

Datum
2019-08-20Nr
FOI-2019-970:2

Finansdepartementet

Avdelning
Ledningen

103 33 Stockholm

Enhet

Er referens
Fi2008/03478/SFÖVår referens
GDL

Remissvar avseende betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

SAMMANFATTNING

FOI avstyrker förslaget att inrätta en analys- och utvärderingsmyndighet för Trygghets- och säkerhetsanalys enligt utredningens förslag.

FOI kan konstatera att det i betänkandet saknas en beskrivning och analys av behovet och utgångspunkterna samt de särskilda förutsättningar som finns för att bedriva analys- och utvärderingsverksamhet till stöd för regeringen på *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*. Utgiftsområdet och särskilt funktionen totalförsvar har unika förutsättningar. Totalförsvar är all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Vidmakthållande och anpassning av verksamheten inom totalförsvaret pågår löpande och måste ständigt vägas och anpassas mot såväl utvecklingen i omvärlden som i vårt eget samhälle. Den säkerhetspolitiska hotbilden kan förändras snabbt och det är svårt att veta hur lång tid som står till förfogande i planerings- och genomförandearbetet. Analys- och utvärderingsresurser för planering och insatser är därför särskilt viktiga på området.

FOI anser att det är en brist i utredningen att inte alla berörda myndigheters analys- och utvärderingsverksamheter inom *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* beskrivits och analyserats inom ramen för utredningens arbete. Denna brist har påverkat utredningens underlag och förslag om den framtida analys- och utvärderingsverksamheten till stöd för regeringen olika behov, särskilt inom det angivna utgiftsområdet.

FOI kan konstatera att kraven på metod- och sakkunskap för att utvärdera och analysera totalförsvarsverksamheten skiljer sig i betydande delar från annan samhällsverksamhet. Måluppfyllelsen för totalförsvaret förutsätter både fredstida verksamhet och förberedelser för höjd beredskap och krig för att vara krigsavhållande. Det innebär att kriterierna för och behoven av analys- och utvärderingsverksamhet är väsentligt annorlunda än för andra utgiftsområden.

FOI delar Försvarsberedningens bedömning att en självständig instans bör inrättas med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, dvs. det

FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut

Postadress
FOI
164 90 STOCKHOLM

Besöksadress
Gullfossgatan 6, Kista

Telefon
08-55 50 30 00

Org.nr
202100-5182

registrator@foi.se
www.foi.se

Leveransadress
Gullfossgatan 12, Kista

militära respektive det civila försvaret. FOI bedömer att uppgifter och organisering av en sådan analys- och utvärderingsresurs behöver utredas ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

FOI avstyrker vidare utredningens förslag att Justitiedepartementet blir huvudman för en ev. analys- och utvärderingsmyndighet vars verksamhet till stor del omfattar verksamhet inom ramen för totalförsvaret. Frågor som i allt väsentligt rör totalförsvarets funktion, bl.a. vad gäller utvärdering, bör i första hand hanteras av Förvarsdepartementet som huvudman och ansvarigt departement för övergripande frågor avseende totalförsvaret.

Inledning

Analys- och utvärderingsutredningen (utredningen) presenterar i betänkandet *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)* sin bedömning av och förslag på vilka analys- och utvärderingsresurser regeringen behöver som stöd för sin uppgift att styra, säkerställa effektivitet och redovisa resultat till riksdagen.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – nedan angivna synpunkter på det remitterade underlaget och lämnade förslag. Dessa följer i allt väsentligt dispositionen i betänkandet. Synpunkterna avgränsas till det underlag och förslag som främst rör FOI:s uppgifter och verksamhet.

FOI vill inledningsvis framhålla att myndigheten har till uppgift bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret. Myndigheten ska även verka för att försvarsforskningen nyttiggörs utanför totalförsvaret. Myndigheten bedriver inom ramen för verksamheten även sådan analys- och utvärderingsverksamhet som utredningen haft i uppdrag att analysera och lämna förslag om.

