt. En jämförelse kan göras med t.ex. vilken kostnad Riksrevisionen tar ut för revisorer som arbetar med den årliga revisionen. En professor, eller en annan person i samma löneläge som en professor, skulle med Riksrevisionens timpriser kosta 1 400 kronor i timmen och en överste, som har högre lön, skulle kosta 1 800 kronor i timmen. Riksrevisionen tar ut mellan 15–35 % högre avgifter jämfört med en person i samma löneläge på FHS. Vanligtvis brukar statliga myndigheter generellt ta ut avgifter mellan 800–1 000 kronor i timmen när man hyr ut kvalificerad personal med full kostnadstäckning.

*Debiteringsgrad*

FHS räknar med en debiteringsgrad på 65 % av tillgänglig tid. Det är en debiteringsgrad som konsulter på fria marknaden kan ha beroende på att de har ställtider mellan uppdrag m.m. För FHS ser bilden något annorlunda ut eftersom den största delen av verksamhet planeras in med lång framförhållning och med stora uppdrag från ett fåtal uppdragsgivare, vilket gör att utredningen anser att beläggningsgraden är något för låg. En ökning av belägg-

<sup>5</sup> Beräkningen utgår från 1700 timmar i arbete per år, 65 % debiteringsgrad samt 55 % pålägg för sociala avgifter och pension.

ningsgraden med 5–10 % skulle fortfarande ge ett rimligt utrymme för intern administration, kompetensutveckling m.m. Utredningen bedömer att effekten rimligtvis skulle bli kostnadsminskningar på drygt 10 miljoner kronor alternativt intäktsökningar på lika mycket.

### 7.3.2 Lokaler

#### *Nuvarande lokaler*

FHS har lokaler på två orter – Stockholm (Valhallavägen och Sehlstedtsgatan), Karlstad (Karolinen) och Östersund (ATS-området). Sammantaget hyr man en lokalyta på drygt 20 000 kvm<sup>2</sup>, vilket motsvarar omkring 60 kvm<sup>2</sup> per anställd. Sedan tillkommer cirka 500 helårsstuderande som skall behöver utbildningslokaler, vilket minskar till ca 24 kvm<sup>2</sup> per person. Men tanke på att lokalerna inte är riktigt ändamålsenliga med stora korridorer och hallar på Valhallavägen m.m. så är det inget orimligt nyckeltal. FHS:s kostnader för lokaler har ökat med 55 % på fem år. Sammantaget överstiger de rena hyreskostnaderna enbart i Stockholm 30 miljoner kronor (1 573 kr per kvm<sup>2</sup> för Valhallavägen och 2 848 kr per kvm<sup>2</sup> för Sehlstedtsgatan).

Tabell 7.5. Försvarshögskolans kostnader för lokaler (tusen kronor)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ökning
Lokal-kostnader	28 386	29 543	28 861	30 334	35 390	43 928	55%

Källa: Årsredovisningar.

#### *Nybyggnad för FHS framtida verksamhet*

En kraftig hyreshöjning aviserades för FHS lokaler på Valhallavägen hösten 2001 beroende på en nödvändig kommande totalrenovering. De nuvarande lokalerna är inte särskilt väl anpassade för verksamheten, stora underhållskostnader väntar och det är svårigheter att installera kablar m.m. I det läget började FHS söka alternativa lokaler.

FHS har, efter medgivande av Försvarsdepartementet, tecknat ett 10-årigt hyresavtal med Akademiska Hus i Stockholm AB för de nya lokalerna. Det nya hyresavtalet avser nybyggda och specialanpassade lokaler med planerad inflyttning i slutet av sommaren 2005. I anslutning till flyttningen avvecklas också övriga lokaler i Stockholm. FHS och Utrikespolitiska Institutet (UI) kommer att bli grannar i samma fastighet på Drottning Kristinas väg med gemensamt bibliotek, hörsal och seminarieutrymmen. FHS har i sin tur hyrt ut vissa lokaler i det nya huset till UI och svenskt Militärhistoriskt Bibliotek.

De nya lokalerna är anpassade för ca 10 % färre anställda och omkring 500 helårsstuderande skall samtidigt kunna få utbildning i lokalerna. Nuvarande lokaler i Karlstad och Östersund berörs inte av flyttningen i Stockholm. Kostnadsläget avseende lokalkostnaderna kan anses som rimligt vid en jämförelse med andra högskolor. I samband med flyttningen kan det uppkomma extraordinära kostnader. Efter flyttningen kan sannolikt vissa driftskostnader kunna minskas.

Lokalkostnaderna utgör ca 12 % av FHS totala kostnader. Som en jämförelse kan nämnas att Stockholms universitet har 18 % i lokalkostnader och Handelshögskolan har 14 %. Genomsnittet i riket för universitet och högskolor är 14,2 %<sup>6</sup>. Vid teoretiskt inriktade universitet och högskolor kan undervisningstiden, som kräver undervisningslokaler för eleverna, vara begränsad till några timmar per dag.

---

<sup>6</sup> Höskoleverket, nyckeltal för lärosäten.

## 8 Effektivitet och produktivitet

### 8.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att FHS bör pröva ett antal åtgärder för att minska sina kostnader, för framförallt de militära utbildningarna, genom t.ex. att

- erbjuda studier på halvfart där det är möjligt,
- se över individutvecklingen inom stabsutbildningen,
- minska antalet lärarledda timmar och istället utnyttja de studerandes specialkunskaper,
- utforma offerter till FM på alternativa kostnadsnivåer,
- se över planeringsprocessen för utbildningsinnehållet,
- i större utsträckning än tidigare tillämpa ansökningsförfarande,
- fastställa en forskningspolicy.

### 8.2 Utredningens överväganden

FHS beställare har förtroende för skolans prissättning eftersom FHS visar stor öppenhet mot beställarna när det gäller hur avgifterna beräknas. I några fall upphandlar FM eller KBM utbildningar direkt från civila högskolor och institutioner. KBM kan därför jämföra FHS:s prissättning med de civila högskolornas priser. Enligt företrädare för KBM är FHS priser i huvudsak konkurrenskraftiga.

#### 8.2.1 Utbildning

Utredningen anser att användningen av utbildningsinsatser måste för varje individ ske så optimalt som möjligt med hänsyn till individens arbetsuppgifter. Den största möjligheten att sänka kostnaderna ligger utanför FHS, dvs. genom att anpassa utbildningen

till individens behov. Utredningen vill lyfta fram att alla deltagare behöver inte samma utbildning vid samma tillfälle. I dagens system får en del utbildning som de inte behöver och andra får inte det djup på viss utbildning som de behöver. Om bättre system eller kompetensutvecklingsplaner kan tas fram för specialisering, karriärplanering och behovsplanering kan de totala kostnaderna sänkas. Utredningen finner att programutbildningen på sikt bör ersättas eller kompletteras med ett mer flexibelt och individanpassat system. Vissa kursavsnitt kanske kan göras individuellt genom att gå fristående kurser före eller efter den programbundna gemensamma utbildningen. Vissa studerande kanske inte behöver vissa delar, beroende på förkunskaper eller yrkesuppgift.

Ett internt utredningsarbete pågår inom FHS för att pröva möjligheten att minska kostnaderna inom de militära utbildningsprogrammen.

### *Kostnadsjämförelser med annan utbildning*

Statskontoret gör i sin rapport vissa jämförelser av kostnaderna för FHS utbildning och kostnaderna för högskoleutbildning.

Jämfört med ej specialiserad grundutbildning vid universitet och högskolor är FHS kostnad för utbildning hög, dvs. en helårsprestation kostar i genomsnitt 381 000 kr vid FHS och 61 000 kr vid universitet och högskolor<sup>1</sup>. En sådan jämförelse är emellertid inte rättvisande eftersom FHS utbildar chefer i karriären som studerar på arbetstid.

Universitet och högskolor har elevgrupper som får en stor del av den lärarledda undervisningen på föreläsningar i stora grupper, kombinerat med ett stort inslag av självstudier. Om man jämför med annan kostnadskrävande specialutbildning, som läkarutbildning eller operautbildning, är inte FHS kostnader anmärkningsvärt höga.

FHS utbildning kan eventuellt jämföras med annan chefsutbildning på akademisk nivå. Ett exempel är Master of Business Administration, MBA, som är en utbildning som på många håll inriktas på blivande chefer i näringslivet. I följande exempel jämförs stabsprogrammet med MBA-utbildning som ges vid Uppsala universitet.

---

<sup>1</sup> HSV årsrapport ekonomi.

Tabell 8.1.

	<i>FHS stabsprogram</i>	<i>MBA-utbildning vid UU</i>
Kostnad	275 000 (exkl. moms)	270 000 (exkl. moms)
Innehåll	Cirka 100 kursdagar samt övningar. Ingen utlandsresa.	60 kursdagar med lärare och gästföreläsare, tre utlandsresor
Längd	40 veckor under 1 år	c:a 40 veckor under 2 år

Vid en sådan jämförelse framstår FHS kostnader som mer rimliga. En slutsats kan vara att FHS kan producera "chefsutbildning" på ungefär samma kostnadsnivå som svenska universitet.

Utredningens slutsats av ovan redovisade jämförelser är att FHS stabsutbildning – i kostnader räknat – är jämförbar med universitetens chefsutbildningar. Däremot framstår chefs- och fackutbildningarna som dyra och svåra att jämföra med annan motsvarande utbildning. Utredningen vill dock understryka det vanskliga i att göra sådana jämförelser och att dra säkra slutsatser av dem.

Det finns ett antal anledningar till att varför chefsutbildningen är dubbelt så dyr som stabsutbildningen, nämligen:

- Innehållet i utbildningen är mer kvalificerat och därmed dyrare att producera (lärarkrafter, förberedelser m.m.).
- Färre deltagare och mindre gruppstorlekar ger högre kostnader per helårsprestation.
- Mer lärarledd utbildning och mindre självstudier.
- Mer individuell handledning som kräver personella resurser.
- Fler resor, spel och övningar som kräver förberedelser av lärare.

#### *Avvägning mellan kvalitet och kostnader görs av beställare av utbildning*

Utredningen vill lyfta fram att det finns möjligheter att minska kostnaderna genom att minska på de ovan nämnda kostnadsdrivande delarna. Den avvägning som skall göras mellan kvalitet och kostnader skall göras av beställaren. Tills nu har FM:s fokus, som chefer på FHS har upplevt det, varit på att öka kvaliteten i utbildningen för att få kompetenta chefer som kan arbeta internationellt och delta i förnyelsen av försvaret. Det synes dock rimligt att anta att kostnadssidan kommer att stå mer i fokus i framtiden när ytterligare besparingar skall genomföras i vart fall inom

den militära delen av totalförsvaret. Som beställare av utbildning måste FM mer väga kvalitet och innehåll mot kostnader och nytta. Denna avvägning kräver god insyn i vad det är i utbildningskraven som kostar pengar och det kräver en god uppföljning av vilken nytta officerarna har av den utbildning som de fått.

*Åtgärder för att minska kostnaderna för främst de militära programmen*

Inom FHS har analyser gjorts hur man skulle kunna minska kostnaderna för den militära programutbildningen, men eventuella åtgärder måste först diskuteras med uppdragsgivaren. Invändningar kan alltid resas mot förslag som syftar till att sänka kostnaderna, men ibland måste åtgärder ändå vidtas.

Utredningen vill lyfta fram några förslag, varav flera inte har varit föremål för överväganden inom FHS.

- Merparten av utbildningen bedrivs som heltidsstudier. Detta leder till ett produktionsbortfall och kostnader för inskolning av ersättare m.m. I näringslivet är det vanligt att den högre chefsutbildningen går på ungefär halvfart så att kompetensen stannar kvar i produktionen under utbildningstiden. Vidare är vanligt att en del av inläsningstiden läggs på individens fritid – det finns ju också ett intresse hos individen att meritera sig. Detta kan vara en typ av åtgärder som skulle minska kostnaderna för produktionsbortfall under utbildningstiden.
- Se över individutvecklingen inom stabsutbildningen. De som går vidare till chefsutbildningen bör få samma typ av stöd för individutveckling som i dag.
- Minska antalet lärarledda timmar och utnyttja studerande med särskilda kunskaper för att förbereda och leda vissa lektioner.
- Som beställare av utbildning måste FM mer väga kvalitet och innehåll mot kostnader och nytta. Denna avvägning kräver god insyn i vad det är i utbildningskraven som kostar pengar och det kräver en god uppföljning av vilken nytta officerarna har av den utbildning som de fått. En uppföljning bör ske efter några år för att klargöra vad i utbildningen som de tidigare studerandena mest och minst haft nytta av i sin fortsatta yrkesverksamhet. Denna utvärdering bör göras av en från FM och FHS oberoende

part, så att en kritisk granskning kan ske både av om utbildningsbeställningen varit relevant och utbildningsgenomförandet adekvat.

- FHS offerter bör utformas med flera alternativa kostandsnivåer, t.ex. en kostnadsnivå som motsvarar föregående år och ett alternativ som innebär en minskning med 5–10 %. Detta bör skärpa analysen av hur olika moment i utbildningen kan utföras.
- En annan fråga är om processen för att forma utbildningsinnehållet är bra utformad. De lite allmänna och högtravande formuleringarna i de styrdokument som FM tar fram kräver många preciseringar och konkretiseringar innan det går att fastställa en utbildningsplan. En analys kan göras först när ett mer detaljerat förslag finns. Skall t.ex. utbildning i situationer med gisslantagan och förhandlingar finnas med – och skall alla tränas i detta eller skall vissa specialister finnas? Det är en av många frågor som kan diskuteras när en konkret plan finns. Det kan finnas skäl att tro att nuvarande planeringssystem, dvs. med en nedbrytning av höga mål till offerter, kursplaner, timplaner, litteraturlistor m.m. inte alltid ger det bästa resultatet. Man måste utgå från ett konkret förslag och diskutera behov av förändringar utifrån detta. Risken finns också att ett system med många högt satta mål leder till en alltför bred utbildning som inte ger tillräckliga yrkeskunskaper för den vardag som officeren möter i sitt fortsatta arbetsliv.

Fram tills nyligen har förutsättningarna för verksamheten varit att utbildningen skall vara just 40 veckor (stabsutbildning) och 80 veckor (chefsutbildning), vilket medfört att det har saknats flexibilitet i utbildningsverksamheten. Utbildningsbehoven och målen som anges av ÖB för utbildningen och kvalitetskraven som FM ställer på genomförandet kommer med stor sannolikhet att kunna tillgodoses av FHS i framtiden på ett bättre sätt med ändringarna i den nya officersförordningen.

### 8.2.2 Forskning

Utredningen finner att om nuvarande ökning av forskningsvolymen fortsätter i samma takt kan detta verksamhetsområdet komma att utgöra merparten av FHS verksamhet. Utifrån ett total-



försvarsperspektiv kan det vara rimligt att totalförsvarets verksamhet bygger på kunskaper som har prövats i vetenskapliga processer. Det kan också vara rimligt att forskningsbehoven runt kriser och säkerhetspolitik ökar i takt med Sveriges ambitioner att medverka i internationella insatser. Om FHS huvuduppgift skall förändras från utbildning till forskning så är det dock ytterst en för regeringen att ta ställning till.

Varje forskningsuppdrag är unikt och det är svårt att göra en samlad bedömning av vilken nytta totalförsvaret har av FHS forskningsresultat totalt sett. Varje uppdrag har dock en beställare som ansett att det är värt pengarna för att studera en viss problematik. Vill man granska vilken nytta FHS gör inom forskningsområdet måste man granska beställarnas behov av kunskaper med hänsyn till de krav som regeringen ställer på beställarnas verksamhet.

Det är rimligt att anta att svenska försvarssektorn behöver ha en forskning på områden som är specifik för svenska förhållanden – få utländska forskare kan förväntas intressera sig för detta. Merparten av all forskning om försvar, kriser, teknik eller annat kommer emellertid att bedrivas i andra länder. Huvuddelen av de svenska forskningsresurserna måste rimligen reserveras för att följa kunskapsläget internationellt och förmedla denna kunskap till beslutsfattare i Sverige. Det finns en risk att forskarnas intresse av egen forskning går ut över bevakningen av andras forskning. Ett stort ansvar vilar också på beställarna att beställa ”rätt” forskning när de svenska forskningsresurserna är begränsade.

För att få tillgång till de internationella nätverk som finns om försvarsrelaterad forskning så måste Sverige ha en egen forskning av god kvalitet ”att bidra med”. Detta talar för att forskningen bör bedrivas med den omfattning och kvalitet att den väcker internationellt intresse.

Utredningen anser att omfattningen och inriktningen av FHS forskning måste prövas av myndigheten själv. Mycket av verksamheten styrs av FoT-programmen där övergripande inriktning sker och prioriteringar görs. Ur ett myndighetsperspektiv måste dock strategiska överväganden ske om vilka uppdrag man tar på sig, vilken kompetens man skall ha och vilken omfattning av verksamheten som kan hanteras på ett effektivt sätt.

Till bilden hör också att ca en tredjedel av det som i dag betecknas som forskning är stödverksamhet av typ studier, deltagande i arbetsgrupper m.m. Utredningen anser därför att det är rimligt att FHS utvecklar en tydlig policy för vilka uppdrag man skall ta och

att det av en sådan policy framgår att det bör finnas krav på unik kompetens eller vetenskaplig höjd på de uppdrag man åtar sig. Enligt FHS pågår i dagsläget ett arbete med att ta fram en policy för forskning.

### *Hur forskningen stödjer utbildningen*

Ansvar för att forskningen inriktas så att den stödjer utbildningsverksamheten ligger i första hand på uppdragsgivarna. Regeringen har i regleringsbrevet för FHS angett att forskningen "skall knytas till utbildningen i syfte att säkra den vetenskapliga grunden". Bestämmelsen är dock inte så precist utformad att FHS är förhindrad att bedriva även sådan forskning som inte kan knytas till utbildningen.

När det gäller forskarledd undervisning bör risken vara ganska liten för att utbildningen inte tar upp intressanta forskningsresultat som producerats av FHS. Risken är kanske större att utländska forskningsresultat inte uppmärksammas på samma sätt, vilket kan motverkas av t.ex. att flera utländska forskare inbjuds att delta i undervisning. När det gäller utbildning där lärarna är militärer finns en risk för att relevant forskning inte återges i utbildningen. Denna risk motverkas dock av att kursplaner och litteraturlistor är fastlagda av vetenskapliga instanser inom FHS.

Det finns emellertid ett mer principiellt problem med forskningens anknytning till utbildningen. Det som är specifikt för FHS är att FHS har uppdragsforskning och uppdragsutbildning och att FHS har ett starkt beroende till sina uppdragsgivare avseende innehåll i både utbildning och forskning. FHS kan alltså inte själv ansvara för att utbildningen tar upp sådana frågor som FHS arbetar med i sin forskning. Ett universitet har betydligt större möjligheter att styra inriktningen av utbildning och forskning så att verksamhetsgrenarna gynnar varandra.

Forskningen kommer till nytta i utbildningen på två sätt. Forskningen producerar kunskap som kan förmedlas vidare i den utbildning som FHS anordnar. Forskarna kan användas som lärare som förmedlar egen och andras forskningsresultat – samt ett vetenskapligt tänkande – till de studerande. Möjligheten att använda kvalificerade akademiker som lärare är av stor betydelse för att kunna förmedla en aktuell internationell kunskapsproduktion.

I vilken utsträckning som FHS egna forskningsresultat används i utbildningen beror på vilka forskningsuppdrag som beställarna lämnar och vilket utbildningsinnehåll som uppdragsgivarna beställer. FHS kan t.ex. inte lägga in utbildningsblock i en utbildning bara därför att FHS har en egen specialkunskap på området eller nyligen tagit fram en forskningsrapport.

Vad gäller officersutbildningen så är det FM som är beställare av både utbildning och forskning och då finns möjligheter för beställaren att lägga sin beställning så att forskningsresultaten också förmedlas i utbildningen. Detsamma gäller totalförsvarsutbildningen där KBM har samma roll. När det gäller t.ex. utbildning i statskunskap, mediekunskap m.m. finns möjligheter för FHS att påverka utbildningsinnehållet. Det finns dock utbildning där FHS egen forskning kommer till ganska begränsad nytta, vilket gäller t.ex. den statliga mastersutbildningen "Strategier för framtidens statsförvaltning". Men i detta fall så samarbetar man med andra parter inom universitets- och högskoleområdet.

## 8.3 Bakgrund

### 8.3.1 Verksamhetens kostnader

Kostnaderna för FHS verksamhet (totalt i löpande priser) sedan starten år 1997 och fram till år 2003 framgår av följande tabell.

Tabell 8.2. FHS totala kostnader (tusen kronor)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Ökn. 97-03
Total kostnad	224 999	265 716	276 251	350 524	372 632	379 848	381 000	69 %
Förändring från föregående år		40 717	10 535	74 273	22 108	7 216	1 152	156 001

Källa: Årsredovisning, resultaträkning. Delårsrapport avseende 2003.

Anm: Utfall för 2003 är preliminär.

Kostnaderna har i löpande priser ökat med närmare 70 %, dvs. motsvarande 156 miljoner kronor. Om kostnaderna enbart ökat i takt med priserna<sup>2</sup> så hade kostnadsökningen varit omkring 24 %, vilket innebär att verksamheten under perioden har expanderat

<sup>2</sup> SCB implicitprisindex som avspeglar kostnadsutvecklingen för statlig konsumtion.

kostnadsmissigt med drygt 45 %. Utvecklingen kan inte förklaras med en ökad utbildningsvolym, eftersom utbildningsvolymen räknat i helårsprestationer är oförändrad. Förklaringen till kostnadsökningarna ligger antagligen i de insatser FHS gjort för att nå acceptans som en högskola. Detta har medfört ökade insatser både avseende forskningsinsatser och undervisningskvalitet.

### Fördelning på kostnadslag

En översiktlig fördelning på kostnadslag visar vilka kostnader som har ökat under perioden.

Tabell 8.3. Verksamhetens kostnader (tusentals kronor) fördelat på kostnadslag

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Ökning 97-03
Personalkostnader	143 440	144 466	154 643	196 041	200 504	200 228	209 700	46 %
Lokalkostnader	28 386	29 543	28 861	30 334	35 390	43 928	44 000	55 %
Driftskostnader	64 292	81 465	82 276	112 031	126 985	127 679	122 000	90 %
Finansiella kostnader		1 195	1 058	1 486	1 462	2 056	1 500	26 %
Avskrivningar/nedskrivningar	8 881	9 047	9 413	10 632	8 291	5 957	3 800	-57 %
<b>Summa</b>	<b>244 999</b>	<b>265 716</b>	<b>276 251</b>	<b>350 524</b>	<b>372 632</b>	<b>379 848</b>	<b>381 000</b>	<b>56%</b>

Källa: Årsredovisningar samt delårsrapport avseende 2003.

Anm. Finansiella kostnader ingick ej i verksamhetens kostnader år 1997.

Anm. Utfall 2003 är prognos.

Av de totala kostnaderna utgör personalkostnaderna 55 %, lokalkostnaderna 12 % och driftskostnaderna 32 %.

En tung kostnadspost, som också ökat med 90 %, är driftskostnaderna. I driftskostnaderna ingår kostnader för lärare och forskare som inte är anställda på FHS (33 miljoner kronor), konsulter (18,5 miljoner kronor), resor (31 miljoner kronor) och datorer (13 miljoner kronor). Kostnaderna för externa lärare och forskare har ökat från 8,1 miljoner kronor (1998) till 33 miljoner kronor (2002) dvs. en kraftig ökning motsvarande 400 %. Kostnaderna för utrikes resor har ökat från 7,6 miljoner kronor till 13,7 miljoner kronor, dvs. en ökning med 80 %. Att kostnaderna för utrikes resor har

ökat är med stor sannolikhet en konsekvens av internationaliseringen av utbildningsinnehållet, dvs. utbildning för internationella uppdrag kräver samverkan med andra länder både avseende besök, utbyten och samarbeten.

Personalkostnaderna har ökat med 46 % vilket ger en nominell ökning (löpande priser) på ca 66 miljoner kronor mellan 1997 och 2003. Som andel av de totala kostnaderna har personalkostnaderna minskat från 58 % till 55 %. Driftskostnaderna har däremot ökat från 26 % till 32 %.

#### *Fördelning på kostnadsställen*

Kostnaderna fördelar sig på kostnadsställen på följande sätt.

*Tabell 8.4. Verksamhetens kostnader (tusentals kronor) fördelat på kostnadsställen*

<i>Kostnadsställe</i>	<i>2002</i>	<i>Andel av total-kostnaderna</i>
Rektor	4 721	1%
Ledningskansliet	14 718	4%
Förvaltningskontoret	118 886	31%
Krigsvetenskapliga institutionen (KVI)	87 365	23%
Institutionen för militärteknik (MTI)	30 914	8%
Institutionen för ledarskap och management (ILM)	60 204	16%
Institutionen för säkerhet och strategi (ISS)	52 694	14%
Institutet för Högre Totalförvarsutbildning (IHT)	11 746	3%
Summa	381 249	

*Källa:* Försvarshögskolan, internredovisning.

*Anm. 1:* Beloppet avser enhetens egna kostnader samt programkostnader.

*Anm. 2:* Summabeloppet ej avstämt.

De gemensamma kostnaderna ledning, administration m.m. motsvarar ca 36 % av de totala resurserna. Därtill kommer administrativa resurser på varje institution.

*Fördelning på verksamhetsområden*

Kostnadernas fördelning på verksamhetsgrenar framgår av tabellen nedan. Under perioden har indelning i verksamhetsgrenar förändrats. För att få jämförbarhet har en bearbetning gjorts<sup>3</sup>.

Tabell 8.5. Kostnader fördelat på verksamhetsgrenarna (tusentals kronor)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Förändring
<i>Utbildning</i>							
Militär utbildning	175 599	196 905	214 625	271 188	209 086	181 197	3 %
Civil utbildning	12 895	10 519	13 017	15 816	26 883	37 063	187 %
<i>Summa utbildning</i>	<i>188 494</i>	<i>207 424</i>	<i>227 642</i>	<i>287 004</i>	<i>235 969</i>	<i>218 260</i>	<i>16 %</i>
Forskning och stöd	56 505	58 292	49 089	64 081	134 005	161 603	186 %
Totalt	244 999	265 716	276 731	351 085	369 974	379 863	55 %

Källa: Försvarshögskolan bearbetat av Statskontoret.

Som framgår av tabellen ovan så har den militära utbildningen i stort sett samma kostnader år 2002 som 1997. Under samma period har den militära utbildningsvolymen minskat med ca 13 %, räknat i helårsprestationer.

Vad gäller den civila utbildningen så utgör den högre totalförsvarsutbildningen (som drivs av IHT och beställs av KBM och FM) en mindre del, dvs. den svarar år 2002 för cirka en tredjedel av den civila utbildningen (ca 12 miljoner kronor). Denna verksamhet kostade lika mycket år 1997, vilket i reala kostnader räknat innebär en viss minskning av kostnaderna.

I övrigt har FHS kostnader för totalförsvarsanpassad civil utbildning nästan tredubblats under perioden. Som civil utbildning räknas de program som drivs av ISS, dvs. statskunskap med inriktning krishantering och internationell samverkan, historia med militärhistorisk inriktning, folkrätt, säkerhetspolitik och strategier för

<sup>3</sup> I militär utbildning ingår det som nu kallas stabs-, chefs- och fackprogram men som tidigare kallades militär chefs- och specialistutbildning. I det som nedan anges som civil utbildning ingår det som nu kallas högre chefsutbildning för försvaret och civil chefs- och specialistutbildning, men som tidigare kallades högre totalförsvarsutbildning och kurser. I forskning ingår såväl forskning som stöd och utveckling.

framtidens statsförvaltning. I denna utbildning deltar såväl officerare som civila inom och utom försvaret. En stor del av denna utbildning är helt ny, t.ex. statskunskap med inriktning mot krishantering. Det är det breddade behovet av utbildning för internationella uppdrag som ligger bakom denna utbildning.

Den största förklaringen till de ökade kostnaderna är dock att forskning, studier och stödinsatser till uppdragsgivare har ökat. Forskningen har nära tredubblats och forskningskostnaderna har ökat med ca 105 miljoner kronor. Utvecklingen kan troligen förklaras med att FHS ambitioner att fylla de krav som ställs på forskning för att bli godkänd som en högskola med examensrätt. Men nästan all forskning är beställd av antingen FM, FOI, KBM eller Forsvarsdepartementet. Dessa beställare måste ha känt ett ökat behov av kunskapsför djupning i samband med den omställning som totalförsvaret nu genomgår.

### 8.3.2 Verksamhetens intäkter

#### *Intäkter fördelat på intäktslag*

FHS verksamhet finansieras i huvudsak av avgifter, dvs. motsvarande 91 %. Ett förvaltningsanslag finns för finansiering av den vetenskapliga grunden i forskningen, uppdragsforskning för regeringens behov och vissa internationella uppdrag. FHS har också intäkter från andra myndigheter och finansiella intäkter. Intäkterna har under FHS sex första år ökat med 60 %, dvs. omkring 10 % om året. Det är i första hand avgifterna från kunderna som ökat (63 %) medan intäkterna från anslaget har ökat med 34 %. I fasta priser räknat har anslaget ökat med ca 10 % per år<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Jämförelse mot SCB:s implicitprisindex, dvs. ej mot pris- och löneomräkningen i Regeringskansliet.

Tabell 8.6. Verksamhetens intäkter (tusentals kronor) fördelat på intäktslag

Intäktslag	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Ökning 97-03
Anslag	24 439	30 325	23 982	27 464	31 596	32 355	32 641	34%
Avgifter	218 713	241 021	266 859	316 202	346 017	348 042	356 000	63%
Övrigt	964	700	216	2 905	253	1 438	900	-7%
Summa	244 116	272 046	291 057	346 571	377 866	381 835	389 541	60 %

Källa: Årsredovisningar samt delårsrapport avseende 2003.

Anm. Finansiella intäkter inräknat i Övrigt för år 1997.

Anm. Utfall 2003 är prognos.

### Finansieringskällor

Finansieringskällorna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.7. Finansieringskällor

Kund	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Andel 2002
Departement (anslag)	24 883	30 765	23 982	29 968	31 596	32 355	8%
FM högkvarteret	180 415	214 343	231 273	267 219	282 226	273 070	72%
FM, förband m.m.	13 110	15 907	17 633	16 895	12 590	17 551	5%
Försvarsmyndigheter	5 811	4 710	11 042	21 427	30 514	24 625	6%
Övriga statliga myndigheter	9 065	2 522	6 243	7 280	14 350	17 828	5%
Övriga kunder	10 018	3 799	884	3 769	7 490	15 882	4%
Summa	243 302	272 046	291 057	346 558	378 766	381 311	

Källa: FHS intern redovisning.

Totalt sett (löpande priser) har alla finansiärer ökat sina beställningar till FHS. Den relativa fördelningen mellan finansieringskällorna har varit relativt stabil. Intäkterna från anslaget och Högkvarteret har dock minskat något (4 % relativt totala intäkter) och försvarsmyndigheter och övriga myndigheter har ökat, dvs. 5 %.

I gruppen förband m.m. finns ett par större uppdragsgivare, bl.a. Upplands regemente (6,5 miljoner kronor). Bland försvarsmyndigheterna finns FMV (18,1 miljoner kronor), SWEDINT (1 miljon



kronor) och Armétaktiskt kommando (0,7 miljoner kronor). I gruppen övriga statliga myndigheter finns bl.a. KBM (18 miljoner kronor), Utrikesdepartementet (5 miljoner kronor), SIDA (1,6 miljoner kronor) och Statens kvalitets- och kompetensråd (1,7 miljoner kronor). Bland övriga uppdragsgivare finns Nordiska ministerrådet (1,9 miljoner kronor) och Svenskt militärhistoriskt bibliotek (0,6 miljoner kronor). Det finns också ett EU-bidrag på cirka 1 miljon kronor.

### 8.3.3 Verksamhetens resultat

Verksamheten har samtliga år utom år 1997 och 2002 gett ett överskott, dvs. intäkterna har varit större än kostnaderna.

Tabell 8.8. Verksamhetens resultat (intäkter-kostnader i tusentals kronor)

Intäktslag	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Över- eller underskott (-)	-1 697	6 330	14 806	-3 953	5 234	1 987	8 541

Källa: Årsredovisningar samt delårsrapport avseende 2003.

Anm. Utfall 2003 är prognos.

Inom FHS fördelade sig resultatet på följande sätt år 2002.

Tabell 8.9. Vissa verksamheters resultat år 2002

Verksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat
Stabsprogrammet	59 046	59 656	-610
Chefsprogrammet	102 792	101 068	1 724
Fackprogrammet	21 193	20 473	720
Högre totalförvarsutbildning och övriga kurser	40 391	37 063	3 328
Utbildning totalt	223 422	218 260	5 162
Forskning anslag	32 355	31 890	465
Forskning avgift	126 058	129 713	-3 655
Forskning totalt	158 413	161 603	-3 190
Summa	381 835	379 863	1 972

Källa: Försvarshögskolan, internredovisning.

För år 2002 har utbildningsverksamheten gett ett mindre överskott medan forskningsverksamheten har gått med ett mindre underskott.

#### *Avgifternas storlek*

Enligt Försvarshögskolans instruktion framgår att skolan själv bestämmer hur höga avgifter skolan vill ta ut. Av avgiftsförordningen (1992:191) följer dock att skolan inte får ta ut så höga avgifter att skolan går med vinst. Skolans ekonomiska mål är därför att avgifterna ska motsvara skolans kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt avgiftsförordningen (1992:191) ska avgiftsbelagda myndigheter varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut. Genom avgiftssamråden ska ESV bl.a. kontrollera att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som regeringen beslutat för verksamheten.