FOI noterar att översynen enligt direktiven skulle omfatta vissa angivna myndigheter, men kan samtidigt konstatera att flera andra myndigheter också bidrar med analys- och utvärderingsverksamhet till stöd för regeringens olika behov inom de olika samhällssektorer (utgiftsområden) som utredningen behandlar i betänkandet. Detta gäller särskilt inom försvars- och säkerhetsområdet där bl.a. FOI stöder regeringen och regeringskansliet med analys- och utvärderingsverksamhet. (se vidare avsnitt 5.3.2)

FOI anser att det är en påtaglig brist i utredningen att inte alla berörda myndigheters analys- och utvärderingsverksamheter analyserats inom ramen för utredningens arbete, vilket kommit att påverka utredningens underlag och förslag om den framtida analys- och utvärderingsverksamheten till stöd för regeringen olika behov.

FOI kan även notera att i utredningsdirektiven anges att utredningen ska – utöver berörda sektoranknutna analysmyndigheter – samråda med bl.a. de myndigheter som utredningen finner lämpligt. FOI är av uppfattningen att mot bakgrund av karaktären och omfattningen av utredningsuppdraget borde utredningen ha inhämtat underlag och samrått med bl.a. FOI för att få tillgång till underlag för analys och utvärdering av verksamheten som berör det område som utredningen benämner *trygghets- och säkerhetsanalys*. Avsaknaden i utredningen av sådant underlag och samråd har påverkat arbetet och medfört påtagliga brister i utredningens analys och förslag.

5 Inom vilka områden behövs oberoende analys och utvärderingsresurser?

5.1 Kriterier för att bedöma regeringens behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser

FOI noterar att utredningen framhåller regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser med djupa sak- och metodkompetenser, ett sektorsperspektiv och en oberoende ställning i förhållande till genomförandet av politiken. Regeringens behov av analysresurser med dessa egenskaper är särskilt stort i komplexa områden och i områden där regeringen har ett kunskapsunderskott i förhållande till professioner och myndigheter som ansvarar för att genomföra politiken. Ytterligare en faktor som utredningen lyfter fram är ett områdes ekonomiska omfattning. FOI konstaterar att utredningen endast beaktar olika områdens vikt i ekonomiska termer. Det kan finnas stora utvärderingsbehov inom områden som inte har så stor ekonomisk omfattning, men som ändå har stor betydelse för samhället.

FOI delar i allt väsentligt utredningens bedömning i ovan angivna delar, men anser samtidigt att angivna kriterier i form av *omfattande utgifter, dominerande myndighet/stark profession och komplext område* mer bör betraktas som principiella utgångspunkter vid bedömningen. Ett samhällsområdes särskilda karaktär och utmaningar, bl.a. vad gäller funktionen totalförsvaret, bör tillmätas en avgörande betydelse vid utformning och organisering av analys- och utvärderingsresurserna på området. Att enbart utgå från utgiftsområden i statens budget som grund för organisering och styrning av analys- och utvärdering på detta område medför risk för bristande helhetssyn vid analys och utvärdering av funktionen och berörda verksamheter (se nedan).

5.3.2 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utredningen noterar att anslaget för *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* uppgår till sammanlagt 53,8 miljarder kronor 2018. Området omfattar det militära försvaret, samhällets krisberedskap samt strålsäkerhet och elsäkerhet. Det militära försvaret har en dominerande myndighet i form av Försvarsmakten med närmare 19 000 anställda. Det militära försvaret har långsiktiga planeringshorisonter, omfattande investeringar och kopplingar till försvarsindustrin. Det civila försvaret ska byggas upp igen och samordnas med samhällets krisberedskap. Samhällets krisberedskap har en komplex styrkedja och omfattar samtliga delar av samhället. Totalförsvaret omfattar alla delar av samhället som ska bedriva verksamhet under höjd beredskap och krig. Området uppfyller kriteriet att vara ett komplext område.

FOI kan konstatera att utöver vad utredningen anger ovan om utgiftsområdet så saknas i underlaget en beskrivning och analys av behovet och utgångspunkterna samt de särskilda förutsättningar som finns för att bedriva analys- och utvärderingsverksamhet till stöd för regeringen på detta område.

Utredningen noterar i och för sig att det på området finns flera myndigheter med analys- och utvärderingsuppgifter, exempelvis FOI och MSB, och att dessa myndigheter också har genomförandeuppgifter. Dessutom bedrivs forskning vid FOI och Försvarshögskolan. Utredningen noterar samtidigt att det inte finns någon renodlad analys- och utvärderingsresurs för utgiftsområdet till stöd för regeringens behov.

FOI kan konstatera att utöver FOI och MSB, så bedriver också Försvarsmakten, Försvarets Materielverk (FMV) och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) analys- och annan utvärderingsverksamhet till stöd för regeringens behov på försvarsområdet. Det får anses som en påtaglig brist i utredningens underlag att den analys- och utvärderingsverksamhet som bedrivs på försvarsområdet till stöd för regeringens behov inte redovisas eller analyseras närmare och därför inte heller ligger till grund för utredningens ställningstaganden i detta sammanhang.

FOI utgår från att även dessa analys- och utvärderingsverksamheter analyseras närmare innan en ny analys- och utvärderingsfunktion inrättas på försvarsområdet.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Utredningen sammanfattar under denna rubrik sin analys av hur utgiftsområdena lever upp till utredningens kriterier för behov av oberoende analys- och utvärderingsresurser och anser bl.a. att i princip alla utgiftsområden kan uppfattas som komplexa.

FOI delar utredningens bedömning i denna del, men anser att de olika utgiftsområden som utredningen analyserar är komplexa på olika sätt och att det finns markanta skillnader i komplexiteten. Komplexiteten bör påverka inriktningen och utformningen på analys- och utvärderingsresurserna. Analys- och utvärderingsverksamheten bör därför anpassas till de förutsättningar som råder på området för att vara ett effektivt och relevant stöd för regeringens behov. Utredningen gör dock ingen närmare analys av komplexiteten inom olika utgiftsområden eller hur de olika utgiftsområdena skiljer sig åt i detta avseende, vilket påverkar möjligheten att närmare bedöma och analysera utredningens underlag och förslag.

FOI vill framhålla att *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* och särskilt funktionen totalförsvar har unika förutsättningar och är ett mycket komplext område som omfattar hela samhällets funktionssätt. Totalförsvar är all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Totalförsvarsverksamheten ska vara krigsavhållande. Totalförsvarets funktionalitet är avgörande för Sveriges överlevnad som stat. Den säkerhetspolitiska hotbilden utgör utgångspunkten för verksamheterna inom denna funktion och hotbilden kan förändras snabbt. Totalförsvaret ska vara av sådan beskaffenhet och ha en sådan uthållighet att snabba säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden kan mötas, samtidigt som nya resurser och förmågor i form av materiel, personal och infrastruktur kan ta lång tid att utveckla. Ledtiderna för att bygga upp ett totalförsvar är mycket långa. Vidmakthållande och anpassning av verksamheten inom totalförsvaret pågår löpande och måste ständigt vägas och anpassas mot såväl utvecklingen i omvärlden som i vårt eget samhälle. Då den säkerhetspolitiska hotbilden kan förändras snabbt är det svårt att veta hur lång tid som står till förfogande i planerings- och genomförandearbetet. Analys- och utvärderingsresurser för planering och insatser är därför särskilt viktiga.¹