### 8.3.4 Produktivitet i utbildningsverksamheten

FHS mäter produktiviteten inom verksamhetsgrenen utbildning genom att beräkna kostnaden per helårsprestation. En helårsprestation (HP) motsvarar 40 studieveckor med godkänt resultat. De totala kostnaderna för utbildningsverksamheten (inkl. pålägg för gemensamma kostnader m.m.) fördelas på antalet helårsprestationer.

Tabell 8.10. Helårsprestationer och kostnader (tusentals kronor)

<i>Prestation</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Ökning 97–02</i>
Antal HP	573	592	569	536	562	573	0%
Kostnad per HP	271	308	308	383	420	381	41%

Källa: Årsredovisningar.

Utbildningsvolymen har legat på en relativt konstant nivå årligen sedan FHS bildades, dvs. i helårsprestationer omkring 570 HP. Däremot har kostnaderna, räknat i löpande priser, ökat med 41 %, dvs. från ca 300 000 kronor per HP till ca 400 000 kronor per HP.

Omkring hälften av denna ökning kan förklaras med prisökningar, medan resterande 20 % kan i princip förklaras antingen av att produktiviteten minskat eller att kvaliteten ökat. Enligt FHS har det förekommit en kvalitetsökning, bl.a. genom att innehållet breddats och en högre lärarnivå i vissa ämnen.

Den kraftiga kostnadsökningen år 2000 kan förklaras med att elevantalet sjönk detta år. När elevantalet återigen ökade år 2001 så sjönk emellertid inte kostnaden per HP. Först år 2002 minskade kostnaderna något.

Kostnaderna per helårsprestation varierar dock kraftigt vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.10. Kostnader för olika utbildningar (per helårsprestation i tusentals kronor)

Utbildning	2001	2002	Förändring 01-02
Stabsprogrammet	302	275	-8,9%
Chefsprogrammet	559	549	-1,8%
Fackprogrammet	1 024	656	-35,9%
Högre totalförsvarsutbildning och kurser	248	264	6,5%
Utbildning totalt	420	381	-9,3%

Källa: FHS internredovisning.

En helårsprestation i fackprogrammet kostar mer än dubbelt så mycket som en helårsprestation i stabsprogrammet. År 2001 var dessutom kostnaden för fackutbildningen särskilt hög eftersom elevantalet sjönk detta år och kostnaderna måste slås ut på färre deltagare. Kostnaderna för den militära utbildningen har sjunkit det senaste året medan kostnaderna per helårsprestation för högre totalförsvarsutbildning och fristående kurser har ökat något.

Per studievecka är kurskostnaden för en elev mellan 7 000–13 000 kronor. I denna kostnad ligger vanligen också kostnader för bärbara datorer och resor. En mindre del av studietiden är självstudier och kostnaden per ”aktiv undervisningsvecka” högre. FM:s kostnader för löner och traktamenten per studievecka uppgår till ungefär samma belopp som kurskostnaden (7 000–10 000 kr). Den sammanlagda kostnaden för en kursvecka är därmed ca 14 000–24 000 kronor per studerande.

En högre officer har troligen erhållit 7–8 års utbildning, om man inräknar all utbildning från värnplikten och framåt. Det är svårt att hitta en annan yrkesgrupp med lika lång skolutbildning i yrket.

### 8.3.5 Produktivitet i forskningsverksamheten

Det saknas nyckeltal för att följa produktivitet i forskningsverksamhet och att redovisa produktivitet inom forskningsverksamhet är svårare. Orsaken till detta är verksamhetens stora bredd samt den stora variationen mellan olika forskningsprojekt, i princip är varje forskningsprojekt unikt.

#### *Prestationer*

Forskningens resultat kan redovisas kvantitativt enligt tabellen nedan i olika slags prestationer, sammanlagt 166 stycken. Forskare vid FHS producerar ca 120 skriftliga rapporter per år, exklusive konferensbidrag. Flertalet forskare delar sin tid mellan forskning och undervisning och i regel skall minst 20 % av tiden avse undervisning. Ett antagande kan vara att det rör sig om ca 100 personer per år som forskar. Varje person/år genererar då ca en rapport, bok, avhandling eller vetenskaplig artikel per år.

Tabell 8.11. Prestationer inom forskningsområdet år 2002

<i>Finansieringsform</i>	<i>Bok</i>	<i>Vetenskaplig rapport</i>	<i>Konferensbidrag</i>	<i>Avhandling</i>	<i>Artikel i vetenskaplig tidskrift</i>
Anslag	21	34	17	1	23
Avgift	4	30	24	3	9
Totalt	25	64	41	4	32

Källa: FHS årsredovisning för år 2002.

#### *Kostnader för forskning*

Som nämnts i tidigare avsnitt uppgår kostnaderna för verksamhetsgrenen forskning för 2002 till 161 miljoner kronor, som motsvarar ca 40 % av de totala kostnaderna året. Huvuddelen av verksamheten har beställts av FM.

Finansieringen av forskningen sker främst genom

- Försvarsdepartementet (anslag för vetenskaplig grund och regeringens behov),
- FM (FoT-program avseende ledning, ledarskap, psykologiska operationer och urval),
- KBM (krishantering och folkrätt).

Forskningsverksamheten har expanderat kraftigt sedan FHS bildades, vilket tydliggörs av tabellen nedan.

Tabell 8.12. Kostnader för forskning (tusen kronor)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Förändring
Total kostnad	56 505	58 292	49 089	129 830	134 005	161 603	186 %
Total intäkt	53 040	53 507	50 564	123 088	134 988	158 413	199 %
– varav avgifter	38 265	31 541	26 102	93 107	103 392	126 058	229 %
– varav anslag	14 775	21 966	24 462	29 981	31 596	32 355	119 %
Resultat	-3 465	-4 785	1 475	-6 742	983	-3 190	

Källa: Försvarshögskolan.

Som framgår ovan har kostnaderna för forskning, utveckling och stöd nästan tredubblats under de senaste åren. Kostnaderna uppgick år 2002 till närmare 162 miljoner kronor, varav ca 70 miljoner kronor avsåg kostnader för utveckling och stöd. Av uppdragsintäkterna avser ca 0,5 miljoner kronor avser intäkter från utomstatliga kunder. För forskningsprojekten gäller principen om full kostnads-täckning för varje enskilt uppdrag.

Anledningen till att kostnaderna har ökat så kraftigt är att FM har ökat sina beställningar och anslaget till FHS nästan har fördubblats i reala termer. En förklaring kan vara att omställningen av försvaret från ett invasionsförsvar till att hantera kriser och genomföra internationella insatser i allt större utsträckning har medfört ett nytt behov av kunskap som FHS kan tillgodose.

FHS:s uppfattning<sup>5</sup> är att kostnaderna och produktiviteten inom forskningen har ökat under 2002. Bl.a. har volymen av producerad skriftlig dokumentation ökat och egenproducerat forskningsmaterial används i ökad utsträckning i undervisningen. Forsknings-

<sup>5</sup> FHS årsredovisning år 2002.

volymer har, i kostnader räknat, ökat från 56 miljoner kronor (1997) till 161 miljoner kronor (2002). Forskningsverksamheten utgör därmed ca 42 % av FHS totala verksamhet, i kostnader räknat.

Det har framkommit under utredningen att det inte är mer renodlad grundforskning som efterfrågas, utan uppdragsforskning för ett visst behov, utvecklingsinsatser, stöd till FM i olika processer m.m. I dag kan inte FHS helt tillgodose den ökade efterfrågan som finns, av resursskäl eller av kompetensskäl.

## 9 Utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av Försvvarshögskolans kompetens och forskning

### 9.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att

- regeringen (Försvvarsdepartementet) gör en extern utvärdering av nyttan och användningen av beställd forskning för regeringens behov,
- kunskapen om utbildningarnas värde stärks genom att ett stringent betygssystem införs vid FHS,
- externt genomförda användarutvärderingar görs i större utsträckning än tidigare,
- de befintliga systemen för deltagarutvärdering utvecklas genom bättre enkätmetodik och användbara sammanställningar av informationen,
- utvärderingen av forskningen bör stärkas genom externa granskningar av vetenskaplig kvalitet och av användningen, på samma sätt som i andra delar av högskolevärlden,
- FHS och beställarna av forskning gemensamt vidtar åtgärder för att förbättra spridningen av forskningsresultaten.

### 9.2 Utredningens överväganden

Utredningen har till uppgift enligt direktiven att utvärdera uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning som FHS tillför dem. Utredningen skall även bedöma hur FHS:s forskning sprids till andra relevanta aktörer, främst inom totalförsvaret. För att fullgöra dessa uppgifter har utredningen uppdragit åt en extern konsult att göra en utvärdering av uppdragsgivarnas egen utvärdering av dels utbildningen vid FHS,

dels forskningen vid FHS. Konsulten har tillsammans med utredningen också genom en enkät inhämtat användarnas syn på forskningen och hur den sprids. Konsultens rapport finns i bilaga 4. Hans sammanfattande slutsatser redovisas nedan i avsnitt 9.3.

### 9.2.1 Utbildning

För att bilda sig en uppfattning om de olika utvärderingarna som FM gör av beställda utbildningar beställde utredningen en utvärdering av en extern konsult. Den i sin helhet bilagda konsultrapporten lyfter fram ett antal kvalitetskriterier för att försöka bedöma om utvärdering är bra eller inte, nämligen:

- Användbarhet,
- Tillförlitlighet,
- Etik,
- Genomförbarhet.

Utredningen finner, i likhet med konsultrapporten, att utvärderingar av utbildningarna är användbara för FM:s beställningsverksamheten och bör även i fortsättningen vidareutvecklas. Utvärderingarna innebär också en viktig återkoppling för FHS i sin verksamhetsutveckling av utbildningen. Användbarheten bör däremot ställas i relation till genomförbarheten av utvärderingarna, dvs. hur långt bör man gå i sin utvärdering, vilken nivå är lagom? Utredningen finner att en systematisk bedömning och avvägning kan behöva göras av vilken nivå av utvärdering är effektiv och/eller önskvärd. Utredningen finner också att en vidareutveckling av de olika utvärderingsinstrumenten är önskvärd för att öka systematiken och tillförlitligheten i utvärderingarna.

I allmänhet får man den bästa utvärderingen av vad kursdeltagare lärt under en kurs om de kursansvariga lärarna lägger upp ett betygssystem, lärarna tillämpar det och sammanställningarna av betyg används i återrapporteringen till uppdragsgivarna. Men för att sådan information skall vara användbar krävs en tydlig betygsskala. Utredningen anser att FHS bör överväga att för de mera omfattande kurserna införa ett mer nyanserat betygssystem än det som används i dag och som bara innehåller två värden: godkänd och icke godkänd.

Utredningen finner att det verkar som om FM utnyttjar de möjligheter att följa upp utbildningen på plats hos FHS och lagda



beställningar och offerter som finns i det gällande avtalet. Däremot kan det finnas anledning att FM och FHS uppdaterar avtalet.

### 9.2.2 Forskning

Utredningen finner i likhet med konsultrapporten att utvärdering av forskning görs i relativt liten omfattning, vilket innebär att en bedömning begränsas till att se om forskningen är tillförlitlig eller användbar.

Frågan är om den utvärdering som uppdragsgivarna gör av forskningen vid FHS är bra utvärdering. Eftersom det är så lite utvärdering som görs blir svaret på frågan att den vare sig är tillförlitlig eller användbar. FHS:s egen kontroll genom disputationer och publicering i vetenskapliga skrifter, och genom det ledarskap professorer och andra forskare utgör, kan ge skolan själv en god bild av kvalitet. Men denna bedömning säger knappast något om kvalitet för de organisationer som beställer forskning och ger ingen specifik kunskap om just de forskningsprojekten.

Kostnaderna är låga men man har å andra sidan ingen effekt att ställa dem i relation till. Enligt uppgift från FM framgår att FHS planerar sin forskning så att den inte skall dubbleras inom olika områden.

Enligt uppgifter från FM definieras ett antal milstolpar inom varje forskningsprojekt inom ramen för FoT-arbetet, dvs. leveranser av forskningsresultat som FM bedömer vara bra eller inte. Om FM bedömer att rapporten innehåller det som är beställt så godkänns leveransen inom 10 dagar och FHS fakturerar för uppdraget. Därefter gör FM betalning av uppdraget.

Enligt konsultrapporten saknar de som ingår i de berörda FoT-grupperna och som beställer forskning, vetenskaplig grundutbildning. Av uppgifter från FM framgår att beställd forskning ofta utgör studier, inte forskning i traditionell betydelse, och att det i dagsläget finns ett gränsdragningsproblem mellan FoT och beställda studier.

Utredningen finner att FM förlitar sig på FHS granskning av forskningsresultaten och att FM kan behöva förstärka sin egen kompetens för att avgöra om forskningsresultaten är av hög kvalitet eller inte.

## 9.3 Bakgrund

### 9.3.1 Utvärdering av utbildning

#### *FM:s utvärdering*

Den av utredningen anlitate konsulten har använt en modell för en heltäckande utvärdering i fyra steg (nivåer) för att bedöma uppdragsgivarnas, i första hand FM, sätt att utvärdera utbildningen vid FHS.

#### *Modell för utvärdering*

- Attitydnivå – deltagarnas åsikter om utbildningen,
- Kunskapsnivå – vad deltagarna har lärt sig, dvs. kunskapsinnehåll,
- Användningsnivå – hur och i vilken utsträckning deltagarna tillämpar vad de lärt sig,
- Organisationsnivå – hur arbetsplatsen, gruppen eller organisationen förändras.

FM får information om deltagarnas åsikter om utbildning (attitydnivå), på tre sätt: kursutvärderingar genom enkät, s.k. syntesvecka och informella kontakter.

Enkät tillställs alla som deltar i utbildning när utbildningen är slutförd. Enkäten tas fram gemensamt av FM och FHS. FM ansvarar för sammanställning och analys av resultaten som visar hur väl man når de beställda övergripande målen för utbildningen. Enkäten innebär en värdering av hur man når de övergripande målen för utbildningen, så som FM fastställt dem i sin beställning av utbildningen. Däremot ger den ingen direkt kunskap om de olika utbildningsmomenten.

Varje utbildningsomgång avslutas med en syntesvecka som ger FM mer detaljerad information om kurserna med utvärderingssamtal. Representanter för FM, bl.a. Utbildningsinspektören, brukar delta. Högkvarteret får också kunskap om deltagarnas attityder genom informella kontakter med deltagarna under pågående utbildning.

Hur bedömer FHS vad kursdeltagarna har lärt sig (kunskapsnivå)? Efter varje delkurs inom en större kurs, framförallt stabsprogrammet och chefsprogrammet, får deltagarna betyg. De får

också betyg efter det att hela kursen har avslutats. Betygsskalan har två värden: godkänd och icke godkänd. De flesta deltagarna får betyget godkänd. Det är mycket ovanligt att någon får icke godkänd som avgångsbetyg. Mindre kurser och kurser som beställts av andra uppdragsgivare än FM är sällan betygsatta.

Ett viktigt inslag i bedömningen av inläring är de observationer som uppdragsgivare gör genom att närvara vid centrala moment i utbildningen. Representanter från Högkvarteret brukar vara närvarande vid de stabsövningar som ingår i stabs- och chefsprogrammen och får då en bild av hur kursdeltagarna tar till sig kunskapsinnehållet i utbildningen.

Frågan om hur och i vilken utsträckning deltagarna tillämpar vad de lärt (användningsnivån) kommer enligt konsultrapporten upp vid de uppföljningssamtal som man håller vid förbanden ett år efter det att kurserna har avslutats. Samtalen protokollförs, undertecknas av förbandschefen och skickas till Högkvarterets utbildningsavdelning. Informationen ställs dock uppenbarligen inte sammanfattande omdöme om användningen av kunskapsinnehållet på en hel kurs.

FM har också ambitionen att följa upp utbildningens effekter på organisationsnivån, dvs. hur utbildningen bidrar till att lösa organisationens uppgifter.

Att utvärdera en utvärdering brukar kallas metautvärdering. Vilka är kriterierna för bra utvärdering av uppdragsgivarnas utvärdering av FHS utbildning? Utredningens utvärderingskonsult har använt de kvalitetskriterier för utvärdering som godkänts av American National Standards Institute. Dessa kriterier är att utvärderingen skall vara användbar, tillförlitlig, etiskt riktig och genomförbar.

Konsulten ställer frågan om FM:s utvärdering lever upp till dessa krav. Han ger följande sammanfattande svar. Utvärderingssystemet har båda starka och svaga sidor. Dess främsta styrka ligger i den nära kopplingen till användningen av utbildningen. Svagheter ligger i tillförlitligheten och utvärderingsmetodikerna. En stor förtjänst är att utvärderingen inte tar mycket resurser i anspråk.

*Samordningsavtal mellan FM och FHS*

Av gällande samordningsavtal mellan FM och FHS framgår att FM skall ha möjlighet att göra olika slags uppföljning, bl.a. av:

- Verksamheten, dvs. FM har rätt att följa utbildningen på plats vid FHS,
- Beställningar, dvs. löpande händelser genom milstolpesrapporter och slutliga rapporter, kvartals- och delårsrapporter för lagda beställningar och offerter, kostnadsuppföljning genom faktureringsprognoser, verksamhetens resultat.

Avtalet reglerar också de ekonomiska relationerna såtillvida att alla betalningar skall kunna hänföras direkt till beställningar och redovisas mot milstolpesrapporter. FHS skall också ansvara för en prisättning enligt ”nollresultat”, dvs. enligt vanliga gällande principer i staten för avgifter, nämligen fullkostnadstäckning.

*KBM:s och andra uppdragsgivares utvärdering*

FHS genomför systematiskt utvärderingar av beställda utbildningar, t.ex. kurs i högre chefsutbildning. I detta fall får KBM en kursutvärdering på attitydnivå från FHS. KBM och FHS ställer samman svaren och får en form av kvalitetsmått för varje kurs. Man har tidsserier och kan göra uppföljningar och analyser som leder till förändringar i kurserna. KBM har också genomfört en extern utvärdering av kurserna. Denna täckte även frågan om utbildningarnas användbarhet.

KBM har ett ramavtal med FHS som avser beställning av utbildning. Det framgår av avtalet vad gäller uppföljning och återrapportering, bl.a. att:

- KBM har rätt att följa utbildningarna på plats vid FHS,
- FHS skall redovisa för aktuell information om läget i varje beställning,
- Parterna träffas för regelbunden uppföljning i form av kvartals- och delårsrapporter, där delresultat, prognoser för ev. leverans- och/eller prisavvikelse, verksamhetsresultat, faktureringsprognoser osv. diskuteras.

FM-Log följer upp på samma sätt som FM i övrigt, dvs. genom kursutvärderingar och utvecklingssamtal. Extern utvärdering tycks inte förekomma.

### 9.3.2 Utvärdering av forskning

Utvärdering av forskning handlar om att bilda sig en uppfattning om forskningen är bra och om den kommer till användning, t.ex. i FHS:s utbildningar eller på annat sätt.

#### *FM:s utvärdering*

FM beställer forskning inom ramen för FoT-arbetet (forskning och teknikutveckling) i huvudsak hos följande myndigheter: Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och FHS. Beställningar av forskning styrs i sin helhet av den totala FoT-planen och strategin för denna. Beställningarna från FHS utgör omkring 35 miljoner kronor inom områden för framförallt ledning, ledarskap och logistik. Detta är en mycket liten del av FM:s årliga beställningar av forskning för drygt en miljard kronor. En utförlig beskrivning av rutinerna kring beställningar och uppföljning finns i den bilagda konsultrapporten.

Uppföljning görs kvartalsvis genom milstolpesrapporter från varje enskild FoT-grupp vilket också innebär att omförhandling av inriktningen av forskningen kan göras löpande. Enligt FM är milstolparna kvalitetssäkrade av FHS innan leverans, dvs. varje enskild forskares resultat granskas av FHS innan återrapportering till FM.

#### *KBM:s och andra uppdragsgivares utvärdering*

Enligt överenskommelse mellan KBM och FHS från januari 2004 framgår att KBM beställer forskning inom CRISMART-projektet där ett ramforskningsprogram skall genomföras avseende krishantering i Europa och skall vara färdigt senast december 2006. En styrgrupp bestående av personal från båda myndigheterna skall sammanträda fyra gånger per år och ansvara för att följa upp arbetet i programmet så att den huvudsakliga inriktningen enligt beslutad programplan följs samt följa upp den ekonomiska budgeten.

KBM får kvartalsrapporter av samma karaktär som FM:s milstolpesrapporter (i stort ett fakturaunderlag). Det finns också referensgrupper som följer forskningen och bedömer kvalitet och användbarhet. Det vetenskapliga rådet kan användas för att bedöma produkterna.

KBM har hittills tillsatt två externa utvärderingar för att bedöma forskning som bedrivits vid FHS. De avsåg den vetenskapliga kvaliteten i två forskningsprogram.

Räddningsverket och Pliktverkets utvärdering av forskning liknar FM:s. Men någon motsvarighet till FoT-grupperna finns inte. I stället har man avtal som reglerar utvärderingen av forskningen. Utvärderingen har inte alltid en fast form eftersom Räddningsverket och Pliktverket har omedelbar kunskap om användningen av forskningen och nära kontakt finns mellan beställare och utförare.

Regeringen (Försvarsdepartementet) gör i dagsläget ingen utvärdering av beställd forskning från FHS.

### 9.3.3 Utvärdering av användningen av FHS forskning

Enligt konsultrapporten görs inte uppföljning av användningen av den beställda forskningen hos FM på ett systematiskt sätt. Utredningen har därför valt att sända ut en enkät till olika användare av forskning hos FHS för att bilda sig en uppfattning om användarnas syn på forskningen. I den bilagda konsultrapporten redovisas metod, urval och frågeställningar i enkäten samt resultatet av den.

Sammanställningen av enkätsvaren visar att kunskapen om forskningens syfte och mål är god i jämförelse med hur det är i andra system av praktiker/forskare. När det gäller frågan om man har tagit del av forskningsresultaten känner de flesta av de tillfrågade till några projekt ganska väl, har hört talas om något annat och känner inte till de övriga.

Av de som svarade tror sig 72 % få minst "viss" användning av forskningsprojektet ROLF – rörlig, operativ ledningsfunktion. Hela 12 % tror att de kommer att ha en viss konkret användning av avhandlingen om Norge i svensk säkerhetspolitik under efterkrigstiden. Ungefär hälften tror sig få någon användning av de övriga tre forskningsprojekten i enkäten.

Utredningen ställde också en öppen fråga om hur användbara forskningsresultaten från FHS är. Några representativa exempel på svar finns redovisade i den bilagds konsultrapporten. Svaren tyder

på engagemang och intresse för forskningen. Många anser att FHS bör bli betydligt bättre på att informera om forskningen men att FM också bör göra mer för att tillgodogöra sig den beställda forskningen.

Det vanligaste sättet att få information om forskningen är genom kollegor och dialog om forskning och utveckling i organisationen. Därefter var föredrag och forskningsrapporter det vanligaste. Påfallande få hade läst om forskningen i fackpress. Mindre än 10 % hade hört talas om forskningsprojekten vid sin utbildning vid FHS. I sin helhet visar svaren att forskningen inte når ut särskilt bra. De som i sina svar säger att de inte alls har fått kännedom om forskningen är alltid i stor majoritet.

Utredningen vill lyfta fram ett antal förslag avseende användbarheten av forskningen som kom fram från enkäten, bl.a. att

- FHS bör systematiskt skicka ut sina forskningsrapporter som FOI gör, för att nå ut bättre med resultaten,
- FHS bör synas mer inom FM:s organisation och informera vid garnisonsbesök,
- Högkvarteret och FHS bör ha bättre och mer frekventa kontakter,
- FHS kan publicera sina resultat i Framsyn, och/eller på sin hemsida med relevanta länkar, diskussioner och presentationer av forskningsresultat kan också presenteras vid seminarier,
- Användarna generellt inte ansåg sig ha tillräckligt med tid att regelbundet följa kunskapsutvecklingen på sitt specifika område,
- Enligt den utskickade enkäten med frågor om forskningen vid FHS visar att de tillfrågade anser att samverkan mellan FHS och andra aktörer inom totalförsvaret kan öka eller förbättras.

#### 9.3.4 Konsultens sammanfattande slutsatser

Konsulten konstaterar att uppdragsgivarna är mycket nöjda med kvaliteten på såväl utbildning som forskning vid FHS. Forskningen når ut. Den enkät som gjorts bland potentiella användare av forskningen visade att en oväntad stor andel kände till, var intresserad av och trodde sig få användning av resultaten.

Konsulten ställde frågan om hur den positiva bilden har formats och vilken roll utvärderingar kan ha i det sammanhanget. Bland

FHS uppdragsgivare kan man särskilja två olika förhållningssätt till utvärdering.

Den ena modellen, som tillämpas framförallt av FM och Pliktverket, bygger på nära kontakter mellan utförare och beställare, personliga besök, intervjuer, enkäter vid kursavslutning m.m. Utvärdering görs ofta med egna resurser och utspritt i tiden. Den avser oftast hela verksamheten.

Den andra modellen, som tillämpas framförallt av KBM och Räddningsverket, bygger på en mer systematiserad och metodologiskt medveten utvärderingsverksamhet, t.ex. med hjälp av vetenskapliga råd och extern utvärderingsexpertis. Utvärderingen sker då oftast genom stickprov.

Den första modellen anses ofta kunna bidra till att utvärderingsresultaten kommer till användning. FM har kunnat omsätta sin utvärdering i beslut om ändringar i kursprogram och förnyelse av forskning. En annan fördel är att kostnaderna är låga. Däremot måste tillförlitligheten bedömas som låg och utvärderingsmetodiken mindre väl utvecklad.

Den andra modellen ger mer tillförlitlig information. Risken med externa system för utvärdering är dock att resultaten inte kommer till användning. De kan också vara dyra.

Båda modellerna har enligt konsulten sina fördelar och nackdelar. Hos var och en av de uppdragsgivande myndigheterna finns inslag av båda modellerna. Det är ju skillnad på hur man utvärderar ett- och tvååriga program jämfört med tredagarskurser och hur man utvärderar forskning med ett tydligt användningsområde jämfört med uppbyggnad av forskarmiljö.

Konsulten föreslår tre åtgärder för att stärka utvärderingen av utbildningen. Den första är att införa ett tillförlitligt och stringent betygssystem. För det andra skulle externa användarutvärderingar kunna bidra till att ge tillförlitlig kunskap om hur, när och varför utbildningens innehåll kommer till nytta. I tredje hand bör enkätmetodiken förbättras och användbara sammanställningar göras av informationen från utvärderingarna.

Utvärderingen av forskning kan enligt konsulten stärkas genom fler externa granskningar av vetenskaplig kvalitet hos och användning av forskningen. Han framhåller att några av uppdragsmyndigheterna har väl avvägda system för utvärdering. Vid andra fungerar informella utvärderingssystem väl med tanke på forskningens omfattning och karaktär.



# 10 Förändringar i Försvarshögskolans omvärld

## 10.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att *FHS*

- gör prognoser för att bilda sig en uppfattning om de framtida utbildningsvolymerna,
- analyserar konsekvenserna för skolans verksamhet av de nyligen beslutade ändringarna i officersförordningen,
- gör en bedömning av hur skolan skall möta en ökad efterfrågan på utbildning och forskning inom områdena fredstida krishantering och civil beredskap.

## 10.2 Utredningens överväganden

FHS verksamhet är av stor betydelse för den pågående förändringen av försvaret. FHS utbildar nya högre officerare som skall leda förändringsarbetet och FHS tar i sin forskning fram ny kunskap som behövs för att klara nya uppgifter.

Utredningens bedömning av behovet av verksamhetsförändringar de närmaste åren är

- färre officerare på långa program kan behöva utbildas, men fler militära och civila specialister kommer att behöva utbildas,
- ökad efterfrågan på civil utbildning för militärt bruk,
- ökad efterfrågan på "militär" utbildning för den fredstida krishanteringens behov,
- större krav på snabbhet och flexibilitet i anpassning av FHS kursutbud,

- fortsatta krav på hög kvalitet men ökade krav på uppföljning och utvärdering.

Skolreformutredningens förslag och de nyligen gjorda ändringarna i officersförordningen kan få stora konsekvenser för FHS utbildningsverksamhet, även om man undantar "akademiseringsfrågan". Hur stora konsekvenserna blir beror dock på hur förslagen genomförs. Om kopplingen mellan stabs/chefsutbildning och befordran tas bort kan utbildningsvolymen komma att variera i högre grad mellan åren än vad som nu är fallet. T.ex. kan ett besparingsprogram för försvaret medföra att den högre utbildningen minskar kraftigt ett år av ekonomiska skäl. Det är också möjligt att utbildningen tidigareläggs för vissa och senareläggs för andra. I några fall kanske man bedömer att utbildningsbehovet för en viss person kan tillgodoses genom FHS kurser eller genom annan utbildning utanför FHS, t.ex. vid ett universitet eller internt inom FM.

Detsamma gäller om det tekniska basåret och fackutbildningen görs om till fristående kurser som kanske beställs och betalas av respektive förband. Volymen kan komma att variera kraftigare från år till år om man tar bort den "block-beställning" av Högkvarteret som hitintills styrt utbildningsvolymen. Efterfrågan på olika typer av kurser kan också komma att variera och här kanske FHS måste "känna av" samtliga förband i stället för att få ett utbildningsuppdrag från högkvarteret

Sammantaget bedömer utredningen att Skolreformutredningens förslag och ändringarna i officersförordningen kommer att ställa stora krav på flexibilitet i utbildningsvolymen och att FHS roll i den högre officersutbildningen förändras. För FHS kan denna utveckling vara positiv om myndigheten kommer att efterfrågas på grund av sin kompetens och beroendet till några få beställare minskar. FHS driver ett målmedvetet arbete med ett internationalisera utbildningen vid skolan. Detta arbete bör fortsätta. Utredningen återkommer till frågan om samverkan med andra länders försvarshögskolor i kapitel 12.

## 10.3 Bakgrund

### 10.3.1 Omvärldsförändringar som påverkar verksamheten

Flertalet västliga försvarsmakter befinner sig i en omställningsprocess, även om det svenska försvaret kanske har krav på sig att göra särskilt stora förändringar avseende kostnader, volym och verksamhet. Årsrapporten från Högkvarterets perspektivplanering<sup>1</sup> innehåller en beskrivning av utvecklingen i västliga försvarsmakter. Utvecklingen kan sammanfattas i följande punkter

- kompetens för väpnad strid skall behållas,
- krav på ökad reaktionsförmåga gör underrättelser viktigare,
- krav på ökad lednings- och beslutsförmåga,
- krav på interoperabilitet (med förband från andra länder),
- ökad försvarsgrenssamordning,
- breddad hotbild inkluderande terrorism,
- satsning på kvalitet framför kvantitet,
- traditionell värnplikt frångås.

Det svenska försvaret befinner sig fortfarande i en stor omställningsprocess som påverkar inriktning, organisation och resurstillgång. Återverkningarna på FHS verksamhet har varit tydliga, framförallt när det gäller innehållet i utbildningen och forskningen, men har samtidigt varit relativt begränsade när det gäller organisation, styrning och resurser. I ett krympande försvar har FHS kunnat expandera sin verksamhet genom att kundernas efterfrågan på kompetensstöd har ökat.

### 10.3.2 Internationella insatser

FM nyttjas i ökad utsträckning som ett verktyg i den internationella krishantering. Försvarsberedningen gör exempelvis bedömningen att

omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser, i Europa och dess närhet men även globalt, över hela konfliktskalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, bör öka.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Årsrapport från perspektivplaneringen 2002–2003; Målbildsriktningar inför Försvarsbeslut 2004 – rapport 7, HKV skr 2003-02-28 bet 23 210:63182, s. 30–31.

<sup>2</sup> Säkrare grannskap – osäker värld, Rapport från Försvarsberedningen, Ds 2003:8, s. 28.

Regeringen har också i en proposition<sup>3</sup> konstaterat att

Sveriges militära verksamhet utomlands är av stor betydelse och den kompetensuppbyggnad och det internationella utbyte som pågår bör fortgå. Dessutom anser regeringen att denna verksamhet bör formaliseras ytterligare gentemot de länder där utbytet är av störst omfattning och betydelse.

Eftersom Sverige är ett land med begränsade resurser kommer vår medverkan i internationella insatser alltid att ske i samverkan med andra länder, ofta NATO-länder. Denna samverkan ställer ökade krav på interoperabilitet.

För FHS innebär detta att utbildning måste ges för att kunna uppträda tillsammans med andra nationers förband och i multinationella staber. Sättet att leda verksamheten behöver oftast anpassas till NATO-standard och stödsystem ordergivning, uppföljning m.m. måste fungera i en internationell miljö. Detta betyder i sin tur att svenska officerare måste ha förståelse för NATO:s planeringsprocess (GOP) och den militärteori som ligger bakom denna och ha en militärteoretisk kunskap på jämbördig nivå med NATO (PFF).

FHS har kommit långt i sin utbildning av officerare som skall delta i internationella operationer. Om Sverige i framtiden kommer att skicka ut mer kvalificerade förband (t.ex. för luftförsvaret m.m.) kommer än högre krav att ställas på ledning och samverkansförmåga.

### 10.3.3 Nationellt försvar

I arbetet inför Försvarsbeslut 2004<sup>4</sup> har HKV sammanfattat några avgörande punkter för förändringsarbetet

- övergången till ett insatsförsvaret tillsammans med teknikutvecklingen kräver färre människor, men med mer kvalificerad och specialiserad kompetens,
- djupare specialistkunskaper kommer att krävas inom områden som inte är unikt militära (ekonomi, teknik, juridik etc.) och som i större utsträckning kan lösas av civil personal,

---

<sup>3</sup> Prop. 1999/2000:30.