Långtgående lagstiftning ställer bindande krav på alla samhällsaktörer under höjd beredskap och krig. Det innebär att funktionen som ska analyseras och utvärderas är sektorsövergripande. Alla utgiftsområden berörs och måste förhålla sig till totalförsvarets behov. Här skiljer sig analys- och utvärderingsbehoven rörande totalförsvaret från de befintliga sektors- eller utgiftsområdesspecifika analys- och utvärderingsmyndigheterna. Samtidigt som dessa myndigheter måste kunna analysera och utvärdera totalförsvarsansträngningarna i den egna sektorn eller på det egna utgiftsområdet, så måste de också kunna bidra med sin specifika sektorkunskap till den sektorsövergripande utvärderings- och analysverksamheten rörande det samlade totalförsvaret. Kraven på metod- och sakkunskap för att utvärdera och analysera totalförsvarsverksamheten skiljer sig därmed i betydande delar från annan samhällsverksamhet. Måluppfyllelsen för totalförsvaret förutsätter både fredstida verksamhet och förberedelser för höjd beredskap och krig för att vara krigsavhållande. Det innebär att kriterierna för och behoven av analys- och utvärderingsverksamhet är väsentligt annorlunda än för andra utgiftsområden.

¹ Regeringen anger i det innevarande försvarsbeslutet (prop. 2014/15:109) att ”det civila försvaret omfattar hela samhället med all den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap. För att en sådan omfattande verksamhet ska kunna fungera krävs noggrann planering och god samordning.”

FOI kan i detta sammanhang notera vad Försvarsberedningen uttalat i frågan om analys- och utvärderingsresurser på totalförsvarets område. Försvarsberedningen konstaterade att planeringen för totalförsvaret är en omfattande verksamhet. Med en ökad ambitionsnivå och utökade ekonomiska resurser är det viktigt att säkerställa förbättrad förmåga att hantera beredskapshöjningar, krigsfara och krig samt att skattemedel används på ett effektivt sätt med nödvändig transparens. Beredningen konstaterade vidare att det finns ett behov av uppföljning och utvärdering av genomförd planering och verksamhet och att totalförsvarsområdet, trots omfattning, anslagstilldelning och komplexitet, saknar en självständig och oberoende utvärderingsinstans.

FOI kan notera att Försvarsberedningen i sin rapport *Värnkraft* (Ds 2019:8, s. 332) behandlar och tar ställning till utredningens förslag till analys och utvärderingsmyndighet på *trygghets- och säkerhetsområdet*. FOI återkommer till beredningens förslag i avsnitt 7.

FOI konstaterar att utredningen och Försvarsberedningens förslag skiljer sig åt i väsentliga delar. FOI återkommer i avsnitt 6 med myndighetens bedömning av dessa två förslag.

FOI anser vidare att en analys- och utvärderingsmyndighet med huvuduppgift att analysera och utvärdera funktionen totalförsvaret, dvs. det militära respektive civila försvaret, bör ha Försvarsdepartementet som huvudman eftersom departementet är ansvarigt departement för funktionen totalförsvaret.

6 Analys och ställningstaganden

6.1 Analyser och utvärderingar är en viktig del av styrmodellen

FOI anser att utredningen gör en bra analys i denna del och tar upp många viktiga aspekter på behovet av analyser och utvärderingar till stöd för regeringens styrning.

En aspekt som är viktig, men som belyses mer indirekt av utredningen, är regeringens långsiktiga behov av den system- eller sektorkunskap och det institutionella minne som finns och byggs upp på analys- och utvärderingsmyndigheterna. De rapporter som tas fram för ett specifikt syfte vid en given tidpunkt finns tillgängliga för framtida regeringskanslitjänstemän och utredare att utgå från och ev. bygga vidare på. Regeringen kan dessutom vid behov snabbt tappa av kunskaper och erfarenheter som byggts upp under lång tid på analys- och utvärderingsmyndigheterna. Både handläggare i Regeringskansliet och politiska tjänstemän måste snabbt kunna sätta sig in i och förstå ett utgiftsområdes problematik. Dessutom kan de rapporter och resultat som primärt tas fram för regeringens behov informera och stödja den verksamhetsnära analys- och utvärderingsverksamheten. Analys- och utvärderingsmyndigheterna bidrar på både kort och lång sikt till en effektiv styrning.

6.8.1 Flera nackdelar med att inte förändra organisationen

FOI anser att utredningen brister i analysen av nuvarande ordning och behoven av analys- och utvärderingsresurser och begränsat sig till i direktivet angivna myndigheter. Förslaget till omorganisation är svårt att bedöma eftersom närmare beskrivningar och analys av de analys- och utvärderingsresurser som inte omfattas av utredningens direktiv saknas i underlaget, men trots detta omfattas av förslagen. Konsekvensanalysen berör t.ex. endast de sju myndigheter som analyserats samtidigt som utredningens förslag berör många fler utgiftsområden och aktörer. Varför utredningen föreslår tre nya myndigheter och inte något annat antal framgår inte med tydlighet. Detta medför att analysen brister och i vissa delar helt saknas. En brist är att

utredningen inte analyserat Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets roller och uppgifter i förslagen som utredningen lämnar.

FOI konstaterar att förslaget att gå från sju till tre myndigheter som får fler och större uppgifter är omfattande. Samtidigt föreslås att sak- och metodkompetensen ska fördjupas utan att *nya* resurser ska tillföras. FOI anser att den föreslagna sammanslagningen riskerar att medföra negativa konsekvenser för just sak- och metodkompetensen. De svaga beröringspunkterna som föreligger mellan de olika analys- och utvärderingsområden som utredningen för samman för myndigheten för *Trygghets- och säkerhetsanalys* gör snarare att sak- och metodkompetensen riskerar att urholkas.

FOI noterar att utredningen belyser behovet och vikten av verksamhetsnära analys- och utvärderingsresurser men föreslår att de nya myndigheterna inte ska hantera denna typ av frågor. Samtidigt förslår utredningen – som förslaget får förstås – att resurser *överförs* från den verksamhetsnära analys- och utvärderingsverksamheten inom Försvarsmakten och MSB till den nya myndigheten för *Trygghets- och säkerhetsanalys* utan att redovisa någon konsekvensanalys av den föreslagna åtgärden. Avsaknaden av en konsekvensanalys medför svårigheter att ta ställning till utredningens förslag i denna del.

Utredningen bedömer att förslaget med analys- och utvärderingsmyndigheter som täcker flera utgiftsområden och sektorer ställer stora krav på samordning på Regeringskansliet och det departement som blir huvudman. FOI anser att det kan medföra större problem och utmaningar än vad utredningen lyfter fram att lägga huvudmannaskapet för flera olika utgiftsområden på ett departement. Forskning och praktisk erfarenhet visar att huvudmannaskapet spelar roll för policyutveckling och prioriteringar. Om ett departements analys- och utvärderingsmyndighet ska genomföra analyser och utvärdering av ett annat departements utgiftsområde kan intressekonflikter lätt uppstå. Utredningen berör inte närmare hur dessa frågor bör hanteras.

6.9 Nya myndigheter baserade på regeringens behov

Utredningen anser att det finns sakområdes- och metodmässiga beröringspunkter mellan områdena försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration (del), och rättsväsendet som motiverar att regeringen inrättar en ny analys- och utvärderingsmyndighet för dessa verksamheter. Gemensamt för dessa områden är – enligt utredningen – att regeringen behöver analyser av utvecklingen i andra länder för sin styrning. Metodmässigt ska det finnas flera beröringspunkter när det gäller att kunna analysera omvärldsförändringar och hantera scenarier.

FOI delar inte utredningens bedömning och anser att enbart utvecklingen i andra länder är en alltför svag gemensam grund för att motivera utredningens förslag i denna del. Det saknas beskrivning och analys av de verksamhetsmässiga och metodmässiga samband som utredningen ser mellan de områden som föreslås ingå i en ny myndighet inriktad på *trygghets- och säkerhetsanalys*. Denna brist innebär att det inte går att sakligt bedöma förslagets ev. för- eller nackdelar och övriga konsekvenser.