<sup>4</sup> Ibid, s. 61–66.

- officerare bör främst nyttjas i befattningar där kompetens för väpnad strid krävs.

I budgetunderlaget för år 2004 anger FM att

- särskilda utbildningsinsatser och förändringar i utbildningen vid ordinarie kurser skall ske för att snabbt öka kompetensen inom områden viktiga för utveckling av ett nätverksbaserat försvar,
- skolsystemet skall säkerställa att personalutbildning i ökad utsträckning kvalitetssäkras och bibehålls på en hög nivå. Genomförd utbildning samt målen för personalutbildning skall kontinuerligt utvärderas och analyseras och ge underlag till årlig revidering,
- kompetensutveckling av yrkesofficerare skall tydligare styras av de faktiska behoven. Yrkesofficerares deltagande i internationell verksamhet skall uppmuntras och ges ökat meritvärde.

#### 10.3.4 Det militära skolväsendets reformering

Skolreformutredningen har lämnat sitt slutbetänkande<sup>5</sup> och utredningens förslag bereds nu av Regeringskansliet. Regeringen beslutade den 1 april 2004 om ändringar i officersförordningen som träder ikraft den 1 juni 2004.

I denna utredning föreslås bl.a. följande som berör FHS utbildning

- de program som i dag bedrivs på FHS, stabsprogrammet och chefsprogrammet föreslås kvarstå som program med i huvudsak den inriktning de har i dag. Kopplingen till befördringsgången (som s.k. nivåhöjande utbildning) bör dock försvinna,
- den tekniska utbildningen för officerare på alla nivåer bör byggas ut och förnyas. De tekniska delarna i chefsprogrammet (det tekniska basåret om 40 poäng) bör brytas ut och läggas som separata kurser och bli en del av det allmänna kursutbudet,
- språkutbildningen bör förstärkas på alla nivåer,
- FHS blir en sektorshögskola med Försvarsdepartementet som huvudman och med anslagsfinansierad utbildning alternativt en civil högskola (särskild inrättning) med uppdragsfinansiering,

---

<sup>5</sup> Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten (SOU 2003:43).

- samarbetet mellan FHS och FM:s skolor, universitet, högskolor och forskningsinstitut intensifieras
- utbildning ”just in time” bör vara en styrande princip och en specialinriktning skall ske tidigt av för vissa befattningar.

### 10.3.5 Totalförsvarets behov och framtida utbildningsvolym

Med ett vidgat perspektiv på försvars-, kris och säkerhetsfrågor följer också en vidgad målgrupp för utbildning i sådana frågor. FHS utbildningsvolym för ”totalförsvarsanpassad” civil utbildning har ökat de senaste åren och fler, kanske framförallt ungdomsstuderande, önskar gå denna utbildning.

Ur ett totalförsvarsperspektiv bör det vara angeläget att försöka ta vara på det intresse som nu finns omkring dessa frågor. Sannolikt fångas detta intresse även upp av universiteten, som kan tänkas erbjuda mer utbildning om säkerhetspolitik, folkrätt m.m., men FHS kan ha skäl att pröva om FHS kunskap bör nå större och nya målgrupper. Mycket talar för att FHS utbildningsvolym kommer att kunna ökas om man kan erbjuda rätt målgrupper rätt utbildning.

Sedan den nya FHS bildades har den totala utbildningsvolymen varit i stort sett konstant på ca 570 helårsstuderande. Utbildningen av officerare har gått ner med ca 60 helårsstuderande samtidigt som utbildning av personer från offentlig förvaltning, näringsliv och det civila samhället har ökat i motsvarande grad.

I framtiden kan detta komma att se annorlunda ut då det har varit en tid då många officerare har fått lämna försvaret och förvånande nog har utbildningen av nya officerare för högre befattningar inte minskat mer än vad den gjort. En förklaring kan vara att många högre officerare har lämnat sina befattningar med några års tidigarelagd pension och ersatts av yngre högre officerare. En annan förklaring kan vara att det behövs fler högre officerare för de internationella uppdragen. En tredje förklaring kan vara en målsättning om en ökad omställning av försvaret genom att ta in fler yngre officerare med mera modern utbildning. Om dessa teorier är korrekta skulle slutsatsen kunna vara att det FM haft att tillgodose ett temporärt ökat utbildningsbehov av nyrekrytering till högre nivåer, en ”puckel”, som kommer att följas av en nedgång när behovet har tillgodosetts och många av de nya högre officerarna är i relativt unga år.

FM har i dag ca 12 000 anställda officerare och 15 000 reservofficerare. Därutöver finns civilt anställda, ca 8 800 personår och värnpliktiga, ca 16 000. Utvecklingen framgår av nedanstående tabell.

Tabell 10.1. Försvarets personal

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Förändr.	%
Officerare	15 778	15 039	14 516	13 491	12 589	12 163	11 960	-3 818	-24%
Reservofficerare	–	–	11 800	–	–	–	15 350	3 550	30%
Civilanställda (åa)	10 697	9 256	8 836	8 500	8 505	8 591	8 783	-1 914	-18%
Värnpliktiga	25 651	24 824	19 066	16 658	16 948	16 216	–	-2 850	-15%

Källa: FM (data taget ur CSS 03-12-15 vad avser Off, Resoff och Civ).

Anm. Antal individer med undantag för civilanställda som räknas i årsarbetskrafter.

Källa: Värnpliktiga är inskrivna resp. år från Pliktverkets statistik.

Antalet officerare har minskat med ca en fjärdedel sedan 1997. Att reservofficerarna blivit fler beror på att de som slutat som aktiva officerare ofta blivit reservofficerare.

I prop.1999/2000:30<sup>6</sup> tog regeringen hänsyn till FM:s beräkningar och bedömningar av att behovet av anställda yrkesofficerare i den föreslagna nya organisationen kunde uppgå till ca 10 000, inklusive officerare på myndigheter utanför FM (400), officerare för internationella insatser (200) och tjänstlediga (500). FM redovisade ett behov av ytterligare ca 1 450 officerare. Personalförsörjningsutredningen fick uppdraget att göra en genomlysning av FM:s behov av yrkesofficerare. Utredningens bedömning var att behovet kunde beräknas till ca 10 550 officerare.

I den senaste budgetpropositionen redovisar regeringen FM:s egen planering som omfattar totalt 11 400 officerare vid utgången av år 2004. Regeringen bedömer dock att den personella omstruktureringen kommer att behöva fortsätta för att nå balans mellan behovet av och tillgången till yrkesofficerare inom olika områden. Enligt uppgifter från Förvarsdepartementet finns ett flertal komplexa faktorer som behöver vägas in vid en beräkning av det framtida utbildningsbehovet, bl.a.: ålder, antalet avgångar under/efter utbildningarna, när kopplingen mellan befordran och utbildning tas bort behövs en ökad flexibilitet i verksamheten m.m.

<sup>6</sup> Sid. 109 f.

För FHS utbildningsverksamhet är antalet officerare totalt inte dimensionerande. Däremot är antalet officerare på nivå 4 och däröver av vikt om man skall försöka bedöma den framtida volymutvecklingen. Utvecklingen för dessa grupper framgår av nedanstående tabell.

Tabell 10.2. Försvarets officerare

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Förändr.	%
Nivå G-3	1 804	1 726	1 680	1 716	1 627	1 545	1 517	-287	-16%
Nivå 4	2 837	2 751	2 702	2 419	2 322	2 327	2 331	-506	-18%
Nivå 5-6	11 137	10 562	10 134	9 356	8 640	8 291	8 112	-3 025	-27%
Summa	15 778	15 039	14 516	13 491	12 589	12 163	11 960	-3 818	-24%

Källa: FM (data taget ur CSS 03-12-15).

Det långsiktiga behovet av officerare på nivå 4 (majorer/örlogskaptener) har uppskattats till ca 2 300 och behovet av officerare på nivå G-3 (generaler, överstar, överstelöjtnanter, majorer) har uppskattats till ca 1 400. Det innebär en det just nu är drygt 100 fler högre officerare än vad det långsiktiga behovet är beräknat till.

En slutsats blir då att den militära programutbildningsvolymen minskar med kanske 50 helårsstuderande de närmsta åren. Samtidigt skulle deltagare i fristående kurser, både militära och civila, öka liksom programutbildningarna inom krishantering.

En försiktig bedömning är därför att FHS utbildningsvolymen totalt sett kan komma att ligga på ungefär nuvarande nivå men andelen militär programutbildning kommer successivt att minska. Om denna bedömning är riktig fortsätter den utveckling som varit sedan 1997, dvs. med en minskad militär programutbildning men en bibehållen total utbildningsvolym.

### 10.3.6 Akademiseringen

En eventuell akademisering av officersutbildningen, som skulle innebära bl.a. att FHS inrättas som universitet/högskola med examensrätt, får stora konsekvenser för skolan. Utredningen har tagit upp denna fråga i kapitel 2 ovan och hänvisar till vad som sägs där.



# 11 Samverkan med myndigheter, universitet och högskolor

## 11.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att *FHS*

- bör utforma en strategisk policy för samarbetet med universitet och högskolor,
- bör erbjuda samarbete om utbildning i krishantering och totalförsvar även med andra universitet och högskolor, dvs. en ökad samverkan,
- bör ta fram tydliga riktlinjer för prissättning, pålägg och kostnadstäckning som skall gälla för samarbete med andra aktörer.

## 11.2 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning är att *FHS* har utvecklat ett gott samarbete med flera universitet och högskolor. Det finns dock skäl att ytterligare utveckla detta samarbete. Utredningen tar i det följande upp några sådana områden där *FHS* själv kan vidta åtgärder.

### 11.2.1 Samarbetspolicy

Samarbetet med andra parter utformas ofta pragmatiskt och kan te sig olika från fall till fall. I stor utsträckning rullar samarbetet vidare, genom förnyade avtal, förlängning av befintliga avtal eller tilläggsöverenskommelser, och inte sällan bygger samarbetet på personliga kontakter. I *FHS*:s fall tycks inte finnas någon uttalad eller dokumenterad policy för hur samarbetet med andra högskolor/myndigheter skall gå till eller utvecklas.

Utredningen föreslår att FHS utformar en strategisk policy för samarbetet med universitet och högskolor. I denna policy bör man ta t.ex. upp frågor som rör krav på avtalsform, vilka samarbeten FHS kan delta i och när sådana särskilda skäl föreligger som kan motivera att FHS kan frångå principen om full kostnadstäckning.

### 11.2.2 Utvecklingsmöjligheter

FHS köper lärar-, utbildnings- och forskningstjänster för mellan 30–40 miljoner per år, enligt väl upparbetade rutiner och nätverk.

Utredningen anser att det föreligger en utvecklingsmöjlighet för FHS avseende inköp av ovan nämnda tjänster. Det förutsätter att FHS kan samla och precisera sitt behov av lärar-, utbildnings- och forskningstjänster genom t.ex. annonsering på sin hemsida eller liknande kanske man kan få större konkurrens och nya intressanta samarbetspartners, nationellt som internationellt, skulle kunna dyka upp. Affärsmöjligheterna kanske också skulle kunna tas bättre tillvara, inte minst i syfte att sänka kostnaderna för FHS uppdragsgivare.

I den interna planeringsprocessen kan FHS ha en mer systematisk prövning av huruvida t.ex. viss utbildning eller viss forskning kan bedrivas med stöd av underleverantörer. Skälen för att själv genomföra utbildning i t.ex. pedagogik eller språk anges t.ex. vara krav på militär anpassning. Det kan ju emellertid finnas möjligheter för andra parter att göra en sådan anpassning av sina tjänster – om kraven tydliggörs och en förfrågan kommer.

### 11.2.3 Undersökning av vad som kan erbjudas andra högskolor

Med tanke på det stora intresset som visas för FHS utbildning bland ungdomsstuderande kan det finnas möjlighet att inleda fler samarbeten med universitet och högskolor. Ur ett totalförsvarsperspektiv anser utredningen inte att det kan vara negativt att många fler personer i samhället har kunskaper och intresse för de frågor som FHS sysslar med. Samarbetet skall naturligtvis styras av de uppdrag som FHS har – att av kommersiella skäl erbjuda utbildning som andra universitet och högskolor erbjuder bör inte vara en uppgift för FHS.

## 11.3 Bakgrund

### 11.3.1 Samverkan enligt regelverket

FHS skall enligt förordning med instruktion samverka med universitet, andra högskolor, FOI samt andra institutioner och myndigheter för att hålla sig underrättad om sådan forskning och annan utveckling som är av betydelse för FHS:s verksamhetsområde.

FHS skall stödja utbildningen vid FM:s skolor och skall verka för att en hög kvalitet nås i skolornas utbildningar och bistå med utvärdering av utbildningarnas kvalitet. FHS skall även verka för att en kvalitetssäkring av utbildningarna vid militärhögskolorna.

Enligt instruktionen skall FHS, i samband med att årsredovisningen lämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), även lämna en redogörelse för fleråriga finansiella åtaganden i samarbetsprojekt med utländska myndigheter.

Ett samarbete mellan två parter måste naturligtvis gynna bägge parter. Utredningens bedömning är att berörda universitet har ett utbyte av verksamheten genom att de t.ex. kan erbjuda sina studeranden att gå specialiserade kvalificerade kurser där även officerare och totalförsvarschefer deltar. Det finns ett stort intresse för sådan utbildning bland de ungdomsstuderande.

### 11.3.2 Områden för samverkan

Samverkan kan ske på flera sätt och på flera områden, nämligen

- studenter vid t.ex. Uppsala universitet går på FHS som en del av sin grundutbildning (t.ex. statskunskap med inriktning på internationell samverkan och krishantering),
- studerande vid FHS går kurser vid t.ex. Uppsala universitet som en del av sin utbildning,
- lärare lånas in och lånas ut (med full kostnadsersättning) mellan FHS och universitet,
- FHS får bedriva poänggivande kurser enligt avtal med universitet och examination sker via tillstånd av universitetet,
- FHS upphandlar utbildning från universitet och högskola som genomförs under FHS huvudmannaskap (t.ex. kursen högskolepedagogik, lärarutbildning),.

- professorer arbetar deltid på ett universitet och deltid på FHS vilket kan vara praktiskt när det gäller examinationer,
- samarbetsavtal med annan part (samarbetsavtal slöts år 2001 med Statens kvalitets- och kompetensråd avseende magisterutbildningar),
- samarbete med utländska universitet, där t.ex. deras professorer svarar för viss forskning vid FHS.

FHS köper tjänster av andra när kompetens eller resurser inte finns i den egna verksamheten. År 2002 köpte FHS utbildningstjänster för ca 13 miljoner kronor och forskartjänster för ca 17 miljoner kronor<sup>1</sup>. Utöver detta köpte FHS lärartjänster för 2,5 miljoner kronor<sup>2</sup>. Sammantaget uppgår kostnaderna för lärare och forskare som inte är anställda på FHS till 33 miljoner kronor för 2002. Dessa kostnader har ökat kraftigt, dvs. från 8,1 miljoner kronor (1998) till 33 miljoner kronor (motsvarande 400 %). Vissa köp av tjänster från enskilda personer kan också ha bokförts som konsultkostnader som år 2002 uppgick till 18,5 miljoner kronor.

En stark ökning har förekommit avseende samarbetet med universitet och högskolor. Vid köp av tjänster från universitet och högskolor så får FHS betala för en overheadkostnad som är ungefär lika stor som FHS egen. I något fall, t.ex. när det gäller köpa av tjänster från UI, kan påslaget för samkostnader m.m. vara lägre än det FHS internt arbetar med.

Motiven för att i ökad utsträckning köpa tjänster har dock inte i första hand varit ekonomiska. Anledningen är, enligt FHS, att man vill tillhandahålla de bästa experterna inom respektive område. Samtidigt undviker FHS att binda upp sig genom anställningar av personer som kanske bara behövs under en del av året.

På vissa områden går det dock inte att köpa tjänster eftersom kompetensen bara finns hos FHS eller inom FM. Möjligheterna att öka volymen köpta tjänster finns därför främst inom de civila programmen, säkerhetspolitik, krishantering m.m.

---

<sup>1</sup> Uppgifter hämtade från balansräkningen konto 5731 och 5711.

<sup>2</sup> Konto 5791.

*Uppdrag till FHS att anordna utbildning*

Den statliga magisterutbildningen "Framtidens statsförvaltning" (40 poäng) har beställts av KKR, samordnas av FHS och genomförs i samarbete med Uppsala universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och det holländska Riksuniversitetet i Leiden. KKR rekryterar de studerande, medan Uppsala universitet examinerar eleverna. Deltagarnas arbetsgivare betalar 65 000 kronor per studerande samt rese- och boendekostnader. Skräddarsydd utbildning i krishantering anordnas av CRISMART på uppdrag av ett antal myndigheter (Länsstyrelsen i Uppsala län, Banverket, Posten, SRV, UD).

*Samarbete om produktion av utbildning*

FHS har ett omfattande och vittförgrenat samarbete med andra utbildningsinstitutioner i produktionen av utbildning. Samarbetet regleras i vissa fall genom formella avtal mellan organisationerna, i andra fall genom avtal på individnivå och ibland av informella uppgörelser. Samverkan är till stor del baserad på etablerade relationer, dvs. man har vidareutvecklat ett samarbete som man bedrivit sedan länge inom olika områden. De avtal som finns på myndighets/institutionsnivå som innebär samverkan i produktionen av utbildning har olika utformning.

*Uppsala universitet*

Det finns ett samarbete mellan Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och FHS där FHS är uppdragsgivare och UU uppdragstagare. Statsvetenskapliga institutionen anordnar utbildning i internationell krishantering för i första hand FHS studeranden. FHS ersätter SI/UU med dels en klumpsumma för studieadministration, dels en summa per poäng och studerande. Även universitetets studenter erbjuds delta i utbildningen men då betalar UU kostnaden för dessa till FHS.

Till ramavtalet finns knuten en "Överenskommelse om tillämpning av ramavtal" mellan parterna, med syftet att "minska risken för missförstånd". I överenskommelsen definieras hur kostnaderna för icke godkända studenter skall hanteras m.m.

TVå heltidskurser om vardera max 35 studerande och en halvfartskurs om max 25 studerande/läsår levereras. UU svarar för kursledning, undervisning, examination, utfärdande av kursintyg samt administration. Hos FHS anställda lärare beräknas medverka i undervisningen till en andel av 50–60 %. Utbildningen genomförs i huvudsak vid FHS i Stockholm. FHS skall ersätta UU för sina insatser avseende: studieadministration/kurs 25 000 kronor samt undervisning 1 000 kronor per poäng och elev.

#### *Stockholms universitet*

I ett annat exempel är FHS är uppdragstagare i utbildningsproduktionen, och får ersättning för sin insats. Militärhistoriska avdelningen (MHA) vid FHS genomför sedan 1992 akademiska kurser i historia med militärhistorisk inriktning i samarbete med Historiska institutionen vid Stockholms universitet. FHS producerar utbildning motsvarande fem helårsprestationer till historiska institutionen, mot ersättning på uppdrag av SU.

Kurserna genomförs på heltid och på fyra nivåer. I detta fall samverkar institutionerna också för att erbjuda en för FHS studenter anpassad utbildning. Ca 20 studenter följer i dagsläget kursen på A-nivån och tre studenter kursen på C-nivån. Det finns två avtal mellan FHS och historiska institutionen, ett som gäller grundutbildningen och ett som gäller forskarutbildningen.

Enligt den gällande uppgörelsen (avtalen skall omförhandlas årsvis) innebär att MHA bedriver av undervisning på A- & C-nivåerna under höstterminen 2003 (med avsikt att bedriva undervisning på B- & D-nivåerna under vårterminen 2004). Ungefär hälften av kurspoängen undervisas vid FHS och ungefär hälften vid historiska institutionen i Frescati. Som ersättning för sina insatser får FHS ett belopp motsvarande fem helårsprestationer av historiska institutionen (= 5 x 20 000 kronor).

Avtalet som gäller forskarutbildningen innebär att FHS kan anta doktorander till institutionens forskarutbildning i historia, förutsatt att FHS ordnar finansiering och står för handledningen. Hitills har två sådana doktorander antagits.

### *Högskolan på Gotland*

Ett tredje exempel är ett uppdrag från Högskolan på Gotland. Avtalet avser "leverans" av 20 poäng i säkerhetspolitik inom ramen för dels Europaprogrammet dels International Business Relations. FHS debiterar Högskolan på Gotland ett belopp på mellan 40 000 och 95 000 kronor för 5 poäng. FHS har medverkat i denna utbildning sedan 2001/02. Avtalet löper till 30 juni 2005.

FHS tillhandahåller lärarkraft efter prislista. Man har inte eftersträvat fullständig kostnadstäckning. På sikt är målsättningen att Högskolan på Gotland övertar en allt större del av ansvaret för utbildningens genomförande.

### *Samarbete på individnivå*

För såväl utbildnings- som forskningssamarbetet finns dessutom flera avtal för enskilda individer. Ett exempel är ämnet Medie- och kommunikationsvetenskap samt kriskommunikation där det finns ett samarbete mellan Örebro universitet och FHS. Detta samarbete är formaliserat på individnivå, genom att en professor är anställd på deltid vid FHS. Vid sidan av detta samarbete är dessutom en doktorand och en forskarassistent knutna till FHS.

Liknande samarbetsavtal finns avseende en professor från Stockholms universitet och en professor från Uppsala universitet som var och en delar sin tid mellan FHS och Stockholms universitet. Ett tredje exempel rör FHS Nationella Centrum för IO-studier. Mellan FHS, Stockholms universitet, University of St. Andrews, och Syracuse University finns ett samarbete som huvudsakligen regleras på individnivå.

Ett fjärde exempel är tjugo analytiker/forskare från Utrikespolitiska Institutet (UI) som "inhyrda" och placerade på FHS. Ett sista exempel är att en docent anställd av FHS handleder studenter/doktorander i Stockholm och Umeå och en annan docent vid FHS som undervisar doktorander vid Stockholms universitet.

### *Informellt samarbete*

I vissa militära kurser deltar civila studenter. Dessa deltar utan krav på fullständig kostnadstäckning. Ett motiv för denna ordning är att man får in ett annat, civilt perspektiv i seminariediskussioner mm.

Det handlar om en slags ”immateriell intäkt” som balanserar den ev. extrakostnaden för ytterligare studenter.

*Samarbete som planeras/diskuteras*

FHS kommer att ”samlokaliseras” med UI i de nya lokalerna. Bl.a. kommer FHS och UI att ha gemensamt bibliotek.



## 12 Försvarshögskolor i andra länder

### 12.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att FHS får i uppdrag att redovisa sitt samarbete med andra länders militärhögskolor och försvarshögskolor samt möjligheterna att utnyttja resurser och kompetens vid sådana skolor.

### 12.2 Utredningens överväganden

Utredningen har enligt direktiven till uppgift att granska FHS:s utbildnings- och forskningsverksamhet i förhållandet till kravet på effektiva avvägningar mellan att bygga upp egna resurser och att utnyttja resurser och kompetens hos andra aktörer, däribland militärhögskolor i utlandet, för att lösa sina uppgifter.

Allt talar för att Sveriges medverkan i den internationella kris- hanteringen, alltifrån civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, kommer att öka ytterligare i omfattning. Detta sker nästan alltid i samverkan med andra länder, ofta NATO-länder. Utbildningen vid FHS måste ge svenska officerare kompetens att uppträda tillsammans med andra nationers förband och i multinationella staber. FHS har redan kommit långt i sådan kompetensuppbyggnad. Som Statskontoret har framhållit i sin rapport Organisationsöversyn av Försvarshögskolan kan man räkna med att kraven på FHS i detta avseende kommer att öka under de närmaste åren.

Utredningens bedömning är att FHS bör öka sitt utbyte med andra länders försvarshögskolor, t.ex. genom medverkan av utländska lärare i FHS utbildning och gemensamma stabsövningar med andra försvarshögskolor. Utredningen anser att FHS bör redovisa till regeringen vilka åtgärder skolan vidtar och avser att vidta på detta område.

## 12.3 Bakgrund – andra länders försvarshögskolor

Utredningen anser att det är intressant och relevant att översiktligt belysa de strukturer som finns i ett antal länders militära skolor, framförallt vad gäller förhållandet utbildning – forskning. Det är bl.a. av intresse att lyfta fram hur utbildning och forskning beställs där, samt hur utbildningsgången ser ut mellan olika skolsteg.

### 12.3.1 Tyskland

En officerskarriär förutsätter en fullgjord värnplikttjänstgöring, omfattande ca 14 månader, som följs av en kadettutbildning omfattande ca 13 månader vid en militärskola, motsvarande FM:s militärhögskolor. Sedan bygger det tyska systemet till stor del på att den blivande officeren genomför studier vid något av *Bundeswehr* (motsvarande FM) universitet (i Hamburg och Munchen) i samband med kadettutbildning. Detta innebär att individen får en civil erkänd examen efter ca 38 månader. De studerande får lön under studietiden. Denna utbildning genomför ca 85 % av alla officerare i början av sin karriär.

Efter ett antal år i yrket går officerarna en kurs, en s.k. *Grundlebrgang*, som kan liknas vid FHS:s stabsprogram. Denna kurs är 3 månader lång och genomförs av alla och det egentliga syftet med kursen är att ta ut de 5–7 % som anses lämpliga för den högre utbildningen som kan jämföras med FHS:s chefsprogram. Chefskursen är drygt två år lång och går under benämningen *generalstabslebrgang/admiralstabslebrgang*. Kursprogrammen kan liknas vid dem som finns vid FHS, nämligen motsvarande stabskurs, chefskurs, högre försvarsmaktskurs samt ett fåtal kortkurser och seminarier.

I Tyskland är man mycket försiktig med att knyta ihop civil verksamhet med militär, exempelvis forskning som skulle kunna användas i civil produktion avsett för det militära. Detta innebär att någon forskning förekommer överhuvudtaget inte vid FHS motsvarighet i Tyskland – *Führungsakademien der Bundeswehr*, som är en del av försvarsmakten och inte en fristående myndighet.

Det finns ingen samordning av forskningen, och den forskning som t.ex. sker på området säkerhetspolitik finansieras i första hand genom olika stiftelser som erhåller bidrag från staten. Även privata bidrag kan förekomma. Forskning sker exempelvis vid universitet i

Hamburg och ofta anlitas dessa forskare för att föreläsa vid försvarshögskolan.

Tyskland har liksom många andra länder högre totalförsvarsutbildning som genomförs i form av kurser, företrädesvis vid *Führungsakademien der Bundeswehr* i Hamburg. Syftet är att sprida kunskaper om försvarsmakten hos civila beslutsfattare, varav flertalet kan vara reservofficerare.

Rutinerna vid beställning av utbildning påminner om det svenska systemet, dvs. beställningarna görs av det militära tyska HKV som i Tyskland heter *Bundesministerium der Verteidigung*. Varje år uppbär de militära skolorna anslag för att finansiera utbildning av ett visst antal officerare.

### 12.3.2 Norge

Det norska utbildningssystemet bygger på att efter fullgjord värnplikt, genomförs en ettårig yrkeskurs. Denna följs av ett år plikt-tjänstgöring. Efter dessa två år påbörjas Krigsskola I där gymnasiekompetens är en förutsättning för kursstart. Krigsskola I följs av Krigsskola II som genomförs vid åldern 25–30 år. Mellan 20–30 % av dem som genomgått Krigsskola I genomgår Krigsskola II.

Vid ålder 35–40 års ålder får ca 10 % av en officerskull möjlighet att genomgå Stabsskolan, som motsvarar FHS:s chefsprogram och avser endast högre militär utbildning. Stabsskolan är en integrerad del av försvarsmakten. Kursen är 10 månader varav 5 månader ägnas åt enbart militära operationer – resterande 5 månader åt övriga ämnen. Ca 20 % av eleverna vid Stabsskolan genomför utbildningen utomlands. Efter godkänd genomförd kurs vid Stabsskola kan officeraren bli befordrad till Överstelöjtnant/Kommendörkapten.

Ingen norsk officer blir idag befordrad till Överste/Kommendör utan att vederbörande har minst ett år utlandstjänstgöring.

Vid Stabsskolan pågår ingen forskning utan forskning sker företrädesvis vid

- Försvarets Forskningsinstitut (FFI), där Stabsskolan hämtar merparten av sina föreläsare,
- Institutet för Försvarsstudier (IFS),
- Universitet.

Norge har en försvarshögskola som kan jämföras med svenska FHS:s institution IHT. Här genomförs högre totalförsvarsutbildning med 50 % civila och 50 % militärer.

Beställning av utbildning sker från det Norska försvarshögkvarteret. Varje år får de militära skolorna en summa pengar och uppdrag att utbilda ett antal officerare. Endast FFI kan få uppdrag och ekonomiska medel av statmakterna syftande till att genomföra forskning/studier.

### 12.3.3 Finland

Efter fullgjord värnplikt genomförs kadettutbildning som omfattar fyra års studier och praktik. Efter denna utbildning finns det möjlighet att gå en ettårig stabskurs. Ur stabskursgruppen väljs ett antal officerare ut som genomför ett andra år som då kan liknas vid en komprimerad chefskurs. År ett och två genomförs sammanlagt för dem som kvalificeras till ett andra år. Kadettutbildning och den högre utbildningen genomförs på samma plats och då vid Försvarshögskolan i Helsingfors.

Forskning sker bl.a. vid Försvarshögskolan och inriktningen av forskningen styrs framförallt genom direktiv från det finska högkvarteret som i Finland benämns Huvudstaben. Forskningsresultaten används vid utbildningen av officerare. Försvarsministeriet kan också ge uppdrag till ett universitet att genomföra forskning inom ett speciellt område. Ett exempel är den forskning som pågår på området "arktiskt förhållande kopplade till militära operationer" och som sker vid universitetet i Uleåborg. Försvarsministeriet har även huvudansvar för att se till att totalförsvarsutbildning genomförs.

Försvarets vetenskapliga delegation (MATINE) har den mest centrala rollen när det gäller forskning knuten till försvarsmakten. Delegationen verkar i anslutning till Försvarsministeriet och är en av statsrådet tillsatt permanent sakkunnig- och samarbetsorganisation mellan universitet, högskolor, forskningsanstalter, industri-företag och försvarsförvaltningen.

Dess verksamhetsidé är att befrämja försvaret genom att finansiera forskningsprojekt, utnyttja fackkunskapen hos representanterna för tekniska vetenskaper, naturvetenskaper och medicin, medverka till utvecklingen inom dessa områden samt ordna aktuella seminarier och konferenser på området. Dess mål är att produce-

ra sakkunskap för att tillfredsställa försvarets behov av forskning samt att förse försvaret med nya forskningsresultat. Till delegationens forskningsområden hör även administration, ekonomi och statskunskap (säkerhetspolitik).

Utom ordföranden består delegationen av 15 medlemmar. Dessutom hör till organisationen tre lokalsektioner och 13 expertsektioner. Delegationens administration sköts huvudsakligen i Försvarsministeriets forskningsenhet.

## 13 Konsekvenser av utredningens förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. Utredningen bedömer att förslagen inte får några sådana ekonomiska konsekvenser som avses i 14 § kommittéförordningen.

Av 15 § kommittéförordningen följer att konsekvensbeskrivningar skall göras även när utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar m.m., för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen anser att dessa förslag inte är av den arten att någon redovisning i dessa avseenden är påkallad.

# Kommittédirektiv



## Översyn av Försvarshögskolan

Dir.  
2003:67

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2003.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att genomföra en översyn av Försvarshögskolan.

Utredaren skall utvärdera

- regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Försvarshögskolan,
- Försvarshögskolans organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande, och
- uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarshögskolan tillför dem.

Utredaren skall även lämna förslag till förbättringar inom ovan nämnda områden.

### Bakgrund

Den dåvarande Försvarshögskolan slogs 1997 samman med Militärhögskolan. Sedan den nya myndigheten Försvarshögskolan bildades har totalförsvaret genomgått en omfattande omstrukturering som gjort att förutsättningarna för Försvarshögskolan i många avseende har förändrats inte minst när det gäller personal- och kompetensförsörjning.

Inför försvarsbeslutet 2001 blev det alltmer uppenbart att Försvarsmaktens personalförsörjningssystem inte förmår tillgodose de behov som följer med myndighetens efterhand ändrade uppgifter. Regeringen beslutade därför den 4 november 1999 om direktiv för en särskild utredare med uppdrag att redovisa en samlad syn på

Försvarsmaktens personalförsörjning. Utredningen omfattade ett brett spektrum av personalförsörjningsfrågor, däribland utbildningen av officerare (SOU 2001:23).

I försvarsbeslutspropositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) konstaterade regeringen att det militära utbildningssystemet fortsatt bör reformeras för att tillgodose de framtida kompetensbehoven. Samtidigt konstaterade regeringen att ytterligare överväganden var nödvändiga för att kunna utforma ett reformerat utbildningssystem.

Den 14 mars 2002 beslutade regeringen om en utredning med uppgift att lämna underlag för den fortsatta utvecklingen av det militära utbildningssystemet. Utredarens uppgift var att analysera det militära försvarets långsiktiga kompetensbehov och därefter klarlägga hur detta bör tillgodoses. Behovet av utbildning skulle analyseras avseende såväl längd och utformning som innehåll. Utredningen lade fram sitt slutbetänkande (SOU 2003:43) den 5 maj 2003.