FOI noterar att utredningen inte heller berör behovet för en ny myndighet att kunna hantera säkerhetsskydd samt utrikes- och försvarssekretess. De fördelar som utredningen ser med samlokalisering och effektiv användning av administrativa resurser och t.ex. skalskydd ger istället stöd för Försvarsberedningens förslag om en ny analys- och utvärderingsmyndighet för totalförsvaret som samlokaliseras med en annan myndighet som redan har ett fullgott säkerhetsskydd för att bl.a. kunna hantera uppgifter som omfattas av utrikes- och försvarssekretess.

7 Förslag

7.1 En strategi för att tillgodose regeringens behov av analys- och utvärderingsresurser

Utredningen lämnar förslag på en samlad strategi som syftar till att ge vägledning för organiseringen och styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Den innehåller också förslag på en ny myndighetsstruktur samt förslag på hur myndigheterna ska styras. Strategins första del kan genomföras oberoende av den andra delen, som handlar om en ny myndighetsstruktur.

FOI delar utredningens bedömning av behovet av en strategi som vägledning för organiseringen och styrningen av regeringens analys- och utvärderingsresurser. Den föreslagna strategin bör dock utvecklas i de delar som föranleds av de synpunkter som lämnas i detta och andra myndigheters remissvar.

7.1.2 Reglera analys- och utvärderingsmyndigheternas uppdrag och roll

Utredningen framhåller att de föreslagna analys- och utvärderingsmyndigheterna ska göra analyser och utvärderingar inriktade på regeringens behov och ha långsiktiga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Uppgiften ska bl.a. vara att förse regeringen med analyser och utvärderingar inriktade på att bedöma effekter och följa utvecklingen inom sina verksamhetsområden, ge policyinriktade underlag och göra forskningssammanställningar. Myndigheterna kan även ha ett ansvar att ta fram statistik. Enligt utredningens förslag ska de inte ha främjandeuppgifter och inte heller forska eller finansiera forskning. Analyser och utvärderingar som behövs för att utveckla operativa verksamheter hos myndigheter ska tas fram nära verksamheterna.

FOI delar i princip utredningens bedömning av vilka uppgifter en analys- och utvärderingsmyndighet ska ha. Som utredningen anger kan verksamheten bidra till att ge regeringen och Regeringskansliet ökad kunskap och bättre beslutsunderlag som bidrar till ökad förmåga att följa utvecklingen och effekter av vidtagna åtgärder inom olika politikområden.

FOI kan samtidigt konstatera att uppgifter och roll för en analys- och utvärderingsmyndighet för *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* och totalförsvaret behöver utredas närmare. En skarp avgränsning mellan de uppgifter som utredningen föreslår ska läggas på en sådan myndighet respektive genomförandemyndigheterna är svår att dra på totalförsvarsområdet.

7.1.3 Regeringen bör styra myndigheterna så att de får långsiktiga förutsättningar

FOI delar utredningens bedömning att en analys- och utvärderingsmyndighet ska ges en tydlig instruktion där det blir tydligt vad en analys- och utvärderingsmyndighet är och vad som är dess uppdrag och roll. Myndigheterna måste samtidigt kunna inrikta verksamheten och själva avgöra inriktningen på kunskapsunderlagen med utgångspunkt i de uppgifter som regeringen gett i respektive myndighets instruktion. Som utredningen anger bör regeringen styra genom att ge myndigheterna specifika uppdrag men samtidigt lämna ett tillräckligt utrymme för myndigheterna att initiera egna studier. De verksamhetsområden som myndigheterna ska omfatta bör anges i myndighetens instruktion.