Försvarshögskolan skall i första hand genom högre utbildning bidra till att kompetensförsörja totalförsvaret. Av försvarsbeslutspropositionen (prop. 2001/02:10) framgår i allt väsentligt vilka ramarna är för det förnyade personalförsörjningssystem, av vilket Försvarshögskolan utgör en viktig del. Försvarshögskolan är en s.k. totalförsvarsgemensam myndighet och dess verksamhet är i allt väsentligt avgiftsfinansierad.

Bakgrunden till att skolan är avgiftsfinansierad har sin utgångspunkt i utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret och den s.k. LEMO-reformen. Regeringen bedömde att avvägningar om hur de resurser skall användas som statsmakterna beslutat om bör ligga hos en beställare med nödvändig kompetens, exempelvis Försvarsmakten. I anslagsfinansierad verksamhet skulle i stället ansvaret för avvägningar om hur olika resurser skall användas ligga hos regeringen och riksdagen. Statsmakterna har i dag genom anvisade anslag gett beställaren uppgifter och resurser. Därefter har beställaren att avgöra hur uppgifterna skall utföras och därmed att avväga mellan olika insatser.

Försvarshögskolans huvuduppgift är att bedriva utbildning på högre nivåer främst för totalförsvarets behov. Den utbildning skolan bedriver kännetecknas av en stor omsorg om de enskilda studenterna och hög undervisningstäthet, men även av en högre kostnad per helårsprestation än flertalet civila utbildningar. Skolans lärartäthet är dessutom jämförelsevis hög. Högskoleverket fick 1998 i



uppdrag att bedöma hur Försvarshögskolans utbildningar förhåller sig till likartad utbildning inom högskolan vad avser nivå och kvalitet (Rapportserie 1998:37R). En av slutsatserna myndighetens experter drog blev att stabs- och chefsprogrammen sammantaget är fullt jämförbara med minst treåriga civila yrkesutbildningar i högskolan.

Försvarshögskolan har aldrig varit föremål för någon genomgripande extern effektivitetsgranskning. Däremot har Riksdagens revisorer på eget initiativ granskat hur regeringen och beställare styr Försvarshögskolan. Beslut fattades om riksdagens revisorers rapport (1999/2000:5) den 27 januari 2000.

### Uppdraget

Mot bakgrund av regeringens ansvar att följa upp Försvarshögskolans effektivitet skall utredaren utvärdera

- regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Försvarshögskolan,
- Försvarshögskolans organisation, effektivitet, flexibilitet och resursutnyttjande, och
- uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarshögskolan tillför dem.

### Styrning

Utredaren skall utvärdera den nuvarande styrningen av Försvarshögskolan. Utvärderingen skall omfatta såväl regeringens styrning av myndigheten som uppdragsstyrningen från de huvudsakliga beställarna.

Styrningen skall bedömas i förhållande till den inriktning av skolans verksamhet som regering och riksdag beslutat i och med genomförandet av totalförsvarsreformen (se prop. 2001/02:10).

Utredaren skall bedöma hur omvärldsförändringar kan komma att påverka den framtida utformningen av uppdragsstyrningen, inte minst mot bakgrund av den nyligen genomförda Skolreformutredningen. I detta ligger även att granska Försvarshögskolans flexibilitet och möjligheter att utifrån förändrade behov hos beställare kunna anpassa sig efter detta.

Utredaren skall granska beställarnas avvägningar för att på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja befintliga resurser för att lösa de av statsmakterna beslutade uppgifterna. Utredaren skall också bedöma hur myndighetens uppdragsgivare utvärderar och använder den kompetens de tillförs genom Försvarshögskolans utbildningar och forskning.

Utredaren skall lämna förslag på hur styrningen kan utvecklas och förbättras.

### **Utbildning och forskning**

I uppdraget ingår en granskning av Försvarshögskolans utbildnings- och forskningsverksamhet i förhållande till kravet på effektiva avvägningar mellan att bygga upp egna resurser inom myndigheten och att utnyttja resurser och kompetens hos andra aktörer. Effektiviteten bör ses ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv och utifrån de grundläggande kvalitetskrav som ställs på Försvarshögskolan som utbildningsamordnare. Utredaren skall således utvärdera Försvarshögskolans nuvarande samverkan med andra relevanta aktörer (myndigheter, universitet och militärhögskolor m.m.) både i Sverige och i utlandet.

Utredaren skall även bedöma hur Försvarshögskolans forskning nyttiggörs och knyts till den egna utbildningen och hur den sprids till andra relevanta aktörer, främst inom totalförsvaret. Utredaren skall också bedöma hur relevant forskning och utbildning som bedrivs utanför eller inom andra delar av totalförsvaret nyttiggörs och används inom myndigheten.

Utredaren skall lämna förslag på hur samverkansformerna med andra aktörer och beställare kan förbättras. Därutöver skall utredaren göra en bedömning av Försvarshögskolans organisation, effektivitet och resursutnyttjande i förhållande till myndighetens huvuduppgifter.

### **Övrigt**

Utredarens utgångspunkt skall vara att Försvarshögskolan även fortsättningsvis skall vara en myndighet under regeringen med i huvudsak oförändrade uppgifter. Det står dock utredaren fritt att föreslå förändringar i uppgiftsfördelningen mellan Försvarshög-

skolan, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut eller annan myndighet. I granskningen av uppgiftsfördelningen mellan dessa myndigheter skall utredaren särskilt ta ställning till de kortare kurser som Försvarshögskolan bedriver i dag och redovisa eventuella förslag till förbättringar.

Utredaren skall i relevanta hänseenden beakta kommande ställningstaganden från regering och riksdag med anledning av betänkandet Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten (SOU 2003:43). Därutöver skall utredaren beakta resultatet av Utredningen om en översyn av verksförordningen i den mån det har betydelse för arbetet (dir. 2001:117).

### **Allmänna krav för uppdraget**

Utredningen skall bedrivas i samverkan med Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Högskoleverket och den särskilde utredare som genomför en översyn av Totalförsvarets forskningsinstitut (Dir. 2002:42). Utredaren skall dessutom fortslöpande hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer och studeranderepresentanter informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att yttra sig. Utredaren skall lägga fram förslag till de eventuella författningsändringar som utredningens förslag ger upphov till.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 5 april 2004.

(Försvarsdepartementet)

# Sammanfattning: Statskontorets rapport nr 2004:2

(rapporten kan laddas ned i sin helhet från [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se))

Statskontorets har av Försvarshögskoleutredningen fått i uppdrag att göra en översyn av Försvarshögskolans organisation och resursutnyttjande ur ett effektivitetsperspektiv. Statskontoret skall också redovisa omvärldsförändringar som kan få betydelse för hur verksamheten organiseras och dimensioneras, utreda hur forskningen används i utbildningen samt belysa FHS samverkan med andra myndigheter, universitet och högskolor.

## Effektivitetsbegreppet

FHS ställning som uppdragsmyndighet innebär att en renodlad effektivitetsgranskning inte kan göras. Vid en effektivitetsgranskning jämförs resursinsatserna med hur väl organisationen lyckas nå för verksamheten uppställda mål. FHS har som uppdragsmyndighet inga mätbara mål och det är uppdragsgivarna som styr vad FHS skall göra. Eventuella effekter av FHS utbildning och forskning uppkommer i uppdragsgivarnas verksamhet – men i Statskontorets uppdrag ingår inte att granska uppdragsgivarnas verksamhet.

FHS eget ansvar är att utföra sina uppdrag på ett kostnadseffektivt sätt. Statskontorets inriktning har därför varit att granska produktiviteten – om det är en rimlig relation mellan de resurser som förbrukas och de prestationer som levereras till uppdragsgivarna. För en stor del av verksamheten, forskningen, finns dock inget vedertaget sätt att mäta eller ens bedöma produktiviteten.

## FHS styrkor och svagheter

Den bild som några befattningshavare inom FHS ger av verksamhetens styrkor och svagheter är relativt entydig avseende styrkorna. Samverkan mellan militärer och forskare samt ett tvärvetenskapligt arbetssätt skapar synergieffekter och en positiv utvecklande kultur.

Bilden av den egna organisationens svagheter är inte lika entydig men administrationen upplevs inte ge ett fullgott stöd till verksam-

heten. Vidare finns en medvetenhet om att kostnaderna upplevs som höga. FHS borde också rikta mer fokus på den verksamhet som expanderar – totalförsvarsanpassad utbildning inom civila ämnen som statskunskap, management, mediekunskap m.m.

FHS utbildning ges av deltagarna ett gott betyg. Några uttalanden av från dem som gått denna utbildning – och som kan jämföra med traditionell universitetsutbildning – visar att de anser att FHS utbildning är klart överlägsen i kvalitet. Det är också naturligt att ställa höga krav på utbildningen – det handlar om kvalificerad utbildning av chefer i karriären på betald arbetstid.

### Uppgifter

Statskontoret föreslår ingen principiell förändring av FHS grundläggande uppgifter. Vi föreslår dock att begreppet ”forskning” preciseras så att det framgår att även studier och stöd till utvecklingsarbete kan rymmas i FHS uppgifter. Vi föreslår också att den uppräknade som görs av ämnen, som FHS skall utbilda och forska inom, tas bort och ersätts av en mer allmän formulering.

En viktigt instruktionsenlig uppgift – som i dag inte kan fullgöras på ett bra sätt – är stöd till militära skolor, kvalitetsutveckling av det militära skolsystemet och utvärdering av de militära skolornas kvalitet. Uppgiften bör kvarligga på FHS men finansieras på ett annat sätt än i dag.

FHS bör även fortsättningsvis vara fri att ta uppdrag från andra uppdragsgivare än totalförsvarsmyndigheterna. Sådana uppdrag bör dock tas i en mycket begränsad omfattning och avgränsas till de försvarsrelaterade områden som andra högskolor och universitet inte arbetar med.

### Styrning och ledning av verksamheten

FHS är en i huvudsak uppdragsstyrd myndighet. Det innebär att mål- och resultatstyrning från regeringen inte är relevant annat än för de uppdrag som regeringen själv lägger på FHS.

Uppdragsstyrningen har möjliggjort att verksamheten, i fasta priser räknat, kunnat expandera med cirka 45 procent sedan 1997. Om verksamheten varit anslagsfinansierad hade sannolikt en sådan expansion inte ägt rum. Uppdragsgivarna har valt att öka sina be-

ställningar hos FHS vilket kan tolkas som ett positivt betyg av verksamheten. Man skall dock ha i minnet att FHS har en monopolliknande ställning för betydande delar av verksamheten.

Uppdragsfinansiering förutsätter viss konkurrens för att systemet skall leda till effektivitet. En ökad användning av marknadsmekanismer skulle kunna leda till en stärkt ställning för beställarna. En aviserad avreglering av den nivåhöjande utbildningen (ändringar i officersförordningen) kan få en sådan effekt.

Anslaget till FHS avseende medel för "vetenskaplig grund" kan på principiella grunder ifrågasättas. Huvudprincipen bör vara att regeringen finansierar den verksamhet regeringen direkt beställer av FHS men inte "subventionerar" andra uppdragsgivares verksamhet.

Vi föreslår också att rektor och prorektors befogenheter regleras i instruktionen för att få en mer transparent och "högskolelik" formell reglering av rektors och prorektors uppgifter. De övriga skillnader som finns avseende FHS ledningsform, jämfört med vad som sägs enligt högskoleförordningen, är små och motiverade mht. FHS ställning som uppdragsmyndighet.

### **Organisation ur ett effektivitetsperspektiv**

Statskontoret anser att nuvarande institutionsorganisation är naturlig i avvaktan på beslut om en kommande "akademisering". Vi föreslår dock att en enhet tillskapas direkt under FHS ledning för att samordna produktionen av stabs- och chefsutbildningen. En sådan ny enhet skulle kunna ta ett samlat ansvar för att få kostnadseffektivitet i FHS "kärnverksamhet" samt renodla institutionernas verksamhet till ämnesutveckling.

Vi föreslår också att Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT) läggs som en linjeenhet direkt under ledningen eftersom denna verksamhet har en särställning i förhållande till de ämnesinriktade institutionerna. FHS internationella kurser föreslås finansieras genom anslag direkt till FHS.

Vi föreslår också att FHS inrättar en Ekonomi- och personalstab vid sidan av Ledningskontoret (LK). Nuvarande verksamhet är alltför organisatoriskt splittrad. Åtgärden syftar till att ge ledningens bättre förutsättningar för att kunna styra verksamheten.

Den inre organisationen av linjeenheterna är heterogen och kan behöva ses över för att få en transparent organisation som också

underlättar styrningen från FHS ledning. Statskontoret föreslår också att Delegationen för militärhistorisk forskning läggs ner och motsvarande verksamhet överförs till FHS linjeverksamhet.

Vi anser också att en internrevision bör inrättas för att övervaka medelshanteringen inom FHS och ge styrelsen ett breddat underlag för uppföljning av verksamheten.

### **Omvärldsförändringar som kan få betydelse för verksamheten**

Det svenska försvaret befinner sig mitt i, eller i slutet av, en stor omställningsprocess som påverkar inriktning, organisation och resurser. Återverkningarna på FHS verksamhet har varit tydliga, framförallt när det gäller innehållet i utbildningen och forskningen, men har samtidigt varit relativt begränsade när det gäller organisation och styrning.

FHS verksamhet kan ses som en spjutspets i förändringsarbetet. FHS utbildar de nya högre officerare som skall leda förändringsarbetet och FHS tar i sin forskning fram ny kunskap som behövs för att totalförsvaret skall kunna klara nya uppgifter. Vad vi kan bedöma så har FHS verksamhet förändrats på ett sådant sätt som förefaller vara både nödvändigt och förtjänstfullt med hänsyn till den pågående ominriktningen av försvaret.

Försvarsmakten nyttjas i ökad utsträckning som ett verktyg i den internationella krishanteringen. Eftersom Sverige är ett land med begränsade resurser kommer vår medverkan i internationella insatser alltid att ske i samverkan med andra länder, ofta NATO-länder. Statskontorets bedömning är därför att ett mer omfattande samarbete mellan FHS och andra länders försvarshögskolor kommer att krävas de närmsta åren, bl.a. för att klara NATO-anpassningen av utbildningen.

Statskontorets bedömning är att minskningen av antalet officerare de kommande åren kommer att få ett begränsat genomslag i FHS totala utbildningsvolym. En överslagsmässig beräkning tyder på att FHS under de närmsta åren kan få en minskad militär programutbildning på cirka 50 helårsstuderande men att detta skulle kunna kompenseras av en ökande utbildningsvolym av totalförsvaranpassad "civil" utbildning.

En eventuell kommande avreglering av fackutbildningen och utbildningen inom det s.k. tekniska basåret kan komma att återverka på FHS på flera sätt. FHS kanske behöver marknadsföra sig mer

mot förband och utbildningsvolymen kommer mer att styras av marknadsmekanismer. FHS kommer sannolikt att möta fortsatta krav på hög kvalitet men också få ökade krav på vad som skall ingå i utbildningen direkt från förband som skickar deltagare.

Släpper regeringen kopplingen mellan stabs/chefsutbildning och befordran kan utbildningsvolymen komma att variera i högre grad mellan åren än vad som nu är fallet. En sådan avreglering medför också att FHS monopolställning avseende den högre officersutbildningen på sikt kan komma att luckras upp – t.ex. kan Försvarsmaktens skolor komma att erbjuda vissa kurser i samarbete med lokala högskolor och universitet.

Med ett vidgat perspektiv på försvars-, kris och säkerhetsfrågor följer också en vidgad målgrupp för utbildning i sådana frågor. FHS utbildningsvolym för ”totalförsvarsanpassad” civil utbildning har ökat de senaste åren och fler, kanske framförallt ungdomsstuderande, önskar gå denna utbildning. Ur ett totalförsvarsperspektiv bör det vara angeläget att försöka ta vara på det intresse som nu finns omkring dessa frågor genom att erbjuda fler utbildningstillfällen.

### **Hur forskningen används i utbildningen**

FHS forskningsvolym har ökat och efterfrågan verkar fortsätta öka. Kostnaderna för forskning, utveckling och stöd har nästan tredubblats sedan 1997. Kostnaderna uppgick år 2002 till 162 mkr., varav cirka 70 mkr. avsåg utveckling och stöd.

Varför har kostnaderna ökat så kraftigt? Svaret är att FM har ökat sina beställningar och anslaget till FHS har ökat i reala termer. De närmare övervägandena bakom dessa beslut har vi inte information om. Hypotesen är att omställningen av försvaret för att hantera kriser och internationella kriser har medfört ett nytt behov av kunskap som uppdragsgivarna bedömer att FHS kan tillgodose.

En fortsatt ökning av forskningsvolymen skulle kunna innebära att FHS dominerande verksamhet om några år kommer att bli forskning, studier och direkta stödinsatser till FM och andra totalförsvarsmyndigheter. Detta bör rimligen leda till att regeringen prövar om en sådan utveckling är önskvärd.

FHS håller på att ta fram en strategi för forskningsverksamheten. Förhoppningsvis kommer då en tydlig precisering av vilka uppdrag som FHS skall ta och vilka uppdrag man skall avstå från. Vidare behöver man klara ut på vilka områden man behöver egna



anställda forskare och inom vilka områden man kan lägga ut forskningsuppdrag på andra forskare. Huvuddelen av den forskning som behövs för det svenska försvaret kommer dock att produceras utomlands. Uppdragsgivarna kanske också måste lägga uppdrag att följa utländsk forskning.

Enligt uppdraget till Statskontoret skall vi belysa hur FHS forskning används i den egna utbildningen. Frågan är dock svår att besvara eftersom det inte är FHS som styr innehållet i forskning och utbildning. I vilken utsträckning som FHS egna forskningsresultat används i utbildningen beror på vilka forskningsuppdrag som beställarna lämnar och vilket utbildningsinnehåll som uppdragsgivarna beställer. Generellt sett torde dock alla intressanta forskningsresultat uppmärksammas i FHS egen utbildningen.

Kopplingen mellan FHS forskning och de militära skolornas verksamhet får bedömas som svag. Officersutbildningen sker till 90 procent inom försvaret och denna utbildning har begränsat stöd av FHS när det gäller att föra ut ny kunskap. FHS stöd begränsar sig till att fastställa kursplaner och litteraturlistor.

### **Samverkan med myndigheter, universitet och högskolor**

FHS samarbete med universitet och högskolor har sedan år 1997 utvecklats starkt. FHS kostnader för inhyrda lärare och forskare har exempelvis ökat från 8 mkr. (1998) till 33 mkr. (2002). FHS lånar in och lånar ut lärare, samarbetar med universitet om utbildningsproduktion, FHS studerande går på universitetskurser och studenter från universitet går på FHS kurser, osv. Samarbetet sker i första hand för att höja kvaliteten i utbildning och forskning. Möjligheter att minska kostnaderna genom samarbete finns, men alla samarbetsparter ser i dag till att ta betalt för sina insatser i ett samarbete.

Statskontorets bedömning är att FHS har utvecklat ett gott samarbete med flera universitet och högskolor. På några punkter kan dock ett visst utvecklingsarbete behövas.

Statskontoret föreslår att FHS utformar en policy för samarbetet med universitet och högskolor. För köp av lärar-, utbildnings- och forskningstjänster kan (cirka 35 mkr. per år) kan det finnas motiv för att pröva, samla och tydliggöra FHS behov av stöd, t.ex. på hemsidan, så att även icke etablerade samarbetspartners får en chans att erbjuda sina tjänster.

FHS kan sannolikt erbjuda fler universitet och högskolor samarbete om ”totalförsvaranpassad” utbildning. Vissa gemensamma riktlinjer bör dock finnas när det gäller prissättning, pålägg m.m.

### Produktivitet och resursutnyttjande

I en verksamhet som expanderar finns det ofta en tendens att lösa problem i verksamheten genom att anställa fler personer. Möjligen har detta varit fallet med FHS i den administrativa verksamheten – verksamheten är relativt stor men det finns ändå kvalitetsbrister i vissa delar av verksamheten. Statskontorets bedömning är att en översyn av de administrativa kostnaderna är befogad, och visst översynsarbete pågår redan. Men det finns samtidigt anledning att öka kraven på verksamheten och förbättra den administrativa verksamheten t.ex. inom ekonomiområdet.

Vårt förslag är att FHS inleder ett samarbete med någon eller några andra högskolor för att göra en bench-marking studie av den icke-operativa verksamheten. Metodiken finns utvecklad via studier som Statskontoret tidigare gjort inom högskoleområdet. Metodiken kan ytterligare utvecklas genom att göra även kvalitativa jämförelser av enskilda verksamheter.

I reala termer har FHS utbildning blivit allt dyrare – men sannolikt även bättre. FHS chefs- och fackutbildning är särskilt dyr – även jämfört med andra chefsutbildningar i Sverige. Det kostar cirka 2,5 mkr att lyfta en kapten till överstelöjtnant – en motsvarande generell satsning på chefsutbildning finns knappt i någon annan yrkesgrupp. En högre officer kan ha en sammanlagd militär utbildning på 7–8 år eller mer bakom sig, mer än vad många läkare har.

Den största möjligheten att sänka utbildningskostnaderna ligger utanför FHS eget mandat – genom att anpassa utbildningen till individens behov. Programutbildning ger vissa studeranden mer utbildning än vad de behöver samtidigt som andra inte får det djup i utbildningen som de behöver.

Uppföljningen av genomförd utbildning bör inte bara avse ”nöjda elever” och ”nöjda beställare” utan göras som en djupare analys av genomförd utbildning mot de studerandens arbetssituation efter ett antal år. En sådan analys bör göras av en oberoende part så att både relevansen i FM:s utbildningsbeställningar kan

granskas liksom FHS förmåga att bibringa de studerande kunskaper, färdigheter, attityder och värdegrunder.

Vi föreslår ett antal åtgärder som FHS bör kunna överväga för att minska kostnaderna för främst den militära programutbildningen, t.ex. att ta bort pendlingsersättningarna för de militära lärarna. Det bör dock i första hand ankomma på FM att lösa detta. Vi anser också att man kan överväga att införa studier på halvfart så att den studerande inte helt behöver lämna sitt ordinarie arbete och kanske också använda en del av sin fritid för egenstudier. FM bör också i sin utbildningsbeställning få bättre underlag för att göra avvägningar mellan kostnader och innehåll/kvalitet. Vi tror också att planeringsprocessen kan ses över. Nuvarande nedbrytning av många högt ställda mål och krav, som ÖB och HKV ställer, riskerar att göra utbildningen alltför bred och att djupet i den utbildning som behövs för det fortsatta yrkeslivet inte blir tillräcklig.

Personalkostnaderna per årsarbetskraft har ökat med cirka 14 procent (realt) sedan 1997. Genomsnittslönen på FHS är också högre än inom universitets- och högskoleområdet. Officerarnas relativt goda löneutveckling samt FHS ambition att rekrytera mer kvalificerad personal har medverkat till detta. Exempel på åtgärder som FHS skulle kunna överväga för att minska sina personalkostnader är att minska personalomsättningen avseende officerare som rekryteras via FM genom att direktanställa personal till vissa befattningar. Det borde också vara möjligt att öka andelen debiterbar tid från i dag 65 % till mellan 70–75 %.

# Utvärdering av styrningen av Försvvarshögskolan

En studie beställd av Försvvarshögskoleutredningen

*Ekon. Dr. Kim Forss  
Strängnäs 12/3 2004*

## Innehåll

<b>Inledning.....</b>	<b>183</b>
Något om begreppen för att analysera styrning.....	183
Kvalitetskriterier avseende styrning.....	185
<b>Regeringens styrning. ....</b>	<b>187</b>
Förordning, regleringsbrev, direktiv och uppdrag .....	187
Utnämningar.....	190
Finansiell styrning .....	194
Dialogen och den informella styrningen.....	196
<b>Styrningen från försvarsmakten.....</b>	<b>197</b>
Grundläggande principer .....	197
Beställning av utbildning.....	199
Beställning av forskning.....	202
<b>Styrningen från andra myndigheter .....</b>	<b>203</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>205</b>
Styrning sett från försvarshögskolans horisont.....	205
Försvarsmaktens styrning av försvarshögskolan.....	206
Regeringens styrning av försvarshögskolan .....	207
Slutsatser om styrningens kvalitet.....	209

## Inledning

Utvärdering är en systematiskt undersökning av någots värde, enligt en grov men direkt översättning av den vanligaste definitionen "a systematic inquiry into the worth or merit of an object". Det finns flera poänger med den definitionen; just här vill jag lyfta fram två. För det första anges klart och tydligt att utvärdering skall göras systematiskt, dvs. med vetenskapliga metoder, oftast då samhällsvetenskapliga undersökningsmetoder. Det innebär inte att en utvärdering skall vara ett vetenskapligt arbete, men man skall använda tillförlitliga metoder för datainsamling, dra slutsatser på empirisk grund och öppet redovisa sina arbetsprocesser.

För det andra är utvärdering en bedömning av värde; "worth or merit". Det innebär att en utvärdering måste komma till en slutsats om det utvärderade objektet är "bra" eller ej. Det finns en omfattande teoribildning kring värdebegreppet, men vi kan nöja oss med att konstatera att värde både har en kvantitativ mätbar sida, och en upplevd psykologisk sida. Det räcker förstås inte för en utvärdering att konstatera att föremålet för utvärdering är bra i största allmänhet; en sådan utsaga måste preciseras.

### Något om begreppen för att analysera styrning.

Det är komplicerat att analysera styrning eftersom det är ett fenomen som kan ta många uttryck. Det blir lättare om man håller isär några olika begrepp.

För det första kommer den här analysen att handla om de styrkanaler som kommer till användning. Genom styrkanalerna sänds styrsignaler från den styrande organisationen till den organisation som förväntas bli styrd. Det är viktigt att hålla isär begreppen styrkanaler och styrsignaler. Det finns flera styrkanaler, men det är inte givet att de sänder samma styrsignaler – eller att de över huvud taget innehåller några styrsignaler.

Styrkanaler är med andra ord de instrument en styrande organisation förfogar över för att påverka inriktning och omfattning av verksamheten i den styrda organisationen. De styrkanaler som regeringskansliet förfogar över i förhållande till Försvarshögskolan är; (1) olika former av instruktioner och påbud om verksamheten, t.ex. förordningar, särskilda direktiv, regleringsbrev; (2) utnämningar, främst då av rektor, styrelseordförande och styrelseleda-

möter; (3) den finansiella styrningen; samt (4) den informella styrningen, t.ex. genom den dialog som förekommer kring regleringsbrev och årsredovisning.

Styr signaler handlar om innehållet i styrningen; vad är det den styrande organisationen uttrycker att den styrda organisationen ska göra? Regleringsbrevet återkommer ofta till att Försvarshögskolan skall redogöra för kvalitet och effektivitet i utbildningen: Styr signalen är just att man efterlyser en redovisning, den säger i och för sig inte att kvalitet och effektivitet i sig skall utvecklas – även om man skulle kunna förmoda att det ligger implicit i det återkommande kravet på återrapportering.

De styrande organisationerna är först och främst regeringen och Försvarsmakten. Även andra organisationer och miljöer kan påverka vad som händer på Försvarshögskolan; t.ex. andra myndigheter inom totalförsvaret – framför allt de som ger många utbildningsuppdrag. Försvarsmaktens styrkanaler är först och främst den beställning av utbildningsprogram som görs varje år. Där styrs på ett mycket konkret sätt vad Försvarshögskolan skall leverera, för hur många elever och till vilken kostnad. Försvarsmakten beställer även forskning, vilket utformas som uppdrag. Styrkanalen är då det forskningsprogram som beställs och de budgetmedel som ställs till förfogande för att genomföra det. Försvarsmakten styr också verksamheten indirekt genom att många av lärarna på För förordnas från Försvarsmakten. Det konkreta innehållet i undervisningen präglas av erfarenhet och kunskap som finns hos de officerare som förordnas till Försvarshögskolan.

Frågan är var organisationens gränser skall dras. Är styrelsen en del av den organisation som styrs, eller är den en styrkanal? Det ligger självklart i ordet att styrelsen styr, men samtidigt är den, som en del av organisationen, utsatt för och skall förhålla sig de styr signaler som andra sänder. I den här studien betraktas själva utnämningen av styrelse och ledning som styrkanaler, men i den löpande verksamheten betraktas de som del av den styrda organisationen. Vi kommer med andra ord inte att analysera hur styrelsen utövar sin styrning av verksamheten vid Försvarshögskolan.

Ser man det från Försvarshögskolans synpunkt, utsätts organisationen för styr signaler från en rad håll, och genom flera olika styrkanaler. I grund och botten finns det en omvärld som förändras och vars utveckling skapar ett förändringstryck på Försvarshögskolan. Det säkerhetspolitiska tänkandet har förändrats sedan Sovjetunionen upplöstes: Det förekommer nya hot mot säkerheten, det

objekt vars säkerhet skall garanteras är kanske inte lika självklart – i alla fall betydligt mera komplext – och det finns en betydande osäkerhet kring hotens omfattning och natur, samt med vilka medel säkerhet skapas och försvaras. Alla dessa förändringar skapar ett omvandlingstryck som påverkar – och därmed styr – vad som händer på Försvarshögskolan. Till del kommer de till uttryck via de ovan nämnda styrkanalerna, men de förmedlas också från en vidare omvärld.

Styr signaler kommer från många håll, via flera kanaler, och till del med olika styrande avsikt. Det är givetvis inte självklart att en styr signal får avsedd effekt. Styr signalen är ett uttryck för en vilja att styra, men om det blir som avsett beror på vilka andra signaler som når den styrda organisationen. För att komplicera bilden ytterligare kan vi även betrakta Försvarshögskolan som en styrkanal, dvs. som ett instrument att styra och påverka Försvarsmakten. De styr signaler om jämställdhetsarbete som riktas mot Försvarshögskolan i regleringsbrevet skall kanske snarare ses som en ambition att styra de värderingar som präglar officerskåren och kommer till uttryck i officerares arbete, än att just påverka Försvarshögskolan.

### Kvalitetskriterier avseende styrning

En utvärdering ska komma till en slutsats om det utvärderade objektets egenskaper, dvs. om det är ”bra” i någon mening eller ej. Frågan är då på vilka grunder styrningen av Försvarshögskolan kan bedömas. När är styrning ”bra”, vilka kvalitativa egenskaper<sup>1</sup> har styrning den är bra?

Ett första kriterium är att styrningen ska vara tydlig. Det bör vara klart vad som avses både för den organisation som styrs och för andra som observerar styr signalerna. Att vara tydlig i styrsammanhang innebär att vara konkret. Utan att föregripa analysen, vet vi att det inte är ovanligt att t.ex. regleringsbrev kan anvisa att en

---

<sup>1</sup> Frågan är vilka kriterier som skall användas. De kriterier som tillämpas i bedömningen har utvecklats inom ramen för studien. Det finns kvalitetskriterier i andra sammanhang, t.ex. de så kallade SMART-kriterierna. De avser mål, dvs. används för att analysera om mål är klokt och rätt formulerade. Som begreppen används här är mål snarare att betrakta som styr signaler, och en bedömning av mål fångar inte upp processen. Det finns andra system för kvalitetsuppföljning som är inriktade på verksamheter och organisationer. Statens Kvalitets och Kompetensråd, [www.kkr.se](http://www.kkr.se) ger information om sådana kriterier för kvalitetsbedömning. I den här studien används de fyra kriterierna ovan eftersom inga av de andra tagits fram för att bedöma helheten av den styrning som regering och andra intressenter riktar mot en organisation.



myndighet skall utveckla och mäta kvalitet i sina prestationer – utan att säga så mycket mer än så. Kvalitetsutveckling kan göras med vitt skilda ambitionsnivåer och för att vara framgångsrik bör den kopplas till ett tydligt syfte. En styrsignal som den illustrerade skulle knappast kunna betecknas som tydlig – även om orden i sig kan ge intryck av att vara tydliga. Om begreppen är abstrakta blir inte anvisningen konkret, även om språket i sig är tydligt.

För det andra är bra styrning konsekvent. Styr signaler kan och bör givetvis förändras över tiden allteftersom den organisation som styr utvecklar nya mål för styrningen eller ser nya problem i den organisation som styrs. Styrningen bör dock inte vara ryckig och skall inte peka i olika riktningar vid olika tidpunkter. När det gäller de styrande organisationer som, så att säga, kommunicerar sina avsikter genom flera styrkanaler, gäller att styrsignalerna bör vara samstämmiga mellan dessa.

Ett tredje kriterium, viktigast men också mest svårbedömt, är att styrningen bör vara relevant i förhållande till organisationens problem. Om t.ex. den styrda organisationen har svårigheter med att definiera och utveckla sin roll inom försvarsmaktens olika forskningsorgan och styrningen från regeringskansliet inte anvisar hur de problemen kan lösas, skulle det kunna vara en brist och en svaghet. Det här kriteriet gäller, i den här analysen, främst styrningen från Försvarsmakten och regeringen. Det går knappast att ställa krav på andra organisationer som påverkar Försvarshögskolan att de skall ha något sådant helhetsperspektiv. Däremot bör regeringen - och även Försvarsmakten – styra på ett sådant sätt att de bidrar till en ändamålsenlig och effektiv försvarshögskola.

Det fjärde kriteriet är att styrning bör vara kostnadseffektiv, dvs. de organisationer som styr bör inte lägga ned mer tid på att uppnå resultat än nödvändigt. Om t.ex. beredningen av regleringsbrev och dialogen kring årsredovisning ianspråktar mycket arbetstid kan dess effektivitet ifrågasättas, oavsett om man når målen med styrningen eller ej.

Styrningen av Försvarshögskolan kan betraktas från skilda håll. Den kan studeras utifrån den styrande organisationens perspektiv. Man kan då bedöma om just den organisationen når sitt syfte och om dess styrning har de kvalitetskriterier som beskrevs ovan. Skiftar man perspektiv och ser på styrningen från det styrda objektets sida, ser bilden annorlunda ut. De flesta organisationer utsätts för motstridiga styr signaler, och även om styrningen från ett håll har de kvalitativa egenskaper som nämndes, kanske det delvis mot-

verkas av styrning från andra håll. Den här utvärderingen ligger tonvikten på regeringens och Försvarsmaktens styrning, men kommer även att bedöma de styr signaler som når Försvarshögskolan från andra håll.

Om man bedömer styr signaler från Försvarshögskolans perspektiv kan man sannolikt konstatera att omgivningen ger många och skiftande styr signaler. Summan av styr signaler lär inte uppfylla de kvalitetskriterier som nämndes, dvs. att vara konsistenta, tydliga, relevanta och kostnadseffektiva. Så är det för de flesta organisationer; de utsätts för många och varandra motsägande styr signaler. Det finns ingen instans som kan säga att olika organisationer inte får eller skall driva sina intressen i förhållande till andra organisationer. Men i ett fall som detta, med Försvarshögskolan, kan man säga att när omvärlden bjuder komplexa styr signaler ligger det i ägarens intresse och ansvar att hjälpa organisationen förhålla sig till andra styr signaler. Ägarens styrning bör då, förutom att vara konsekvent, tydlig, relevant och effektiv, även tolka, avvisa, eller bekräfta andra styr signaler.

## **Regeringens styrning**

Försvarshögskolan är en myndighet under regeringen, så det är naturligt att börja analysen med att studera hur regeringen styr myndigheten. I en tidigare promemoria har utredningen beskrivit de olika styrkanalerna så den här rapporten går direkt till att analysera innehållet i styrningen.

## **Förordning, regleringsbrev, direktiv och uppdrag**

Förordningen med instruktion för Försvarshögskolan specificerar uppgifter, ledning och några centrala aspekter av organisationen (forsknings och utbildningskollegium samt forsknings- och utbildningsnämnd, och förslagsnämnd för anställningsärenden). Det är en kort instruktion om knappt 4 sidor text. Vad gäller uppgifter säger förordningar att Försvarshögskolan skall bedriva:

- Högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar
- Kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal,
- Annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov.
- Vid Försvarshögskolan skall det också bedrivas forskning.

Vidare specificerar instruktionen att Försvarshögskolan får ta ut avgifter för sin verksamhet, och storleken på dessa bestäms av högskolan. Två aspekter till på verksamheten preciseras; Försvarshögskolan skall delta i samarbete inom ramen för partnerskap för fred och den skall samverka med universitet och andra högskolor. Det är helt enkelt en klar och tydlig instruktion, som uttrycker vad som skall göras men lämnar det mesta av genomförandet öppet för organisationen och de som beställer uppdrag därifrån.

Regleringsbrevet är, som styrsignaler sedda, också relativt begränsade. Det är tunna dokument. Jag har studerat regleringsbrevet från 1997 fram till 2003, dvs. sju regleringsbrev. De är ganska lika till innehåll och omfång. De varierar mellan sju och åtta sidors text. Innehållet är till drygt 60 % detsamma, nämligen en repetition av uppdraget i instruktionen, samt uppdrag och finansiella anvisningar.

År 1997 fick Försvarshögskolan åtta uppdrag som specificerades på ett detaljerat sätt. Det rörde t.ex. utvecklingen av ett kvalitetssäkringssystem för delar av utbildningen, och sedan olika studier. Regleringsbrevet preciserade också 5 återrapporteringskrav, bland annat om åtgärder för kvalitetssäkring i utbildningen. Av anslaget på drygt 18 miljoner kronor fördelade sig drygt 8 miljoner på chefs- och specialistutbildning och drygt 9 miljoner på forskning och utveckling.

De följande åren ökade anslagen successivt upp till drygt 32 miljoner kronor. Det mest intressanta här är att anslaget till forskningen ökade från 9 till att omfatta hela anslaget från regeringen. Regleringsbrevet säger att medlen skall användas för att stärka forskningen och att inriktningen på forskningen skall ske genom dialog med Försvarsdepartementet. Vidare sägs det att 18 miljoner kronor skall användas för att säkra den vetenskapliga grunden i verksamheten. Den preciseringen tillkom tidigare och kan ses som en styrsignal om vikten av hög kvalitet och relativt oberoende forskningsverksamhet.

Det finns några återkommande teman i regleringsbreven. Det ena gäller olika aspekter på kvalitetsarbete, t.ex. uppdrag och återrapporteringskrav kring vad högskolan gör för att kvalitetssäkra utbildningen. 2001 kommer nya återrapporteringskrav om detta och de nyckeltal, kvalitetsmått och indikatorer som där nämns är tydligt inspirerade från de regleringsbrev utbildningsdepartementet skriver för universitet och högskolor. Som styrsignal betraktat innebär det att regeringen dels betonar vikten av kvalitet i utbildning och forskning, dels att man ställer liknande krav på Försvarshögskolan som man ställer på civila universitet och högskolor. Genom att ställa samma (liknande) återrapporteringskrav markeras ju att det inte är någon principiell skillnad på vilka krav man kan ställa vad gäller kvalitet och återrapportering.

Ett annat återkommande tema gäller miljöfrågor; med mål att införa miljöledningssystem. Detta nämns i regleringsbrevet från 1998 och återkommer åren därefter. Det tredje området gäller jämställdhet och genusfrågor. Detta nämns för första gången i regleringsbrevet år 2000 och återkommer sedan 2001 samt åren därefter. Det innebär bland annat att högskolan skall driva ett pedagogiskt utvecklingsarbete om detta. Båda dessa områden tillkom som del av de generella direktiv som regeringen ställer till alla myndigheter. I fallet med Försvarshögskolan har departementet under arbetet med regleringsbrevet utvecklat jämställdhetsfrågor till att gälla just pedagogisk utveckling, vilket verkar vara en förnuftig, praktiskt och användbar tillämpning för Försvarshögskolan.

Vad kan man säga om de styrsignaler som uttrycks i regleringsbreven? För det första bekräftas huvuduppgiften från år till år och i en del avseenden utvecklas och förtydligas den. Där instruktionen nämner partnerskap för fred, kommer regleringsbreven en del år med förtydliganden om vad samarbetet skall avse och hur det skall bedrivas. Det samma gäller de civila högskolorna.

För det andra kan man nog säga att regleringsbreven blivit bättre. De är mindre detaljstyrande under senare år än vad de varit i början av perioden. Man kan dock undra över återrapporteringskraven. Till en del uttrycker de sannolikt att man inte fått svar på de frågor man ställde i tidigare regleringsbrev. Annars skulle rimligtvis inte samma återrapporteringskrav komma igen flera år? Särskilt under åren 1998, 1999 och 2000 kom uppdrag och återrapporteringskrav som i och för sig var klädda i ett tydligt språk, men som under det kunde tolkas och tillämpas på många olika sätt – antingen knappt alls, eller mycket ambitiöst.

Genom att öka anslagen till forskning och vetenskaplig grund sänds en styrsignal som har betydelse för den pågående debatten om akademisering. Det är en styrsignal som stärker högskolans egen vilja i det avseendet<sup>2</sup>. Regeringen har visserligen en del anvisningar om forskningens innehåll som kanske till viss del motsäger innehållet i just den styrsignalen, eftersom det minskar högskolans egen flexibilitet i medelsanvändningen. Annars är det påfallande lite som sägs om den pågående akademiseringsfrågan, och eftersom den under dessa år varit den mest besvärliga frågan avseende högskolans framtid är det snarare en brist i styrningen än en signal i sig. Eventuellt kan tystnaden betyda att Försvvarshögskolan utan uttryckligt uppdrag inte heller fått i uppgift att fortsätta arbeta med frågan tills dess att Försvvarsmakten kunnat redovisa sin bedömning av huruvida examensrätt verkligen gynnar officersutbildningen eller om den istället medför begränsningar i handlingsutrymme och problem för utbildningen.

Frågan är då hur regleringsbrevens uppfattas av Försvvarshögskolan? När man tar del av regleringsbrevens sägs det att man läser dem tillsammans med budgetpropositionen och riksdagens behandling av propositionen. Det är med andra ord tre texter man förhåller sig till. Det är därmed inte bara regeringens styrsignal, utan även debatten i riksdagen och utskottens betänkanden som kan få ett styrande innehåll – och en styrande verkan.

### Utnämningar

Genom att utnämna ledning och styrelse som besitter specifik kompetens eller som har en erfarenhet som gör dem särskilt lämpliga att driva vissa frågor, anger regeringen färdriktning för ledningens arbete. Det som särskilt skall uppmärksammas här är de styrsignaler som regeringen uttrycker genom utnämningen av styrelseordförande, styrelseledamöter, samt rektor. Regeringen utser också prorektor, men där har inte skett några förändringar på den posten under de senaste åren, så vi ägnar inte det så stor uppmärksamhet. Man kan tillägga att om det inte sker någon förändring, så är styrsignalen att det arbete som utförs står i överensstämmelse med regeringens vilja, och bör fortsätta på samma sätt. Men det kan vara

---

<sup>2</sup> Samtidigt kan då anföras att eftersom anslaget till den vetenskapliga grunden i reella termer minskades genom att inte PLO-omräknas under åren 1998 tom 2003 sände regeringen en styrsignal i motsatt riktning.

att tolka in för mycket styrsignaler i en situation där styrningen inte sker på så detaljerad nivå.

Styrelsen har förändrats under de senaste tre åren och det är i sig en kraftfull styrsignal. Förändringarna har skett genom att:

1. Styrelsen har blivit mindre, man har gått från fjorton ledamöter år 2001 till åtta ledamöter från 2002 och framåt.
2. Styrelsen har fått en ny ordförande med annan kompetens och erfarenhet än tidigare ordförande.
3. Flera styrelseledamöter har bytts ut, och styrelsen har nu en mera akademisk profil än tidigare.
4. Försvarsmakten är fortfarande representerad i styrelsen, men på en annan nivå än tidigare. Andra organisationer inom totalförsvaret är inte längre representerade i styrelsen.
5. Styrelsen har omvandlats till att bli en styrelse med fullt ansvar för verksamheten.

Av de åtta ledamöterna i den nuvarande styrelsen är fem kvar sedan styrelsen ombildades, medan tre är nya. De nya styrelseledamöterna är ordförande som är rektor vid Göteborgs universitet, en ledamot som är rektor vid Polishögskolan, och en brigadgeneral från Försvarsmakten. Tidigare var Överbefälhavaren ledamot i styrelsen. Tabellen visar styrelsens sammansättning före och efter ombildningen. Till de av regeringen utsedda ledamöterna kommer också två ledamöter som representerar lärarna och två som representerar studentkåren. Vidare ingår rektor i styrelsen.

Genom att ta bort de flesta representanter från potentiella och reella uppdragsgivare gjordes styrelsen mera affärsmässig och tydlig i att kunna förhålla sig fritt och ta strategiska övervägande gentemot dessa. Vidare har regeringen genom sitt beslut tagit bort alla representanter från beställare inom regeringskansliet (utrikes- och försvarsdepartementen). Det bidrog till att stärka styrelsens självständighet och var ett led i omvandlingen till en styrelse med fullt ansvar för verksamheten.

Den akademiska kompetensen förstärktes, särskilt då kunskapen om att leda och utveckla högre utbildning och forskning samt att driva förändringsarbete i akademiska miljöer. Det verkar som om de ledamöter som har sin verksamhet i den akademiska världen huvudsakligen har det inom administration, ledning och förvaltning, snarare än inom forskningen där. Det kan ses som en styrsignal att det är just förvaltning, planering och förnyelse inom hög-

skolevärlden som regeringen vill förstärka i Försvarshögskolans ledning. Utnämningen av styrelseordförande är särskilt tydlig på den punkten. Den nye ordföranden var tidigare rektor för Mitthögskolan och ledde dess utveckling till att få examinationsrätt och bli en fristående högskola. Mot bakgrund av den pågående diskussionen om Försvarshögskolans ställning måste det betraktas som en tydlig styrsignal att utnämna en styrelseordförande som nyss avslutat en liknande process vid en annan högskola framgångsrikt.

<i>Före ombildningen (2001)</i>	<i>Efter ombildningen (2003)</i>
Ordförande: Professor Inge Jonsson	Ordförande: Professor Gunnar Svedberg, rektor Göteborgs universitet
Professor Annica Dahlström, Institutionen för Anatomi och Cellbiologi, Göteborgs Universitet	Professor Annica Dahlström, Institutionen för Anatomi och Cellbiologi, Göteborgs Universitet
Fil. Dr. Boel Henckel, Vicerektor Karlstad Universitet	Fil. Dr. Boel Henckel, Vicerektor Karlstad Universitet
Fil. Dr. Ulla Myhrman, Planeringschef Uppsala Universitet	Fil. Dr. Ulla Myhrman, Planeringschef Uppsala Universitet
	Birgit Hansson, rektor, Polishögskolan
Tone Tingsgård. Riksdagsledamot	Tone Tingsgård. Riksdagsledamot
Lennart Holm, F.d. kommunalråd	Lennart Holm, F.d. kommunalråd
Överbefälhavaren Owe Wiktorin	Brigadgeneral Håkan Espmark
Generaldirektör Sture Ericson, ÖCB	
Generaldirektör Bengt Anderberg, FOA	
Bitr. Statsekreterare Anders Bjurner, Utrikesdepartementet	
Departementsrådet Christoffer Gyllenstierna, Försvarsdepartementet	
Landshövdingen Gerd Engman	
Professor Johan Leander, Försvarshögskolan	

*Källa:* Förteckning över styrelseledamöter i Försvarshögskolans styrelse enl. regeringsbeslut 2000-01-27, samt regeringsbeslut 2002-01-17; Förordnande av ledamöter i styrelsen för Försvarshögskolan (det senare modifierat genom byte av ordförande året därpå).

Ytterligare ett syfte med den nya styrelsens profil var att bidra till att göra Försvarshögskolan och dess verksamhet mera känd i andra akademiska miljöer. Styrelsemedlemmar från den akademiska världen för inte bara med sig kunskap och kompetens till styrelsearbete, utan de kunde också förväntas representera Försvarshögskolan intressen i andra sammanhang (enligt en av utvärderingens intervjuer på Försvarsdepartementet).

Förutom vad gäller styrelsen har Försvarshögskolans även fått en ny rektor. Den förra rektorn hade en bakgrund i Försvarsmakten och ett förflutet som officer. Den nye rektorn har en sådan bakgrund med, men har under de senaste 14 åren varit riksdagsledamot och även ordförande i Försvarsutskottet. Under sin tid i riksdagen ägnade han sig särskilt åt försvars- och säkerhetspolitik. Han har även gjort sig känd för klara och tydliga åsikter i akademiseringsfrågan när den debatten har kommit upp i riksdagen. För att tolka den utnämningen i termer av styr signaler, så verkar det bekräfta övriga styr signaler vad gäller utnämningen; dvs. förstärka Försvarshögskolans självständighet och bekräfta utvecklingen mot en högskola med examinationsrätt.

Både utnämningen av rektor, styrelseledamöter och styrelseordförande skall ses mot bakgrund av vilka alternativen hade varit. Hade regeringen t.ex. utnämnt personer med omfattande lednings- och förvaltningskompetens vad gäller rationaliserings- och effektivitetsarbete i myndigheter hade det sett annorlunda ut; hade man valt att utse personer med forskningsmeriter inom Försvarshögskolans område hade man kunnat göra det – och det hade varit en annan styr signaler, andra egenskaper man förstärkt. Man kunde också sökt personer inom näringsliv och andra organisationer, och då förmedlat en annan vilja. Det är i ljuset av alternativa utnämningar som man varseblir vilken kraftfull och konsekvent styr signal de här utnämningarna är.

Slutligen har vi frågan om styrelsens ansvar. Det är också en styr signal, fast det är oklart vad den egentligen är uttryck för. I bedömningen av vilken status den framtida styrelsen bör ha konstaterade Försvarsdepartementet i en promemoria att detta ”bör ställas i relation till vad som gäller för övriga totalförsvarsgemensamma myndigheter med likartade finansieringsformer och förutsättningar. Försvarshögskolan hade ett anslag för 2000 om ca 28 mkr och intäkterna var ca 317 mkr. Motsvarande fördelning mellan anslags- och uppdragsverksamhet för FOI är ca 185 mkr och ca 830 mkr för 2001. FOI fick vid sammanslagningen av FOA och FFA en styrelse



med fullt ansvar. Bedömningen att styrelser med fullt ansvar bör övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden och med verksamheter som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar skulle motivera att även Försvarshögskolans styrelse ges fullt ansvar.” En god överblick över ställningstagandena gällande totalförsvargemensamma myndigheter med styrelser som tidigare fått fullt ansvar finns i Statskontorets utvärdering 2000:9, samt i rapporten från Riksdagens revisorer<sup>3</sup> som ledde fram till översynen av styrelsens status.

Det är något oklart vad det fulla ansvaret innebär, när det också är tydligt sagt att Försvarsmakten och andra uppdragsgivare skall styra verksamheten vid Försvarshögskolan genom sina beställningar av utbildning och forskning. Till detta kommer den styrning som regeringen fortfarande utövar genom regleringsbrev och den finansiella styrningen, den informella dialogen oräknad. Behövs då en styrelse med fullt ansvar, vad har den för möjligheter att ta sitt ansvar, och vad innebär det rent praktiskt för styrelsearbetet? Enligt uppgift under intervjuerna arbetar styrelsen i stort sett på samma sätt som tidigare och förhåller sig reaktivt till information från Försvarshögskolan. Visserligen kan samma styrförlopp te sig annorlunda beroende på vilket perspektiv man har och det finns också uppgifter om att styrelsearbetet blivit mera strategiskt under senare år. Skillnaden mellan att vara en styrelse med fullt ansvar för verksamheten och att inte vara det bör vara avsevärd vad de enskilda styrelseledamöterna angår. Detta borde rimligtvis innebära en radikalt annorlunda roll och ett annat förhållningssätt till verksamheten.

### Finansiell styrning

Anslaget till Försvarshögskolan är en relativt liten del av högskolans inkomster. Man skulle därför kunna tro att den styrande effekten kanske inte så stor, och kanske inte heller så tydlig. Man skulle också kunna förmoda att dess effekt är begränsad. Så behöver inte vara fallet om medlen är strategiskt använda och om förändringarna i hur de motiveras i sig sänder tydliga styrsignaler. Den finansiella styrningen har ändrats i tre avseenden under perioden 1997 till 2003.

---

<sup>3</sup> Försvarshögskolan i det nya försvaret” 1999/2000:5.

För det första har anslaget ökat från 18 miljoner kronor till cirka 33 miljoner kronor. Det är en ökning med drygt 80 % som egentligen aldrig kommenterats eller förklarats.

För det andra har anslagens syfte förändrats; 1997 anvisades medlen för forskning och utveckling samt för utbildning, med ungefär lika mycket till båda delarna. 2003 anvisas medel enbart till forskningsverksamheten.

För det tredje har anslagen för forskningen delats upp; en del skall omsättas i forskning på en rad olika områden som skall ”inriktas i dialog med regeringskansliet” och ytterligare en del (drygt hälften) som ska användas för att säkerställa den vetenskapliga grunden på högskolan. Det senare innebär professorer och rekryteringstjänster inom högskolans kärnområden.

Den styrsignal som kan utläsas ur detta är att regeringen stärker den vetenskapliga grunden på högskolan, främjar forskningen och betonat att utbildningen till fullo skall finansieras genom uppdrag. Vidare kan det ökade anslaget tolkas som att regeringen ser positivt på de forskningsresultat som högskolan producerar. Den finansiella styrningen har ett begränsat innehåll, men den tillför akademiseringsdebatten styrsignaler som för i riktning mot en högskola med examinationsrätt och viss egen forskning.

Att regeringen alltjämt stått fast vid modellen med avgiftsfinansierad utbildning trots att Höskoleverket redan i sin granskning 1998 pekade på att arbetsgivarens avgörande inflytande innebär en markant skillnad i förhållande till annan högskoleutbildning och ger större likheter med uppdragsutbildning kan också uttolkas som en viljeyttring. Ingen utbildningsanordnare kan enligt utbildningssektorns bedömningar få examensrätt med uppdragsutbildning och/eller inomverksutbildning som enda grund. Beträffande forskningen är det sannolikt så att egen, fri forskning starkt skulle gynna Försvarshögskolans väg mot examensrätt. Regeringen har dock valt att inte bara behålla greppet om den anslagsfinansierade forskningen utan att till och med stärka styrningen<sup>4</sup>. Möjligen skulle även detta kunna ses som en styrsignal som något av en motvikt till de pro-akademiska tolkningarna av t.ex. utnämningarna som gjordes ovan.

---

<sup>4</sup> Se beslut från 2003-08-21, protokollutdrag om inriktningen av försvars- och säkerhetspolitisk forskning... för 2003 och 2004.

## Dialogen och den informella styrningen

Det är som utanförstående utvärderare mycket svårt att få ett grepp om den informella styrningen från regeringen och regeringskansliet. Här betonas medvetet från regeringen och regeringskansliet. Även om regeringskansliet inte styr Försvvarshögskolan i formell bemärkelse, så är det självklart så att tjänstemän bereder ärenden, och det är inte allt i beredningen som styrs politiskt. Vidare förekommer kontakter mellan tjänstemän och företrädare både för Försvvarsmakten och Försvvarshögskolan. Ett exempel på detta är att det bildats en arbetsgrupp med deltagare från Försvvarsmakten och högskolan i syfte att snabbt lösa akademiseringsfrågan. Skolutredningen lyckades inte arbeta fram en funktionell lösning eller ett förslag som kunde accepteras av alla parter. Men på initiativ från regeringskansliet har nu en arbetsgrupp uppgift att utveckla ett nytt förslag. Det är inte styrning i formell bemärkelse, men väl i praktisk verksamhet – processen startar och får ett innehåll, ”skutans kurs läggs om, saker händer som annars inte hänt” och det är styrning i mera pragmatisk bemärkelse.

Detta kan beskrivas som en konsekvens av utförar- och beställar-modellen, dvs. ett försök att vara trogen systemet och tanken om att beställarkompetensen ligger hos Försvvarsmakten och inte hos Försvvarsdepartementet. Alltså måste Försvvarsmakten redovisa sin bedömning av huruvida det skulle gå att utforma en akademisk modell för officersutbildningen som hjälper och inte stjälper. Därefter kan regeringen göra en helhetsbedömning och döma av frågan i den ena eller andra riktningen.

Hur mycket av sådan informell styrning sker? Den informella dialogen är formellt sett knuten till möten i samband med myndighetens årsredovisning. Mål- och resultatdialogen sker en gång om året, med möte mellan rektor, eventuellt styrelseordförande, och statssekreteraren. Mötena tar cirka en och en halv timme, och enligt intervju följer de den vägledning som finns för hur samtalen skall föras. Mycket av uppmärksamheten ägnas åt kvalitetsfrågor kring utbildning och forskning. Dessa möten blir inte protokollförda och det är svårt att veta om de innehöll något annat än vad de formella dokumenten, årsredovisning och regleringsbrev återspeglar.

Som utvärderare kan jag ställa frågan är om det förekommer fler eller eventuellt färre informella styr signaler i relationen mellan regeringen, regeringskansliet och Försvvarshögskolan än i andra

sammanhang. Jag har då främst arbetat med utrikespolitiska frågor, biståndspolitik och kulturpolitik, samt förvaltningsreformer. Mitt intryck är att det inte förekommer så mycket av informella möten och kontakter, och att det är en miljö som är relativt fri från informella styr signaler – på gott och ont. Det är ofta viktigt att den formella styrningen kan kompletteras och förtydligas genom informella kontakter.

Förklaringen kanske delvis beror på att Förvarsdepartementet under de senaste åren haft en rad mycket svåra ställningstaganden om Förvarsmakten inriktning. Man har därför helt enkelt inte ägnat så mycket av tid och kraft åt Förvarshögskolan. Dock kan andra styr signaler utskiljas, inte minst den relativt rikliga mängd av utredningar som gjorts kring Förvarsmaktens personalförsörjning, utbildning, med mera, som helt eller delvis även berör Förvarshögskolan. Personalförsörjningsutredningen och efterföljande proposition behandlade frågor som i hög grad rör Förvarshögskolan, därefter Skolreformutredningen och senast Översynen av Förvarshögskolan. I anslutning till detta och till ändringarna av styrelsen, med flera instruktions- eller förordningsändringar, har det förekommit en hel del kontakter. Det kvarstår dock att Förvarshögskolan är en liten del av Förvarsdepartementets område, och inte den mest bekymmersamma. Vidare är många av personerna i miljön nya; rektor, styrelseordförande och delar av styrelsen, liksom departementsledningen. Kanske har kanalerna vid sidan om de formella systemen inte utvecklats än. Men det är också mycket sannolikt att den här utvärderingen helt enkelt inte fått information om den informella styrningens innehåll och omfattning.

## Styrningen från Förvarsmakten

### Grundläggande principer

Förvarsmakten styr verksamheten vid Förvarshögskolan genom de uppdrag för utbildning respektive forskning som läggs ut på högskolan. Beställningarna av utbildningen samordnas från Högkvarteret, enheten GRO/UTB, och beställningen av forskning samordnas från Högkvarteret, enheten STRA/UTV. Förhållandet mellan högskolan och Förvarsmakten regleras i ett samordningsavtal från 1998, som gäller från 1999 och tills vidare.

Samordningsavtalet reglerar de grundläggande principerna för samarbetet mellan myndigheterna. Det beskriver den planeringsdialog som ligger till grund för beställningar, tar upp exakt hur offerter och beställningar skall utformas, ger regler för omförhandling samt beskriver uppföljning och rapportering. Bland de grundläggande principerna kan särskilt uppmärksammas:

- Försvarsmakten beslutar efter samråd med Försvarshögskolan om mål för Försvarsmaktens nivåhöjande officersutbildning och för kurser inom fackprogrammet samt vilken personal som skall genomgå viss utbildning och när detta skall ske;
- Försvarshögskolan svarar inom ramen för ÖB krav för kvalitets-säkring av den nivåhöjande officersutbildningen och för kurserna inom fackprogrammen
- Centrala beställningar från Högkvarteret till Försvarshögskolan skall utges genom Chefen för Grundorganisations Ledningen vad gäller utbildning och övriga tjänster samt Chefen för planeringsstaben vad avser forskning.
- Andra vägar för centrala beställningar från Högkvarteret skall inte förekomma. Detta utesluter inte kontakter på övriga nivåer under planerings-, berednings-, genomförande- och uppföljningsfas. Omförhandlingen av central beställning skall alltid ske mellan de som avtalat beställningen.

Det senare kan ses som ett något märklig förtydligande i ett ramavtal, men antyder att det varit problem med rollfördelningen tidigare. Vidare innehåller ramavtalet en specificerad arbetsgång från offert till beställning, med tider för när offertförfrågan ska lämnas, när offerter skall komma in, och när den slutliga beställningen ska läggas. Det finns ett avsnitt i ramavtalet som tar upp inriktningen av relationerna mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Det är värt att citera, inte minst för den följande diskussionen om utvärdering:

Relationerna mellan parterna skall präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende och insyn samt affärsmässighet. Affärsmässighet i betydelsen att ansvars- och rollfördelning skall vara definierad för varje åtagande, att ekonomiska mellanhavanden behandlas stringent och speglar ansvarsfördelningen samt att respekt upprätthålls för gjorda överenskommelser. Genom affärsmässighet i relationerna skapas grunden för båda myndigheterna att forma effektiva styrformer.

Parterna skall verka för att relationen mellan myndigheterna fortsätter att utvecklas mot ökad affärsmässighet med bibehållen god samverkan och med effektiva styrformer.

Parterna skall tillsammans utveckla formerna för kontroll och värdering av beställd verksamhet.

En noggrann närläsning av texten leder till slutsatsen att det finns en stor medvetenhet om problem med symbiosen mellan myndigheterna. Den närheten har flera fördelar, men är också ett problem när det gäller utförar- beställarmodellen som förutsätter affärsmässighet. De återkommande skrivelserna som försöker precisera vad affärsmässighet innebär och varför det vore bra, bör tolkas som ett sätt att utveckla relationen. Frågan är dock om det blir tillräckligt tydligt för att ha en så framskjuten plats i ramavtalet.

Försvarsmakten har tidigare fått en hel del kritik för svag beställarkompetens, bl.a. i den tidigare citerade granskning som Riksdagens revisorer genomförde. Det system som skildras nedan är nytt, och har utvecklats mot bakgrund av den tidigare kritiken, men inom ramen för det gamla samordningsavtalet. Det är med andra ord en ganska oprövad beställningsverksamhet, med bara ett par år på nacken. Det är dock ingen tvekan om att de formella strukturen kring beställningarna har fått en stadga som de knappast hade tidigare.

I det följande ges en kort beskrivning av beställningen av utbildning respektive forskning. Därefter sammanfattas synpunkterna på detta som styrfenomen.

### **Beställning av utbildning**

Rutinerna kring beställningen är enkla och tydliga. Försvarsmakten tillställer Förvarshögskolan en offertförfrågan, Förvarshögskolan svarar med en offert på den efterfrågade utbildningen, och därefter följer en beställning. Mellan de formella tillfällena kan man förtydliga efterfrågan i offertförfrågan, förhandla innehållet i offerten,

och även vidareutveckla offerten efter det att beställningen i stort skett.

Offertförfrågan är ett mycket enkelt dokument. De utvärderingen tagit del av omfattar högst en sida text. De har rubriker som är svårtydda för den som inte är insatt i utbildningen sedan tidigare. Detta avspeglar att de formaliserar en gammal relation där de inblandade organisationerna vet väl vad de förhandlar om. Det är en typ av offertförfrågan som fungerar i detta system, men skulle det vara underlag för en konkurrensutsatt upphandling skulle man behöva lägga ner avsevärd tid på att göra den förståelig.

Målen för utbildningen fastställs av Försvarsmakten; omfattande program som chefsprogrammet av Överbefälhavaren. Målen utgår från Försvarsmaktens pedagogiska grunder 2001, samt boken ”*Målformulering och utbildningsplanering*”. De centrala begreppen är ”grundlagd förmåga” och ”god förmåga”, vilket hänför sig till färdigheter att lösa uppgifter i en viss miljö samt att besitta kompetens. God förmåga är en högre nivå av kompetens än grundlagd förmåga och avser att uppgifterna skall kunna lösas i rätt miljö, under tidspress, utan handledning och med yttre påverkan. Försvarsmakten specificerar också att utbildningen skall kvalitetssäkras enligt FMS GROV A och officersförordningens krav (SFS 1999:697). Exempelvis skall utbildnings- och kursplaner finnas för all utbildning. Det pedagogiska målet är att alla lärare har genomgått utbildning i högskolepedagogik (5 poäng). Examinationer och de studerandes resultat skall dokumenteras för varje kurs.

Hur ser då målen ut? De är beskrivna i promemorian ”Utbildningsmål för Försvarsmakten programutbildning” HKV 19100:66981. Målen för stabsprogrammet beskrivs på en och en halv sida, och för chefsprogrammet på knappt fyra sidor. Jag skall inte gå in i detalj på detta, men först ges en allmän beskrivning som t.ex. att (stabsprogrammet):

den enskilde officeren skall uppnå förståelse för de krav som ställs på en chef i olika situationer, Chefs- och individutveckling är att utveckla chefsskapet – att leda och samarbeta. Den enskilde skall uppnå förståelse för de krav som ställs på en militär chef i olika situationer såväl i krig som i fred.

Övergripande mål är också att ge en generell stabskompetens så att officeren kan tjänstgöra i staber inom egen försvarsgren såväl nationellt som internationellt över hela konfliktskalan . . .

Det är visserligen ganska vaga termer, men det är inte att förvänta något annat för det är ju just övergripande mål. De konkreta målen specificeras sedan, som t.ex. att den studerande skall ha förvärvat god förmåga i:

- Att kunna ingå som stabsmedlem i taktiska staber vid nationell och internationell verksamhet
- Att redogöra för det europeiska säkerhetssamarbetet, totalförsvaret och speciellt Försvarmaktens . . .
- Svenska stridskrafterns organisation och hur stridskrafterna kan utnyttjas på taktisk nivå utgående från Försvarmaktens olika uppgifter
- Att anpassa sig till nya situationer och genom ett kreativt handlingsätt kunna tillämpa olika metoder för problemlösning och genom anpassat ledarskap som grund genomföra verksamheten samt ha förståelse för det indirekta ledarskapet . . .

Detta är några exempel och som de visar är vissa mål ganska enkla att översätta i utbildningsprogram, men annat är sannolikt betydligt mycket svårare. De tre första målen är exempel på enkla och tydliga mål som utgör en bra grund för offertförfrågan. Det fjärde exemplet berör säkert en rad viktiga färdigheter och för officersyrket väsentliga mål, men de kan knappast sägas vara tydligt och klart uttryckta. Det skulle, jämför ovan, inte kunna ligga till grund för en offertförfrågan i en miljö annat än där parterna känner varandra sedan tidigare och vet vad utbildningen skall innehålla.

Offerten från Försvarshögskolan är ett mycket omfattande dokument med kursplaner, delmoment, övningar m.m. specificerat. Det finns ingen anledning att gå igenom det här, men det är ett genomarbetat förslag på hur de nämnda utbildningsmålen är tänkta att uppnås. Efter offerten återkommer Försvarmakten med en beställning. Det senaste året inkom offerten till Försvarmakten den 2 september, och beställningen är daterad den 14 oktober. Det är en rask handläggning, och det återspeglar att det funnits omfattande kontakter innan dess. Beställningen är ett dokument på tre sidor, men några bilagor som är budgetar för skilda kurser.