7.1.4 Utveckla stödjande strukturer

FOI delar utredningens bedömning att regeringen kan behöva utveckla stödjande strukturer för att få önskade analyser och utvärderingar. Det skulle öka Regeringskansliets förutsättningar och förmåga att i högre utsträckning än i dag beställa analys- och utvärderingar, bl.a. för att utvärdera stora och kostsamma reformer och investeringar inom *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*.

FOI delar även bedömningen att detta ställer ökade krav på regeringen och Regeringskansliet att vara kompetenta beställare och mottagare av beslutsunderlagen. Regeringskansliet kan därför behöva förstärkas i vissa avseenden, bl.a. vad gäller förmågan att utgöra kvalificerad beställare och mottagare av de beslutsunderlag som utredningen föreslår att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska kunna ta fram.

7.1.5 Etablera en ny myndighetsstruktur

Utredningen framhåller att det ger ett mervärde för regeringen att analys- och utvärderingsresursernas organisation har en annan skärning än den struktur som genomförandemyndigheterna har. Enligt utredningens förslag bör en ny myndighetsstruktur etableras eftersom nuvarande struktur inte kan tillgodose regeringens behov utan att det inrättas flera nya myndigheter.

FOI delar utredningens bedömning att myndighetsformen är den lämpligaste organisationsformen i och med att regeringen har ett stadigvarande behov av och krav på oberoende analyser och utvärderingar i förhållande till genomförandemyndigheterna. Som utredningen framhåller bör analys- och utvärderingsmyndigheterna ha sak- och metodkunskap och över tid ha möjlighet att bygga upp kunskap om forskningsresultat och erfarenheter från olika sektorsfunktionssätt.

FOI avstår från att bedöma förslaget till organisering i de delar som avser en myndighet för *Arbetsmarknads- och välfärdsanalys* respektive *Tillväxt- och samhällsbyggnadsanalys*.

FOI avstyrker dock förslaget att inrätta en analys- och utvärderingsmyndighet för *Trygghets- och säkerhetsanalys* på det sätt utredningen föreslår. Utredningens förslag i denna del vilar på bristfälligt kartläggning och analys av karaktären på och förutsättningar för flera av de myndighetsverksamheter som bedrivs inom det föreslagna analys- och utvärderingsområdet, bl.a. vad gäller försvarsmyndigheternas verksamhet inom ramen för totalförsvaret.

FOI noterar att utredningen framhåller att myndigheterna skapar en struktur som kan omhänderta fler utgiftsområden. Indelningen bygger på att det behövs en specialisering och möjlighet till fördjupning i analys- och utvärderingsverksamheterna. Indelningen är också baserad på vissa verksamhetsmässiga samband mellan områden och möjligheter som ökar förutsättningarna att göra analyser och utvärderingar över sektorsgränser.

FOI delar inte utredningens bedömning att den föreslagna analys- och utvärderingsmyndigheten *Trygghets- och säkerhetsanalys* verksamhetsområden i form av försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration (del), och rättsväsendet uppvisar sådana verksamhetsmässiga samband som i sig motiverar att dessa sammanförs till ett verksamhetsområde.

FOI anser att verksamheterna inom *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* är av sådan karaktär och form att en särskild analys- och utvärderingsverksamhet bör inrättas för analys och utvärdering av denna verksamhet. Till grund för denna bedömning ligger bl.a. det förhållandet att återuppbyggnaden och utvecklingen av funktionen totalförsvaret omfattar en mycket komplex och långsiktig verksamhet som i princip omfattar verksamhet inom de flesta av

samhällets olika verksamhetsområden och där olika verksamheter är en förutsättning för eller har starka kopplingar till totalförsvarets funktionalitet och förutsättningar för utveckling. För att åstadkomma heltäckande analyser och utvärderingar av totalförsvarets funktionalitet och utveckling samt ett kvalificerat beslutsunderlag för att ta fram förslag om hur statens samlade resurser ska fördelas på området krävs att analys- och utvärderingsverksamheten sammanförs till en för denna verksamhet kvalificerad analys- och utvärderingsmyndighet. En samlad sådan verksamhet för detta ändamål ger – enligt vår bedömning – regeringen större möjlighet att få tillgång till mer kvalificerade kunskapsunderlag för att bedöma utvecklingen, måluppfyllelsen och kostnadseffektiviteten av statliga insatser och verksamheter i frågor som rör totalförsvaret.