Det går alltid att ha synpunkter på hur mål uttrycks, men utbildningsmålen på det här området måste förstås mot bakgrund av att det finns en tyst kunskap och en substans som en utanförstående bedömare saknar. Formerna för beställningen är funktionella och de olika momenten handläggs effektivt. De brister i beställarkompetens som tidigare påpekats har tagits på allvar av Försvarmakten och de system som nu finns på plats är funktionella. Eftersom



mycket i styrningen bygger på ”att man egentligen vet” och på tyst kunskap om mål och innehåll är det viktigt med såväl en stark organisationskultur som kontinuitet på berörda tjänster. Ett av de största problemen med Försvarmaktens beställarkompetens har gällt bristen på kontinuitet. Det har inte framkommit som ett problem här, men det kan också bero på att det just för tillfället inte varit någon omsättning på de berörda tjänsterna på Högkvarteret. Skulle den här utvärderingen göras om inom ett år skulle kanske svaren bli annorlunda, de objektiva betingelserna inom Försvarmakten personalplanering har veterligen inte ändrats.

### Beställning av forskning

Beställningen av forskning regleras av samma samarbetsavtal som beställningen av utbildning, men följer en annan cykel från idé till offertförfrågan, offert och beställning. Den bestäms av Försvarmaktens struktur och processer för forskning och utveckling i stort. Försvarshögskolans forskning är en mycket liten del av den forskning Försvarmakten beställer (cirka 30 miljoner av drygt en miljard).

Grunden i processen utgörs av cirka 20 FoT-grupper (Forskning och teknik), varav två av dessa har ämnen som resulterar i beställningar till Försvarshögskolan. Forskningen följer en femårig rullande plan som uppdateras årligen. Inom varje FoT-grupp finns representanter för myndigheter som kan vara berörda av forskningen, de som genomför den, samt från olika delar av Försvarmakten. Det finns alltid någon från Försvarmakten som har huvudansvar för gruppens projekt.

Inom FoT-gruppen diskuteras forskningsbehoven och där specificeras offertförfrågningarna. Man följer en tidplan som utgår från att förfrågningar sänds ut under våren, förslag inkommer under hösten, och beställningarna utfärdas i slutet på året. Det är ett tidsschema som inte medger lång framförhållning, och behövs kompletterande förhandlingar kan det lätt spricka. Men eftersom det är ett rullande system behöver inte konsekvenserna av det vara så allvarliga. Dessutom har avtalsparterna erfarenhet av hur det fungerar och har rimligtvis utformat andra rutiner för att passa med detta.

Kompetensen i beställningarna kan dels bedömas i ett systemperspektiv, dels utifrån innehållet i förfrågningsunderlag respektive beställning. Som den här utvärderingen kan bedöma det har syste-

met med FoT-grupper en klar och tydligt struktur, vilket bör göra det enkelt för parterna att förhandla fram innehållet i forskningen. När det gäller de mera detaljerade målen för forskningen är det svårt uttala någon värdering av det, eftersom det inte funnits något konkret exempel att analysera avseende hur mål och forskningsplaner uttrycks. När det gäller forskningen inom området ledarskap bör nog de flesta med en ekonomisk eller statsvetenskaplig forskarutbildning kunna uttala sig om dem och vad de säger om beställarkompetens, men man måste ha dokumenten framför sig.

Även om den grundläggande strukturen för en funktionell beställarkompetens finns på plats är det sannolikt en svaghet att det finns få forskarutbildade handläggare på Högkvarteret. Även om det aldrig skulle gå att ha specialistkompetens ens inom de forskningsområden som Försvarshögskolan arbetar med, så är en grundläggande vetenskaplig utbildning viktig för att förstå vad det är för processer som beställs och vilka krav som bör ställas. Vår utvärdering kunnat se har dock kontinuiteten på berörda avdelningar varit god, men däremot kan personalomsättningen inom FoT-grupperna ha varit högre, vilket kan påverka detaljerna i beställning och i dialogen kring offerter.

### **Styrningen från andra myndigheter**

Försvarshögskolan genomför utbildning och forskning på uppdrag av andra myndigheter inom totalförsvaret, och styrs därmed även från dem. Både Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten har ramavtal liknande det som Försvarsmakten har med högskolan. Utvärderingen har analyserat Krisberedskapsmyndighetens ramavtal. Det är kortare och mera precist än Försvarsmaktens. Nedan citeras några aspekter av avtalet som kan jämföras med motsvarande moment i Försvarsmaktens ramavtal ovan.

Som producent ansvarar FHS för att skriftligt utvärdera genomförda utbildningar. KBM har rätt att, om myndigheten så önskar, komplettera utvärderingsformulären med beställarrelaterade frågeställningar. KBM ansvarar för att i den omfattning myndigheten anser att det behövs, genomföra en effektutvärdering av utbildningarna.

Relationen mellan parterna skall präglas av långsiktighet, öppenhet. Förtroende och insyn. Parterna skall sträva efter en bra dialog och ett fungerande samspel.

Ansvars- och rollfördelningen skall vara klarlagd för varje prestation och skall spegla ansvarsfördelningen. Respekt skall upprätthållas för gjorda överenskommelser.

Formuleringarna är rakare, och trasslar inte in sig i komplicerade begrepp som "affärsmässighet". Det är naturligt att det senare dokument som i allt väsentligt bygger på det tidigare (Försvarets ramavtal), blir bättre i en del detaljer och i formuleringarna. Kanske borde man dela med sig av förbättringarna, så att även det ursprungliga dokumentet kunde skärpas.

Mål för utbildning kan skrivas på flera sätt. Försvarets utveckling från funktionella krav och från begreppen "förmåga" och "god förmåga". Krisberedskapsmyndigheten beställer både grundkurser och fördjupningskurser om totalförsvaret, samt påbyggnadskurser och även särskilda kurser. Målen för grundkursen uttrycks så här:

Målet med kursen är. Kursdeltagarna skall efter genomförd utbildning ha ökad kompetens att verka i ledande befattningar inom krishanteringssystemet/totalförsvaret för situationer över hela hotskalan.

Delmål: Kursdeltagarna skall ges: (1) goda kunskaper om svensk och europeisk säkerhetspolitik; (2) kunskap om samhällets sårbarhet och möjligheter att skapa ett robust samhälle; (3) förståelse för behovet av samverkan och samordning vid olika typer av kriser; samt (4) goda kunskaper om svenskt totalförsvaret och det svenska krishanteringssystemet.

Kursdeltagarna skall även ges ett rätt kontaktnät."

Det faktum att kurserna är relativt nya kan bidra till att målen verkar klarare. Det är lätt att se vad innehållet bör vara, och måluppfyllelse kan bedömas med traditionella utvärderingsmetoder. Man skall dock inte dra för stora växlar på en jämförelse med Försvarets program, eftersom de program jag tagit upp där är betydligt större och mera komplexa. Det är naturligt att Krisberedskapsmyndighetens styrning ser klarare ut, eftersom det är en mera begränsad insats som styrs.

Både Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten beställer forskning från Försvarets utveckling. Deras styrning är dock av en principiellt annan karaktär. Båda myndigheterna utlyser ansökningstillfällena. Alla forskarmiljöer kan komma med förslag på forskningsprogram, och Förvarshögskolan agerar på samma arena som andra högskolor. Krisberedskapsmyndigheten har en forskningsbudget på cirka 50 miljoner kronor per år, och finansierar för närvarande tre projekt hos Förvarshögskolan. Den årliga budgeten för dessa

är tillsammans cirka 7 miljoner kronor. Räddningsverkets forskningsbudget är på cirka 240 miljoner kronor och fördelas vid ett ansökningstillfälle per år. Även här kan Förvarshögskolan lämna in ansökningar på samma sätt som andra aktörer.

Båda organisationerna använder vetenskapliga råd för att bedöma ansökningarnas kvalitet. Efter bedömningen kan en viss begränsad dialog inledas om en i för övrigt intressant ansökan behöver kompletteras. Krisberedskapsmyndigheten har en disputerad forskare som handläggare av forskningsansökarna, som komplement till det vetenskapliga rådet. När projekt beviljas tillsätts referensgrupper där organisationerna finns med. Det händer även att de ser till att andra berörda organisationer blir representerade. Det är med andra ord en konventionell arbetsfördelning mellan finansiär och forskare, som tillämpas på många andra håll av forskningsråd och andra finansiärer av forskning och utveckling.

Pliktverket å andra sidan tillämpar en modell som mera liknar Förvarsmaktens beställningar. Man har där en direkt dialog och förhandling kring en beställning. Det är inte en ansökan, utan är mera likt en förhandlingsupphandling. Beloppen är dock mindre; under vart och ett av åren 2001 och 2002 omfattande 750 000 kronor, under 2003 ingenting, och under 2004 bör det fortsätta som tidigare år.

## Sammanfattning

### Styrning sett från Förvarshögskolans horisont

Från Förvarshögskolans perspektiv är de styrsignaler som når organisationen av skiftande karaktär. Som helhet betraktat är de ibland motsägelsefulla, i en del fall vaga, och de varierar över tiden på ett sätt som organisationen har svårt att förhålla sig till. Förvarshögskolan kan inte sägas vara hårt styrd, och ledningen uppfattar inte heller styrningen så.

Bristen på samstämmighet vad gäller styrsignaler från omvärlden ger organisationen ett stort utrymme att själv forma sin framtid. Under de senaste åren har verksamheten vid Förvarshögskolan expanderat. Kostnaderna har ökat kraftigt. Det borde vara resultatet av styrning, men det finns inte någon styrsignal som ger uttryck för en sådan vilja. Visserligen består största delen av expansionen i att utbildning beställts av Förvarsmakten och andra uppdrags-

givare, men dialogen verkar närmast antyda att den senare velat hålla tillbaka kostnadsutvecklingen. Kan man då hävda att det är en utveckling som är styrd i och med att utvecklingen kunnat följas i årsredovisningar och annan rapportering? Knappast, eftersom information och ett godkännande av kostnadsutveckling i efterhand knappast är att jämställa med styrning.

Försvvarshögskolan har en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. Styrelsen utgör skolans högsta ledning och är ytterst ansvarig för den totala verksamheten inför regeringen. Rektorn ansvarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och fattar beslut i de frågor som styrelsen delegerat till honom. Vilken enhet är det då som kringliggande organisationer riktar sina styrsignaler mot? Ännu så länge verkar det som om mottagaren för styrsignaler i första hand ses som högskolans rektor och ledning. Styrelsen kanske delvis uppfattar sig som en styrande enhet, som riktar styrsignaler till Försvvarshögskolan, liksom andra gör. Det finns inte någon enhetlig bild av styrelsen plats i styrningen av Försvvarshögskolan och inte heller en allmänt förstådd och accepterad bild av vilket det styrda objektet faktiskt är, dvs. hur gränsen skall dras kring styrelse och operativ ledning.

### **Försvvarsmaktens styrning av Försvvarshögskolan**

Genom beställar- och utförarmodellen förväntas Försvvarsmakten styra utformningen av kursutbudet på Försvvarshögskolan. Det har enligt tidigare utredningar varit svårt för Försvvarsmakten att utforma tydliga krav på utbildningens omfattning och innehåll. Genom förändringar på senare år verkar det som om strukturen för beställningar har stramats upp avsevärt, både vad gäller forskning och utbildning. Målen för utbildningen är för det mesta klara och tydliga. I några fall förutsätter det dock mycket tyst kunskap och att man har en tradition av samarbete kring vad man gör. Offertunderlaget skulle inte kunna vara underlag för en konkurrensutsatt upphandling – och är heller inte tänkt att var det.

En viktig del av Försvvarsmaktens styrning av Försvvarshögskolan sker genom att en del av de officerare som undervisar förordnas från Försvvarsmakten. De tar med sig sina åsikter om vad som skall förmedlas till lektionssalen. Det lär ut vad de själva kan, och vad de anser en officer behöver kunna. Man kan dock inte säga att det styrs av Försvvarsmakten, det är snarare ett uttryck för den starka

organisationskulturen i försvaret och den kåranda som präglar officersyrket. Den kan i sig utgöra en mycket stark styrning, och kan göra det svårt för andra styrsignaler att få det genomslag man annars skulle förvänta. Även om den informella styrningen på så sätt kan bli stark, riskerar den att bli fragmenterad. Kunskapsåterföringen och utvärderingen kan bli anekdotisk, mer beroende på tillfälliga observationer, än på systematiskt genomförda undersökningar.

Eftersom Försvarsmaktens styrning har en inriktning på kursprogram, kursplaner, kostnadsutveckling, och dito avseende forskning, innehåller den inte styrsignaler i övergripande frågor om Försvarshögskolan som organisation och hur Försvarshögskolan skall förhålla sig strategiska omvärldsfrågor. Är det ett problem? Ja, eftersom Försvarsmaktens styrning ger de starkaste, mest direkta signalerna, så är frågan om vad de inte innehåller minst lika väsentlig som vad de innehåller.

### **Regeringens styrning av Försvarshögskolan**

Den tydligaste styrsignalen avseende Försvarshögskolan utgörs av de utnämningar som skett på senare tid av styrelseordförande, styrelseledamöter och rektor. Det markerar att regeringen gärna ser en utveckling mot en fristående högskola för totalförsvaret, med examinationsrätt och oberoende forskning. Genom att utse personer med en bakgrund och kompetens som gör dem särskilt lämpliga att driva den utvecklingen vidare har man gjort ett val. Det är inte svårt att se att andra utnämningar hade kunnat sända helt andra signaler i dessa frågor.

Det är en styrsignal som är tydligast i just den kanalen men den kompletteras i de andra styrkanalerna. Styrsignalerna i regleringsbrev har avsett sakfrågor som kvalitetssäkring, personalens kompetens och utveckling, samt miljöpolicy, jämställdhets- och genusfrågor. Även om de frågorna inte säger något direkt om akademiseringen, så är det frågor vars substantiella lösning också är sådant som skulle stärka Försvarshögskolans strävan att få examinationsrätt. Regleringsbrev är tunna dokument, relativt lika från år till år. Dock är det viss variation mellan åren vad avser innehållet och omfattningen av uppdrag, återrapporteringskrav, och vad som betonas i texterna. Där finns kontinuitet, men också skillnad i en del avseenden.

Det stora problemet med regleringsbrev som styrinstrument är att de inte förhåller sig tydligt till de övergripande frågor som rör Försvvarshögskolan. Eftersom logiken i styrmodellen bygger på att Försvvarsmakten vet bäst hur officersutbildning skall genomföras, skall Försvvarsmakten utöva direkt operationell styrning genom beställarfunktionen. Regeringskansliets styrning borde då behandla ramarna för den styrningen och förhålla sig till övergripande strategiska frågor (vilket den gör vad gäller utnämningar), men innehållet i regleringsbrev är i en del fall på en mera detaljerad operationell nivå eller ger andra signaler avseende den övergripande frågan om examensrätt.

Anslaget till Försvvarshögskolan är litet, men det har förändrats under de senaste sju åren. Det har ökat med drygt 80 %. Texten i regleringsbrevet preciserar inte några avsikter eller motiv med ökningen, så det är svårt att utläsa någon styrande avsikt. I princip borde den finansiella styrningen vara ett starkt instrument att t.ex. underlätta en förändring mot en fristående högskola, eller att definitivt sätta punkt för debatten och behålla den organisation som finns idag. Den finansiella styrningen har fått ett innehåll som endast till del stärker utvecklingen mot en högskola med examinationsrätt.

Dialogen kring regleringsbrev och årsredovisning sker en gång om året. Det finns en dagordning men mötena protokollförs inte. Det är uppenbart att en del av styrningen inte har avsedd effekt. Trots återkommande krav på kvalitetssäkring och indikatorer avseende kostnadseffektivitet och kvalitet har Försvvarshögskolan inte redovisat sådana – och det är heller inte svårt att förstå varför. Det är ett metodologiskt svårt arbete och kraven i regleringsbrev talar om kvalitetsmått som egentligen inte kan ha någon hög validitet. Det verkar dock som om dialogen inte används för att diskutera igenom dessa frågor, utan är relativt bunden till innehållet i dokumenten.

Tillsammans gör det att styrningen från regeringen är relativt vag i övergripande och strategiska frågor, men tydlig i detaljfrågor. I det senare varierar den över tiden. Sju år är en ganska kort tid att granska styrningen över, och frågan är om t.ex. miljöfrågor, jämställdhet, kvalitetssäkring är modeflugor eller om de kommer att vara centrala instrument i styrningen ett antal år framöver? Miljöfrågor har förekommit i regleringsbrev 4 år, och jämställdhetsfrågor i 3 år. Under alla omständigheter lär frågorna vara väsentliga, men styrning även på dessa områden kunde ha startat tidigare och drivits mera konsekvent genom samtliga styrkanaler (kanske kraft-

fullast med finansiell styrning, men även genom styrelsearbetet). Styrningen får sannolikt en större effekt om den samordnas mellan kanalerna. Regeringens styrning uppfattas inte som tydlig från det styrda objektets sida, och inte heller från andra styrande organisationer.

Regeringen kan styra Försvarshögskolan även genom att ställa krav på andra myndigheter att beställa viss utbildning och forskning hos Försvarshögskolan. I viss utsträckning har regeringen gjort det genom regleringsbrev till Räddningsverket och även till Krisberedskapsmyndigheten. Regleringsbrev till Försvarmakten för tidigare år, 1999 och 2000, preciserar att myndigheten måste köpa högre chefsutbildning för minst 2,5 miljoner kronor per år. Med några få undantag har regeringen dock valt att inte använda den styrmöjligheten, men den finns och skulle kunna användas mer.

### Slutsatser om styrningens kvalitet

Inledningsvis beskrevs att ”bra” styrning kunde kännetecknas av att vara relevant, effektiv, konsekvent och tydlig. Hur ser det då ut?

- En del av styrningen är relevant i förhållande till det omvärldstryck och de utmaningar organisationen står inför. Det förekommer osäkerhet och dubbla budskap kring frågan om högskolans ställning. Med all respekt för att det är mycket svåra frågor både tekniskt och principiellt, så har det ändå gått många år sedan reformtrycket började göra sig gällande och en klarare mera konsekvent styrande vilja borde komma till uttryck från såväl regeringen som från Försvarmakten.
- Det råder knappast någon tvekan om att styrningen skulle kunna vara mera effektiv om det var riktigt klart hur rollfördelningen mellan de styrande enheterna skulle se ut, vilka nivåer de ska inrikta sig på, hur Försvarshögskolans egen styrelse skulle utnyttjas, samt om det var fullt klart vad man vill uppnå med styrningen. Då de förutsättningarna inte gäller förbrukar styrningen mera tid och resurser. Ibland kan det verka som om den förbrukar alltför mycket av den knappa tiden inom regeringskansliet och Försvarmakten.



- Styrningen är relativt tydlig i sak, men. många begrepp som används i kommunikationen kan verka klara – som kvalitetssäkring – men är problematiska och kan tolkas på många sätt om de inte följs upp med mera detaljerade anvisningar. Det har även visat sig att även om avsikten med styrsignalerna är klara, kan olika delar av departementet kan ge uttryck för skilda ambitioner. Slutligen förekommer olika signaler från de organisationer som styr Försvårshögskolan.
- Styrningen är inte alltigenom konsekvent. För det första varierar styrningen över tiden. För det andra varierar det styrande innehållet i skilda kanaler. Utvärningar uttrycker inte alltid samma avsikter som regleringsbrevet, den finansiella styrningen är neutral och har begränsad genomslagskraft. Det är tveksamt om den informella dialogen förstärker budskapen från utvärningar eller vad som uttrycks i regleringsbrevet, eller kopplas till problem som tas upp i årsredovisningarna – och hur långt den i så fall för respektive ämnen.

Utvärdering av uppdragsgivarnas egen  
utvärdering och användning av den kompetens  
och den forskning Försvarshögskolan tillför dem.

En studie beställd av Försvarshögskoleutredningen

*Ekon. Dr. Kim Forss  
Strängnäs 12/3 2004*

## Innehåll

<b>Inledning.....</b>	<b>213</b>
<b>Utvärdering av utbildning.....</b>	<b>214</b>
Ett heltäckande system för att utvärdera utbildning.....	214
Försvarmaktens utvärdering av utbildningen vid	
Försvårshögskolan.....	217
Attitydnivån.....	217
Kunskapsnivån.....	221
Användningsnivån.....	223
Organisationsnivån.....	224
Sammanfattning.....	225
Utvärderingssystemets kvalitet.....	226
Användbarhet.....	227
Etik i utvärderingsarbetet.....	228
Genomförbarhet.....	228
Tillförlitlighet.....	229
Sammanfattning.....	230
<b>Utvärdering av forskning.....</b>	<b>230</b>
Utvärdering av vetenskaplig kvalitet.....	231
Utvärdering av användning.....	234
Utvärderingssystemets kvalitet.....	235
<b>Alternativa modeller för utvärdering av forskning och utbildning.....</b>	<b>236</b>
<b>Användarnas syn på forskningen.....</b>	<b>239</b>
Undersökningsmetod.....	239
Kunskap om forskningens mål och resultat.....	240
Från kännedom till användning.....	242
Hur når forskningen ut?.....	245
<b>Slutsatser.....</b>	<b>247</b>

## Inledning

Kommittédirektiven för översynen av Försvarshögskolan ger utredaren tre uppgifter, att utvärdera regeringens och uppdragsgivarnas styrning av Försvarshögskolan, att utvärdera Försvarshögskolans organisation, samt att utvärdera uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarshögskolan tillför dem. Den här studien behandlar den sista av de tre frågorna. Vad innebär det då att utvärdera ”uppdragsgivarnas egen utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarshögskolan tillför dem? I den här rapporten behandla ”kompetens” som synonymt med utbildning, dvs. först undersöks hur uppdragsgivarna utvärderar den utbildning de beställer från Försvarshögskolan. Vidare behandlas utbildningen och forskningen var för sig. Det är nämligen två helt olika saker att som beställare utvärdera forskning och att utvärdera utbildning, och det är också helt olika processer som styr användningen av de två ”produkterna”.

Först behandlas utbildningen. Frågan är om de utvärderingssystem uppdragsgivarna förfogar över för att ta reda på om utbildningen de beställt är bra, om utbildningen har eftersträvade kvaliteter och når de mål som uttrycks i beställningar. Det är en rimlig tolkning av den i kommittédirektivet formulerade uppgiften. Uppdraget skulle också kunna tolkas som att man borde undersöka vad uppdragsgivarna egentligen anser om utbildningen de tillförs från Försvarshögskolan. Det senare skulle då avse innehållet i utvärderingen snarare än formerna för den. Eftersom utvärderingen inte fullt ut är systematiserad är det en nyttigare och mera intressant diskussion att se hur de olika fragment av utvärdering som görs kan ses som en helhet, utvecklas och tolkas som ett informationssystem, än att undersöka vad uppdragsgivarna faktiskt anser om utbildningen.

Efter utbildningen behandlas forskningen. På samma sätt undersöks de system för utvärdering som uppdragsgivarna förfogar över. Försvarshögskoleutredningen har genomfört en enkätundersökning till ett urval personer som kan sägas vara representativa för uppdragsgivarna. I enkäten ställdes frågor om hur man tagit del av forskningen, om och hur den kommer till användning, samt hur de svarande bedömer forskningens användbarhet och intresse. Därigenom har den här studien gått längre i att undersöka innehållet

snarare än formerna för utvärdering vad gäller forskningen, än vad gäller utbildningen.

Tonvikten i den här rapporten ligger på Försvarens utvärdering och användning av den kompetens och den forskning Försvarens högskolan tillför. Försvarens makt än den i särklass största uppdragsgivaren på båda dessa områden och därför är det särskilt intressant att se hur den utvärderar utbildning och forskning. Eftersom Försvarens makt är så stor som beställare får dess system för utvärdering – kvalitetskontroll om man så vill – sannolikt genomslag på hur andra uppdragsgivare utvärderar vad Försvarens högskolan tillför dem, samt inte minst vad de faktiskt anser om kompetens och forskning. Är den största kunden mycket nöjd med kvaliteten på Försvarens högskolans forskning, blir sannolikt de mindre kunderna också nöjda – och samma gäller kanske utbildningen.

## **Utvärdering av utbildning**

### **Ett heltäckande system för att utvärdera utbildning**

Vid intervjuer med företrädare för Försvarens makt, med Försvarens högskolan, regeringskansliet och andra uppdragsgivare, har den allmänna bilden av utbildningen vid Försvarens högskolan varit att den fungerar mycket bra. De flesta säger sig vara nöjda med kunskapsinnehåller i utbildningen; där finns både bredd och djup. Det skiljer sig mycket från tidigare utvärderingar av Försvarens utbildningssystem, t.ex. inom ramen för Personalförsörjningsutredningen, (SOU 2001:23). Då fanns det ganska stor tveksamhet kring utbildningens kvaliteter, inte minst befarade många att breddningen till flera civila ämnen och samarbetet med universitet och civila högskolor kunde urholka de grundfärdigheter som en officer måste besitta. Det var relativt vanligt att man uttryckte farhågor att de som avslutat stabsprogrammet inte fullt ut uppnådde de mål Försvarens makt hade för utbildningen. Det verkar som om de flesta sådana farhågor sopats bort och efterträts av en betydligt mera positiv syn på utbildningen. Frågan är då vilket underlag som finns för en sådan bedömning?

För att få en heltäckande bild av hur ”bra” en utbildning är, finns det flera saker som behöver bedömas. För det första är det intres-

sant att veta vad deltagarna egentligen tycker om utbildningen; de bör t.ex. få tillfälle att uttala sig om:

- De tror sig ha uppnått utbildningsmålen
- Om kursinnehållet var vad de förväntat sig
- Om lärarna var kompetenta och kunde förmedla innehållet i kurserna på ett lämpligt sätt
- Om kurslitteraturen var väl avvägd och av hög kvalitet
- Hur utbildningsmiljön var; tillgång till bibliotek, konsultationer med lärare, datorstöd, mm.
- Balansen mellan ämnen och den ordning som olika moment införs i kursen
- Med mera, med mera . . .

Men det räcker givetvis inte att konstatera om deltagarna var nöjda med utbildningen. För det andra bör en heltäckande utvärdering belysa vad man lärt, dvs. i vad mån deltagarna tillägnat sig kunskapsinnehållet, besitter de färdigheter, eller anammat de värderingar och attityder som undervisningen avsåg att förmedla. Den informationen får man vid de betyg som ges under utbildningen, men man kan också få den genom att observera utbildningstillfällena, eller genom intervjuer med lärare. Den första typen av information, om deltagarnas åsikter, får man vanligtvis genom enkäter direkt efter kursen eller genom utvärderingssamtal vid kursernas slut.

Men det räcker inte som underlag för en utvärdering att veta om deltagarna uppskattade kursen och om de lärde något. För det tredje bör en heltäckande utvärdering också besvara frågan om deltagarna tillämpar utbildningens innehåll – om utbildningen på något sätt leder till förändrat beteende på arbetsplatserna. Attityder och kunskap kan bedömas omedelbart efter det att utbildningen genomförts, eller till och med under tiden den genomförs. För att utvärdera om kunskapen kommer till användning bör dock en viss tid ha förflutit. Det kan vara lämpligt att bedöma tillämpningen mellan ett och upp till tre år efter det att utbildningen genomförts. Desto längre man väntar, desto större blir chansen att kunskaperna kommit till användning. Samtidigt ökar svårigheten att hänföra förändringar i beteende på arbetet till just utbildningen. Exakt hur länge man skall vänta med utvärdering beror bland annat på hur omfattande programmet varit. Kortare kurser bör man nog utvärdera inom ett år. Längre program, som det tvååriga chefsprogrammet,

kan man vänta två till tre år med att utvärdera (vad avser tillämpning).

Men det räcker fortfarande inte att bedöma de tre steg som skildrats ovan om man vill ha en heltäckande utvärdering av utbildning. Det gäller också att bedöma om utbildningen har någon effekt i organisationen. Om en organisation investerar i utbildning för sina medarbetare, görs det i syfte att organisationen skall fungera bättre. Om t.ex. ett företag bekostar utbildning i personalvård för ett antal chefer förväntar man sig effekter i form av bättre trivsel, minskad personalomsättning, lägre sjukfrånvaro, mm. Det räcker inte med att de som varit på utbildning uppskattat utbildningen, lärt något och tillämpat detta – man bör också kunna se en effekt i organisationen.

De fyra stegen i utvärdering av utbildning sammanfattas i figuren nedan. För att utveckla modellen är det ytterligare tre variabler som behöver diskuteras. Den första är vilka utvärderingsmetoder som kan och bör användas. En utvärdering har i princip fyra olika sätt att samla in datamaterial; genom intervjuer (vilket kan vara enskilda intervjuer eller gruppintervjuer), enkäter, observation, eller dokumentanalys. I vart och ett av de fyra stegen ovan kan man tillämpa en eller flera av metoderna, man kan t.ex. få kunskap om attityderna till en utbildning genom enkät, gruppintervjuer, eller eventuellt genom observation. Den andra variabeln gäller när man skall samla information; viss information samlas lämpligen in direkt i anslutning till utbildningstillfället, annan information kanske några år senare. Den tredje variabeln gäller vem man samlar information från; de som deltagit står givetvis i fokus, men man kan också samla information från lärare, chefer, eller arbetskollegor.

#### *Box 1.* Modell för utvärdering av utbildning

**Attitydnivå** – deltagarnas åsikter om utbildningen

**Kunskapsnivå** – vad deltagarna lärt sig

**Användningsnivå** – hur och i vilken utsträckning deltagarna tillämpar vad de lärt

**Organisationsnivå** – hur arbetsplatsen, gruppen eller organisationen förändras

## Försvarsmaktens utvärdering av utbildningen vid Försvarshögskolan

Vad gör då Försvarsmakten för att belysa de här frågorna om utbildningen? För det första har utvärderingen inte observerat någon helhetssyn på utvärdering av utbildning som liknar den här redovisade modellen, och det är knappast heller att förvänta. Modellen är ett instrument för att bedöma och förstå vad Försvarsmakten faktiskt gör och kunde göra. Modellen är ett teoretiskt verktyg, till hjälp att strukturera information från intervjuer och genom att läsa rapporter, utredningar och planeringsdokument.

### *Attitydnivån*

Försvarsmakten får information om deltagarnas åsikter om utbildningen på tre sätt. För det första görs kursutvärderingar med hjälp av en enkät som tillställs alla som deltar i utbildning precis i slutet av denna. Enkäten framtagen av Försvarsmakten och Försvarshögskolan tillsammans men administreras till kursdeltagarna genom Försvarshögskolans försorg. Det är dock Försvarsmakten som ställer samman och analyserar resultaten.

Detta är en värdering av hur man når de övergripande målen för utbildningen, så som de fastställts genom beställningen. Man får med andra ord en direkt återkoppling till målen. Enkäten består av 15 frågor som de svarande kan ta ställning till på en skala från 1 till 6, där 1 innebär "nej, inte alls" och 6 innebär "ja, helt" eller "ja, till fullo". Frågorna 1 till 9 återges i box 2 på nästa sida. I samband med varje fråga ombeds den svarande att motivera sitt svar. Enkäten avslutas med 2 frågor som besvaras med "ja" eller "nej"; om kursen bidragit till personlig utveckling och mognad, samt om det är några utvecklingsmål den deltagande vill förändra. Slutligen finns det utrymme för övriga kommentarer.

Enkätens starka sida är just dess koppling till utbildningsmålen. Försvarsmakten får en direkt feedback på om deltagarna anser målen är nådda – vad gäller dem själva. Enkäten ger dock ingen direkt kunskap om olika utbildningsmoment, t.ex. om litteraturen varit väl vald, föreläsningarna bra, osv.; den operationella kritiken får fångas upp på annat sätt. Det är ju möjligt att de som besvarar enkäten, om de inte anser att målen är uppfyllda, då pekar på svag-



heter i själva kursinnehållet genom att utnyttja möjligheten till öppna svar.

Enkätens omfattning är lämplig; sammanlagt 17 frågor är en överskådlig mängd, och det bör gå snabbt för de som besvarar enkäten att förhålla sig till värderingsskalan, och därmed är det också möjligt att fler väljer att ge fördjupande kvalitativa omdömen. Det är också bra med den sex-gradiga skala som används för att besvara frågorna. Den är nyanserad, men samtidigt inte så finjusterad att det är blir svårt att bedöma om olika svarande faktiskt uppfattar skillnaderna mellan skalans värde på olika sätt. Det är en praktisk, tillförlitlig och lätt användbar skala.

Som exemplen i box 2 visar är en del frågor så konstruerade att man besvarar två frågor samtidigt, eller till och med sex frågor samtidigt. För att klargöra, se på fråga 1: ”Anser du att Du har förvärvat god förmåga i svensk säkerhetspolitik och totalförsvarets funktioner i fred, kris och krig”. Det är tänkbart att den som besvarar frågan tycker sig ha fått god förmåga vad gäller totalförsvarets funktioner i krig, men kanske inte så god förmåga vad gäller dess funktioner i fred och kris. Samma bedömningar gäller säkerhetspolitik, och kan skilja sig på samma sätt. Den som besvarar enkäten får själv göra en avvägning och tar sannolikt ett snitt på sin förmåga över dessa sex ämnen. Precisionen i svaret och värdet av bedömningen blir dock lidande. Eftersom målen är uttryckta i ett block kan det ändå vara rimligt att förhålla sig till hela formuleringen på en gång. Men det har sina nackdelar.

## Box 2. Exempel på frågor i enkät för kursutvärdering

Anser Du att Du förvärvat god förmåga i:

1. Svensk säkerhetspolitik och totalförsvarets funktioner i fred, kris och krig?
2. Försvarsmaktens uppgifter?
3. Utbildningssäkerhet och riskanalys?
4. Sveriges och andra nationers militärtekniska system så att Du på eget förbands nivå har förståelse för teknikens inverkan på stridstekniken? Informationsteknologin skall särskilt beaktas.
5. Internationell rätt (folkrätt) så att Du som officer kan leda och utbilda förband på egen nivå+
6. För att i fred och under kris kunna verka som utbildare/systemledare vid det förband Du skall tjänstgöra?
7. Att inom insatsorganisationens förband kunna verka som officer och chef vid det förband Du kommer att tillhöra?
8. Att planlägga, utbilda och genomföra verksamhet för att bygga upp och vidmakthålla fysiskt stridsvärde/prestationsförmåga vid eget förband samt att personligen genomför FM baskrav?
9. Individens/gruppens beteende och behov?

Sedan är det alltid en fråga om hur man tolkar och använder svaren. I det här nämnda fallet ställde Försvarsmakten samman svaren och presenterade utfallet i frekvenstabeller. Svaren på varje fråga redovisas, och därefter ges ett sammanfattande omdöme på två sidor. Det är i sig utmärkt; det är viktigt att man förhåller sig till enkät-svaren och tydligt deklarerar om man anser att de signalerar att utbildningen har tillräckligt god kvalitet. I just detta fallet (med den enkätsammanställning utvärderingen fick tillgång till) kan diskussionen föras något längre. I sammanfattningen sägs t.ex. att ”utbildningen har nått goda resultat avseende Försvarsmaktens uppgifter, Utbildningssäkerhet och riskanalys . . . Individens/gruppens beteende och behov.” (jämför frågorna ovan). Om man nu ser till svaren, visar det sig att medelvärdet på svaren var 5.4, 4.5, och 4.8, på respektive fråga. Eftersom det är en sexgradig skala är medelvärden över 5 givetvis bra, men om de är under 5 är det en hel del av de svarande som bedömer sin förmåga som långt ifrån fullgod. Det skulle sannolikt förtjäna ett något mera kritiskt slutomdöme om kursen. Det här formatet för kursutvärdering är nytt, så man har än så länge inte så mycket att jämföra med. I framtiden kommer man sannolikt att kunna jämföra utfallet över tiden, och man kan också se vilka kurselement som behöver förstärkas.

Man skall hålla i minnet att de här utvärderingarna görs i slutet av ett längre kursprogram. Under kursens genomförande har lärarna också använt enkäter för en mera direkt återkoppling på olika kursavsnitt. Det är i alla fall, enligt utsago, en del lärare som använder enkäter för utvärdering. Andra förlitar sig på samtal med deltagarna. Som box 2 visar, behandlar enkäten inte så många av de frågor som normalt tas upp i deltagarundersökningar på attitydnivå. Det är inget krav att så skall ske, och i just det här fallet fångar Försvarshögskolan själv upp mer detaljerade och operationella synpunkter, medan Försvarsmakten främst är intresserad av deltagarnas bedömning om huruvida de uppnår kursmålen.

Det finns andra kanaler som förser Försvarsmakten med mera detaljerad information om kurserna. Förutom enkäten så avslutas varje kurs med en syntesvecka. Då har man även utvärderingssamtal, och vid dem brukar representanter från Försvarsmakten delta, från Högkvarteret Chefen för Grundorganisationen, Utbildningsinspektören, samt andra som arbetar med personal- och utbildningsfrågor. Totalt sägs det vara cirka 15 personer från Högkvarteret närvarande under syntesveckorna vid stabs- och chefsprogrammen. Genom att lyssna till elevernas synpunkter, ha möjlighet att ställa frågor till både Försvarshögskolans ledning och lärare, samt till informella samtal under veckan, får representanterna från Försvarsmakten en god insyn i utbildningen och tar sannolikt till sig dess starka och svaga sidor.

Andra vägar som kunskap om deltagarnas attityder når Försvarsmakten är genom de informella kontakterna mellan deltagarna och deras kollegor i Högkvarteret och ute på förbanden. Den fysiska närheten samt den öppna inställningen gör att deltagare många gånger hör av sig direkt till Utbildningsavdelningen vid Högkvarteret under pågående kurs. Det bidrar till en god insyn i kursernas genomförande. Slutsatsen är att de som beställer utbildningen från Försvarsmakten har mycket god kunskap om hur deltagarna uppfattar kurserna, först och främst genom informella kontakter och närvaro under centrala utbildningsmoment, men också genom de formella utvärderingsinstrumenten.

*Kunskapsnivån*

Det är självklart att deltagarnas egen bedömning av hur väl de uppnått målen inte behöver överensstämma med en mera kritisk bedömares åsikter. Få av de som underkänns i en högre utbildning håller själva med om att de är så dåliga, även om de villigt kan erkänna att de kan vara gränsfall och långt ifrån perfekta. Vilka bedömningar görs då av deltagarnas kunskaper, förutom deras egna åsikter om saken?

Efter varje delkurs inom en större kurs, t.ex. stabsprogrammet och chefsprogrammet, får deltagarna ett betyg. De får också betyg efter det att hela kursen avslutats. På kurserna används en betygsskala med två värden; godkänd respektive icke godkänd. De allra flesta deltagarna får betyg godkänd; enligt uppgift är det extremt ovanligt att någon får avgångsbetyg icke godkänd. Då skall deltagaren i princip ha bestämt sig för att hoppa av och göra något annat; dvs. lämna officersyrket. Sjukdom kan också vara en anledning att man avbryter utbildningen. Hur skall man se på det att så gott som alla avslutar kurserna med betyget godkänd?

För det första ger det dålig information till Försvarsmakten om hur bra man lyckats uppnå målen. Visserligen kan deltagarnas egen utvärdering ge mer nyanserad information, men lärarnas betyg bör ju vara en mera tillförlitlig källa än deltagarnas egna värderingar.

För det andra undrar man om alla borde få godkänt; om de som antagits verkligen är så lämpliga och bedriver studierna så framgångsrikt. Kanske är det så, och en av anledningarna till att utbildningen är relativt dyr är att varje deltagare får mycket gott och nära individuellt stöd i sina studier.

För det tredje, den bästa utvärdering av kunskapsnivån, vad deltagarna lärt under kursen, är att de kursansvariga lägger upp ett betygssystem, att lärarna tillämpar det, och att sammanställningar av betyg används i åiterrapportering till uppdragsgivarna.

Men för att sådan information skall vara användbar krävs en mera distinkt betygsskala. Inom några delkurser används betygen VG, G och IG. Det ger bättre information om vad deltagarna lär, men dessa betyg används inte i åiterrapporteringen till Försvarsmakten. Det borde vara så att elevernas värdering av sin egen måluppfyllelse stod i överensstämmelse med det mera detaljerade betyget på den delkurs det var fråga om (delkurserna har rubriker som ligger nära), men vad den här utvärderingen kan se har man inte

undersökt korrelationen mellan elevernas egen bedömning av måluppfyllelse och lärarnas bedömning av hur de inhämtat kunskap.

Nu är det i och för sig inte uppdragsgivarna som sätter betyg, men det hindrar inte att man kunde tänka att de använde betyg mera konsekvent i sin egen utvärdering, och att de i så fall också försäkrade sig om att betygssättningen är tillförlitlig. Man kunde också tänka sig att använda tester och betygsstandard som är centralt framtagna och som används av andra än Försvarshögskolans lärare. I det sammanhanget får man inte glömma att många av lärarna är förordnade från Försvarsmakten. De kan ha god kunskap om vilka krav Försvarsmakten vill ställa, och kan tillämpa dessa krav direkt när de sätter betyg. De kan också föra med sig kunskapen om deltagarnas reella kunskapsinhämtning tillbaka till Försvarsmakten när deras förordnande avslutats.

Diskussionen här rör främst stabs- och chefsprogrammen, som är de två största programmen. Mindre kurser, och kurser som ges för andra uppdragsgivare, är sällan betygssatta. Det är många gånger svårt att sätta betyg på vuxna deltagare, och lärare som många gånger är lika mycket kollegor som resurspersoner kan vara obenäga att värdera deltagarna. Samtidigt vet man som lärare ofta mycket väl hur det budskap man velat förmedla nått fram. Det är synd att inte använda den kunskapen i utvärderingssammanhang, det är billigt att samla in, det kan bidra till skärpa läroprocesserna och ge deltagarna återföring på sina prestationer. Det är uppdragsgivarnas ansvar att även beställa en bedömning av deltagarnas prestationer när man beställer kursen.

Detta med betyg är en central fråga vid de flesta utbildningsinstitutioner, och något som alltid hålls levande i diskussionen mellan lärare, studerande, och eventuella uppdragsgivare. Det finns många andra aspekter att beakta än de som tas upp här. Men det finns förmodligen inte något mera relevant mått på en utbildningskvalitet än det som ett tillförlitligt betygssystem ger. Attitydundersökningar i all ära, liksom undersökningar av tillämpning (kommer mer om det nedan), men om många deltagare får höga betyg, och man kan lita på att betygen avspeglar en reell kunskapsinhämtning – då finns det anledning att tro att utbildningen är bra.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Det kommer sannolikt förslag att använda sig av ECTS systemet (European Credit Transfer System) för poäng och betyg på svenska högsolor. Det är en del av den så kallade Bologna processen som strävar efter att öka tydligheten i de europeiska systemen för högre utbildning. Det bygger för övrigt på en sex-gradig betygsskala. utbildning.

Ett viktigt inslag i bedömning av inläring är de observationer som uppdragsgivare gör genom att närvara vid centrala utbildningsmoment. Det viktigaste av dessa är de stabsövningar som ingår i stabs- och chefsprogrammen. Där brukar personer från Högkvarteret delta. Genom inspektion och samtal med lärare och elever skapar de en bild av kunskapsinnehållet i utbildningen.

### *Användningsnivån*

Försvarsmakten gör en uppföljning av utbildningen ett år efter det att kurserna avslutats. Det innebär att ute på ett förband är det någon som utsetts att svara för uppföljning; oftast är det utbildningsansvarig. Denne sammankallar de som deltagit i en kurs och för ett samtal om hur nyttigt kursinnehållet varit för deras arbete, och hur de använder kunskaperna. Samtalen protokollförs, under-tecknas av förbandschef och sänds till Högkvarterets utbildningsavdelning.

Enligt intervjuer täcker de här samtalen in mer om arbetsvillkor, kunskaps- och personlig utveckling än vad en strikt utvärdering av användningsnivån skulle göra. De är inte heller avsedda att enbart utvärdera kurserna, men de ger ändå användbar information om hur kurserna kommer till nytta, och – inte minst – vad man kan göra för att stärka användningen av kunskapen.

Det är svårt att bedöma hur bra de här utvärderingarna är. Det kan alltid vara en risk att sammanställningen blir en upprepning av självklarheter, och innehållet kan säkert variera mycket mellan de som deltar i samtalen och dessutom beroende på den som leder samtalen. Om man tänker sig att en extern utvärderare skulle genomföra sådana här uppföljningssamtal för att undersöka om utbildningen kommer till användning, skulle man;

- Noga överväga frågan om anonymitet för de som besvarar frågorna
- Använda ett strukturerat intervjuprotokoll, med ett femtontal väl avvägda öppna frågor
- Vara mycket noga med ordningsföljd mellan frågorna och exakta formuleringar så att de inte blir ledande
- Antingen genomföra alla intervjuer som enskilda samtal, eller som gruppintervjuer, men inte låta det bero på omständigheterna

- Vara noga med att den som svarar inte står i något beroendeförhållande till den som intervjuar (direkt olämpligt om t.ex. en förbandschef skulle göra utvärdering av de underlydande som deltagit i utbildning).

Om man nu genomför en uppföljning av användning genom intervjuer, som Försvarmakten faktiskt gör, är det också viktigt att man ställer samman den informationen. Vad utvärderingen fått veta kommer protokoll från intervjuer från förbanden in till Högkvarterets utbildningsavdelning, men utvärderingen har inte sett att svaren sammanställs till ett sammanfattande omdöme om användningen av kunskapsinnehållet på en hel kurs. Det är inte enkelt att ställa samman ett antal – sannolikt ganska olika – intervjuprotokoll till en enhetlig bedömning, men det är inte omöjligt. För att det fulla värdet av datainsamlingen skall realiseras måste man ta det steget – annars kan man lika gärna låta bli att påbörja en undersökning.

#### *Organisationsnivån*

Försvarmaktens mål med framför allt stabs- och chefsprogrammen är uttryckta i termer som återspeglar förväntningar på hur organisatoriska enheter skall lösa sina uppgifter bättre. När man följer upp hur deltagarna använder kunskaperna kommer man också att tala om hur organisationerna fungerar. Även här är det Försvarmakten som har ambitionen att följa upp effekter på organisationsnivån, och delvis gör det med samma instrument som när man följer upp användningsnivån.

Återigen har utvärderingen inte tagit del av protokollen från samtalen, så det är svårt att säga hur tillförlitliga de är som bedömningar av utbildningens värde. Det är en grannlaga bedömning att göra eftersom det som händer i organisationen är resultatet av en rad olika faktorer – bland dem kanske utbildningen. Att göra en bedömning av effekter på organisationsnivån kräver metodologisk medvetenhet såväl som väldigt goda insikter i organisationens verksamhet. Det krävs också att den som gör värderingen inte har något intresse av att vare sig tillskriva utbildningen för stor, eller för liten, effekt. Försvarmakten har ett långt utvecklat systemtänkande; det är naturligt att definiera mål i termer av hur brigader, bataljoner och kompanier löser sina uppgifter. Grundutbildning av värnplik-

tiga bedöms i hur man får enheter inom försvarets grundorganisation att fungera. Det borde därför vara ett mera naturligt steg att nå fram till en bedömning av de organisatoriska effekterna av utbildning inom Försvarsmakten än vad det är i de flesta andra organisationer.

### Sammanfattning

I figuren nedan visas de metoder Försvarsmakten använder för att utvärdera utbildningen vid Förvarshögskolan, med inriktning på stabs- och chefsutbildningen. Förutom distinktionen mellan vilken typ av frågor som avses (kolumnen till vänster) och vilka metoder som används (översta raden), finns en distinktion mellan vem som är ansvarig för utvärderingen. Röd färg innebär att det är Förvarshögskolan som står för utvärdering, blått att det är Försvarsmakten. Man skulle också kunna tänka sig en grön färg, för att markera att det är extern expertis som står för utvärderingen. Som beskrivningen ovan visats har det inte funnit några exempel på extern utvärdering av utbildningen.

### Box 3. Sammanställning av utvärdering av utbildning

	<i>Intervjuer</i>	<i>Fokusgrupp</i>	<i>Enkäter</i>	<i>Observation och/eller dokumentation</i>
<i>Attitydnivå</i>	Informella samtal mellan lärare och elever, kontakter mellan Försvarsmakten och deltagare		Direkt vid kurslut	
<i>Kunskapsnivå</i>				Betyg som sätts av lärarna Genom att Försvarsmakten deltar i övningar och följer lektioner
<i>Användningsnivå</i>	Uppföljningssamtal om användning ett år efter det att kursen avslutats. Beroende på hur många från förbandet som deltagit, kan det antingen bli fokusgrupp eller enstaka intervjuer. Görs ute på förband.			
<i>Organisationsnivå</i>	Kan delvis och ibland täckas genom ovanstående			



Till den här sammanställningen kan man lägga två metodologiska kommentarer; först avseende urval (tre alternativ: om det görs något, om det är tillfälligheter som styr, eller om samtliga tillfrågas), och för det andra om man använder ett strukturerat format, t.ex. specificerade frågor, underlag för observationer, eller liknande. Eftersom utvärdering brukar beskrivas som ”systematisk” undersökning kan det vara rimligt att ställa krav på systematik i datainsamlingen för att det hela skall kallas utvärdering. Det är enkätundersökningen till deltagare vid kurslut som är systematiskt genomförd, och som baseras på ett explicit urval (fråga alla).

### Utvärderingssystemets kvalitet

Försvärshögskoleutredningens uppdrag är att ”utvärdera uppdragsgivarnas utvärdering ...”. Det vi sett ovan är en beskrivning, med en del kritiska kommentarer i marginalen. Att utvärdera en utvärdering brukar kallas för metautvärdering. Det är angeläget att diskutera om utvärderingar är bra; de kostar och det är inte ovanligt att de får konsekvenser i praktiskt arbete. Om inte utvärderingarna är bra är det ju bortkastade pengar, och de beslut som fattas på grund av dem kan leda fel. Frågan är då när utvärdering är bra? Vilka är kvalitetskriterierna?

I stället för att tänka ut dem själv kan det vara klokt att använda de kvalitetskriterier som branschen tagit fram. I mitten av 1980-talet uppmuntrade the American Evaluation Association att en kommitté bildades för det ändamålet. Den bestod av forskare inom utvärderingsområdet, konsulter och andra som lever på att göra utvärderingar, samt företrädare för stora beställarorganisationer (dvs. utvärderingsenheter i statliga myndigheter). De arbetade fram kriterier på vad som är bra utvärdering och dessa kriterier har även godkänts av the American National Standards Institute som ”Approved National Standard” (JCSEE PR 1994.) Kvalitet på en utvärdering är med andra ord standardiserat på samma sätt som för en brödrost eller en flytväst. Här används dessa standard för att utvärdera uppdragsgivarnas utvärdering<sup>2</sup>. Kriterierna presenteras i box 4:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Man kan använda samma standard för att utvärdera den här utvärderingen av utvärderingen, osv.

<sup>3</sup> Min översättning av ”The Program Evaluation Standards: How to Assess Evaluations of Educational Programs. The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. Sage. London. 1994.

*Box 4. Kvalitetskriterier för utvärdering*

Användbar	(utility)
Tillförlitlig	(accuracy)
Etiskt riktig	(propriety)
Genomförbar	(feasibility)

Lever uppdragsgivarnas utvärdering upp till de kraven?

*Användbarhet*

Det finns en positiv inställning till utvärderingsarbete, både inom Försvarmakten, bland andra uppdragsgivare, och på Förvarshögskolan. Det finns ett stort intresse för de utvärderingar som görs. Det finns redan klart uttalade uppfattningar om utbildningens kvaliteter, och det pågår en fortlöpan diskussion om dess utveckling. Den kunskap som utvärderingsverksamheten ger föder in i den diskussionen, och används åtminstone till del.

Förvarshögskolan utvecklas ständigt, och de senaste årens omställningar av försvaret har givetvis fått konsekvenser för innehållet i utbildningen. En väl underbyggd uppfattning om måluppfyllelse och om hur utbildningen kommer till användning har alla förutsättningar att vara användbart. Det är inte säkert att utvärderingsverksamhetens potential utnyttjas till fullo. Informationen borde sammanställas på en mera aggregerad nivå för kunna tillföra diskussionen såväl allmängiltiga som mångfacetterade slutsatser. Som det är tenderar den att vara väl fragmentarisk för att vara riktigt användbar.

Den ”utvärderande kunskap” som uppdragsgivare såväl som Förvarshögskolans personal och ledning besitter är i stor utsträckning formad genom personliga erfarenheter av utbildningen, och genom att man relativt nära följer den. Man har mycket kunskap om det substantiella innehållet i utbildningen. Det gör att informationen från utvärderingssystemet kommer in i ett sammanhang där det redan finns starka och fast förankrade värdeomdömen och uppfattningar. Det är bra på det sättet att det finns ett stort intresse för frågorna, och det finns starka drivkrafter att utveckla utbildningen

och höja kvaliteten. Det bör skapa goda förutsättningar för att utvärderingen kommer till användning.

#### *Etik i utvärderingsarbetet*

Det här kvalitetskriteriet avser att utvärderingar måste bedrivas med respekt för personlig integritet. De individer som kommer till tals i utvärderingar skall kunna lämna uppgifter och synpunkter utan att behöva frukta några konsekvenser av det, och deras identitet skall – ibland – skyddas (det finns en omfattande teori om hur, när och varför datainsamling skall ske under anonymitet). En annan aspekt av etik är att samtliga åsikter skall komma till tals, det får t.ex. inte vara så att kritiska röster systematiskt blir uteslutna, eller att bara de mest talföra uppmärksammas. Ytterligare en aspekt av etik är att de som lämnar uppgifter i en utvärdering skall få veta hur deras synpunkter kommer till användning och vad det får för konsekvenser.

De etiska frågorna i utvärdering är inte särskilt uppmärksammade i det ovan skildrade utvärderingssystemet. Det finns heller inte några stora problem, man bör dock vara observant på användarutvärderingen som diskuterades ovan. Till skillnad från många utvärderingar – och utvärderingssystem – verkar de som bör bli tillfrågade också få komma till tals. Utvärderingen har inte mött några övertramp vad gäller personlig integritet eller liknande vad gäller att lämna uppgifter.

#### *Genomförbarhet*

Med det här kvalitetskriteriet menas att utvärderingar skall vara praktiskt genomförda, till en så låg kostnad som möjligt. De skall vara kostnadseffektiva. Det innebär t.ex. att man inte skall samla in mer data än nödvändigt, att man skall utnyttja enkla och tillförlitliga sätt att samla in information, mm. Som utvärderingen visat samlas det in mycket information som inte aggregeras, det blir därmed inte användbart som avsett och var delvis onödigt.

I detta avseende är den största förtjänsten med det ovan beskrivna utvärderingssystemet att man arbetar med egna resurser. Det hade med största sannolikhet varit betydligt dyrare att upphandla extern hjälp med utvärderingen.

När man samlar information om flera förhållanden samtidigt, som man gör vid samtalen om användning, kan man också sänka kostnaderna. Om en extern konsult skulle offerera att göra en användarutvärdering skulle det säkert handla om åtskilliga veckors arbete för att genomföra de nödvändiga intervjuerna, men när det görs inom organisationen och utspritt på många personer, kan kostnaderna bli låga (men också svåra att bedöma).

Kanske är den personliga närvaron vid stabsövningar och syntesveckor ett av de dyraste inslagen i utvärderingen. Det tar åtskilliga dagar av de högsta chefernas tid, och den har väl en mycket hög alternativkostnad. Samtidigt är det uppskattat och värdefullt, och det har andra effekter än att just ge utvärderingsinformation. Deras närvaro stärker säkert deltagarnas motivation, det betyder mycket att uppdragsgivarna så tydligt markerar intresse (och förståelse) för utbildningen.

### *Tillförlitlighet*

Användbarhet är sannolikt den starkaste sidan i utvärderingssystemet; dvs. det ser ut som om den information som kommer från utvärdering också kommer till nytta i diskussionen om utbildningens syfte och innehåll. Det finns dock flera anledningar att vara tveksam avseende tillförlitligheten, bland annat eftersom:

- Det inte sker något medvetet urvalsförfarande, vilket gör att de informella samtalen beträffande attitydnivån respektive kunskapsnivån kanske inte är representativa..
- Det är risk att informationen i samtal om användning blir tillrättalagda både vad den intervjuade och den intervjuande avser, eftersom det kan finnas andra intressen avseende karriärutveckling, ny utbildning, mm. som påverkar innehållet.
- Förutom vad gäller enkäterna vid kursavslutning är inte utvärderingsinformationen systematiserad, och den är heller inte dokumenterad och sammanställd. Det gör att den inte är tillgänglig för kvalitetsbedömning – även om den skulle vara tillförlitlig finns det ingen möjlighet att bekräfta det.
- Instrumenten för att bedöma effekter på kunskapsnivå är för trubbiga för att ge relevant utvärderande information.
- Eftersom de flesta instrumenten inte är systematiserade är innehållet i dem inte jämförbart, och därför går det inte heller att dra

- slutsatser på en mera övergripande nivå om t.ex. användbarheten vad gäller utbildningens innehåll.
- Det är också viktigt att hålla isär rollerna i utvärderingssammanhang, särskilt avseende leverantörsintressen men även i beställarrollen. Det är absolut inte allena saliggörande med externa och opartiska utvärderingar. Det finns många anledningar att vara skeptisk och tveksam till det, och att istället betona värdet av deltagande utvärdering. Men det ställer krav på metodologisk medvetenhet och systematik, annars riskerar tillförlitligheten att bli lidande.

### *Sammanfattning*

Det utvärderingssystem som beskrivits ovan har en del starka sidor, liksom en del svagheter. Dess främsta styrka ligger i den nära kopplingen till användning. Det finns ett stort intresse för utvärderingsinformation, ett starkt omvandlingstryck på utbildningen, och en beredskap att använda all kunskap man kan få för detta. Dess svagheter ligger i tillförlitligheten, särskilt då den relativt svagt utvecklade systematiken. Kunskapen om utvärderingsmetodik kunde också utvecklas mera.

Utvärderingen tar inte mycket resurser i anspråk, och det är en stor förtjänst. Med tanke på utbildningens omfattning – i pengar räknat – kan man dock anse att utvärdering borde få kosta mer, särskilt med tanke på bristerna i tillförlitlighet. Det är vanligt att säga att cirka 1 % av en verksamhets budget bör kunna användas för utvärdering, men i det här systemet avsätts betydligt mindre än så för utvärdering om man ser till de kostnader för tid som personal på olika nivåer använder för det ändamålet.

### **Utvärdering av forskning**

På samma sätt som ovan utvärderas nu uppdragsgivarnas utvärdering av forskningen vid Forsvarshögskolan. Återigen ligger tonvikten på Forsvarsmaktens utvärderingssystem. Först görs en kort beskrivning av hur utvärdering sker, och därefter diskuteras om utvärderingssystemet är bra. Samma kvalitetskriterier som ovan kommer då till användning. Därefter redovisas de åsikter om forsk-

ningen som utredningen tagit fram genom den enkät vi riktade till beslutsfattare inom Försvarsmakten i slutet av 2003.

Utvärdering av forskning besvarar andra frågor än utvärdering av utbildning. Det är främst två frågor som står i centrum:

1. Är forskningen tillräckligt bra?
2. Kommer forskningen till användning?

Hur ser då Försvarsmaktens utvärdering ut i dessa avseenden? När den frågan besvaras bör man hålla i minnet att Försvarsmakten är en av de största beställarna av forskning i Sverige, med en total omslutning av drygt en miljard kronor årligen. Försvarsmaktens forskningsuppdrag går i huvudsak till tre organisationer: FMV, FOI och Försvarshögskolan. Jämfört med de övriga två är Försvarshögskolans andel av forskningen mycket liten. Det är cirka 30 miljoner kronor som huvudsakligen läggs på två område; ledning med IT-systemteknik, samt ledarskap.

### Utvärdering av vetenskaplig kvalitet

En första rapport har behandlat hur Försvarsmakten beställer forskning från Försvarshögskolan. De s.k. FoT grupperna har en nyckelfunktion vad gäller att utveckla och pröva idéer och leda dessa fram till färdiga forskningsprojekt samt att därefter ta fram en offertförfrågan och bedöma offerten. FoT grupperna har också en viktig roll i uppföljning och utvärdering. När Försvarsmakten har accepterat offerten och avtal ingåtts, följer parterna de överenskommelser om rapportering som specificerats. Inom varje forskningsprojekt har man då definierat ett antal milstolpar, dvs. konkreta leveranser av forskningsresultat som Försvarsmakten kan förhålla sig till. Fakturering och betalning är knutet till dessa milstolpar; om Försvarsmakten inte har några invändningar inom 10 dagar från att leveransen skett, sänder Försvarshögskolan sin faktura för uppdraget.

Vid mottagandet av en milstolperapporrt sker därigenom en första prövning; Om rapporten innehåller vad Försvarsmakten beställt och om den är tillräckligt bra, godkänns betalningen. Detta är ett viktigt inslag i utvärdering. Frågan är då vem som gör värderingen. Det är en person i FoT gruppen som har huvudansvar för beställningen, och det är den personen som har ett huvudansvar att god-

känna milstolperrapporten, eller begär ändringar/tillägg från forskargruppen.

FoT-gruppen sammanträder en gång per månad, men har många ärenden att ta ställning till. Milstolperrapporten skall godkännas inom tio dagar. Även om rapporten sprids i FoT-gruppen är det inte säkert att den hinner behandlas på ett sammanträde och då blir det beroende på enstaka ledamöters tid och engagemang om de hinner reagera. Frågan är också vad gruppen kan ta ställning till. Det är ingen i de två FoT-grupper som beställer forskning från Försvarshögskolans som har någon vetenskaplig grundutbildning (förutom Försvarshögskolans representanter i grupperna). Det är inte någon i de två grupperna som slutfört vetenskaplig grundutbildning, dvs. avlagt forskarexamen, och inte heller någon som bedrivit eget vetenskapligt arbete. Företrädare för Försvarsmakten betonade också vid intervjuerna att de inte själva besitter den vetenskapliga kompetensen att göra en bedömning av forskningens kvalitet.

Frågan är då vad man bedömer när man tar emot milstolperrapporten och vad det egentligen är man reagerar på när man godkänner respektive begär kompletteringar? För att besvara den frågan måste man gå in i själva rapporterna och se vad de innehåller. I sammanfattning påverkas Försvarsmaktens bedömningen av:

- Att det många gånger inte rör sig om forskning i traditionell bemärkelse, utan om studier, framtagning av modeller, underlag för undersökningar, m.m. Det är inte vetenskaplig kompetens som är avgörande för att bedöma om leveransen står i överensstämmelse med beställningens syfte.
- Inom FoT-gruppen förlitar man sig på att Försvarshögskolan själv gör den vetenskapliga kvalitetsgranskningen.
- Bedömningen av milstolperrapporten är då främst en prövning av användbarheten i det framtagna materialet, och om det syfte kunskapen/studierna är avsedda för kan uppnås.

Milstolperrapporterna är att betrakta som delrapporter inom forskningsprojekten. De är avsedda att ge uppdragsgivaren information om man är inne på rätt spår och att kontrollera produktionsprocessen i samband med betalning. De som intervjuats anser att rapporteringssystemet fyller sitt syfte. Det finns ingen anledning att betvivla det, men systemet med milstolperrapporter är inte att betrakta som utvärdering – vare sig av användning eller av veten-

skaplig kvalitet. Möjligtvis kan man betrakta det som en prognos att användbarheten kan komma att bli hög när man godkänner rapporterna.

Uppdragsgivaren Försvarmakten anser med andra ord att det är Förvarshögskolan själv som kan och bör stå för bedömningen av den vetenskapliga kvaliteten i sitt arbete. Man pekar på förekomsten av professorer som en garanti för att den kontrollen sker. Det är visserligen sant att professorerna vid en institution har att leda och kontrollera det vetenskapliga arbetet och det gör man givetvis. Samma förtroende visar de flesta organisationer som beställer forskning från akademiska miljöer. Men i andra sammanhang ser man det som naturligt att komplettera (och underbygga) detta förtroende med inomvetenskapliga kontroller och utvärderingar. Högskoleverket genomför regelbundet utvärderingar av det vetenskapliga arbetet på universitet och högskolor<sup>4</sup>. Man brukar tillsätta oberoende arbetsgrupper, som regel med forskare från andra länder, som granskar kvaliteten i böcker, artiklar, working papers, m.m. Något sådant görs inte på initiativ av Försvarmakten, och det framstår som något otillräckligt att enbart utnämningen av ett antal professorer skulle borga för kvaliteten i den samlade forskningen.

Förvarshögskolan egen kvalitetssäkring bygger i stor utsträckning på att publicera forskningsrön i andra sammanhang. Vid institutionen för ledarskap och management har man två riktvärden; en artikel i en internationell vetenskaplig tidskrift, utsatt för granskning av andra forskare, samt en populärvetenskaplig artikel i någon svensk facktidskrift. Båda aspekterna av kvalitetsgranskning är bra, men man kan också ha synpunkter på dem.

Att skriva populärvetenskapligt är bra, det tränar upp förmågan att förmedla kunskap och det är en god prövning av om kunskapen bedöms som relevant i ett något annat sammanhang. Rent allmänt är det alldeles för få forskare som väljer att publicera sig i populärvetenskapliga tidskrifter. Forskarna på Förvarshögskolan gör klokt i att satsa på det. Däremot är det inte en garanti för att forskningen håller en hög vetenskaplig kvalitet. Ett populärvetenskapligt arbete bedöms på andra grunder än just den vetenskapliga kvaliteten.

Det är många som beklagar att forskare idag fäster alltför stor vikt vid att publicera artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Bakom

---

<sup>4</sup> Högskoleverkets utvärderingar skräddarsys för de frågeställningar som bedöms vara relevanta i varje specifik utvärdering. Det finns inte någon modell att standardiserat använda från gång till gång. Varje uppdragsbeskrivning är unik, men kan för jämförelsens skull hämtas från de utvärderingar som offentliggjorts.



kritiken ligger bland annat att det inte alltid säger så mycket om kvaliteten i arbetet. Det finns tidskrifter som har en mycket god kvalitetskontroll, och där det verkligen är svårt att publicera sig. Det finns andra som ropar efter material och där kvalitetskontrollen är rudimentär. På Försvvarshögskolan har man säkert kunskap om hur mycket det egentligen står för att vara publicerad i vissa tidskrifter, men det lär inte vara många av uppdragsgivarna som kan bedöma detta.

Forskarutbildningen är ett viktigt inslag i den vetenskapliga produktionen, inte minst då doktorandernas avhandlingsarbete. Betygsnämnderna utlåtande över en avhandling kan läsas som mycket mera än just ett betyg på avhandlingen. Det är ett omdöme som återspeglar den vetenskapliga debatten på en institution, som ger indikationer på handledningen, debattklimatet och den intellektuella nyfikenheten i forskarmiljön. Förutom att värdera den vetenskapliga produktion som avhandlingen är, kan det ses som en indikator på kvaliteten hos organisationen.

### Utvärdering av användning

Försvvarsmaktens såväl som andra uppdragsgivare har ett klart uttalat praktiskt syfte med att beställa forskning från Försvvarshögskolan. Det finns alltid en tänkt nytta, en tänkt användning för den kunskap som produceras. De beställer inte forskning för kunskapens egenvärde. Forskningen beställs för att åstadkomma ett resultat, för att kunna användas i organisationen, helst så direkt som möjligt.

Vad händer när forskningsrapporter (eller hur nu kunskapen dokumenteras) kommer till organisationen? Följer man upp användningen? Vad den här utvärderingen kunnat se sker det inte någon sådan uppföljning inom Försvvarsmakten. Enligt intervjuuppgift har man inte utvecklat några system för att dokumentera hur forskningen används, och vad organisationen i så fall vinner på det. Det finns helt enkelt ingen utvärdering av användning, det finns inte någon samlad bild av vilka erfarenheter organisationen har av sina beställningar, om forskningen kommit till nytta, vilka faktorer som i så fall bidragit till det, eller vilka hindren har varit.

Detta är inte platsen att utveckla rekommendationer om hur man utvärderar nyttan, eller användningen av forskning. Det är ingen ny fråga, och det finns en omfattande litteratur på området,

många utvärderingar i Sverige och internationellt. Som ett exempel har MISTRA, Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, rutiner där varje beslut om forskningsprojekt föregås av såväl en vetenskaplig värdering som en nyttoutvärdering, och där varje avslutat projekt bedöms med sådana måttstockar. MISTRA har även en enkel manual<sup>5</sup> för nyttoutvärderare – vilket i deras terminologi är detsamma som användning. Det nämns här för att understryka att det inte är en omöjlig uppgift att systematiskt utvärdera användning av forskningsresultat och många andra organisationer har rutiner för det.

Kanske skulle någon invända att det ändå är ganska små belopp som Försvarsmakten beställer forskning för och det är kanske inte värt att genomföra utvärderingar av både kvalitet och användning på alla forskningsprojekt. Det kan vara sant, men samtidigt är 30 miljoner en inte föraktlig summa pengar, och på 10 år är det betydligt mer. Då bör man nog ha kunskap dokumenterad och tillförlitlig kunskap om användning – inte minst för att vara säker på att den investering man gjort i kunskap faktiskt varit lönsam. Det vet man inte idag. Det här resonemanget gäller bara Försvarshögskolan, men om Försvarsmakten inte heller utvärderar användningen av sina andra forskningsbeställningar vore det mera allvarligt.

### Utvärderingssystemets kvalitet

På samma sätt som vad gäller utvärdering av utbildning kan man ställa frågan om det som beskrivits ovan är bra utvärdering av forskningen, dvs. om utvärderingssystemet ger information som är tillförlitlig och användbar, på ett effektivt sätt, och med hänsyn taget till etik i utvärderingsarbetet.

Eftersom det är så lite utvärdering som görs måste nog svaret på frågan vara att det vare sig är tillförlitligt eller användbart. Försvarshögskolans egen kontroll genom disputationer och publicering, och genom det ledarskap professorer och andra forskare utgör, kan ge skolan självt en god bild av kvalitet. Men den säger knappast något om kvalitet för de organisationer som beställer forskning och ger ingen specifik kunskap om just de forskningsprojekten. Kostnaderna är låga, men man har å andra sidan ingen effekt att ställa dem i förhållande till.

---

<sup>5</sup> MISTRA:s nyttoutvärderingar och annat material kan hämtas från hemsidan [www.mistra.se](http://www.mistra.se).

## Alternativa modeller för utvärdering av forskning och utbildning

Avsnitten ovan behandlade Försvarsmaktens utvärdering av utbildning och forskning. Hur gör då andra myndigheter? Krisberedskapsmyndigheten kan tas som ett exempel. Även där får man kursutvärderingar på attitydnivå från Försvarshögskolan. Det är inte riktigt samma frågeinstrument som det ovan refererade. Enkäten består av 12 frågor. I box 5 på nästa sida ges exempel på några av frågorna. Svartalternativen är i regel ett ”ja” eller ett ”nej”. Ibland kan man ge ett mellanalternativ som ”i stort sett”. Det är en mindre användbar skala, och den har uppenbara reliabilitetsbrister.

Krisberedskapsmyndigheten och Försvarshögskolan ställer samman svaren för varje kurs i ett samlat poängtal som ger en form av kvalitetsmått för varje kurs. Man har tidsserier på fem år och täcker med det åtta kurser. Man kan tydligt se hur värdena går upp och ner. Enligt intervju leder detta till uppföljningar och analyser, som i sin tur leder till förändringar i kurserna.

### *Box 5. Exempel på frågor i enkät om grundkurs 1; högre chefsutbildning.*

1. Mot den ovanstående beskrivningen av målet för kursen, anser du att målet uppnåtts? (alternativ ja, i stort sett, nej)
2. Har de olika delmålen för kursen uppfyllts? (alternativ ja eller nej)
3. Har kursen motsvarat dina förväntningar? Om inte varför? (alternativ ja eller nej)
4. Har uppläggningsen på kursen gynnat deltagarnas inläring? (alternativ ja eller nej)
5. Hur tycker du tempot på kursen varit? (alternativ för högt, lagom, för lågt)
6. Jag anser att kurslängden för att nå målet är: (alternativ för högt, lagom, för lågt)
7. Kursen har med hänsyn till uppläggning och innehåll varit. (alternativ mycket bra, bra någorlunda, dålig)

Vidare har Krisberedskapsmyndigheten beställt en extern utvärdering av kurserna. Denna byggde på en genomgång av åsikter om kursinnehåll och inläring under utbildningens gång, men den innehöll även ett uppföljningsmoment där utvärderarna uppsökte kursdeltagarna ett halvår efter avslutning och diskuterade använd-

barhet och nytta. Utvärderingen kom därmed att täcka in användningsnivån på ett tillförlitligt sätt.

Andra enheter inom Försvarmakten, FM-Log t.ex. följer upp på samma sätt som Försvarmakten, dvs. genom kursutvärderingarna och genom de utvecklingssamtal som bedrivs. Det verkar inte förekomma externa utvärdering av ovan nämnda slag.

Räddningsverket och Pliktverket har delvis annorlunda sätt att utvärdera forskningen än Försvarmakten har, men principerna är liknande. Den stora skillnaden är att det inte finns någon FoTgrupp. Istället har man avtal om hur forskningsrapporter skall publiceras och seminariebehandlas i vetenskapliga miljöer. Sådana avtal reglerar utvärderingen av den projektfinansierade forskningen. Räddningsverket ger också stöd till forskarmiljöer, och där har man inte samma avtal. Utvärderingen av miljöstödet har inte fått någon fast form, utan man anser sig ha den nödvändiga kunskapen genom nära kontakter mellan beställare och utförare. Detsamma gäller Pliktverket, men här kan man ha en omedelbar kunskap om användningen av forskningen, och det behövs knappast någon formell. Forskningsarbetet handlar om psykosometriska tester för urval i samband med mönstringen och kommer till användning direkt. Dessutom leder tillämpningen oftast till följdforskning för att validera resultaten.

Krisberedskapsmyndigheten är ett undantag även vad gäller utvärdering av forskning. Dels får man kvartalsrapporter av samma karaktär som Försvarmaktens milstolperrapporter, dvs. i princip ett fakturaunderlag, dels finns referensgrupper som följer forskningen och bedömer kvalitet och användbarhet. Det vetenskapliga rådet kan användas för att bedöma produkterna. Man tillsätter externa utvärderingar, hittills två stycken för att bedöma forskning som bedrivits vid Försvarshögskolan.

En utvärdering avsåg forskningsprogrammet CM-Europes vetenskapliga kvalitet. Utvärderingsrapporten inleds med en övergripande bedömning av programmets produktivitet och kvalitet samt av dess funktion som forsknings- och kompetensuppbyggnadsmiljö. Därefter värderas det insända forskningsmaterialet, verk för verk. Genomgången leder till några allmänna slutsatser och funderingar avseende programmets styrka, svagheter och utvecklingsmöjligheter. Den avslutas med en slutbedömning som är värd att citera:

Kvantitativt sett måste produktiviteten i programmet bedömas som god. Den egna rapportserien består hittills av 24 volymer. En studie har publicerats av ett amerikanskt förlag och avtal har slutits om

publicering av flera böcker om krishantering i Europas transitionsländer. Glädjande nog har programmet också avsatt ett relativt stort antal artiklar i kvalitetsbedömda internationella tidskrifter, ett för mig viktigt kvalitetskriterium. Positivt är också att det inte bara är projektledningen, utan flera medarbetare, som lyckats publicera sig på detta sätt.

På ett övergripande kvalitativt plan kan programmets vetenskapliga alster hävdas utgöra ett väsentligt teoretiskt bidrag till forskningen om kriser och krishantering. I Sundelius m.fl. bok "Krishantering på svenska" (1997), och i Sterns avhandling (1999) frammejslades ett analyschema som konstituerar ett betydande teoretiskt tillskott till existerande forskning. Detta schema ligger med sina vetenskapliga utgångspunkter till grund för programmets fortsatta produktion. De programansvarigas plats i internationella nätverk visar också att de befinner sig på forskningsfronten inom sitt ämnesområde. Måhända kunde man förvänta sig att programledningen, nu när programmet satt sig och utfört ett relativt stort antal studier avseende såväl flera typer av kriser som krishantering i flera länder, skulle kunna bidra med initiativ vad gäller utveckling av ett komparativt teoretiskt ramverk. Ett sådant arbete har inletts, genom jämförelse av transitionsländers erfarenheter, men här återstår – enligt min bedömning – en hel del att göra. Jag återkommer till detta i mina allmänna slutsatser.

Programmet har också som forsknings- och kompetensuppbyggnadsmiljö varit framgångsrikt. Fyra medarbetare har tagit doktorsexamen, och ytterligare sex har antagits till forskarutbildning och skriver sina avhandlingar med inriktning mot krishantering. En medarbetare har fått oavlönad docentur. Programmet är aktivt inom svensk grundutbildning och producerar magisterstudenter, och därmed potentiella forskare, inom sitt forskningstema. Forskargrupper har etablerats i en rad länder, framförallt i central- och östeuropa. Medarbetare i programmet medverkar i flera internationella forskningsnätverk. Särskilt kan här nämnas det forskar-praktikernätverk som startats i samarbete med kollegor i Leiden och programmets amerikanska nätverk. Deltagandet på internationella konferenser är utbrett, vilket borgar för att programmets resultat får spridning men också för att programdeltagarna håller sig à jour med forskningsutvecklingen på området. Programmets avsevärda internationella kontakter, och kvaliteten på dessa, utgör en betydande akademisk pluspost.

Som framgår av sammanfattningen är det en grundlig genomgång av programmet och det är en utvärdering som bör vara till stor nytta både för den beställande myndigheten och för forskarna. Krisberedskapsmyndigheten har också beställt en extern utvärdering av ramforskningsprogrammet CM-Baltic/CM-Europé. Den är av liknande karaktär och behöver inte diskuteras närmare här. De exempel som visats indikerar att Krisberedskapsmyndighetens sätt

att anlita externa utvärderare för uppföljning är ett alternativ till andra modeller som bygger huvudsakligen på interna system. De senare kan utvecklas betydligt och satta i system med professionalism kan de mycket väl bli både tillförlitliga, effektiva och ha hög användbarhet. Men på kort sikt är det enklare att utveckla utvärderingen så som Krisberedskapsmyndigheten gjort, och det ger tillförlitlig, användbar information till en kostnad som inte är alltför hög.

### **Användarnas syn på forskningen**

I syfte att få en något bättre förståelse för hur de potentiella användarna av forskningen ser på den kunskap som produceras vid Försvvarshögskolan sände utredningen ut en enkät till ett urval personer inom Försvvarsmakten, på Försvvardepartementet och bland myndigheter inom totalförsvaret. Enkäten sändes till befattningshavare som genom sin tjänstgöring skulle kunna tänkas ha intresse och nytta av forskningen, även om de är placerade i linjebefattningar inom högkvarteret, vid skolor och förband. Enkäten sändes ut till drygt 60 personer och 70 % har inkommit med svar.

### **Undersökningsmetod**

Enkäten ställde inledningsvis några frågor om bakgrund och tjänstgöring, samt vad man haft för samröre med Försvvarshögskolan under de senaste åren. Därefter kom frågor om kunskap om respektive intresse/användning för fem forskningsprojekt. Samma frågor ställdes om vart och ett av projekten. Därefter ställdes frågor om hur man kommit i kontakt med information om projekten. Slutligen fanns några öppna frågor om spridning och användning av resultat från forskningen.

Utvärderingen valde att fråga om fem specifika projekt eftersom allmänna frågor om intresse och användning skulle vara svårtolkade. Nu vet man i alla fall exakt vad ett svar refererar till, men å andra sidan är det något osäkert hur generaliserbara svaren är och hur de skall tolkas jämfört med annan information.. De projekt som valdes är:

1. ROLF – rörlig, operativ ledningsfunktion
2. CRISMART – crisis management research and training, ett nationellt centrum för krishanteringsstudier
3. Internationella insatser – som avser uppföljning och utvärdering av de svenska FN-bataljonernas verksamhet
4. Command concepts – som avser planeringsmetoder och planering under tidspress
5. Brödrafolkens väl – som handlar om Norge i svensk säkerhetspolitik under efterkrigstiden

Tillförlitligheten i enkätundersökningar beror till stor del på svarsfrekvensen. Efter tre påminnelser har 70 % av svaren kommit in och det är tillräckligt. Trots det kan de återstående 30 % ha en viss betydelse. Det är en relativt stor andel som har ”positiva” svar, dvs. de känner till forskningen, har tagit del av resultat, tycker det är intressant och användbart. Kanske är det så att de som inte svarat är mera fjärran från forskningen och har mindre positiva erfarenheter. Om hälften av de som svarat är positiva, innebär det att en tredjedel av hela populationen är positiv och det får konsekvenser för hur man bedömer svaren. man kan inte veta vad de som inte svarat egentligen anser, men det finns stor risk att de inte vet något om forskningen, och det bör läsaren hålla i minnet när resultaten diskuteras.

### Kunskap om forskningens mål och resultat

Tabell 1 på nästa sida visar svaren på frågan ”Känner du till forskningens mål och syfte?”, ställd för vart och ett av de fem projekten. Det är 20 % som inte alls känner till ROLF, knappt 40 % som inte kände till forskningen om internationella insatser, drygt 40 % som inte kände till forskningen om CRISMART, något större andel som inte kände till forskningen om ”Command concepts”, samt nästan 90 % som inte kände till forskningen om Norge i svensk säkerhetspolitik. Det kan se ut som en stor andel som inte känner till forskningsprojekten, men det är också faktiskt 80 % som har åtminstone någon kunskap om ROLF, cirka 60 % som känner till något om de tre övriga då oräknat forskningen om Norge i svensk säkerhetspolitik. Det är lite grann av det klassiska dilemmat om glaset skall betraktas som till hälften fyllt eller halvtomt.

Tabell 1. Svar på frågan ”Känner du till forskningens mål och syfte? (n = 40)

	<i>Inte alls</i>	<i>I viss grad</i>	<i>I hög grad</i>	<i>Absolut, helt och hållet, de flesta</i>
ROLF	8	16	14	2
CRISMART	19	18	2	1
Internationella insatser	17	17	5	1
Command concepts	21	16	3	–
Brödrafolkens väl	34	5	1	–

Om man skulle genomfört samma undersökning på utrikespolitikens område, valt fem forskningsprojekt på Utrikespolitiska Institutet och vid några av de forskningsorgan som arbetar med utrikespolitik, och sänt ut enkäten till chefstjänstemän på utrikesdepartementet, vad kunde man då förväntat? Eller om man tagit projekt på Handelshögskolan och Ekonomiska Forskningsinstitutet, och sänt enkäten till chefer i näringslivet? Eller vänt oss till läkare och frågat om forskningen vid Karolinska Institutet? Eftersom det gjorts undersökningar i de miljöerna kan man ha en aning om svaren, och det är att de flesta inte känner till forskningen. Det är helt enkelt inte så stor chans att de som är praktiskt verksamma i organisationerna känner till de projekt som forskarna arbetar med. Förutom den sistnämnda studien – Brödrafolkens väl – verkar det som om de svarande här är ovanligt väl informerade om forskningen i jämförelse med hur det är i andra system av praktiker/forskare.

Därmed inte sagt att det är bra; det vore givetvis önskvärt att forskningen var bättre känd än den är. Eftersom det är ett snävt urval är chanserna att man känner till forskningen sannolikt är hög. Så det finns anledning för både Försvarmakten som beställare och Förvarshögskolan som producent att informera mera om det arbete man utför. Det bör tilläggas att man inte skall jämföra de fem forskningsprojekten med varandra. ROLF har pågått länge och många som utbildats eller varit på Förvarshögskolan de senaste 5 åren bör ha kommit i kontakt med det. Brödrafolkens väl är ett avhandlingsarbete av mera traditionell karaktär, som inte kan eller ska ha samma genomslagskraft.



Tabell 2. Svar på frågan ”Har du tagit del av några resultat från forskningsprojektet? (n = 40)

	<i>Inte alls</i>	<i>I viss grad</i>	<i>I hög grad</i>	<i>Absolut, helt och hållet, de flesta</i>
ROLF	17	5	8	–
CRISMART	28	10	2	1
Internationella insatser	24	10	5	1
Command concepts	28	11	1	–
Brödrafolkens väl	36	3	–	1

Nästa fråga gäller om man har tagit del av resultaten från forskningen. Det är en naturlig förskjutning i siffrorna. De som svarat att de inte känner till forskningen alls har naturligtvis inte heller tagit del av några resultat, men en del av de som känner till den har inte heller tagit del av resultat. Så det är ungefär 25 % av de tillfrågade som har åtminstone viss kunskap om resultaten, men omkring 10 % som säger sig ha tagit del av resultaten i hög grad. Vad gäller ROLF är det så mycket som 20 % som säger sig ha tagit del av resultaten i hög grad.

Det är få av de svarande som har känner till flera projekt. Det är snarare så att många av dem känner till ett eller två projekt, som ligger nära deras eget verksamhetsområde. Det är inte så att det är en handfull som håller sig informerade om forskningen medan de resterande (de i den vänstra kolumnen) inte gör det. Tvärtom är svaren ganska lika, de flesta känner till några projekt ganska väl, har hört talas om något annat, och känner inte till de andra.

### Från kännedom till användning

Att man känner till resultaten är också något av en förutsättning för att man skall kunna ha en uppfattning om de är användbara. Tabell 3 visar på hur ett antal beslutsfattare i beställarorganisationen ser på användbarhet, frågan är personligt ställd, om just den tillfrågade tror sig ha nytta. Man skulle kanske svarat annorlunda om frågan gällde om Försvarsmakten har någon användning av forskningen. Men det skulle också riskera att bli ett undanglidande

och artigt svar – man kan ju aldrig veta om det faktiskt kan komma till nytta någonstans. Det här sättet att ställa frågan har en tydlig referenspunkt och ger därmed, naturligen, ganska många som svarar nekande. Men det kan förklaras i och förstås i organisatoriska termer. En annorlunda ställd fråga skulle ge fler jakande svar, men skulle inte kunna tolkas lika klart. Det är faktiskt ganska intressant att hela 12 % tror sig komma ha en viss konkret användning av avhandlingen om Norge i svensk säkerhetspolitik under efterkrigstiden. Det är mindre förvånande att 72 % tror sig få minst ”viss” användning av forskningsprojektet ROLF. Som vi ser är det ungefär hälften som tror sig få någon användning av de övriga tre projekten. Även det är förhållandevis mycket. Det bör tilläggas att det är en mycket stark korrelation mellan de olika svaren.

**Tabell 3. Svar på frågan ”Tror du att du kommer att ha någon konkret användning av forskningsresultaten?  
(n = 40)**

	<i>Inte alls</i>	<i>I viss grad</i>	<i>I hög grad</i>	<i>Absolut, helt och hållet, de flesta</i>
ROLF	11	13	15	1
CRISMART	19	11	10	–
Internationella insatser	18	16	6	–
Command concepts	19	11	10	–
Brödrafolkens väl	35	5	–	–

Vi ställde också en öppen fråga om hur användbara forskningsresultaten från Försvarshögskolan är. Några representativa exempel på svar är:

... det är svårt att etablera kontakt med FHS mycket p.g.a. att de inte sänder ut sina rapporter som FOI gör ... inga hinder att följa kunskapsutvecklingen inom sina arbetsområden. Bättre kontakt med utvecklingssektionen på HKV (FM) samt på förbandsnivå behövs för att FHS kan nå ut med sina forskningsresultat bättre. En ökad/bättre spridning av rapporter inom HKV behövs.

... FHS skulle kunna nå ut med sina resultat bättre genom att informera genom garnisonsbesök ...

... forskningsresultat inom ledningsvetenskap är för smalt, splittrat, grund nivå och beslutsinriktning. En del ROLF-resultat är intressanta, liksom visst arbete med uppdragstänkande och taktik. Det finns också ett flertal intressanta resultat inom militärhistorieområdet samt ledarskapsområdet

... det finns hinder i form av tid och egna resurser för att följa kunskapsutvecklingen inom arbetsområden, vilket gäller samtliga FoT områden utom Ledarskap där FMV inte har verksamhet.

... kan nå ut bättre med sina resultat genom att koppla resultaten mot slutsatser för övriga teknikområden och ge underlag för t.ex. ledningssystemet och MSI.

... att FHS kommer med användbara forskningsresultat inom framförallt ledarskapsområdena ... vidare att det finns vissa hinder att följa kunskapsutvecklingen inom arbetsområden, nämligen att hitta "rätt" rapporter och att forskningen världen runt är omfattande, har inte alltid tid att scanna av vad som produceras

... FHS kan nå ut med sina resultat bättre genom att skicka ut sammanfattningar i likhet med FOI till FM enhetschefer.

... FHS kan nå ut bättre med sina resultat om t.ex. MSS står med på deras sändlista. Idag är de närmare 50 st. officerare som arbetar på heltid med utvecklingsarbete inom markstridsområdet. Detta omfattar studier, materielutveckling, organisationsutveckling, metodutveckling och särskilda utvecklingsprojekt

Tiden är den faktor som gör att han inte hinner med att följa all kunskapsutveckling ... det vore konstigt om det inte gick att förbättra (FHS nå ut med sina resultat bättre)! Varför inte ge ut en årspublikation där alla forskningsresultat sammanfattades och där det framgår var man kan få tag på rapporterna om man vill fördjupa sig ... er sällan FHS-rapporter i HKV, större spridning av resultaten önskas.

FHS forskningsresultat har fått en ökad användbarhet för FM under senare år, t.ex. den myndighetsvisa sammanställningen som görs inom området Ledning utifrån de olika projektens resultat.

Det enda hindret att följa kunskapsutvecklingen är att disponera tillräckligt med tid. Resultatspridning i nätverk är mycket viktigt. FHS bör fokusera mer på kunden och när FHS rapporterar forskningsresultat bör de lägga mer kraft på användarperspektivet. Det gäller även att identifiera och hålla god kontakt med de intressenter som kan bedömas ha störst intresse av resultaten."

Det är många som svarat på de öppna frågorna, och det tyder på engagemang och intresse för forskningen – även bortom de fem projekt vi frågat specifikt om. De allra flesta anser att Försvvarshögskolan bör bli betydligt bättre på att informera om forskningen,

men det är också många som säger att Försvarmakten själv bör göra mer för att tillgodogöra sig investeringarna i kunskap.

### Hur når forskningen ut?

Som man ser i de öppna svaren ovan kommer man i diskussionen om användning snart in på hur kunskapen sprids i Försvarmakten. I enkäten frågades hur de svarande hade kommit i kontakt med forskningen. Utvärderingen hade en hypotes att de informella systemen för kunskapsspridning skulle vara relativt starka, medan de mera formella kring vetenskaplig publicering osv. inte skulle vara så framträdande. Eftersom kontaktytorna mellan Försvarmakten och Försvårshögskolan är många och relativt täta (flera kurser, återkommande kurser, förordnande som lärare), borde man komma i kontakt med forskningen via vad kollegor berättar, hur de förmedlas i undervisningen, och genom att i största allmänhet vara i den miljö där forskningen bedrivs. Resultaten av enkäten beskrivs i tabell 4.

*Tabell 4. Svar på frågan "Genom vilka kanaler har du fått kännedom om forskningen?" (n = 200, dvs. redovisat i förhållande till alla de fem forskningsprojekten)*

	<i>Inte alls</i>	<i>Sällan</i>	<i>Ganska ofta</i>	<i>Mycket ofta</i>
Forskningsrapporter	75 %	13 %	10 %	2 %
Fackpress	83 %	13 %	4 %	0 %
Föredrag/seminarier	74 %	17 %	9 %	0 %
Som del av utbildningen vid FHS	88 %	7 %	4 %	1 %
Genom att kollegor berättar	68 %	24 %	7 %	1 %

Det visar sig att hypotesen både bekräftas och var fel. Det informella samtalet, genom att kollegor berättar och genom att det förekommer en professionell dialog om forskning och utveckling i organisationen, är det vanligaste sättet att få information. Det var totalt 32 % som fått information om projekten den vägen. Därefter var det vanligast att man tagit del av något föredrag/seminarium, men efter det var forskningsrapporter det vanligaste. Påfallande få hade läst om forskningen i fackpress – man kunde tro att det skulle

vara vanligare att läsa om forskningen där än att ta del av den genom den vetenskapliga rapporteringen. Det är också något förvånande att det är mindre än 10 % som hört talas om forskningsprojekten vid utbildning på Försvarshögskolan, men det förklaras av att det är en relativt liten andel (knappt 15%) av de som besvarat frågan som deltagit i någon kurs där de senaste tre åren. Det är en viss skillnad mellan projekten, och i tabellen nedan redovisar vi svaren avseende ROLF.

*Tabell 4. Svar på frågan "Genom vilka kanaler har du fått kännedom om forskningen?" (n = 40, avseende forskningsprojektet ROLF)*

	<i>Inte alls</i>	<i>Sällan</i>	<i>Ganska ofta</i>	<i>Mycket ofta</i>
Forskningsrapporter	24	8	6	2
Fackpress	30	10	–	–
Föredrag/seminarier	21	11	8	–
Som del av utbildningen vid FHS	30	5	4	1
Genom att kollegor berättar	17	16	7	–

I sin helhet visar dock svaren på att forskningen inte når ut så bra som den rimligtvis kunde och borde göra. Frekvensen av svar i kategorin "inte alls" är ju alltid en mycket stor majoritet. Frågan är då vems ansvar det är att föra ut forskningen och se till att den blir känd och kommer till användning? Enkäten hade också en öppen fråga om hur informationen når ut, och här ges några exempel på svar:

. . . har inte delgivits några forskningsresultat från FHS och anser att bristande informationsdelning är ett hinder att följa kunskapsutvecklingen inom hans arbetsområden.

. . . vet inte hur FHS kan nå ut bättre med sina resultat eftersom . . . inte vet hur det fungerar idag

. . . har inte varit involverad i annat än ROLF, men anser att inom det projektet kommer FHS med användbara forskningsresultat . . . anser att det är svårt att hänga med i en utveckling som skenar snabbt och ibland okontrollerat

. . . har ingen uppfattning om FHS kommer med användbara forskningsresultat, och är inte särskilt väl insatt i forskningsområdet. Det

finns inga hinder för att följa kunskapsutvecklingen inom arbetsområden

. . . tror att FHS kan nå ut bättre med sina resultat genom att presentera dem som konkreta och användbara

Det enda hindret att följa kunskapsutvecklingen är att disponera tillräckligt med tid. Resultatspridning i nätverk är mycket viktigt. FHS bör fokusera mer på kunden och när FHS rapporterar forskningsresultat bör de lägga mer kraft på användarperspektivet. Det gäller även att identifiera och hålla god kontakt med de intressenter som kan bedömas ha störst intresse av resultaten.

I den civila högskolevärlden är det i regel forskarna som har det ansvaret – även om det är en uppgift som kanske inte prioriteras så högt som den borde. Vid uppdragsforskning blir rollfördelningen annorlunda. Genom att det finns en klar och tydlig beställning är det kanske lätt för forskarna att se arbetet som klart när man väl levererat och fått betalt. Då tar uppdragsgivarens ansvar vid.

Försvarsmakten har utvecklat sin beställarkompetens under senare år. Organisationen med FoT-grupper ger framförhållning och struktur åt styrprocessen. Uppföljningen av leveranserna och av produktionsprocessen verkar också väl utvecklad. Men det återstår arbete att göra för att följa forskningsresultaten vidare till användning. Ett bra utvärderingssystem för att ge sådan kunskap skulle kunna vara en god hjälp.

## Slutsatser

Den här studien har behandlat hur uppdragsgivarna utvärderar den kompetens i form av utbildning och forskning som de tillförs från Försvarshögskolan. Det visar sig att uppdragsgivarna är mycket nöjda med kvaliteten på såväl utbildning som forskning. I studien konstateras att forskningen når ut, och den enkät som gjorts bland potentiella användare visade att en oväntat stor andel både kände till, var intresserade av och trodde sig få användning av resultaten. Dock finns alltid en klyfta mellan praktik och forskning, och det finns mer att göra för att få full effekt av forskningen.

Frågan är då hur den positiva bilden formats, och vad utvärderingar har för roll i det. Bland uppdragsgivarna kan man särskilja två principiellt olika förhållningssätt till utvärdering. Å ena sidan finns det system som bygger på nära kontakter mellan utförare och beställare, utvärdering genom personliga besök, intervjuer, dialog

med utförare, instrument som enkäter vid kursavslutning – internt framtagna, sammanställda och analyserade. I den här modellen, om man kan kalla den så, görs utvärderingen oftast med egna resurser och utspritt i tiden. Den appliceras både på alla nivåer av utvärdering av utbildning, och även på utvärdering av forskningen – avseende vetenskaplig kvalitet och användning. Utvärderingen avser oftast hela verksamheter, görs urval är det tillfälligheter som styr snarare än vetenskaplig kontroll.

Den andra modellen bygger på en mera systematiserad utvärderingsverksamhet, t.ex. med hjälp av vetenskapliga råd, konkurrensutsatta ansökningsprocesser, extern upphandlad utvärderingsexpertis, och ofta med större metodologisk medvetenhet. Utvärderingen avser då sällan hela verksamheter, utan sker genom stickprov, t.ex. en ordentlig utvärdering av hur ett urval deltagare på en kurs använder kunskaperna i sin dagliga gärning.

Utvärderingar kan bedömas med avseende på användbarhet, tillförlitlighet, genomförbarhet och etik i arbetet. Den första modellen som skisserades ovan anses ofta kunna bidra till att utvärderingsresultat blir använda. Den här undersökningen kunde också se att det system som t.ex. Försvarmakten har, för fram information som omsätts i beslut, t.ex. inför ny dialog med Försvårshögskolan, ändringar i kursprogram, förnyelse av forskningen, osv. En annan fördel är att kostnaderna är låga, även om mycket av kostnaderna inte syns eftersom informationsinhämtningen är spridd på många instanser. Däremot måste tillförlitligheten bedömas som låg; urvalsprocesser, kunskapen kring hur man frågar och om vad, hur svaren behandlas och tolkas, m.m. är inte väl utvecklade. Det är också en risk att etiska utvärderingsfrågor inte uppmärksammas så väl som de borde.

Den andra modellen skapar mera tillförlitlig information; både den vetenskapliga bedömningen och de utvärderingar av användning som gjorts har byggt på god utvärderingsmetodik. Svagheter med externa system för utvärdering är dock att det kan finnas en tendens att de inte kommer till användning. I de organisationer som studerats här har det dock funnits en koppling mellan utvärderingar och beslut, så även användningen har varit hög. Externt gjorda utvärderingar kan vara kostsamma, men det finns knappast någon anledning att tro att de externa utvärderingar som diskuteras ovan varit dyrare än summan av det interna arbete som lagts ned enligt den första modellen.

Båda modellerna har sina fördelar och nackdelar, både rent generellt och som de tillämpas inom Försvarsmakten och Pliktverket (den första modellen) och inom Krisberedskapsmyndigheten och Räddningsverket (den andra modellen). Skillnaderna förstoras här så det blir tydliga, det finns givetvis inslag av den första modellen på de senare myndigheterna, och av den andra modellen på de första. Hur man tar sig an utvärderingen beror på organisationernas historia, omfattningen av den forskning och utbildning som beställs, och vad det är för typ av utbildning och forskning. Det är skillnad på hur man utvärderar ett- och tvååriga program jämfört med tredagarskurser, och hur man utvärderar forskning som har ett tydligt användningsområde inom t.ex. urvalsprocesser, och hur man utvärderar uppbyggnad av forskarmiljöer.

På kort sikt kan kunskapen om utbildningarnas värde stärkas mest av att introducera ett tillförlitligt och stringent betygssystem. Det borde vara en prioriterad åtgärd. Därefter skulle externt genomförda användarutvärderingar kunna bidra till att skapa en tillförlitlig kunskap om hur, när och varför utbildningens innehåll kommer till nytta. I tredje hand kan det direkta genomförandet stärkas genom att utveckla de system för deltagarutvärdering som finns idag; dvs. stärkas avseende enkätmetodik, och genom att göra användbara sammanställningar av informationen.

Utvärderingen av forskning kan stärkas genom att i större utsträckning tillsätta externa granskningar av vetenskaplig kvalitet och av användning, på samma sätt som är brukligt i andra delar av högskolevärlden och bland forskningsfinansiärer. Exempelen i studien visar att några av myndigheterna har väl avvägda och tillförlitliga system för uppföljning och utvärdering, vid andra fungerar de informella systemen väl med tanke på forskningens omfattning och karaktär, vid andra behöver utvärderingssystemen förstärkas.