FOI anser vidare att en sådan myndighet bidrar till att skapa en struktur som bättre kan omhänderta fler utgiftsområden som berörs av funktionen totalförsvaret. Indelningen bygger på att det behövs en specialisering och möjlighet till fördjupning i analys- och utvärderingsverksamheterna på totalförsvarets område. Indelningen är också baserad på vissa verksamhetsmässiga samband mellan olika områden inom totalförsvaret, vilket ökar förutsättningarna att göra heltäckande analyser och utvärderingar över sektorsgränser. Vilka ytterligare områden som bör ingå och vilka analysresurser som bör föras till myndigheten bör utredas vidare av en av de organisationskommittéer som utredningen föreslår bör tillsättas.

FOI vill i detta sammanhang peka på Försvarsberedningens bedömning i rapporten *Värnkraft* (Ds 2019:8, s. 332) som belyser problemen med utredningens förslag till analys- och utvärderingsmyndighet på *trygghets- och säkerhetsområdet*. Försvarsberedningen bedömer att en sådan myndighet får ett alltför brett och svårgenomförbart mandat. Totalförsvaret är ett omfattande, komplext och svårgenomträngligt analysområde. Totalförsvaret omfattar i krig all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Att kunna utvärdera och följa upp beredningsplaneringen i totalförsvaret, som inkluderar både militärt och civilt försvar, blir i sig en mycket omfattande uppgift. Att till detta lägga ytterligare ett antal analys- och utvärderingsuppdrag bedöms inte ge förutsättningar för genomgripande analys av totalförsvarsområdet.

Försvarsberedningen anser att utredningens förslag inte bör genomföras på föreslaget sätt. FOI delar i allt väsentligt Försvarsberedningens analys och bedömning av utredningens förslag. FOI konstaterar att en analys- och utvärderingsresurs för totalförsvarsområdet behöver besitta en djup sak- och metodkompetens gällande totalförsvaret i sin helhet samt vad gäller verksamheterna inom det militära respektive det civila försvaret. Även detta talar för en annan organisationslösning än den som utredningen föreslår.

FOI anser att en ny analys- och utvärderingsresurs bör utredas vidare, bl.a. då konsekvenserna för berörda försvarsmyndigheter kan bli omfattande.

7.4 Ny myndighetsstruktur

7.4.1 Inrätta tre nya myndigheter

FOI avstyrker – som anges ovan – förslaget till ny myndighetsstruktur på det sätt utredningen föreslår i den del som avser *trygghets- och säkerhetsanalys* och anser att en särskild analys- och utvärderingsresurs för totalförsvaret först bör etableras efter ytterligare utredning och analys.

FOI avstyrker vidare förslaget att Justitiedepartementet blir huvudman för en analys- och utvärderingsmyndighet vars verksamhet till stor del omfattar verksamhet inom ramen för totalförsvaret. FOI föreslår – som framgår ovan – att en sådan myndighet läggs under

Försvarsdepartementet som ansvarigt departement, särskilt som det departementet är ansvarigt departement för totalförsvaret.

—
Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Jens Mattsson efter föredragning av forskningsledaren Johannes Malminen. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Anna-Lena Österborg, seniora rådgivaren Thomas Wallander, forskningsdirektören Katarina Wilhelmsen och ställföreträdande avdelningschefen för Förvarsanalys Malek Finn Khan deltagit.

Kista som ovan

Jens Mattsson

Sändlista:
Finansdepartementet


Johannes Malminen

För kännedom:

Försvarsdepartementet
Justitiedepartementet
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Försvarshögskolan
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap