

Totalförsvarsanalys

– en oberoende myndighet
för uppföljning och utvärdering

*Betänkande av
Utredningen om totalförsvarsanalys*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:103

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0307-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0308-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet Peter Hultqvist

Regeringen beslutade den 15 april 2021 att tillsätta en utredning som ska göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen i början av 2022 ska kunna tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret. Till särskild utredare förordnades från och med den 4 augusti 2021 f.d. landshövding Barbro Holmberg.

Som sakkunniga förordnades från och med den 14 september 2021 departementssekreteraren Stina Wessling, Justitiedepartementet, ämnesrådet Ola Hedin, Försvarsdepartementet, kanslirådet Erika K Nilsson, Socialdepartementet, kanslirådet Helena Lund och kanslirådet Andreas Hermansson, båda vid Finansdepartementet, ämnesrådet Kierstin Petersson Grawé, Näringsdepartementet och ämnesrådet Magnus Axelsson, Infrastrukturdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 14 september stf avdelningschefen Jan Demarkesse, Försvarsmakten, experten Markus Planmo, Sveriges Kommuner och Regioner, seniora utvärderaren Mona Pütsep, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, rådgivaren Nicole Klarberg, Försvarets materielverk, utredaren Patrick Freedman, Ekonomistyrningsverket, forskningsledaren Pär Eriksson, Totalförsvarets forskningsinstitut, och utredaren Sara Berglund, Statskontoret.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Som sekreterare i utredningen har hovrättsassessorn Karin Hagaeus arbetat från och med den 1 juni 2021 och kanslirådet Yosef Belachew arbetat från och med den 2 augusti 2021.

Utredningen, som har antagit namnet *Utredningen om totalförsvarsanalys*, överlämnar härmed betänkandet *Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering* (SOU 2021:103).

Stockholm den 31 december 2021

Barbro Holmberg

/Yosef Belachew
Karin Hagaeus

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Totalförsvarsanalys	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	24
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	25
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.....	26
1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)	29
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	33
2.1 Utredningsuppdraget.....	33
2.2 Avgränsningar	33
2.3 Utredningens genomförande	35

3	Sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter	39
3.1	Befintliga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter	39
3.2	Analys- och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)	40
4	Totalförsvarets mål och resultatuppföljning.....	45
4.1	Målen för totalförsvaret	45
4.2	Totalförsvarets resultatuppföljning.....	49
5	Aktörerna i totalförsvaret	51
5.1	Inledning	51
5.2	Riksdagen	51
5.3	Regeringen	51
5.4	Regeringskansliet.....	52
5.5	Försvarmakten	53
5.6	Försvarets materielverk.....	53
5.7	Försvarets radioanstalt	54
5.8	Totalförsvarets forskningsinstitut.....	54
5.9	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	55
5.10	Förvarsunderrättelsedomstolen	55
5.11	Totalförsvarets plikt- och provningsverk	56
5.12	Fortifikationsverket	56
5.13	Försvärshögskolan.....	57
5.14	Övriga myndigheter och organ under försvarsdepartementet.....	57
5.15	Myndigheten för psykologiskt försvar.....	58
5.16	Bevakningsansvariga myndigheter.....	58

5.17	Övriga statliga myndigheter.....	63
5.18	Regioner och kommuner.....	63
5.19	Näringslivet	65
5.20	Arbetsmarknadsorganisationer	67
5.21	Frivilliga försvarsorganisationer.....	67

6 Rapportering, uppföljning och utvärdering av totalförsvaret i dag 69

6.1	Inledning	69
6.2	Allmänna aktörer	69
6.2.1	Regeringen	69
6.2.2	Riksrevisionen	70
6.2.3	Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat	72
6.2.4	Statskontoret	72
6.2.5	Ekonomistyrningsverket (ESV)	73
6.3	Särskilda aktörer.....	74
6.3.1	Försvarsberedningen	74
6.3.2	Försvarsmakten	74
6.3.3	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	75
6.3.4	Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	77
6.3.5	Försvarshögskolan.....	78
6.3.6	Länsstyrelserna	79
6.3.7	Socialstyrelsen.....	79
6.3.8	Bevakningsansvariga myndigheter.....	80
6.3.9	Övriga statliga myndigheter	80
6.3.10	Regioner och kommuner	81
6.3.11	Näringslivet samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer	82

7 Tidigare utredningar och rapporter om utvärdering och uppföljning av totalförsvaret 83

7.1	Äldre utredningar.....	83
7.1.1	Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92)	83

7.1.2	Stödutredningen (Fö 2009 A)	84
7.1.3	Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36)	84
7.2	Försvarsberedningens rapporter 2017 och 2019.....	85
7.2.1	Motståndskraft (Ds 2017:66)	85
7.2.2	Värnkraft (Ds 2019:8).....	86
7.3	Övriga utredningar	87
8	Myndighetens uppdrag	89
8.1	Inledning	89
8.2	Begreppen utvärdering, analys och uppföljning	90
8.3	Myndighetens uppgifter.....	91
8.3.1	Myndigheten ska ha ett systemperspektiv	91
8.3.2	Verksamheter som undantas	98
8.3.3	Uppgifter avseende måluppfyllelse	103
8.3.4	Utvärdering av satsningar och reformer inom totalförsvaret	105
8.3.5	Policyanalys och framåtblickande rekommendationer.....	106
8.3.6	Utgångspunkt i statliga myndigheters uppföljning och underlag.....	108
8.3.7	Utveckling av analys- och utvärderingsmetoder.....	111
8.3.8	Konsekvenser för andra myndigheters uppdrag	112
8.3.9	Möjliga uppgifter vid en uppskalning av verksamheten.....	119
8.4	Myndighetens samverkan.....	123
8.5	Hur säkerställa behov av tillgång till aktörernas information	125
8.5.1	Uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter	125
8.5.2	Uppgifter från andra statliga myndigheter samt kommuner och regioner	128
8.5.3	Uppgifter från näringsidkare, arbetsmarknads- organisationer m.fl.	130

9	Regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag till myndigheten.....	131
10	Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten.....	135
10.1	Ledningsform.....	135
10.1.1	Allmänt om ledningsform.....	135
10.1.2	Den nya myndigheten ska vara en enrådgivningsmyndighet som leds av en generaldirektör.....	136
10.2	Vetenskapligt råd.....	140
10.3	Övriga organisatoriska frågor.....	143
10.4	Säkerhetsskydd.....	147
10.4.1	Allmänt om säkerhetsskydd.....	147
10.4.2	Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.....	148
10.4.3	Säkra kryptografiska funktioner.....	150
11	Sak- och metodkompetens vid myndigheten	153
11.1	Inledning.....	153
11.2	Tillgången på relevanta kompetenser.....	153
11.3	Sammansättningen av sak- och metodkompetens.....	154
11.4	Behov av särskilda kompetenser inom myndigheten.....	160
12	Den nya myndighetens resursbehov.....	163
12.1	Inledning.....	163
12.2	Resursbehov vid en miniminivå.....	164
12.2.1	Organisation och bemanning.....	164
12.2.2	Beräknade kostnader.....	167
12.3	Resursbehov vid en uppskalning av verksamheten.....	172
12.3.1	Organisation och bemanning.....	172
12.3.2	Beräknade kostnader.....	173

13	Inrättande av myndigheten och ikraftträdande av författningsändringar	175
13.1	Inledning	175
13.2	Tidplan för inrättande av myndigheten.....	175
13.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	178
13.4	Myndighetens lokalisering	179
14	Sekretessfrågor.....	181
14.1	Inledning	181
14.2	Allmänt om sekretess	181
14.2.1	Handlingsoffentlighet och sekretess	181
14.2.2	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	182
14.2.3	Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretessen	183
14.2.4	Konsekvenser av att en uppgift lämnas till en annan myndighet	184
14.3	Tillämplig sekretess på totalförvarsområdet	185
14.4	Det behöver inte införas någon ny sekretessbrytande bestämmelse	193
14.4.1	Det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse	194
14.4.2	Omfattning av den sekretessbrytande bestämmelsen	197
14.4.3	Behov av förtydligande	199
14.4.4	Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet	199
14.5	Sekretesskyddet för uppgifter hos Totalförvarsanalys	199
14.5.1	Sekretesskydd för uppgifter från myndigheter ...	200
14.5.2	Sekretesskydd för uppgifter från näringslivet m.fl.	202
14.5.3	Sammanfattningsvis om sekretesskydd	202
14.6	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet	203

15	Konsekvenser	205
15.1	Inledning	205
15.2	Förslaget till myndighetens uppgifter	206
15.3	Förslaget om ledningsform och övriga organisatoriska frågor	209
15.4	Säkerhetsskydd för Totalförsvarsanalys	210
15.5	Förslaget om kompetenssammansättning	210
15.6	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	211
15.7	Övriga konsekvenser	213
15.7.1	Allmänt	213
15.7.2	Konsekvenser för små och stora företag	214
15.7.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	214
15.7.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	215
15.7.5	Konsekvenser för den personliga integriteten	215
15.7.6	Konsekvenser för Regeringskansliet	215
	Referenser	217
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:25	223

Sammanfattning

Regeringen uttalade i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*¹ att det med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott till totalförsvaret är viktigt att säkerställa att inriktningen ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt. I propositionen betonades vidare vikten av att det sker en oberoende uppföljning och utvärdering av totalförsvaret och att det bör inrättas en myndighet med ett sådant uppdrag.

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för, föreslå myndighetens ledningsform samt föreslå i vilken omfattning regeringen ska kunna lägga särskilda uppdrag på myndigheten. Utredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag på sammansättningen av sak- och metodkompetens samt vilka eventuella särskilda kompetenser myndigheten bör ha för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Vidare har utredningen även haft i uppdrag att beräkna kostnaden för den nya myndigheten givet en miniminivå samt vilka kostnader som är förknippade med en uppskalning av verksamheten.²

Den nya myndigheten ska, enligt direktiven, vara anslagsfinansierad och inrättas senast den 1 januari 2023. Utredningens bedömning är dock att den nya myndigheten kommer att behöva ha en uppstartsperiod och att den kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag fullt ut först från den 1 januari 2024. Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ha namnet *Totalförsvarsanalys*.

¹ Prop. 2020/21:30, s. 97 f.

² Dir. 2021:25.

Myndighetens huvuduppgift

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ha till huvuduppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret med ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt och med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret. Mottagare av myndighetens analyser och utvärderingar är regeringen, men resultaten av myndighetens arbete kommer även att vara till nytta för övriga aktörer inom totalförsvaret. I enlighet med utredningsdirektiven ska myndighetens mandat inte omfatta försvarsunderrättelseverksamhet och viss underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Utredningen föreslår också att detsamma ska gälla för säkerhetsunderrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver samt för frågor som rör regeringens och Regeringskansliets planering för och roll i operativ verksamhet under höjd beredskap.

Precisering av Totalförsvarsanalys uppgifter

Totalförsvarsanalys uppgifter föreslås preciseras närmare som att myndigheten ska:

- följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive civila försvaret,
- analysera och utvärdera samlade effekter av beslutade statliga insatser inom totalförsvaret,
- analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret, och
- inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen i policyanalys och med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning.

Myndigheten ska göra detta med utgångspunkt huvudsakligen i statliga myndigheters uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret. Myndigheten ska dock inte vara förhindrad att, när

myndigheten anser det vara nödvändigt, inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter.

Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några författningsmässiga åtgärder för att avgränsa Totalförvarsanalys uppdrag gentemot de instruktionsenliga uppgifterna för Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Socialstyrelsen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket eller andra analys- och utvärderingsmyndigheter. I 10 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås dock ett tillägg göras som innebär att den uppföljning, utvärdering och bedömning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gör avseende civilt försvar på begäran av Totalförvarsanalys ska lämnas som underlag till Totalförvarsanalys.

Samverkan för en effektiv utvärdering

Utredningen bedömer att det är effektivt och ändamålsenligt att metodkompetensen vid Totalförvarsanalys nyttjas för att främja utvärderingsbarhet. Utredningen föreslår därför att det i Totalförvarsanalys instruktion anges att myndigheten ska bistå regeringen och samverka med berörda aktörer när det gäller generella kriterier för dokumentation och utformning av insatser, i syfte att dessa så långt det är möjligt ska kunna utvärderas. I sin utvärderande verksamhet ska Totalförvarsanalys även föra en dialog med de myndigheter som kan komma att beröras av verksamheten.

Totalförvarsanalys behov av underlag från berörda aktörer

För att säkerställa att Totalförvarsanalys får tillgång till den information som myndigheten behöver för sitt uppdrag föreslås att det införs en bestämmelse om skyldighet för vissa statliga myndigheter att lämna uppgifter till Totalförvarsanalys. Av samma skäl föreslås att Totalförvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. När det gäller möjlighet att inhämta information från andra statliga myndigheter samt kommuner och regioner gör utredningen bedömningen att detta kan göras med stöd av bestämmelsen om

utlämnande av uppgift mellan myndigheter i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utredningen gör bedömningen att någon ändring av offentlighets- och sekretesslagstiftningen inte är nödvändig.

Regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag till myndigheten

Utredningen föreslår att myndigheten senast den 1 februari varje år till regeringen ska redovisa en plan med huvudsaklig inriktning för den uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamhet som myndigheten avser att göra på kort och lång sikt. Regeringen har alltid möjlighet att vid behov ge särskilda uppdrag till myndigheten. Möjligheten att lägga särskilda uppdrag bör dock nyttjas restriktivt och omfattningen av särskilda uppdrag bör inte överstiga hälften av myndighetens kapacitet.

Ledningsform och särskilda organ

Utredningen föreslår att Totalförsvarsanalys ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Det bör inte knytas något insynsråd till myndigheten, men däremot bör myndigheten ha ett vetenskapligt råd. Detta råd ska ha till uppgift att bistå myndigheten med kunskap inom de ämnesområden som är relevanta för totalförsvaret samt i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet. Det vetenskapliga rådet ska bestå av myndighetens chef, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter. Utredningen föreslår vidare att ledamöterna i det vetenskapliga rådet ska utses av myndigheten.

Ett starkt säkerhetsskydd

Utredningen gör bedömningen att Totalförsvarsanalys kommer att ansvara för uppgifter som i väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Myndigheten behöver därför ett starkt säkerhetsskydd. Den närmare utformningen av säkerhetsskyddet bedömer utredningen dock att en kommande organisationskommitté bör ansvara

för. Utredningen föreslår vidare att Försvarsmakten ska utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos Totalförvarsanalys. Totalförvarsanalys behöver även ha säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt bör svara för att Totalförvarsanalys tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarsmakten ska kunna meddela verkställighetsföreskrifter rörande när Totalförvarsanalys ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

Kompetens vid myndigheten

Utredningen föreslår att Totalförvarsanalys i sin kompetenssammansättning bör ha en tyngdpunkt i kunskaper om analys- och utvärderingsmetoder. Myndighetens behov av sakkompetens bör säkerställas genom att det inom myndigheten finns erfarna personer med ett brett kunnande från olika ämnesområden inom totalförsvaret och en överblick över totalförvarssystemet. Myndighetens behov av mer specialiserad och ämnesspecifik sakkompetens bör tillförsäkras genom att myndigheten knyter till sig sådan förmåga från aktörerna inom totalförsvaret. För att hantera de frågor om oberoende, objektivitet och trovärdighet som följer med att Totalförvarsanalys knyter till sig sakkompetens från aktörerna inom totalförsvaret är det centralt att myndigheten har goda interna kvalitetssäkringsrutiner i verksamheten och bedriver ett aktivt värdegrundsarbete. Utredningen bedömer att konsultanvändning i kärnverksamheten vid Totalförvarsanalys bör undvikas.

Utredningen anser att Totalförvarsanalys inom myndigheten bör ha kompetens inom följande områden: statsförvaltningens styrning och uppföljning, militärt och civilt försvar, kommuners och regioners verksamhet, näringslivets förutsättningar, civilsamhället, finansiell styrning, samhällsekonomi och juridik.

Kostnaden för Totalförvarsanalys

Utredningen beräknar att Totalförvarsanalys behöver en grundläggande bemanning på 33 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd. Med hänsyn till de extra kostnader som uppkommer på grund av att myndigheten behöver ett omfattande säkerhetsskydd bedömer

utredningen att anslagsbehovet för Totalförvarsanalys uppgår till drygt 61 miljoner kronor per år.

Vid en uppskalning av Totalförvarsanalys verksamhet gör utredningen bedömningen att det kan övervägas om myndigheten i instruktionen ska ges vissa ytterligare uttalade uppgifter. En sådan uppgift kan vara att på regeringens uppdrag bistå med att närmare analysera och utvärdera kvaliteten på de myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, investeringar och särskilda satsningar. Detta bedöms kräva 3 årsarbetskrafter. En annan tillkommande uppgift kan vara att, så långt det är möjligt med hänsyn till sekretess och säkerhetsskyddsaspekter, sammanställa och tillgängliggöra väsentliga uppgifter om totalförsvaret och dess utveckling över tid. Denna uppgift skulle enligt utredningens bedömning kräva 2 årsarbetskrafter.

Sammantaget bedömer utredningen att det totala anslagsbehovet, om båda uppgifterna läggs till myndighetens uppdrag, uppgår till strax under 70 miljoner kronor per år.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att förslagen om myndighetens uppgifter, inriktning och verksamhetsförutsättningar kommer att bidra till att skapa en bättre helhetsbild av och överblick över totalförsvaret. Vidare kommer regeringen att kunna få utvecklade kunskapsunderlag för att styra inriktningen för totalförsvaret så att den ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt. Utredningens förslag till kompetenssammansättning vid Totalförvarsanalys bedöms ge rimliga förutsättningar för en myndighet av begränsad storlek att hantera ett så omfattande verksamhetsområde som totalförsvaret.

Inrättande av en ny myndighet medför nya kostnader för staten. Utredningen utgår från att de kostnader som följer av förslagen ska finansieras inom de ekonomiska ramar som angivits för det militära och civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Utredningen förordar att kostnaderna för den nya myndigheten finansieras från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utredningens förslag bedöms ha begränsade eller inga negativa konsekvenser för aktörerna inom totalförsvaret eller i övrigt för andra frågor som utredningar har att beakta.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (0000:000) med instruktion för Totalförsvarsanalys

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Totalförsvarsanalys har till huvuduppgift att med ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt, och med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret, samt målen för det militära försvaret respektive det civila försvaret, följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret för att tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag till regeringen.

Myndigheten ska dock inte följa upp, analysera och utvärdera den del av totalförsvaret som utgörs av

1. den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet,

2. den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen,

3. den säkerhetsunderrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver inom uppgiften att leda och bedriva militär säkerhetstjänst enligt 3 b § 2 p förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, eller

4. frågor som rör regeringens och Regeringskansliets planering för och roll i operativ verksamhet under höjd beredskap.

2 § Myndigheten ska

1. följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret,

2. analysera och utvärdera samlade effekter av beslutade statliga insatser inom totalförsvaret,

3. analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret, och

4. inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen i policyanalys och med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning.

Myndigheten ska genomföra uppgifterna med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret.

För vissa statliga myndigheter finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till Totalförsvarsanalys i 6 a § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

3 § Myndigheten ska utveckla analys- och utvärderingsmetoder inom sitt verksamhetsområde.

4 § Myndigheten ska senast den 1 februari varje år till regeringen redovisa en plan med huvudsaklig inriktning för uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten på kort och lång sikt.

Samverkan

5 § Myndigheten ska bistå regeringen och samverka med berörda aktörer när det gäller generella kriterier för dokumentation och utformning av åtgärder i syfte att dessa så långt som möjligt ska kunna utvärderas.

Myndigheten ska i sin utvärderande verksamhet föra en dialog med de myndigheter som kan komma att beröras av verksamheten.

Ledning

6 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

Särskilt organ

7 § Vid myndigheten finns ett vetenskapligt råd. Rådet har till uppgift att bistå myndigheten med kunskap inom de ämnesområden som är relevanta för totalförsvaret samt i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet. Det vetenskapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter.

Anställningar och uppdrag

8 § Generaldirektören är myndighetschef.

9 § Ledamöterna i det vetenskapliga rådet utses av myndigheten.

10 § I fråga om anställning vid Totalförsvarsanalys av den som är officer i Försvarsmakten tillämpas inte 6 § anställningsförordningen (1994:373).

Personalansvarsnämnd

11 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpning av viss förordning

12 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 4 § och i övrigt den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *och Totalförsvarsanalys* – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2010:127.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.

Föreslagen lydelse

10 §¹

Myndigheten ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. *Den uppföljning, utvärdering och bedömning som avser civilt försvar ska på begäran av Totalförsvarsanalys lämnas som underlag till Totalförsvarsanalys.*

Myndigheten ska kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2018:1518.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härmed föreskrivs att det i fråga förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

dels att 16 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, och närmast före 6 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Underlag till Totalförsvarsanalys

6 a §

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, ska på begäran lämna Totalförsvarsanalys de uppgifter och upplysningar som Totalförsvarsanalys behöver för sitt uppdrag enligt 1 och 2 §§ förordningen (0000:000) med instruktion för Totalförsvarsanalys att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret.

16 §¹

Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan ska ha säkra kryptografiska funktioner. I denna förordning används uttrycket säkra kryptografiska funktioner i betydelsen kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, *Totalförsvarsanalys*, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan ska ha säkra kryptografiska funktioner. I denna förordning används uttrycket säkra kryptografiska funktioner i betydelsen kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar vilka övriga myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar även vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till säkra kryptografiska funktioner. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får därutöver ingå avtal om tilldelning med kommuner och organisationer som har behov av säkra kryptografiska funktioner.

19 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 4, 6 och 18 §§, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 4, 6 och 18 §§, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, *Totalförsvarsanalys*, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan.

¹ Senaste lydelse 2020:1289.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

Härmed föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) att bilagan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Följande statliga myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklass i enlighet med vad som anges i 5 kap. 8 §.

Affärsverket svenska kraftnät	Affärsverket svenska kraftnät
Allmänna domstolarna	Allmänna domstolarna
Allmänna	Allmänna
förvaltningsdomstolarna	förvaltningsdomstolarna
Arbetsdomstolen	Arbetsdomstolen
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingen
Arbetsgivarverket	Arbetsgivarverket
Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljöverket
Brottsförebyggande rådet	Brottsförebyggande rådet
Centrala studiestödsnämnden	Centrala studiestödsnämnden
Domarnämnden	Domarnämnden
Domstolsverket	Domstolsverket
E-hälsomyndigheten	E-hälsomyndigheten
Ekobrottsmyndigheten	Ekobrottsmyndigheten
Ekonomistyrningsverket	Ekonomistyrningsverket
Elsäkerhetsverket	Elsäkerhetsverket
Energimarknadsinspektionen	Energimarknadsinspektionen
Exportkreditnämnden	Exportkreditnämnden
Finansinspektionen	Finansinspektionen
Folke Bernadotteakademin	Folke Bernadotteakademin
Folkhälsomyndigheten	Folkhälsomyndigheten
Fortifikationsverket	Fortifikationsverket
Försvarets materielverk	Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt	Försvarets radioanstalt
Försvarshögskolan	Försvarshögskolan
Försvarsmakten	Försvarsmakten
Försvarsunderrättelsedomstolen	Försvarsunderrättelsedomstolen
Försäkringskassan	Försäkringskassan

Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar
Göteborgs universitet	Göteborgs universitet
Havs- och vattenmyndigheten	Havs- och vattenmyndigheten
Hyres- och arrendenämnderna	Hyres- och arrendenämnderna
Inspektionen för strategiska produkter	Inspektionen för strategiska produkter
Institutet för rymdfysik	Institutet för rymdfysik
Integritetsskyddsmyndigheten	Integritetsskyddsmyndigheten
Justitiekanslern	Justitiekanslern
Kammarkollegiet	Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen	Kemikalieinspektionen
Konkurrensverket	Konkurrensverket
Kriminalvården	Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten	Kronofogdemyndigheten
Kungl. Tekniska högskolan	Kungl. Tekniska högskolan
Kustbevakningen	Kustbevakningen
Lantmäteriet	Lantmäteriet
Linköpings universitet	Linköpings universitet
Livsmedelsverket	Livsmedelsverket
Luftfartsverket	Luftfartsverket
Lunds universitet	Lunds universitet
Läkemedelsverket	Läkemedelsverket
Länsstyrelserna	Länsstyrelserna
Migrationsverket	Migrationsverket
Myndigheten för digital förvaltning	Myndigheten för digital förvaltning
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Mälardalens högskola	Mälardalens högskola
Naturvårdsverket	Naturvårdsverket
Patent- och registreringsverket	Patent- och registreringsverket
Pensionsmyndigheten	Pensionsmyndigheten
Polarforskningssekretariatet	Polarforskningssekretariatet
Polismyndigheten	Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen	Post- och telestyrelsen
Regeringskansliet	Regeringskansliet

Riksantikvarieämbetet	Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet	Riksarkivet
Riksgäldskontoret	Riksgäldskontoret
Rymdstyrelsen	Rymdstyrelsen
Rättshjälpsmyndigheten	Rättshjälpsmyndigheten
Sjöfartsverket	Sjöfartsverket
Skatteverket	Skatteverket
Socialstyrelsen	Socialstyrelsen
Statens energimyndighet	Statens energimyndighet
Statens fastighetsverk	Statens fastighetsverk
Statens haverikommission	Statens haverikommission
Statens inspektion för försvars- underrättelseverksamheten	Statens inspektion för försvars- underrättelseverksamheten
Statens jordbruksverk	Statens jordbruksverk
Statens servicecenter	Statens servicecenter
Statens tjänstepensionsverk	Statens tjänstepensionsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt	Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens överklagandenämnd	Statens överklagandenämnd
Statistiska centralbyrån	Statistiska centralbyrån
Statskontoret	Statskontoret
Stockholms universitet	Stockholms universitet
Strålsäkerhetsmyndigheten	Strålsäkerhetsmyndigheten
Styrelsen för internationellt ut- vecklingssamarbete	Styrelsen för internationellt ut- vecklingssamarbete
Sveriges geologiska undersökning	Sveriges geologiska undersökning
Sveriges lantbruksuniversitet	Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Säkerhets- och integritetsskydds- nämnden	Säkerhets- och integritetsskydds- nämnden
Säkerhetspolisen	Säkerhetspolisen
Totalförsvarets forskningsinstitut	Totalförsvarets forskningsinstitut
Totalförsvarets plikt- och pröv- ningsverk	Totalförsvarets plikt- och pröv- ningsverk
	<i>Totalförsvarsanalys</i>
Trafikverket	Trafikverket
Transportstyrelsen	Transportstyrelsen
Tullverket	Tullverket

Umeå universitet	Umeå universitet
Uppsala universitet	Uppsala universitet
Valmyndigheten	Valmyndigheten
Verket för innovationssystem	Verket för innovationssystem
Vetenskapsrådet	Vetenskapsrådet
Åklagarmyndigheten	Åklagarmyndigheten

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 15 april 2021 att tillsätta en utredning som ska göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen i början av 2022 ska kunna tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret. Den nya myndigheten ska vara anslagsfinansierad och inrättas den 1 januari 2023. Utredaren ska bl.a.

- precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för,
- föreslå myndighetens ledningsform,
- föreslå i vilken omfattning regeringen ska kunna lägga särskilda uppdrag på myndigheten,
- lämna nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021.

2.2 Avgränsningar

Mot bakgrund av de snäva tidsramar som utredningen haft för sitt arbete har utredningen bedömt att följande avgränsningar varit nödvändiga:

En internationell jämförelse görs inte

Behovet av en internationell jämförelse har inte lyfts fram särskilt i utredningens direktiv. Informationsinhämtning beträffande internationella förhållanden är inte sällan del i utredningsarbete. En internationell utblick kan framförallt vara motiverad inför ställningstagande i frågan om behovet av att inrätta, förändra eller avveckla en funktion eller verksamhet. Vid bedömningen av hur utformning av en funktion eller verksamhet ska anpassas till svenska förhållanden och regelverk är värdet av internationella jämförelser dock i många fall mer begränsat. Det finns stora skillnader mellan olika länders förvaltningsstrukturer. Detta minskar jämförbarheten mellan länder och därmed även förutsättningarna att med enkelhet tillämpa förvaltningskopplade lösningar från andra delar av världen. Utredningen har därför valt att inte prioritera en internationell utblick.

Ingen djupare analys görs av behoven och kvaliteten i nuvarande uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamhet inom totalförsvaret

Utredningen har gjort bedömningen att utredningen i första hand behöver prioritera att kartlägga vilket gränssnitt och vilken roll som en ny utvärderingsmyndighet ska ha gentemot övriga aktörers formella uppdrag, samt att jämföra med uppdragen och verksamhetsförutsättningarna hos andra sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter. Utredningen har samtidigt bedömt att utredningen inte har förutsättningar att göra en djupare analys av kvaliteten i rådande uppföljning och utvärdering inom totalförsvaret och identifiera brister och problematisera kring dessa. Utredningens redovisning av uppdraget att precisera den nya myndighetens uppgifter grundar sig därför på aktörernas erfarenheter om sina verksamhetsförutsättningar snarare än en systematisk genomgång och analys av utvärderingsbehoven inom totalförsvaret och hur dessa bäst uppfylls. Utredningen anser att det är möjligt att en sådan genomgång hade kunnat ge underlag för ytterligare precisering av myndighetens uppdrag, men har sett det nödvändigt att prioritera bort detta.

Utredningen bedömer att betänkandet, avgränsningen till trots, innehåller väl avvägda och tillräckliga förslag för att precisera den nya myndighetens uppgifter och roll.

Beräkning av kostnaderna för myndigheten görs översiktligt

Utredningen har gjort en uppskattning av kostnaderna för en ny utvärderingsmyndighet med stöd av vissa nyckeltal och intervjuer med bl.a. liknande analys- och utvärderingsmyndigheter samt myndigheter inom totalförsvaret. En mer precis kostnadsbedömning förutsätter närmare bedömningar i frågor om organisering, administration och bemanning som kommer att behöva göras av en organisationskommitté. En mer precis beräkning är också beroende av faktorer som inte ligger inom utredningens uppdrag att lämna förslag om, såsom lokalisering av den nya myndigheten och i vilken utsträckning vissa funktioner hos myndigheten ska samutnyttjas med annan myndighet genom samlokalisering.

Ingen analys görs av ansvar och roller i Regeringskansliet avseende myndighetsstyrning och huvudmannaskap

Utredningen gör inga överväganden och lämnar inte några bedömningar eller förslag om nödvändiga åtgärder inom Regeringskansliet med anledning av inrättandet av den nya myndigheten. Eventuella behov av åtgärder avseende arbetssätt och processer liksom eventuella förtydliganden avseende ansvar och roller i Regeringskansliet bedöms inte närmare i denna utredning. Detta blir därmed en fråga för Regeringskansliet att överväga vidare.

2.3 Utredningens genomförande

Utredningen har hämtat mycket av underlaget till detta betänkande från skriftliga källor: propositioner, statliga utredningar, författningstexter, regleringsbrev, årsredovisningar m.m. Utredningen har vidare genomfört tre möten med sakkunniga och experter.

Dessutom har utredningen träffat och samtalat med representanter för:

- Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Energimyndigheten.
- Finansinspektionen.

- Fortifikationsverket.
- Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté.
- Försvarets materielverk (FMV).
- Försvarshögskolan.
- Försvarsmakten (inklusive den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must).
- Försvarsutskottets kansli (Riksdagen).
- Försäkringskassan.
- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitik (IFAU).
- Livsmedelsverket.
- Länsstyrelserna (genom Länsstyrelsen i Östergötland).
- Migrationsverket.
- Myndigheten för kulturanalys.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.
- Polismyndigheten.
- Post- och telestyrelsen (PTS).
- Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat.
- Skatteverket.
- Skolverket.
- Socialstyrelsen.
- Svenskt näringsliv.
- Säkerhetspolisen.
- Totalförsvaret radioanstalt (FRA).

- Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.
- Trafikanalys.
- Trafikverket.
- Utredningen om En materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret (Fö 2020:02).
- Utredningen om inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar (Ju 2021:01).

3 Sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter

3.1 Befintliga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter

Myndigheter ska enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) årligen lämna en resultatredovisning till regeringen. I resultatredovisningen ska myndigheterna analysera och bedöma resultatet och utvecklingen av verksamheten utifrån myndighetens uppgifter samt de mål och krav som regeringen har angett. En del myndigheter har dessutom som en särskild angiven uppgift för myndigheten att utvärdera verksamheten inom sina respektive verksamhetsområden.

Regeringen har därutöver behov av uppföljningar, analyser, utredningar och utvärderingar av statlig verksamhet som genomförs av andra myndigheter än de som har verksamhetsansvaret. Det finns i dag sju sådana sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter: Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (Vård- och omsorgsanalys) och Trafikanalys.¹ Dessa gör exempelvis djupare analyser och utvärderingar av ändamålsenligheten i en viss organisering, utfallet av en verksamhet eller av effektiviteten i processer inom en eller flera myndigheter. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppföljning, analys, utredning och utvärdering som sin kärnverksamhet. De har således inte ansvar för genomförandet av den verksamhet som utvärderas.

¹ Se dir. 2017:79, s. 2.

Utöver de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna finns också centrala utvärderingsmyndigheter såsom Statskontoret, som genomför utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen, och Ekonomistyrningsverket (ESV), som på uppdrag av regeringen utför utredningar inom området ekonomisk styrning. Därutöver görs viss analys och utvärdering av myndigheter inom totalförsvaret, se vidare kapitel 6.

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

Analys- och utvärderingsutredningens uppdrag

Regeringen tillsatte 2017 en utredning med uppdrag att göra en översyn av regeringens analys- och utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. I uppdraget ingick bl.a. att genomföra och redovisa en behovsanalys avseende dessa resurser, samt med utgångspunkt i denna behovsanalys, överväga och vid behov föreslå förändringar i den organisations- och myndighetsstruktur som finns för utvärderingsinsatser, dock inte beträffande Regeringskansliet och kommittéväsendet.² Utredningen som tog namnet Analys- och utvärderingsutredningen lämnade 2018 betänkandet *Analys- och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79).

Betänkandet har remitterats, med undantag för de delar av betänkandet som rör en ny myndighetsstruktur. Regeringen konstaterade i Budgetpropositionen för 2021 att flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna redan i dag har uppgifter som överensstämmer med utredningens förslag. Regeringen bedömde vidare att beslut om att utvärdera större reformer bör ses som en del i myndighetsstyrningen samt att betänkandet om regeringens analys- och utvärderingsresurser utgör ett strategiskt underlag för en fortsatt utveckling av myndighetsstyrningen.³

² Dir. 2017:79.

³ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 2.

Kartläggning av befintliga analys- och utredningsmyndigheter

I betänkandet redovisades bl.a. utredningens samlade bild av analys- och utvärderingsmyndigheternas uppgift, roll och verksamhet samt regeringens styrning av myndigheterna.⁴ Som huvudsakliga uppgifter hade myndigheterna att:

- analysera och utvärdera,
- bidra med policyanalys,
- ta fram statistik,
- bedriva uppföljning och omvärldsanalys,
- forska,
- i vissa fall ha operativa uppgifter (ex. främjande och bidragsutbetalande verksamhet), och
- producera analyser och utvärderingar med fokus på effekter av insatser.

Utredningen konstaterade också att samtliga analys- och utredningsmyndigheter, utom Vårdanalys (numera Vård- och omsorgsanalys), är enrådighetsmyndigheter och leds av en myndighetschef. Vård- och omsorgsanalys leds av en styrelse.

Regeringen styr vilka uppgifter analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i myndigheternas instruktioner. Därutöver styr regeringen i varierande grad vad myndigheterna ska göra genom regeringsuppdrag, antingen i myndigheternas regleringsbrev eller som särskilt regeringsuppdrag. Myndigheterna är i olika utsträckning uppdragsstyrda.

Utredningen noterade också att det i flera av dessa myndigheters instruktion regleras att det ska finnas ett vetenskapligt råd knutet till myndigheten. ISF och Vård- och omsorgsanalys har emellertid inte något vetenskapligt råd. Kulturanalys har själva initierat ett vetenskapligt råd. De vetenskapliga råden tillför kompetens i frågor om bland annat metodval och kvalitetssäkring i arbetet. Råden används också för att föra in aktuell forskning till myndigheterna. Enligt utsagor från analys- och utvärderingsmyndigheterna bidrar de vetenskapliga råden också med värdefulla kopplingar till andra sektorer

⁴ SOU 2018:79, s. 86 ff.

och forskningsområden. IFAU:s vetenskapliga råd skiljer sig något från övriga myndigheters då det har i uppgift att lämna förslag till beslut i ansökningar om forskningsbidrag. Generaldirektören kan även använda det vetenskapliga rådet som rådgivande organ i andra frågor. Myndigheterna använder också i olika utsträckning referensgrupper för att få relevant kompetens i myndigheternas arbete.

Analys- och utvärderingsutredningens förslag

Utredningen förslag att analys- och utvärderingsmyndigheterna i instruktionen ska ha ett antal bestämda uppgifter och lämnade ett förslag till instruktion för analys- och utvärderingsmyndigheterna. Uppgifterna ska ses som en grundläggande ram som samtliga analys- och utvärderingsmyndigheter ska ha. Uppgifterna kan behöva kompletteras vad gäller statistikansvar och dataåtkomst, för att anpassas till de strukturer som finns i sektorn. Kärnan i uppdraget ska vara att analysera och utvärdera, ta fram underlag för policyutveckling samt göra forskningssammanställningar och omvärldsbevakning. På så sätt bidrar myndigheten med underlag som både är bakåtblickande och framåtriktade.⁵

Utredningen ansåg också att samspelet mellan regeringen och myndigheterna behöver stödjas av ett strukturerat informationsutbyte i form av en formaliserad dialog. Att ha en myndighets analysplan som utgångspunkt för detta samspel har visat sig fungera bra. Utredningen föreslog därför att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att årligen redovisa vilken huvudsaklig inriktning myndighetens analys- och utvärderingsverksamhet har på kort och lång sikt. Vidare kan den struktur med möten inför dialog med IFAU, där flera departement bjuds in och samlas för samtal om deras behov av analyser och utvärderingar från samma myndighet, tjäna som förebild för intern beredning. Det är viktigt att etablera ett likformigt arbetssätt i Regeringskansliet då flera departement ska kunna arbeta mot samma analys- och utvärderingsmyndighet.

En naturlig del av myndigheternas verksamhet bör enligt utredningen vara att ha samarbeten och kontakter med forskningsmiljöer, både nationellt och internationellt. Personer som arbetar med analyser och utvärderingar inom ett område kan lära av hur andra med

⁵ SOU 2018:79, s. 214.

liknande uppgifter gör. En viktig grund är att utveckla och höja kvaliteten i verksamheten med stöd av samarbeten och kontakter i forskarsamhället.

Analys- och utvärderingsutredningen föreslog att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha i uppdrag att:

- analysera och utvärdera effekter inom angivna områden,
- bistå i policyanalys och angränsande frågor,
- analysera och följa upp utvecklingen i förhållande till övergripande mål,
- sammanställa och tillgängliggöra forskning,
- bedriva omvärldsanalys och etablera ett nära samarbete med forskningsmiljöer, och
- utveckla analys- och utvärderingsmetoder.⁶

Utredningen menade vidare att mot bakgrund av regeringens behov av styrning och verksamhetens karaktär och omfattning bör analys- och utvärderingsmyndigheter i enlighet med Regeringskansliets riktlinjer⁷ vara enrådighetsmyndigheter och således ledas av en myndighetschef. Utredningen bedömde att denna ledningsform var den mest lämpliga för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett oberoende sätt i förhållande till verksamheterna och med integritet och samtidigt ha en närhet till regeringen. Även det faktum att analys- och utvärderingsmyndigheter inte ska forska, vilket enligt Regeringskansliets riktlinjer talar för att myndigheten bör ledas av en styrelse, är ett skäl för att myndigheterna bör vara enrådsmyndigheter.

Utredningen ansåg vidare att analys- och utvärderingsmyndigheterna inte behöver ha insynsråd eftersom det saknas särskilda skäl för att medborgare och politiker ska ha insyn i verksamheten och myndigheterna inte heller kommer att ha breda kontaktytor mot många olika grupper. Några andra av de skäl som anges i Regeringskansliets riktlinjer som talar för insynsråd, föreligger heller inte heller enligt utredningen.

Utredningen föreslog däremot att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha vetenskapliga råd. De vetenskapliga råden, som kan

⁶ SOU 2018:79, s. 214 f.

⁷ *Vägledning för val av ledningsformer*, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015-12-10.

vara fler än ett per myndighet, ska bland annat bidra med vetenskaplig kompetens och kontakter med forskningsmiljöer. Deras roll är inte att kvalitetssäkra enskilda rapporter, för detta behövs andra strukturer. Utredningen ansåg att det är viktigt att myndigheterna har samarbeten och kontakter med de kunskapsmiljöer, i Sverige och internationellt, som är nödvändiga för myndighetens uppdrag. Myndigheten kan via sitt vetenskapliga råd se till att den får tillgång till vetenskaplig kompetens i verksamheten.⁸

⁸ SOU 2018:79 s. 217 f.

4 Totalförsvarets mål och resultatuppföljning

4.1 Målen för totalförsvaret

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och omfattar det militära och det civila försvaret. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).¹

Regeringen anger i propositionen 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* att riksdagen, regeringen, statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer alla är delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret. Totalförsvaret är alltså ingen enskild organisation. Totalförsvarets förmåga skapas av dessa aktörer, men också i samarbete med andra stater och internationella organisationer. Totalförsvarets resurser ska även kunna användas vid internationella insatser och för att stärka samhällets förmåga att förbygga och hantera svåra påfrestningar i fredstid.²

Riksdagen biföll i december 2020 regeringens förslag i propositionen 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* om införande av ett övergripande mål för totalförsvaret och nya mål för det militära respektive civila försvaret. Målen gäller från och med 2021.³

¹ 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

² Prop. 2020/21:30, s. 84.

³ Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4.

Övergripande målet för totalförsvaret

Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid. Totalförsvarets förmåga behöver fortsätta att stärkas.⁴

Målet för det militära försvaret

Målet för det militära försvaret är att ha förmåga att:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

⁴ Prop. 2020/21:30, s. 84.

Det militära försvaret ska verka fredsbevarande och krigsavhållande. Dess viktigaste funktion är att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Det militära försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer. Deltagande i bilaterala och multilaterala internationella samarbeten stärker totalförsvaret samt bidrar till stabilitet och säkerhet i närområdet. Verksamheten inom det militära försvaret ska därför kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra. Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Även andra aktörer bidrar till måluppfyllelsen, däribland Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan och Fortifikationsverket. Det militära försvaret är också beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar såsom hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av olika slags förnödenheter.⁵

Målet för det civila försvaret

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

I propositionen 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* beskriver regeringen det civila försvaret på följande sätt:

⁵ Prop. 2020/21:30, s. 87–88.

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas och nödvändig försörjning upprätthållas. Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas. Detta uppnås bland annat genom ett starkt psykologiskt försvar.

Det militära försvaret är beroende av att ett antal viktiga samhällsfunktioner fungerar för att kunna genomföra sina uppgifter. Det civila försvaret ska därför bistå de militära försvarsåtgärderna och medverka i de samlade försvarsansträngningarna. De åtgärder som vidtas inom det civila försvaret bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar för samhället i fredstid och resurser ska även kunna användas i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁶

Den civila verksamheten i totalförsvaret är alltså inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs bl.a. av statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund m.fl.

Totalförsvarsresurser ska kunna användas i ytterligare syften

Det övergripande målet för totalförsvaret, liksom målen för det militära och civila försvaret, omfattar även verksamhet och samarbeten utanför Sveriges gränser. Såväl det militära som civila försvaret inbegriper engagemang och deltagande i internationella fredsfrämjande insatser av olika slag, inom ramen för FN, EU, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och med koalitioner av stater. Både inom det civila försvaret och inom det militära försvaret handlar det även om att resurser ska kunna användas i humanitära insatser.⁷

Verksamhet inom totalförsvaret bidrar således även till målet med Sveriges deltagande i fred- och säkerhetsfrämjande insatser som är att förebygga, hantera och lösa kriser och konflikter och i förlängningen att bygga hållbar fred. Det svenska deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser finansieras under flera utgiftsområden, bl.a. inom

⁶ Ibid., s. 89.

⁷ Ibid., s. 88 ff.

utgiftsområde 5 från anslaget 1:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*, den del som enligt OECD:s biståndskommitté (DAC) räknas som bistånd.⁸

4.2 Totalförsvarets resultatuppföljning

Regeringen lämnar årligen i budgetpropositionerna till riksdagen en samlad resultatredovisning av utvecklingen i totalförsvaret.

Riksdagen har understrukt vikten av att regeringen fortsätter förbättringsarbetet beträffande ekonomisk styrning och resultatredovisning inom militära och civila försvaret för att riksdagen ska kunna ta ställning till redovisningen av uppnådda resultat. Detta inkluderar utvecklingen av uppföljningsbara och tydliga delmål samt relevanta bedömningsgrunder och resultatindikatorer. Riksdagen utgår även från att det arbete som har påbörjats med att utveckla indikatorer för t.ex. bevakningsansvariga myndigheters samt prioriterade regioners och kommuners arbete med civilt försvar kan bidra till att förbättra regeringens resultatredovisning till riksdagen.⁹

Riksdagen konstaterar att elva utgiftsområden berörs av de omfattande satsningarna för att stärka totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Eftersom det civila försvarets verksamhet bedrivs av många olika aktörer på central, regional och lokal nivå, ställer det höga krav på välfungerande planering, samordning och uppföljning för att verksamheten ska utföras effektivt.

Regeringens utgångspunkt är att en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott också kräver att det säkerställs att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt. Som ett led i detta arbete har regeringen aviserat att en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret ska inrättas senast den 1 januari 2023. Riksdagen har pekat på att förutsättningar för en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret skapas bl.a. genom att sektorsspecifika mål och bedömningskriterier eller resultatindikatorer för totalförsvaret tas fram inom utgiftsområden där sådana saknas i dag.¹⁰

⁸ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 5, s. 11.

⁹ Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU1, s. 14.

¹⁰ Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4, s. 33 f.

5 Aktörerna i totalförsvaret

5.1 Inledning

Som framgår av kapitel 4 är riksdagen, regeringen, statliga myndigheter (inklusive länsstyrelser), kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret. I detta kapitel görs en översiktlig genomgång av vilka aktörer som har ett författningsreglerat ansvarsområde, antal anställda, budget och var aktörerna är lokaliserade.

Trossamfund, ideella organisationer som inte ingår i de frivilliga försvarsorganisationerna (se avsnitt 5.21), kulturinstitutioner, mediaföretag etc. fyller också på olika sätt funktioner i totalförsvaret. Utredningen går inte närmare in på deras bidrag till totalförsvaret eftersom de inte har ett författningsreglerat ansvarsområde.

5.2 Riksdagen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling även i krig. Som framgår av 15 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) kan vid krig eller krigsfara en krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Delegationen består av riksdagens talman och 50 proportionellt valda ledamöter, vilka utses redan i fredstid.¹

5.3 Regeringen

Regeringen styr riket och verkställer de beslut som riksdagen har fattat. Om riket är i krig och varken riksdag eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter får regeringen ta över uppgifterna i den

¹ 13 kap. 11 § riksdagsordningen (2014:801).

utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.² Regeringen har enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap mandat att på egen hand besluta om beredskapshöjande åtgärder samt om att sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp. Regeringens styrning av riket innefattar styrning av totalförsvaret. Alla delar av totalförsvaret är därmed beroende av att regeringen kan fullgöra sina uppgifter.

5.4 Regeringskansliet

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.³ Ansvaret för att samordna frågor kopplade till totalförsvaret är i dag uppdelat i Regeringskansliet. Försvarsdepartementet ansvarar, enligt bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, för samordningen mellan det militära försvaret och civila försvaret inom ramen för totalförsvaret. Försvarsdepartementet ansvarar även bl.a. för förvaltningsärenden som rör det militära försvaret samt för lagstiftningsärenden som rör höjd beredskap. Justitiedepartementet ansvarar i sin tur för samordning av samhällets krisberedskap, inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga. Utrikesdepartementet ansvarar delvis för den freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet som bedrivs inom ramen för EU, FN, OSSE och Nato. Eftersom samtliga delar av samhället ingår i totalförsvaret berörs dock i olika utsträckning alla departement i Regeringskansliet av frågor om totalförsvaret.

Totalförsvarets folkrättsråd är ett organ inom Regeringskansliet som inrättades av regeringen 1991 som ett särskilt råd för folkrättsfrågor inom totalförsvaret.⁴ Rådets uppgifter är att följa utvecklingen inom den internationella humanitära rätten och ansvara för samordning och utveckling inom totalförsvarets myndigheter varvid särskilt undervisnings- och informationsfrågor ska ägnas uppmärksamhet. Rådet ska också ta initiativ till att främja utveckling, spridning och tillämpning av folkrättens regler inom totalförsvaret.

² 15 kap. 5 § regeringsformen (1974:152).

³ 1 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁴ Totalförsvarets folkrättsråd (Fö 1991:A).

5.5 Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska även främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, stater⁵ och organisationer. Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.⁶

Försvarsmakten ska även bedriva försvarsunderrättelseverksamhet och s.k. säkerhetsunderrättelseverksamhet.⁷ Det gör Försvarsmakten genom *den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten* (Must) som organisatoriskt tillhör förbandet Högkvarteret, Stockholm. Verksamheten som Must bedriver regleras generellt av lagen om försvarsunderrättelsetjänst (2000:130).

Försvarsmaktens anslag för år 2020 uppgick till cirka 44 miljarder kronor.⁸ Försvarsmakten hade vid utgången av år 2020 24 900 anställda kontinuerligt tjänstgörande, 14 000 anställda tidvis tjänstgörande och 21 700 tjänstgörande hemvärnssoldater och frivillig personal.⁹ Försvarsmaktens högkvarter är lokaliserat i Stockholm. Försvarsmaktens förband, skolor och centrum är lokaliserade på 22 olika platser i riket, från Boden i norr till Revingehed i söder.¹⁰

5.6 Försvarets materielverk

Försvarets materielverk (FMV) ansvarar för upphandling av sådana varor, tjänster och byggtreprenader inom materieförsörjningsområdet som inte omfattas av Försvarsmaktens upphandlingsansvar. Myndigheten ska även biträda Försvarsmakten i planeringen av materiel- och logistikförsörjningen och med kompetens när det gäller vid-

⁵ Se bl. a. lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland som innebär att Sverige ska ha gemensam operationsplanering med Finland.

⁶ 1–2 §§ förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷ 3 b § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och 2 § förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, Försvarsmaktens regleringsbrev för 2021, bilaga 4 och 3 b § 2 p. förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁸ *Försvarsmaktens årsredovisning 2020*, s. 81.

⁹ Bilaga 1 till Försvarsmaktens årsredovisning 2020, s. 3.

¹⁰ Försvarsmaktens årsredovisning 2020, s. 112.

makthållande och upphandling.¹¹ FMV ska även bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.¹²

Vid utgången av 2020 hade myndigheten drygt 1 800 anställda. FMV:s anslag för år 2020 uppgick till cirka 14 miljarder kronor. Myndigheten har säte och är lokaliserad i Stockholm.¹³

5.7 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) har till uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. FRA får enligt den lagen inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. FRA ska särskilt följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten. Myndigheten ska även särskilt utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret.¹⁴ Utöver att bedriva signalspaning har FRA även uppgifter som rör cyberförsvarsförmåga och teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet.¹⁵ FRA:s anslag för budgetåret 2020 uppgick till cirka 1,4 miljarder kronor.¹⁶ FRA har cirka 800 anställda och har säte i Stockholm och huvudkontor på Lovön, strax väster om Stockholm.

5.8 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete.¹⁷ FOI ska även bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.¹⁸ Vid utgången av år 2020

¹¹ 1 § Förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

¹² 2 § förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹³ Årsredovisning för 2020 för Försvarets materielverk, s. 52 och 62.

¹⁴ 1–2 §§ förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

¹⁵ 3 e § och 4 § förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarets radioanstalt.

¹⁷ 1 § förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹⁸ 2 § förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

hade myndigheten drygt 1 000 anställda och omsatte under 2020 knappt 1,3 miljarder kronor.¹⁹ FOI har säte i Stockholm och kontor i Kista, Grindsjön (Nynäshamn), Linköping och Umeå.

5.9 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) är en nämndmyndighet som har till uppgift att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut sker i enlighet med det av riksdagen och regeringen fastställda regelverket.²⁰ Myndigheten har färre än 10 anställda. Siun har säte och kontor i Stockholm och myndigheten omsätter cirka 10 miljoner kronor per år.²¹

5.10 Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som ska pröva frågor om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.²² Ansökningarna görs av Försvarets radioanstalt på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten (NOA).

Myndigheten har färre än 10 anställda. Försvarsunderrättelsedomstolen har säte och kontor i Stockholm och myndigheten omsätter cirka 10 miljoner kronor per år.²³

¹⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut, Årsredovisning 2020, s. 7 och s. 28.

²⁰ 1 § förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

²¹ Årsredovisning för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten 2020, s. 15.

²² 1 § lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.

²³ Försvarsunderrättelsedomstolen, Årsredovisning avseende år 2020, s. 5 och 10.

5.11 Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (f.d. Rekryteringsmyndigheten) ansvarar för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor som avser bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Stöd och service ska lämnas till de bemanningsansvariga även i fråga om totalförsvarspliktigas tjänstgöring och om redovisning av annan personal inom totalförsvaret. På uppdrag av Försvarsmakten ska Totalförsvarets plikt- och prövningsverk tillhandahålla urvalstester av dem som ansökt till militär utbildning inom Försvarsmakten. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska vidare utföra utredning om personliga förhållanden, mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga.²⁴

Säte och huvudkontor finns i Karlstad och verksamhet bedrivs även i Malmö och i Stockholm. Myndigheten hade 2020 drygt 250 anställda och omsatte 323 miljoner kronor.²⁵

5.12 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Myndigheten ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor och på uppdrag av Försvarsmakten lämna underlag för inriktningen av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggnings teknik.²⁶ Finansdepartementet är ansvarigt för Fortifikationsverket. Myndigheten har cirka 800 anställda, säte i Eskilstuna och kontor på ett 50-tal platser i landet.²⁷ Fortifikationsverkets totala omsättning under 2020 var knappt 4 miljarder kronor.²⁸

²⁴ 1 § förordning (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

²⁵ Rekryteringsmyndighetens årsredovisning 2020, s. 7.

²⁶ 1, 3 och 5 §§ förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

²⁷ www.fortifikationsverket.se.

²⁸ Fortifikationsverkets årsredovisning för 2020, s. 10.

5.13 Försvarshögskolan

Försvarshögskolan har till uppgift att bedriva högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar. Försvarshögskolan ska också bedriva kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov genom utbildning av civil och militär personal samt annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov. Vid Försvarshögskolan ska det också bedrivas forskning.²⁹

Utbildningsdepartementet är ansvarigt för Försvarshögskolan. Försvarshögskolan har säte i Stockholm men bedriver även verksamhet i Karlstad. Försvarshögskolan omsätter cirka 600 miljoner kronor per år och hade 2020 drygt 400 anställda.³⁰

5.14 Övriga myndigheter och organ under försvarsdepartementet

De myndigheter som räknats upp ovan under avsnitt 5.5–5.11 är Försvarsdepartementet ansvarigt för. Försvarsdepartementet är dessutom ansvarigt för följande organ och myndigheter inom totalförsvaret.³¹

Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar utför de uppgifter som följer av lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar.³² Av den lagen följer att en försvarsuppfinning som har tillkommit i Sverige eller tillhör en här bosatt fysisk person eller tillhör en svensk juridisk person (svensk försvarsuppfinning) inte får offentliggöras eller på annat sätt obehörigen röjas, innan Försvarets materielverk har prövat huruvida uppfinningen ska hållas hemlig. Om Försvarets materielverk anser att uppfinningen ska hållas hemlig ska ärendet överlämnas till granskningsnämnden för slutlig prövning.³³

Riksvärderingsnämnden är en central värderingsnämnd som handlägger ärenden om ersättning enligt förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och förfogandeförordningen (1978:558).³⁴

²⁹ 1 § förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan.

³⁰ Försvarshögskolans årsredovisning 2020, s. 7 f.

³¹ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

³² 1 § förordning (2007:855) med instruktion för Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar.

³³ 4–6 §§ lag (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

³⁴ 1 § förordning (2007:859) med instruktion för Riksvärderingsnämnden.

Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt granskar vapenprojekt ur folkrättslig synvinkel enligt förordning (1994:536) om folkrättslig granskning av vapenprojekt.

Försvarsdepartementet är även ansvarigt för Rikshemvärnsrådet, Nationella upplysningsbyrån enligt Genèvekonventionerna, Krigsvetenskapsakademien, Örlogsmannasällskapet samt organisationer för frivillig försvarsverksamhet (se mer om dem i avsnitt 5.21).

5.15 Myndigheten för psykologiskt försvar

Regeringen gav i mars 2021 en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar, Myndigheten för psykologiskt försvar. Justitiedepartementet är ansvarigt för Myndigheten för psykologiskt försvar. Myndigheten ska ha i uppgift att dels leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, dels lämna stöd till sådan verksamhet. Myndigheten ska också bidra direkt till att stärka befolkningens motståndskraft när det gäller det psykologiska försvaret. Myndigheten ska ha dessa uppgifter i fred, vid höjd beredskap och då ytterst i krig. De uppgifter inom det psykologiska försvaret som ålagts MSB genom regleringsbreven ska föras över till den nya myndigheten för psykologiskt försvar. Myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2022. Myndigheten ska vara lokaliserad i Karlstad och Solna, med Karlstad som säte för myndighetens ledning.³⁵

5.16 Bevakningsansvariga myndigheter

Vissa myndigheter har även ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter kallas bevakningsansvariga myndigheter och har enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap bl.a. skyldigheter att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sina respektive ansvarsområden vid höjd beredskap. Det handlar t.ex. om att ta ut, utbilda och öva berörd personal samt att anskaffa de förnödenheter och den

³⁵ Dir. 2021:20.

utrustning som myndigheterna behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap. De bevakningsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Myndigheterna har också skyldigheter att hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen inom respektive ansvarsområde, inklusive vidtagna och planerade åtgärder, samt att lämna underlag till Försvarsmakten enligt särskilda föreskrifter.³⁶

Det specifika ansvar som vissa myndigheter har för beredskapsuppgifter regleras också i viss utsträckning i myndigheternas instruktioner. I några fall, t.ex. för Socialstyrelsen och Post- och telestyrelsen (PTS), är ansvaret direkt kopplat till den enskilda myndighetens grunduppdrag. I PTS fall innebär detta att myndigheten bl.a. ska verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar.³⁷ Vad gäller Socialstyrelsen omfattar detta ansvar bl.a. uppgifter som rör katastrofmedicin.³⁸ I andra fall är de beredskapsuppgifter som regleras i myndighetsinstruktionerna mer generella. Ett exempel på en mer generell reglering i en myndighetsinstruktion är förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. Av instruktionen (6 §) framgår att för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten ska Sjöfartsverket samråda med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

Följande myndigheter är bevakningsansvariga myndigheter.³⁹

- Affärsverket svenska kraftnät.
- E-hälsomyndigheten.
- Finansinspektionen.
- Folkhälsomyndigheten.
- Försäkringskassan.
- Kustbevakningen.
- Livsmedelsverket.

³⁶ 8 § förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

³⁷ 4 § 17 p. förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

³⁸ 8 § och 9 § 3 p. förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

³⁹ Bilagan till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

- Luftfartsverket.
- Länsstyrelserna.
- Läkemedelsverket.
- Migrationsverket.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Pensionsmyndigheten.
- Polismyndigheten.
- Post- och telestyrelsen.
- Riksgäldskontoret.
- Socialstyrelsen.
- Sjöfartsverket.
- Skatteverket.
- Statens energimyndighet.
- Statens jordbruksverk.
- Statens veterinärmedicinska anstalt.
- Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Säkerhetspolisen.
- Trafikverket.
- Transportstyrelsen.
- Tullverket.

Utredningen om civilt försvar har i sitt slutbetänkande *Struktur för ökad motståndskraft* föreslagit att dessa myndigheter i stället ska benämnas *beredskapsmyndigheter*.⁴⁰ Utredningen föreslår också att även Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI, Kriminalvården och Skolverket ska vara beredskapsmyndigheter. Beredskapsmyndigheterna är myndigheter med ansvar för verksamheter

⁴⁰ SOU 2021:25, s. 279.

som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningen föreslår också att vissa beredskapsmyndigheter ska vara s.k. *sektorsansvariga myndigheter*. Deras uppgift ska vara att vara ”motorn” inom beredskapssektorn genom att hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare se till att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl krissituationer som höjd beredskap.⁴¹ Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Särskilt om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Bland de bevakningsansvariga myndigheterna, samt inom civilt försvar i stort, har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en särskild roll. Justitiedepartementet är ansvarigt för MSB. Myndigheten har ett särskilt ansvar inom samtliga de områden som pekas ut i förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Enligt 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har MSB ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.

MSB ska vidare enligt samma bestämmelse utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara, bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. MSB ska även företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

⁴¹ SOU 2021:25, bl.a. s. 30 f.

Vid höjd beredskap ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. Myndigheten ska då se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska också ha förmågan att bistå med stödresurser vid höjd beredskap.⁴²

Utredningen om civilt försvar har i sitt slutbetänkande *Struktur för ökad motståndskraft* föreslagit nya uppgifter för MSB samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.⁴³ Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

MSB har sitt säte i Karlstad och bedriver därutöver verksamhet i Stockholm och Kristinehamn. Utbildningsverksamhet bedrivs i Revinge, Rosersberg och på Sandö. Vid utgången av 2020 var cirka 1 200 personer anställda på MSB. Myndighetens finansiering med anslag och avgiftsintäkter uppgick till cirka 4 miljarder kronor 2020.⁴⁴

Särskilt om länsstyrelserna

Bland de bevakningsansvariga myndigheterna utgör även länsstyrelserna viktiga samordnande aktörer inom civilt försvar. Länsstyrelserna har uppgifter i fråga om bl.a. skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap och är geografiskt områdesansvariga myndigheter enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.⁴⁵

Länsstyrelsen är dessutom vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska dessutom särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. För det fall riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte kan upprätthållas, eller om omedelbara åtgärder

⁴² 7 och 7 a §§ förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴³ SOU 2021:25, bl.a. s. 34 ff.

⁴⁴ Årsredovisning 2020 för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 6 och s. 82 f.

⁴⁵ 3 § 8 p. och 7 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

måste vidtas, får länsstyrelsen inom sitt område fullgöra vissa av regeringens uppgifter.⁴⁶

Utredningen om civilt försvar har i sitt slutbetänkande *Struktur för ökad motståndskraft* föreslagit att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, så kallade civilområden. I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef.⁴⁷ Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.17 Övriga statliga myndigheter

Enligt 4 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Myndigheterna ska vidare planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap.

5.18 Regioner och kommuner

Regioner och kommuner är centrala offentliga aktörer inom totalförsvaret på den regionala respektive den lokala nivån. I lagen om totalförsvaret och höjd beredskap anges att vid höjd beredskap är kommuner och regioner skyldiga att vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.⁴⁸

Regioners och kommuners uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är vidare reglerade i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i en tillhörande förordning.⁴⁹ Bestämmelserna i den lagen syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att han-

⁴⁶ 6 och 9 §§ förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

⁴⁷ SOU 2021:25, bl.a. s. 33 f.

⁴⁸ 7 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁴⁹ Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

tera krissituationer i fred och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.⁵⁰

Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Analyserna ska ta sikte på hur extraordinära händelser i fredstid kan påverka den egna verksamheten i kommunen respektive regionen.⁵¹ I förarbetena till denna bestämmelse angavs att arbetet med att ta fram analyserna kan även antas komma att vara till stor nytta för kommunerna och landstingen (numera benämnda regionerna) när det gäller deras arbete med att reducera sårbarheten i verksamheten över hela hotskalan. Det är viktigt att kommunernas och landstingens förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan olycka – kris – krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällsverksamhet som alltid måste kunna upprätthållas. På så sätt skapas också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven för höjd beredskap.⁵²

Av 5 kap. lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för de förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. i lagen.

MSB har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.⁵³ Se MSB:s föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).⁵⁴

Regioner och kommuner ska ha planer för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap

⁵⁰ 1 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵¹ 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵² Prop. 2005/06:133, s. 157.

⁵³ 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵⁴ 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

med information om bland annat krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.⁵⁵

Vid höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledning av den civila hälso- och sjukvården samt övrig verksamhet inom det civila försvaret som regionen bedriver, t.ex. kollektivtrafik. I kommunerna ansvarar kommunstyrelsen under höjd beredskap för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommuner har ett geografiskt områdesansvar och vid höjd beredskap ska kommunstyrelsen vidare verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.⁵⁶

5.19 Näringslivet

Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Bland annat Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet har i betänkandet *Näringslivets roll inom totalförsvaret* (SOU 2019:51) påtalat att totalförsvaret är beroende av näringslivet för att fungera eftersom många privata företag bedriver en verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig.⁵⁷

Av lagen om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vid höjd beredskap, ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.⁵⁸

Det finns även ett lagstadgat krav på näringslivet att delta i planeringen för totalförsvaret. Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i total-

⁵⁵ 4 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵⁶ 3 kap. 2 och 4 §§ lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵⁷ SOU 2019:51, s. 11.

⁵⁸ 7 § andra stycket lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

försvarsplaneringen ska privata aktörer bidra med upplysningar om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering. I förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen finns uppräknat vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan.⁵⁹

För att gynna de samlade försvarsansträngningarna vid höjd beredskap ger den svenska lagstiftningen även staten rättigheter att styra över resurser som finns i näringslivet. Förfogandelagen (1978:262) ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Genom förfogande kan fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, kan upphävas eller begränsas. Ägare eller innehavare av produktionsmedel kan även behöva medverka till framställning av egendom för statens räkning.

Staten kan även enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap begära av näringslivet att upplåta lagringsutrymme för varor som är av vikt för totalförsvaret. Förfogandet ska förberedas i fred genom uttagning av den egendom (mark, byggnader, fartyg, luftfartyg, fordon och radioanläggningar) som myndigheterna anser sig behöva för att kunna uppfylla sina uppgifter enligt totalförsvarets krav.

Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att i krig eller vid krigsfara vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter. Regeringen kan även enligt ransoneringslagen begränsa handel med en viss vara om den bedöms nödvändig för totalförsvarets behov. Med stöd av prisregleringslagen (1989:978) har regeringen möjlighet att besluta om prisreglerande åtgärder vid krig eller krigsfara, eller om det av någon annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. I de fall det skulle uppstå en tendens hos marknadens aktörer att utöva ocker under en krigssituation då det råder brist på varor, kan regeringen genom prisregleringslagen föreskriva att den som säljer varan inte får ta emot ersättning som överstiger det gängse priset.

⁵⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

5.20 Arbetsmarknadsorganisationer

Även arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer har en skyldighet enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, se mer om detta i avsnitt 5.19 ovan.

5.21 Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna placerar även ett stort antal personer på specialistbefattningar och utgör därmed viktiga förstärkningsresurser. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar även till att totalförsvaret har en bredare förankring hos befolkningen.⁶⁰

Vilka organisationer som räknas som frivilliga försvarsorganisationer och vilken verksamhet de bedriver regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna består av följande organisationer: Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårens riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnsskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, och Sveriges bilkårers riksförbund.

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret ingår skriftliga avtal med personer som tillhör de frivilliga försvarsorganisationerna om att tjänstgöra inom totalförsvaret. Myndigheten som tecknat avtal ansvarar sedan för att registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal. MSB och Försvarsmakten fördelar och betalar ut organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna inom sina respektive verksamhetsområden.

⁶⁰ Ds 2017:66, s. 131.

6 Rapportering, uppföljning och utvärdering av totalförsvaret i dag

6.1 Inledning

I direktivet till utredningen framgår att en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret inte ska bedriva tillsyn eller inspektion av om verksamheten sker i enlighet med lagar och förordningar. Redan befintliga system för uppföljning och utvärdering ska inte dupliceras. Myndigheten ska inte heller ta ansvar för den uppföljning och de utvärderingar som de ansvariga aktörerna själva gör för att förbättra den egna verksamheten.

Det finns flera myndigheter som utöver att vara aktörer i totalförsvaret även bedriver analys, utvärdering och forskning kopplat till totalförsvaret. Varje myndighet har också ett eget ansvar att följa upp och analysera sin verksamhet. I detta avsnitt beskrivs översiktligt den rapportering, uppföljning och utvärdering som redan görs inom totalförsvaret och som behöver tas i beaktan vid utformningen av uppgifterna för en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret.

6.2 Allmänna aktörer

6.2.1 Regeringen

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområ-

dena.¹ Regeringen har alltså ett ansvar att redovisa effekter av statens verksamhet till riksdagen. Regeringens redovisning till riksdagen baseras huvudsakligen på offentlig statistik, myndigheters årsredovisningar och annan information från myndigheter. Även utredningar och andra källor innehåller central information för regeringens redovisning.

Myndigheternas årsredovisningar finns reglerade i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt denna förordning ska myndigheter som lyder omedelbart under regeringen varje år till regeringen lämna in en årsredovisning med en resultatredovisning. Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.²

6.2.2 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen som har i uppgift att granska statens verksamhet.³ Detta innebär att Riksrevisionen bland annat granskar regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen samt under vissa förutsättningar staten i form av aktiebolag eller stiftelse. Riksrevisionen undersöker om genomförda reformer fått avsedd effekt, om skattepengar använts effektivt och om myndigheter redovisat sin verksamhet på ett rättvisande sätt. Riksrevisionen bedriver revision i två olika former – effektivitetsrevision och årlig revision.

Effektivitetsrevision innebär en granskning av hur effektiv den statliga verksamheten är. Riksrevisionen kan härigenom granska statliga insatser och åtaganden i allmänhet med sikte främst på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av

¹ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

² 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 4 §§ och 3 kap. 1 § i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³ Riksrevisionens uppdrag regleras i regeringsformen (13 kap 7–9 §§), lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

statlig verksamhet. Riksrevisionen inriktar sig på granskning avushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse.

Riksrevisionen har under 2000-talet genomfört ett antal granskningar på totalförvarsområdet. Granskningsrapporterna har bl.a. behandlat:

- personal- och materielförsörjningen samt organiseringen inom det militära försvaret,
- deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser,
- de ekonomiska förutsättningarna för genomförande av inriktning för det militära försvaret,
- länsstyrelsernas arbete med civilt förvar,
- om projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap är ett effektivt styrmedel för att stärka myndigheternas arbete med krisberedskap och civilt försvar,
- om Försvarsmaktens regionala staber har förutsättningar att lösa sina huvuduppgifter och om arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt, och
- om arbetet för att öka arméstridskrafternas operativa förmåga varit effektivt.

I den årliga revisionen granskas och bedöms om de statliga myndigheternas årsredovisningar är tillförlitliga och korrekta, om räkenskaperna är rättvisande och om myndigheterna följer aktuella regler och beslut.

Riksrevisionen granskar även analys- och utvärderingsmyndigheter. Exempelvis granskade Riksrevisionen 2014 om Inspektionen för socialförsäkringens granskning av det allmänna pensionssystemet har medfört att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls.⁴

⁴ *Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen*, (RIR 2014:17).

6.2.3 Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat

I riksdagsförvaltningen finns en särskild enhet som stödjer utskotten i arbetet med utskottens uppgift i regeringsformen att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.⁵ Enheten arbetar även med forsknings- och framtidsfrågor. Uppföljningarna och utvärderingarna publiceras i serien Rapporter från riksdagen, RFR. Inom totalförsvarsområdet har det bl.a. presenterats rapporter som utvärderar försvarsbesluten 2000 och 2001, 2004 och 2009.

6.2.4 Statskontoret

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar samt uppföljning av statlig och statlig finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Enligt Statskontorets instruktion ingår i detta att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering.⁶

Statskontoret ska även bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta ingår bland annat att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling, att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser för att främja kompetensförsörjningen, samt bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.⁷

Statskontoret har också i uppdrag att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner och främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Myndigheten ska också lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet, och efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.⁸

⁵ 4 kap. 8 § regeringsformen.

⁶ 1 § förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

⁷ 1 a § förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

⁸ 1 b–c och 2 §§ förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört ett antal utvärderingar med beröring på verksamhet inom totalförsvaret. Sedan 2002 har myndigheten exempelvis:

- följt Försvarmaktens utvecklingsarbete med inriktning mot ett framtida nätverksbaserat försvar (NBF),
- granskat det omställningsarbete som syftat till en minskning av kostnaderna för det militära försvarets förvaltning och stödverksamhet,
- genomfört en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- följt upp och utvärderat Försvarmaktens och Försvarets materielverks gemensamma arbete med att effektivisera försvarslogistiken, och
- analyserat och bedömt om de ekonomiska underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen.

Statskontoret har också nyttjats inom ramen för särskilda utredningar och hade bl.a. uppdrag från Förvarsstyrringsutredningen (Fö 2004:02) att ge en översiktlig beskrivning av hur riksdag och regering styr det militära försvaret.

6.2.5 Ekonomistyrningsverket (ESV)

Ekonomistyrningsverket ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten samt utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. ESV ska också bland annat bistå med underlag som regeringen behöver för att kunna bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Vidare ska ESV utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder i syfte att främja en effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV ska även ge stöd till andra myndigheter. ESV tar även fram prognoser om den offentliga ekonomin.⁹

⁹ 1–2 § förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

ESV har bl.a. biträtt utredningar inom försvarsområdet med ekonomiska analyser och bistått Statskontoret i ett regeringsuppdrag att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen.¹⁰ Myndigheten har även haft ett särskilt uppdrag att lämna stöd till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket avseende ekonomisk styrning.

6.3 Särskilda aktörer

6.3.1 Försvarsberedningen

Sedan beslut av regeringen i maj 1999 har Försvarsberedningen utgjort ett forum för konsultationer om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Försvarsberedningen ska följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Chefen för Försvarsdepartementet lämnar återkommande närmare anvisningar för Försvarsberedningens arbete.¹¹

Försvarsberedningen har återkommande lämnat förslag till inriktning för försvars- och säkerhetspolitiken och senast 2017 och 2019 lämnat rapporter med förslag om totalförsvarets fortsatta inriktning för åren 2021–2025. Inom ramen för beredningens utrednings- och analysarbete inhämtas information och bedömningar från olika aktörer och experter.

6.3.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Som ansvarig myndighet för det militära försvaret utgör den rapportering, uppföljning och utvärdering som myndigheten tar fram om den egna verksamheten en central del i underlaget för att bedöma utvecklingen i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret. Regeringen styr Försvarsmaktens verksamhet genom

¹⁰ *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, Statskontoret (2018:27).

¹¹ www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarsberedningen/.

att uppställa krav på operativ förmåga. Kraven på operativ förmåga finns i två regeringsbeslut, *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025* och *Försvarsmaktens operativa förmåga och försvarsplanering 2021–2025*.¹² I Försvarsmaktens regleringsbrev finns angivet att Försvarsmakten ska redovisa förmågan inom militärt försvar och att detta ska ske i samband med årsredovisningen (vilket sker i en hemlig bilaga). I budgetunderlaget ska en krigsorganisationsprognos anges av Försvarsmakten.

Utöver att rapportera om den egna verksamheten har Försvarsmakten bl.a. även ett uppdrag att gemensamt med MSB redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Bedömningen ska göras utifrån målet för totalförsvaret och redovisas till Regeringskansliet i oktober 2023.

Tillsammans med MSB har Försvarsmakten även i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden 2021–2025, och har i augusti 2021 redovisat en handlingsplan för hur myndigheterna avser göra detta. Inom ramen för handlingsplanen för en sammanhängande planering för totalförsvaret redovisar Försvarsmakten och MSB etableringen av en process som syftar till att utvärdera genomförd verksamhet och befintlig förmåga inom totalförsvaret, samt samordna behov av åtgärder för att nå uppsatta mål.¹³

6.3.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. MSB ska följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar (1 §). Myndigheten ska vidare i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av

¹² Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis), 2020-12-17.

¹³ *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, 2021-08-27, FM2021-1 7683:2 och MSB2020-16261-3.

arbetet till regeringen (2 §). Myndigheten ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt (10 §).

MSB ska enligt sitt regleringsbrev varje år till regeringen redovisa goda exempel och en samlad bedömning av resultatet av de åtgärder som berörda myndigheter, kommuner, regioner, frivilliga försvarsorganisationer och forskningsutförare har vidtagit under 2020 med hjälp av finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap.

Av regleringsbrevet för 2021 framgår även att MSB, enligt ett pågående uppdrag (Ju2019/04183), ska redovisa särskilt allvarliga hot, risker och sårbarheter, utvecklingsmönster samt vidtagna och planerade åtgärder till regeringen. Detta motsvarar den nationella risk- och förmågebedömning (NRFB) som MSB lämnar till regeringen vartannat år. NRFB är en analys som beskriver hot och risker samt utvecklingsbehov vad gäller samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och förmåga att stärka det civila försvaret. Analysen i NRFB bygger bland annat på bevakningsansvariga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen bygger även på årsredovisningar, planeringsunderlag för civilt försvar, statliga utredningar och erfarenheter från övningar och verkliga händelser. Rapporten i sin helhet är sekretessbelagd och lämnas till regeringen och de bevakningsansvariga myndigheterna. MSB publicerar dock ofta även en kortare öppen version av rapporten.

MSB har också särskilda regeringsuppdrag inriktade på det civila försvaret. Enligt ett regeringsuppdrag ska MSB från och med februari 2022 årligen redovisa en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.¹⁴ Av redovisningen ska bland annat följande framgå:

- vilka områdesövergripande och mest betydande åtgärder som har vidtagits och planeras att vidtas för att bidra till respektive del i målet för det civila försvaret,
- en bedömning av förmågan inom respektive del i målet för det civila försvaret,
- en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret utifrån samtliga delar i målet för det civila försvaret, samt

¹⁴ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. Regeringsbeslut 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

- en bedömning av förmågan inom respektive viktig samhällsfunktion: ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post.

Ett underlag för framtagande av bedömningarna utgörs av den redovisning som regeringen begärt genom uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter i beslut om anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Av redovisningen ska bland annat framgå en bedömning av vilken förmåga berörda myndigheter och aktörer inom myndigheternas ansvarsområde har att bidra till relevanta delar i målet för det civila försvaret.¹⁵

Därutöver har MSB uppdraget att gemensamt med Försvarsmakten redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret (se avsnitt 6.3.2).

6.3.4 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI bedriver genom det uppdrag som anges i FOI:s instruktion bl.a. forskning (inkl. sammanställning och kommunikation), metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret.

FOI finansieras i huvudsak genom uppdrag från andra myndigheter. De största uppdragsgivarna är Försvarsmakten, Försvarets materielverk och MSB.

I FOI:s regleringsbrev finns uppdrag om att myndigheten ska bedriva forskning och analysstöd inom det säkerhets- och försvarspolitiska området av betydelse för inriktningen av totalförsvaret och krisberedskapen. Verksamheten inriktas närmare av Försvarsdepartementet.

FOI får även regeringsuppdrag av utvärderande slag, bl.a. fick FOI år 2020 i uppdrag att analysera vissa övergripande frågor avseende nationell försörjningsberedskap¹⁶ vilket resulterade i analysrapporten

¹⁵ *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025*. Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter. Regeringsbeslut 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

¹⁶ Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK.

*Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag.*¹⁷

Utöver särskilda regeringsuppdrag så utför FOI inom ramen för sitt anslag och uppdrag uppgifter rörande utvärdering av totalförsvaret, som är av liknande karaktär som de som kan ges till analys- och utredningsmyndigheter. Exempel på sådana uppdrag är att följa upp och utvärdera militära insatser och utbildningar och jämställdhetsintegration i övningar, men även uppdrag att utvärdera systemförändringar som t.ex. effekter av det förändrade personalförsörjningssystemet. Syftet med dessa utvärderingar är att dra lärdomar för den fortsatta verksamheten snarare än att göra en revision, men metoderna är liknande som vid revision. FOI stödjer även uppdragsgivarna med metod- och sakkompetens vid uppdragsgivarnas egna utvärderingar och uppföljningar, t.ex. av stora totalförsvärsövningar.

6.3.5 Försvarshögskolan

Vid Försvarshögskolan finns Centrum för totalförsvär och samhälls säkerhet (CTSS) som ingår i Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap. Vid CTSS bedriver Försvarshögskolan forskning, analysstöd och utbildning inom krisberedskap och totalförsvär. Under 2020 har analysstöd bland annat innefattat rådgivning och metodstöd till MSB och Försvarsmakten avseende planering inför Totalförsvärsövning 2020, samt genomförande av utvärderingar av krishantering under coronapandemin hos Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad. Övriga större uppdrag under 2020 har genomförts åt bland andra MSB, Riksdagsförvaltningen, Göteborgs stad, Länsstyrelsen på Gotland och Gotlands regemente. Försvarshögskolan har även deltagit i en utvärdering av det hittills genomförda arbetet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1 325 om kvinnor, fred och säkerhet och utvärderat resultatet av Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 på uppdrag av Utrikesdepartementet.¹⁸

¹⁷ Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK, FOI-R-5174-SE.

¹⁸ Försvarshögskolans årsredovisning 2020.

6.3.6 Länsstyrelserna

Enligt 4 § 5 p förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap ska länsstyrelserna följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppföljningen gäller framförallt kommunernas uppgifter enligt lagens kapitel 2 och 3 som finansieras av staten och som regleras i överenskommelserna om kommunernas krisberedskap respektive arbete med för civilt försvar. Länsstyrelsen bör dock följa upp kommunens arbete med krisberedskap i sin helhet, men fokusera på uppgifterna som finansieras med statliga ersättningen utifrån överenskommelserna.¹⁹ Länsstyrelsen ska följa upp kommunens tillämpning av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och de två gällande överenskommelserna. Det innebär att länsstyrelsen ska granska att kommunerna utför de angivna uppgifterna samt använder den statliga ersättningen som avsett.

Länsstyrelserna ska enligt 4 § 6 p förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap även årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.

MSB har till stöd för länsstyrelsernas arbete med uppföljning av kommunerna och rapportering av detta tagit fram ett flertal stöddokument.²⁰

6.3.7 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen fick i mars 2021 uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar. Utgångspunkt i arbetet ska vara propositionen *Totalförsvaret*

¹⁹ Vägledning för länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, s. 4 f.

²⁰ Vägledning för länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, MSB1476- januari 2020, *Gemensamma bedömningskriterier – För länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja kommunerna arbete med krisberedskap och civilt försvar*, MSB1475- januari 2020, och *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*, dnr 2019-00265.

2021–2025 (prop. 2020/21:30) och delbetänkandet *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23). En redovisning av uppföljningen och utvärderingen av överenskommelsen mellan staten och SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar (S2021/02919) ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) årligen, senast den 1 oktober, under perioden 2022–2025. En slutredovisning avseende uppföljningen och utvärderingen av överenskommelsen ska inkomma senast den 1 mars 2026. Övriga delar ska delredovisas vid olika tidpunkter under hösten 2021 och 2022.²¹

6.3.8 Bevakningsansvariga myndigheter

Bevakningsansvariga myndigheter ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Myndigheterna ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De bevakningsansvariga myndigheterna och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, ska senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.²²

6.3.9 Övriga statliga myndigheter

Alla myndigheter är skyldiga att efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.²³

²¹ Uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar Regeringsbeslut 2021-03-24, S2021/02921 (delvis).

²² 8 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²³ 14 § förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

6.3.10 Regioner och kommuner

De risk- och sårbarhetsanalyser som kommuner och regioner ska göra avseende extraordinära händelser i fredstid (se avsnitt 5.18) har MSB bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om.²⁴ MSB har utfärdat föreskrifter kring kommunernas och regionernas sammanställning av risk- och sårbarhetsanalyser samt hur dessa ska rapporteras och följas upp. Av dessa föreskrifter framgår att rapportering ska ske vart fjärde år under det första kalenderåret efter ordinarie val till region- respektive kommunfullmäktige, att kommunerna ska rapportera till länsstyrelsen och att regionerna ska rapportera till Socialstyrelsen, MSB och till länsstyrelsen. Kommuner och regioner ska regelbundet följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap. Uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen varje år. Regionerna ska också rapportera detta till Socialstyrelsen och till MSB.²⁵

Kommunerna ska dessutom hålla länsstyrelsen informerad om vidtagna förberedelser inför extraordinära händelser och lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen vid sådana händelser till länsstyrelsen.²⁶ Regionerna har motsvarande skyldigheter gentemot MSB och Socialstyrelsen vad avser uppdatering om vidtagna förberedelser och gentemot Socialstyrelsen och länsstyrelsen vad gäller lägesrapporter och information om händelseutveckling vid extraordinära händelser.²⁷ Under höjd beredskap ska kommuner och regioner även hålla länsstyrelsen informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen för att staten ska ha möjlighet att följa upp beredskapsläget inom kommuner och regioner även under höjd beredskap. Regionerna ska även hålla Socialstyrelsen och MSB informerade om samma sak.²⁸

²⁴ 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁵ Se MSBFS 2015:4 och MSB 2015:5.

²⁶ 2 kap. 9 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 2 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁷ 2 kap. 9 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 3 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁸ 3 kap. 5 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 6 och 7 §§ förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Utifrån de uppgifter som finns i lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), samt säkerhetsskyddslagen (2018:585) har kommuner och regioner genom sin medlems- och arbetsgivarorganisation Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tecknat överenskommelser med MSB för kommunernas och regionernas arbete med civilt försvar.²⁹ Överenskommelserna gäller för perioden 2018–2020 och har sedan förlängts till att gälla till och med den 31 december 2022. SKR har även för regionernas räkning med staten tecknat årliga överenskommelser för hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar sedan 2018.

6.3.11 Näringslivet samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer

Som angetts i kapitel 5 har näringslivet och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer en skyldighet att bidra med de uppgifter om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering och vissa myndigheter har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan. Några krav på annan rapportering uppställs däremot inte. De uppgifter som samlas in med stöd av denna uppgiftsskyldighet kan bl.a. ligga till grund för de utvärderingar som olika ansvariga myndigheter gör avseende behov och förmåga i näringslivet m.m.

²⁹ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022, (MSB 2018-09779 och SKL 18/03101), Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020, (MSB 2018-05681 och SKL 18/01807), Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021, (MSB 2020–151116 och SKR 20/01540), Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022, (SKR 21/01510 och MSB 2021-13778), Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020, (MSB 2018–05682 och SKL 18/02653). Förlängd och justerad överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2021, (MSB 2020–15116 och SKR 20/01674), Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022, (SKR 21/01511 och MSB 2021-13778).

7 Tidigare utredningar och rapporter om utvärdering och uppföljning av totalförsvaret

7.1 Äldre utredningar

En självständig utvärderings- och uppföljningskapacitet inom försvarsområdet har föreslagits av ett flertal utredningar och rapporter under 2000-talet. Nedan återges några av de slutsatser och förslag som framförts tidigare.

7.1.1 Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92)

Försvarsstyrningsutredningen (*Styrningen av insatsförsvaret*, SOU 2005:92) konstaterade bl.a. att det på flera politikområden finns särskilda utvärderingsorganisationer – antingen inom Regeringskansliet, inom någon myndighet eller som en särskild myndighet utvärderar genomförande och genomslag för politiken, dess effekter, kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser. Utredningen noterade att det på försvarets svårbedömda område inte finns en särskild organisation med sådana uppgifter, och föreslog därför att en sådan funktion skulle inrättas inom Försvarsdepartementet. Utredningen uppskattade att 10 miljoner kronor av befintliga medel skulle avsättas för att förstärka verksamheten i en särskild utvärderingsfunktion.¹

Regeringen vidtog ett antal åtgärder för att skapa en mer rationell förvaltning och bättre styrformer bland annat med stöd i Försvarsstyrningsutredningen förslag.² I budgetpropositionen för 2010 redovisade regeringen att den stärkt Försvarsdepartementets kapacitet

¹ SOU 2005:92, s.119, s. 177–178 och s. 197.

² Prop. 2008/09:140, s. 104.

inom styrning, uppföljning och analys av myndigheterna inom utgiftsområdet främst avseende Försvarmakten.³

7.1.2 Stödutredningen (Fö 2009 A)

Stödutredningen (*Ett användbart och tillgängligt försvar, Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009 A) påtalade bl.a. att en förstärkt försvars-ekonomisk kompetens inom Regeringskansliet eller vid en analys- och utvärderingsmyndighet som Statskontoret, skulle bidra till att förbättra den ekonomiska styrningen och uppföljningen inom försvarssektorn i allmänhet och av Försvarmaktens verksamhet i synnerhet.⁴ Stödutredningen beräknade att 10 miljoner kronor borde avdelas för att Statskontoret, på uppdrag av regeringen och på eget initiativ skulle kunna granska verksamheter inom det militära försvaret ur effektivitetshänseende och föreslå förändringar där så behövs.⁵

Regeringen gav den särskilde utredaren för den efterföljande Försvarsstrukturutredningen, i uppdrag att i sitt arbete utgå från de förslag som redovisats av Stödutredningen samt beakta samtliga remissyttranden över Stödutredningens rapport.⁶

7.1.3 Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36)

Försvarsstrukturutredningens (Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret, SOU 2011:36) bedömning var att en helhetsstyrning av försvaret kräver en fördjupad förståelse av områdets samlade verksamhet och effektivitet. För att möjliggöra detta ansåg utredningen att det behövs olika utvärderingar och uppföljningar, bl.a. som en följd av den fortsatta omställningen med tillhörande höga krav på verksamheten och samtidigt krav på att statens resurser används effektivt. Vidare påpekades att försvarets särskilda organisation och styr- och finansieringsmodell därutöver för med sig ett behov av oberoende analyser av såväl helheten som gränssnitten mellan myndigheterna. Utredningen ansåg att regeringen bör överväga att en särskild utvärderingsmyndighet på försvarsområdet inrät-

³ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 6, s. 17.

⁴ *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarmakten*, Rapport från Stödutredningen, Fö 2009 A, s. 103.

⁵ Ibid., s. 211.

⁶ Dir. 2010:45.

tas för att svara mot detta behov. Försvarsstrukturutredningen ansåg att en anslagsnivå på 40 miljoner kronor inte var orimlig för en utvärderingsorganisation inom försvarsområdet.⁷

Regeringen gick vidare med delar av förslagen som Försvarsstrukturutredningen lämnade beträffande materiel- och logistikförsörjningen, men gjorde inga ställningstaganden till en särskild utvärderingsmyndighet. Statskontoret fick sedermera i uppdrag att följa och utvärdera Försvarsmaktens och Försvarets materielverks arbete med att effektivisera försvarslogistiken.⁸

7.2 Försvarsberedningens rapporter 2017 och 2019

7.2.1 Motståndskraft (Ds 2017:66)

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) att planeringen för totalförsvaret är en omfattande verksamhet som kommer att involvera hela samhället. Med en ökad ambitionsnivå och utökade ekonomiska resurser är det viktigt att säkerställa att inriktningen leder till en förbättrad förmåga att hantera beredskapshöjningar, krigsfara och krig samt att skattemedel används på ett effektivt sätt med nödvändig transparens. Uppföljning och utvärdering av genomförd planering och verksamhet är därför en viktig uppgift.

Beredningen konstaterade att totalförsvarsområdet, trots omfattning, anslagstilldelning och komplexitet, saknar en självständig och oberoende utvärderingsinstans med uppgift att granska och följa upp verksamheten. På flera andra områden, t.ex. socialförsäkringar, rättsväsendet, arbetsmarknad samt utvecklingssamarbete, har regeringen någon form av självständig analys- och utvärderingsinstans att tillgå.

Försvarsberedningen ansåg att förmågan att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret bör stärkas. Det bör ske genom att en självständig instans ges i uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och det civila försvaret. En sådan instans bör ha som främsta uppgift att utvärdera i vad mån målet för totalförsvaret nås

⁷ SOU 2011:36, s. 37 och s. 559.

⁸ Uppdrag till Statskontoret att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken, Regeringsbeslut 20-12-2021, F62011/613/MFU (delvis).

samt uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Instansen bör vidare ha som uppdrag att utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret i förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel bör också ingå som en viktig uppföljningsuppgift. En sådan självständig instans skulle kunna ge förutsättningar att minska de rapporteringskrav som regeringen ställer på myndigheterna samt ge möjlighet till ökad transparens och parlamentarisk insyn.

Instansen bör ha mandat att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom bl.a. Försvarsmakten, FMV, MSB, sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, länsstyrelserna samt kommuner och landsting. Mandatet bör även omfatta aktörernas relationer till näringslivet. Förvarsunderrättelseverksamhet föreslås däremot undantas från utvärderingsmandatet. Detta mot bakgrund av kraven på sekretess som omgärdar förvarsunderrättelseområdet samt att existerande kontrollmyndigheter redan finns. Även den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver bör undantas.

Förvarsberedningen ansåg att det är viktigt att en utvärderings- och uppföljningsinstans är fristående från den verksamhet den ska granska samt att den har förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till förvars- och utrikessekretess. Vidare är det viktigt att instansen kan genomföra löpande granskning och uppföljning samt har möjlighet att initiera utvärderingar på egen hand. I ljuset av detta ansåg beredningen att en självständig utvärderings- och uppföljningsinstans för totalförsvaret ska etableras som en egen ny myndighet.

En ny myndighet kan förslagsvis samlokaliseras med en annan myndighet inom förvarsområdet i syfte att kunna dela administrationsresurser och dra nytta av befintligt skal- och säkerhetsskydd. De närmare formerna för myndighetens verksamhet bör utredas. Kostnaderna för en ny myndighet bedöms uppgå till ca 50 miljoner kronor per år.

7.2.2 Värnkraft (Ds 2019:8)

I rapporten *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) angav förvarsberedningen att myndighetens främsta uppgift borde vara att

utvärdera i vad mån målet för totalförsvaret nås samt uppgifterna för det militära och civila försvaret. Myndigheten borde vidare ha som uppdrag att utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret i förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel borde också ingå som en viktig uppgift.

7.3 Övriga utredningar

Utredningen om civilt försvar noterade i sitt betänkande *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) att regeringen i totalförsvarspropositionen (prop. 2020/21:30) aviserat att den avser att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten inom totalförsvaret. Utredningen konstaterade härvid att om en myndighet för uppföljning och utvärdering etableras kan detta påverka de uppgifter som MSB i dag har inom detta område och att den aviserade utredningen behöver beakta hur det påverkar den samlade beredskapsplaneringen.

8 Myndighetens uppdrag

8.1 Inledning

Av utredningsdirektivet framgår att myndigheten ska följa upp och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret, inklusive effekter, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret. Det framgår även att den nya myndigheten ska vara oberoende i relation till den verksamhet den ska följa upp och utvärdera.

Det betonas också i direktivet att för att få goda förutsättningar att bedriva en oberoende och kostnadseffektiv uppföljning och utvärdering med hög kvalitet, är det viktigt att den nya myndigheten har väl avgränsade och tydliga uppgifter.

Av utredningsdirektivet framgår vidare att myndigheten inte ska bedriva tillsyn eller inspektion av om verksamheten sker i enlighet med lagar och förordningar. Redan befintliga system för uppföljning och utvärdering ska inte dupliceras. Myndigheten ska inte heller ta ansvar för den uppföljning och de utvärderingar som de ansvariga aktörerna själva gör för att förbättra den egna verksamheten.

Den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, samt därtill hörande författningar, ska vidare undantas från den nya myndighetens utvärderingsmandat, enligt direktivet. Även den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska undantas.

Utredningen konstaterar att det i utredningsdirektivet kan förefalla finnas en dubbelhet i de förutsättningar som anges ska gälla för den nya myndigheten. Å ena sidan betonas att befintlig uppföljning och utvärdering som övriga myndigheter genomför inte ska dupli-

ceras. Å andra sidan framhålls vikten av en oberoende uppföljning och utvärdering av totalförsvaret. Utredningen konstaterar att detta i sig innebär att den nya myndigheten kommer att undersöka frågor inom samma område som myndigheterna i totalförsvaret själva följer upp och utvärderar enligt sina uppdrag. Utredningen anser dock att detta inte är fråga om en duplicering eftersom den nya myndigheten gör detta från en oberoende roll och att myndigheten enligt utredningens mening samtidigt ska ha ett fokus på totalförsvaret som helhet (se mer om detta i avsnitt 8.3.1).

8.2 Begreppen utvärdering, analys och uppföljning

Eftersom den nya myndigheten ska följa upp och utvärdera verksamheten i totalförsvaret är det intressant vilken betydelse som läggs i dessa begrepp. Även begreppet analys är av intresse eftersom det angränsar till utvärdering och uppföljning.

Nationalencyklopedin definierar begreppet *utvärdering* som en ”sammanfattande term för metoder som syftar till en systematisk bedömning av resultaten och de mer långsiktiga effekterna av genomförda insatser”. *Analys* anges vara en ”verklig eller tänkt uppdelning av något i dess olika beståndsdelar” eller en ”grundlig, uppdelande undersökning”. *Uppföljning* förklaras som ”att fortsätta eller vidareutveckla i den naturliga riktningen eller till ett foljdriktigt slut”.¹

Forskaren Evert Vedung har definierat utvärdering på följande sätt: *Utvärdering är en bedömning i efterhand. Utvärdering blickar tillbaka och bedömer det som redan beslutats, pågår eller avslutats.*² Analys och utvärderingsutredningen valde att i sitt betänkande utgå från denna definition av utvärdering när man skapade en egen definition av utvärdering som *en systematisk bedömning av en pågående eller avslutad insats som förväntas bidra i beslutsfattandet*.³ Utredningen ansluter sig i detta betänkande till Analys- och utvärderingsutredningens definition av utvärdering.

Analys- och utvärderingsutredningen konstaterade att analys är ett allmänt och brett begrepp och att det vid sidan av att vara ett moment i utvärderingen även kan vara en egen aktivitet.⁴ Utredningen använder begreppet analys i betänkandet med den betydelse som

¹ www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/ (hämtad 2021-11-23).

² *Utvärdering i politik och förvaltning*, Evert Vedung, tredje upplagan (2009), s. 22.

³ SOU 2018:79, s. 24.

⁴ Ibid. s. 25.

anges i Nationalencyklopedin. Det är således en aktivitet av kartläggande karaktär.

Analys- och utvärderingsutredningen använde sig dock även av begreppet policyanalys som den definierade som *analys som är framåtriktad och problemlösande och inriktad på olika åtgärder för att förverkliga politik*. Analys- och utvärderingsutredningen ansåg att en policyanalys exempelvis kan handla om att visa på olika handlingslinjer.⁵ Utredningen har i detta betänkande lagt samma innebörd i begreppet policyanalys.

Forskaren Evert Vedung talar om kvalificerad uppföljning som motsvarar engelskans ”monitoring” och att detta kan liknas vid en typ av utvärdering.⁶ Denna beskrivning överensstämmer med Nationalencyklopedins definition. En enklare form av uppföljning handlar om ren datainsamling och statistikproduktion.⁷ Utredningen använder sig av denna enklare betydelse när det talas om uppföljning i detta betänkande.

Sammanfattningsvis används alltså begreppen i detta betänkande med följande innebörd:

- *Utvärdering*: En systematisk bedömning av en pågående eller avslutad insats som förväntas bidra i beslutsfattandet.
- *Analys*: En grundlig uppdelande undersökning.
- *Uppföljning*: En datainsamling och statistikproduktion.

8.3 Myndighetens uppgifter

8.3.1 Myndigheten ska ha ett systemperspektiv

Förslag: Myndigheten ska ha till huvuduppgift att med ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt och med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära försvaret respektive det civila försvaret, följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret för att tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag till regeringen.

Myndighetens namn ska vara Totalförsvarsanalys.

⁵ Ibid.

⁶ *Utvärdering i politik och förvaltning*, Evert Vedung, tredje upplagan, (2009), s. 35.

⁷ Ibid.

Fokus på systemet

Sveriges försvarspolitiska inriktning betonar att gemensamma mål och utgångspunkter förbättrar förutsättningarna för att åstadkomma en sammanhängande inriktning, planering och utveckling av totalförsvaret. Som bakomliggande skäl till införandet av ett övergripande mål för totalförsvaret anges bl.a. att en samlad förmåga i totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, förutsätter gemensamma utgångspunkter, en gemensam målsättning och en gemensam inriktning.⁸

Totalförsvaret genomsyras således av beroenden mellan olika verksamheter i samhället och behovet av samarbeten mellan många olika aktörer i samhället. Detta har också varit en aspekt som aktörer inom totalförsvaret genomgående framhållit vid de kontakter som utredningen haft. Det övergripande målet för totalförsvaret är dessutom inte endast en summa av målen för det militära och civila försvaret, utan kompletterar dem.⁹ Sambanden och beroenden mellan verksamheter finns således såväl inom det militära respektive civila försvaret som mellan dessa båda. Flera aktörer har framhållit behovet av att belysa sambanden inom totalförsvaret samt att det finns ett behov av att analysera och utvärdera hur systemets olika delar fungerar tillsammans. Den nationella försörjningsberedskapen är ett exempel på en del av totalförsvaret som omfattar hela samhället och där allmänna och enskilda intressen många gånger sammanfaller och är beroende av varandra.

Beslutet att återuppta planeringen för det civila försvaret och de betydande satsningar på uppbyggnad av det militära och civila försvaret som inletts medför att aktiviteten ökar på flera områden inom totalförsvaret. Regeringen anger i Budgetpropositionen för 2022 att nivån på anslagen till det militära försvaret kommer att öka successivt under 2021–2025 med 27,6 miljarder kronor i jämförelse med 2020. Vidare anges att de aviserade anslagsökningarna till det civila försvaret innebär att anslagen ökar med sammantaget 4,2 miljarder kronor jämfört med 2017 i syfte att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret.¹⁰

Den verksamhetsutveckling som nu intensifierats avseende bl.a. planering, organisation, infrastruktur, investeringar och personalför-

⁸ Prop. 2020/21:30, s. 86 och s. 97.

⁹ Ibid, s. 87.

¹⁰ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 6, s. 15.

sörjning sker på flera nivåer och i olika delar av samhället och landet. All denna aktivitet ska dessutom ha fungerande gränssytor sinsemellan och samverka i en helhet. Regeringen har betonat att det med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott är viktigt att säkerställa att inriktningen ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt.¹¹

Arbetet med att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret kommer att präglas av karaktären på förändringarna och strukturerna inom såväl det militära som det civila försvaret. Från ett anlagsperspektiv utmärker sig det militära försvaret genom att en betydande andel av de ekonomiska satsningarna görs inom det militära försvaret, vilka bl.a. inriktats för att utveckla infrastruktur, göra investeringar i materiel och öka den personella bemanningen. Det komplexa arbetet med att höja förmågan inom det militära försvaret görs i stor utsträckning inom etablerade strukturer och processer. Det civila försvaret präglas i nuläget däremot i större utsträckning av uppbyggnad av strukturer och processer. De många aktörerna inom civila försvaret gör uppgiften med att höja förmågan komplex på ett annat vis. De ekonomiska resurserna inom det civila försvaret är därutöver spridda och omfattar resurser utöver de statliga anslagen.

Utredningen konstaterar att en ny myndighet för uppföljning, analys och utvärdering av totalförsvaret kommer att behöva arbeta med omvärldsanalys avseende både det militära och det civila försvaret för att kunna identifiera frågor av betydelse för totalförsvarets samlade funktionssätt. Balansen i myndighetens fokus mellan det militära respektive det civila försvaret kommer dock inte kunna reduceras till att handla om storheterna i anslagstilldelning. Effektiviteten i totalförsvarssystemet och nyttan av de resurser som anvisats är också beroende av att delarna stödjer varandra. Frågan om hur myndigheten ska fördela sin uppmärksamhet mellan frågor i det militära och det civila försvaret samt frågor gällande beroendet däremellan kommer att bli en svår men viktig uppgift för myndigheten.

Analys- och utvärderingsutredningen ansåg att uppföljningar, analyser och utvärderingar som tar sin utgångspunkt i en samlad bild av en sektor och en sektors måluppfyllelse kan belysa sammansatta problem och peka ut angelägna frågor och områden där det saknas politik. Vidare framfördes att analys- och utvärderingsmyndigheterna i kraft av sitt oberoende, sin metod- och sakkompetens och sin

¹¹ Prop. 2020/21:30, s. 98.

kännedom om sektorn har bättre förutsättningar än andra myndigheter att ta fram sådan information till regeringen.¹²

Utredningen bedömer att en betoning i kärnuppdraget på totalförsvarets samlade funktionssätt skapar förutsättningar för verksamheten att bli ett ändamålsenligt komplement till den mer verksamhetsnära eller områdesspecifika analys och utvärdering som görs av aktörerna själva inom totalförsvaret. Det medför att uppmärksamheten, utöver att riktas mot beslutade större insatser, även riktas mot effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet i gränsyterna mellan verksamheter. Betoningen på totalförsvarets samlade funktionssätt bidrar även till ett synliggörande av möjliga glapp mellan såväl verksamheter inom det militära och civila försvaret som de samband som finns mellan det militära och civila försvaret. Myndighetens fokus ska i huvudsak ligga på uppföljning, analys och utvärdering av beslutade insatser. En myndighet som ska täcka den bredd av samhällsfrågor som inryms i totalförsvaret kommer samtidigt behöva prioritera och göra urval för att säkerställa kvaliteten i sin uppföljning, analys och utvärdering.

Utredningen har i kapitel 6 redogjort för att även andra myndigheter enskilt eller tillsammans bedriver liknande systemövergripande analyser och utvärderingar, främst Försvarmakten, MSB och FOI. Utredningen kommenterar närmare i avsnitt 8.3.6 hur uppgifterna förhåller sig till varandra samt i avsnitt 8.3.8 hur den nya myndighetens uppgifter påverkar andra myndigheters uppdrag.

Myndighetens systemperspektiv innebär *inte* att myndigheten är förhindrad att utvärdera mera avgränsade frågor utan innebär snarare att fokus ska vara på de frågor som får konsekvenser för totalförsvarets samlade funktionssätt. Det kan handla om att fokusera på insatser som involverar flera aktörer eller får en inverkan på förutsättningar och verksamheter som är aktörsövergripande. Det blir således med denna infallsvinkel som den nya myndigheten analyserar och utvärderar delar i totalförsvaret. Det innebär att när myndigheten utvärderar mera avgränsade områden inom totalförsvaret så görs detta med utgångspunkt i dess betydelse och vikt för totalförsvarets samlade funktionssätt. Det gör även att myndigheten bättre kan fokusera sina analyser och utvärderingar. Ett exempel på detta är att möjliga analyser och utvärderingar som myndigheten gör av internationella insatser eller samarbeten kan inriktas mot verksam-

¹² SOU 2018:79, s. 168.

heternas effekter och innebörd för totalförsvarets funktion och resultat, men ska inte primärt syfta till en mer avgränsad utvärdering av insatserna som sådana.

Vidare skulle exempelvis ett fokus på totalförsvarets samlande funktionssätt kunna innebära att en analys och utvärdering görs av ändamålsenlighet och effektivitet i den rapportering som görs avseende förmåga inom totalförsvaret. Ett annat exempel för att illustrera vad ett systemperspektiv skulle kunna innebära är att den nya myndigheten undersöker vilka effekter satsningar inom enskilda sektorer, såsom ökade medel till hälso- och sjukvården, har fått för övriga delar av totalförvarssystemet. Frågan kan då vara vilka lärdomar som kan dras från hur genomförandet av en satsning inom hälso- och sjukvården påverkat förmågan och behoven inom andra områden av totalförsvaret samt hur satsningen bidragit till måluppfyllelsen för totalförsvaret.

Mottagare av myndighetens produkter är regeringen

Utredningen anser, i likhet med Analys- och utvärderingsutredningen, att analyser och utvärderingar ska vara inriktade på regeringens behov av kunskaper och underlag för beslutsfattande.¹³ Detta är angeläget för att få tydlighet i uppdraget men är också viktigt för att upprätthålla oberoendet och rådande ansvarsprinciper i förhållande till myndigheter och övriga aktörer inom totalförsvaret. Även om myndigheten har ett fokus på regeringens behov kommer den nya myndighetens verksamhet enligt utredningens bedömning att ha förutsättningar att bidra till kunskap om totalförsvarets villkor och förutsättningar som är till nytta för myndigheterna och övriga aktörer inom totalförsvaret. Vid sidan av att generera information om totalförsvarets funktion kan myndighetens verksamhet även bidra till utveckling av regeringens styrning som kommer aktörerna inom totalförsvaret till gagn.

En ny myndighet inverkar inte på den uppföljning eller utvärdering av den egna verksamheten som ska göras av alla myndigheter för att leva upp till krav om att fortlöpande utveckla sin verksamhet och se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.¹⁴

¹³ SOU 2018:79, s. 209.

¹⁴ 3 § Myndighetsförordning (2007:515).

Utredningen är samtidigt medveten om att avståndet mellan regeringens styrning och det som utgör myndighetsintern verksamhetsutveckling är kontextspecifikt och kan skilja sig åt mellan olika områden och frågor, bl.a. beroende på hur detaljerad regeringens styrning är. Det centrala är dock att det är de kunskapsunderlag som är relevanta för regeringens styrning som ska stå i fokus för den nya myndighetens verksamhet.

Förhållandet till krisberedskap

Utöver sambandet mellan det militära och det civila försvaret inom totalförsvaret anlägger den försvarspolitiska inriktningen ett perspektiv om att totalförsvaret ska utformas så att det även stärker samhällets krisberedskap.¹⁵ Försörjningsberedskap, kontinuitetshantering, samverkan, ledning och katastrofmedicin är exempel på områden där totalförsvaret och krisberedskapen överlappar varandra.¹⁶ Regeringen betonar att krisberedskapen och det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande och att utvecklingen av det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på de strukturer och processer som används inom krisberedskapen.¹⁷ Som konstateras i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* måste störningar i samhällsviktig verksamhet under fredstid, som inträffar som en konsekvens av antagonistiska angrepp, hanteras inom ramen för krisberedskapen.¹⁸

Utredningen konstaterar att det således finns ytterligare gränsvytor som en analys- och utvärderingsmyndighet för totalförsvaret kommer att behöva bevaka. Det ingår emellertid inte i myndighetens uppdrag att analysera och utvärdera krisberedskapen som helhet. Det är det övergripande målet för totalförsvaret, målen för det militära försvaret respektive det civila försvaret samt det antagonistiska hotet som utgör startpunkten för myndighetens analyser och utvärderingar. Denna infallsvinkel utesluter dock inte att myndigheten som ett resultat av sitt analys- och utvärderingsarbete kan komma in på frågor som är centrala för ömsesidigheten och beroendet mellan totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Myndigheten ska därför inte vara förhindrad att analysera och utvärdera även de delar av sam-

¹⁵ Prop. 2020/21:30, s. 127.

¹⁶ *Kontinuitetshantering* handlar om att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå oavsett vilken störning den utsätts för. MSB hemsida.

¹⁷ Prop. 2020/21:30, s. 127.

¹⁸ SOU 2021:25, s. 149.

hällets krisberedskap som har betydelse för totalförsvaret. Att inkludera uppföljning, analys och utvärdering av krisberedskapen som helhet i den nya myndighetens uppdrag bedömer utredningen går utanför utredningens uppdrag i utredningsdirektivet. Det innebär även att myndigheten skulle behöva organiseras och resurssättas för ett ännu vidare uppdrag. Den uppföljning och utvärdering som görs av krisberedskapen, såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå, kommer fortsätta att göras av MSB inom ramen för MSB:s instruktionsenliga uppgifter.

Myndighetens namn

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska benämnas Totalförsvarsanalys. Namnet anknyter till de namn som brukas av flera av de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter som inrättats under senare år. Trafikanalys (inrättad 2010) är en analys- och utvärderingsmyndighet inom transportområdet. Myndigheten för kulturanalys (inrättad 2011) benämner sig kort för Kulturanalys. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (inrättad 2010) presenterar sig som Vård- och omsorgsanalys medan Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (inrättad 2016) kallar sig själva Tillväxtanalys. De tre senaste uppräknade myndigheterna presenterar sig alltså i sin externa kommunikation med mer sammanhållna namn än sina formella benämningar. Behovet av administrativa rutiner för formalia och interna riktlinjer för att hantera parallella benämningar kan undvikas genom ett enklare namnval. Det minskar även risken för missförstånd hos externa parter. Att det inte framgår direkt av namnet att Totalförsvarsanalys är en statlig myndighet bedöms i sammanhanget vara ett ytterst begränsat problem som dessutom kan avhjälpas genom att myndigheten vid behov beskriver sig som en statlig myndighet i sin externa kommunikation.

Vid Totalförsvarets forskningsinstitut finns en avdelning benämnd Försvarsanalys som arbetar med analys- och beslutsstöd inom försvars- och säkerhetsområdet. Namnet är etablerat bland aktörerna inom totalförsvaret. Aktörerna inom totalförsvaret kommer dock vara väl orienterade om den nya myndighetens inrättande och uppdrag och kommer därför att kunna särskilja verksamheterna trots likheter i benämningarna.

8.3.2 Verksamheter som undantas

Förslag: Totalförvarsanalys ska inte följa upp, analysera och utvärdera den del av totalförsvaret som utgörs av

- den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet,
- den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen,
- den säkerhetsunderrättelseverksamhet som Förvarsmakten bedriver inom uppgiften att leda och bedriva militär säkerhetstjänst enligt 3 b § 2 p förordning (2007:1266) med instruktion för Förvarsmakten, eller
- frågor som rör regeringens och Regeringskansliets planering för och roll i operativ verksamhet under höjd beredskap.

Försvarsunderrättelseverksamheten

Av utredningsdirektiven framgår att den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet inte ska utvärderas av den nya myndigheten. Det gäller även den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen. Anledningen till detta uppges i direktivet vara att underrättelseverksamheten omfattar synnerligen säkerhetskänslig verksamhet, bl.a. avseende uppgifter och metoder. För att det tydligt ska framgå att denna verksamhet är undantagen föreslår utredningen att denna begränsning i Totalförvarsanalys mandat tas in i myndighetens instruktion.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs enligt 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet av Förvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Den avgränsning som direktivet anger innebär alltså att vissa delar av dessa fyra myndigheters verksamhet, dvs. de delar som avser försvarsunderrättelseverksamhet, inte ska vara föremål för Total-

försvarsanalys uppföljning, analys och utvärdering. Att det endast är delar av verksamheten som inte ska utvärderas gäller även Försvarets radioanstalt (FRA) eftersom Försvarets radioanstalt, utöver att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och till lagen anslutande förordning, även har uppgifter som rör cyberförsvarsförmåga och teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet.¹⁹

När det gäller direktivets andra begränsning i Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat, dvs. den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen och förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, innebär den att det är delar av Säkerhetspolisens verksamhet som undantas. Säkerhetspolisen bedriver emellertid utöver underrättelseverksamhet även annan verksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av 3 § polislagen.²⁰ Där anges att Säkerhetspolisen bland annat ska fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Detta arbete är därmed inte undantaget Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat.

Frågan är då om det finns anledning att undanta verksamheter som är närliggande den underrättelseverksamhet som enligt utredningens direktiv ska undantas Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bedriver även s.k. säkerhetsunderrättelseverksamhet. Av Försvarsmaktens regleringsbrev framgår att säkerhetsunderrättelsetjänstens uppgift är att klarlägga och analysera den säkerhetshotande verksamhetens mål, medel och metoder. Säkerhetshotande verksamhet mot Sverige eller mot insatta förband och insatser i andra länder kan förekomma i form av främmande underrättelseverksamhet, sabotage, subversiv verksamhet, terrorism och kriminalitet. Säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs genom planläggning, inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av säkerhetsunderrättelser.²¹

Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelseverksamhet bedrivs inom uppgiften att leda och bedriva militär säkerhetstjänst enligt 3 b § 2 p förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Utredningen gör bedömningen att metoder inom Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelsetjänst kan, med avseende på säkerhetskänslighet,

¹⁹ 1 §, 3 e § och 4 § förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

²⁰ 1 § andra stycket förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

²¹ Försvarsmaktens regleringsbrev för 2021, bilaga 4.

ha stora likheter med de metoder som används inom försvarsunderrättelseverksamhet och den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Den säkerhetsunderrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver inom uppgiften att leda och bedriva militär säkerhetstjänst enligt 3 b § 2 p. förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska därför vara undantagen. Detta ska anges i instruktionen för Totalförsvarsanalys.

Även Säkerhetspolisen bedriver verksamhet benämnd säkerhetsunderrättelseverksamhet. Denna får dock enligt utredningens bedömning anses ingå i den underrättelseverksamhet som utredningen ovan föreslagit ska undantas från Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat. Någon särskild upplysning om detta bör därför inte tas in i instruktionen.

Frågor som rör regeringens och Regeringskansliets roll i operativ verksamhet under höjd beredskap

Regeringen och Regeringskansliet har en särskild roll när det gäller ledning och planering av totalförsvaret. Detta påpekas bland annat i propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Där anges att ett särskilt område med anknytning till försvarsplaneringen utgörs av regeringens och Regeringskansliets verksamhet i samband med militära operationer i fred och under höjd beredskap. I dessa fall antar regeringens styrning en mer direkt karaktär såsom att på strategisk nivå ange mål och ramar för Försvarsmaktens operativa agerande och för totalförsvarsmyndigheter i övrigt.²²

Det finns särskilda bestämmelser av betydelse för regeringen om vad som gäller vid höjd beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. I regeringsformen finns bestämmelser om krig och krigsfara. Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen har alltså särskilda befogenheter och en operativ roll vid höjd beredskap. Detta måste regeringen och Regeringskansliet planera för.²³

²² Prop. 2014/15:109, s. 61.

²³ 15 kap. 2 och 5 §§ regeringsformen.

Att regeringen och Regeringskansliet har en sådan operativ roll inom ett område som en sektorsanknuten myndighet ska utvärdera är ovanligt. Det är därför svårt att utifrån övriga analys- och utvärderingsmyndigheters uppdragsinriktning dra några slutsatser om det är ändamålsenligt att det i Totalförsvarsanalys uppdrag ska ingå att utvärdera frågor som rör Regeringens och Regeringskansliets planering för, och roll i, operativ verksamhet under höjd beredskap.

Utredningen konstaterar härvid att frågor som rör regeringen och Regeringskansliets planering för, och roll i, operativ verksamhet under höjd beredskap, i likhet med underrättelseverksamheten, omfattar synnerligen säkerhetskänslig verksamhet. Detta talar enligt utredningens mening emot att detta ska ingå i utvärderingsmandatet.

Utredningen anser därför att även frågor som rör regeringen och Regeringskansliets planering för, och roll i, operativ verksamhet under höjd beredskap bör undantas utvärderingsmandatet. Mot detta kan anföras att nyttan av och fullständigheten i Totalförsvarsanalys uppföljning, analys och utvärdering minskar om inte arbetet även omfattar frågor som rör regeringen och Regeringskansliets planering för, och roll i, operativ verksamhet under höjd beredskap. Det finns emellertid inget som hindrar att Regeringskansliet, liksom försvarsunderrättelseverksamheten, Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelseverksamhet och underrättelseverksamheten vid Säkerhetspolisen, lämnar en bedömning av sin förmåga till Totalförsvarsanalys.²⁴ Totalförsvarsanalys kan sedan, med dessa förmågebedömningar som underlag, tillsammans med resultatet av Totalförsvarsanalys egen utvärdering av övriga totalförsvaret, lämna en sammanställd analys till regeringen som kommer att ge mervärde.

Utredningen gör därför bedömningen att det i instruktionen ska anges att Totalförsvarsanalys inte ska följa upp, analysera och utvärdera den del av totalförsvaret som utgörs av den verksamhet som utgörs av frågor som rör regeringen och Regeringskansliets planering för, och roll i, operativ verksamhet under höjd beredskap.

²⁴ Dessa bedömningar omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hos både Totalförsvarsanalys och utlämnande myndighet, se mer om detta i kapitel 14.

Undantag av ytterligare verksamheter

Det finns ett flertal andra verksamheter inom totalförsvaret som, på samma sätt som olika former av underrättelseverksamhet, på goda grunder kan anses omfatta synnerligen säkerhetskänslig verksamhet avseende uppgifter och metoder. Detta gäller bl.a. mycket säkerhetskänslig verksamhet avseende specialförbanden som bedrivs i enlighet med förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, beslut enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter²⁵ och ärenden hos Försvarsmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter.²⁶ Även tillsyn av säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) kan räknas till denna kategori.

Det ligger dock i totalförsvarsverksamhetens natur att det finns många verksamheter som omfattar information om mycket säkerhetskänslig verksamhet. Det skulle enligt utredningens mening inte vara ändamålsenligt att utesluta all denna verksamhet från Totalförvarsanalys mandat. Totalförvarsanalys ska dessutom ha fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt vid myndighetens uppföljning, analys och utvärdering. Detta innebär att myndigheten i de allra flesta fall kan hålla informationsinhämtningen på en nivå där myndigheten inte tar del av alltför skyddsvärd information om den utvärderade verksamheten, på samma sätt som exempelvis Riksrevisionen gör vid sina granskningar. Utredningen förutsätter att Totalförvarsanalys informationsinhämtning kommer att ske med lyhördhet för och i dialog med aktörerna inom totalförsvaret, inklusive Regeringskansliet. Detta kommer att möjliggöra diskussioner om vilken säkerhetskänslig information som det faktiskt finns behov av att överföra. Några ytterligare verksamheter bör därför inte undantas i instruktionen.

²⁵ 4 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

²⁶ 17–19 §§ förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

8.3.3 Uppgifter avseende måluppfyllelse

Förslag: Myndigheten ska följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret.

Bedömning: Tidpunkter för avrapportering preciseras i regleringsbrev eller i särskilda uppdrag från regeringen.

Regeringen har en skyldighet att till riksdagen redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.²⁷ Liksom Analys- och utvärderingsutredningen anser utredningen att en redovisning från analys- och utvärderingsmyndigheter ger regeringen möjlighet att utveckla resultatredovisningen till riksdagen med den inriktning som riksdagen efterfrågat.²⁸ Att Totalförvarsanalys ska ha i uppgift att beskriva måluppfyllelsen inom totalförsvaret framgår redan av utredningens direktiv. Utöver den redovisning som övriga myndigheter lämnar till regeringen för sina specifika ansvarsområden har Totalförvarsanalys möjlighet att anlägga ett övergripande perspektiv och göra en värdering utifrån ett perspektiv på totalförsvarets samlade funktionssätt.

Brå, Trafikanalys och Kulturanalys utgör exempel på analys- och utvärderingsmyndigheter som har en motsvarande uppgift att bearbeta resultatinformation som beskriver hur statens insatser inom ett utgiftsområde har bidragit till att nå riksdagens mål. Utredningen delar Analys- och utvärderingsutredningens syn på att det inte är ändamålsenligt att årligen ta fram underlag om måluppfyllelse eftersom förändringarna mot övergripande mål sker gradvis över tid samt att framtagande, kvalitetssäkring och beredning av underlag medför kostnader.²⁹ Att genomslaget för genomförda insatser kan utläsas först efter en viss tid är i hög grad giltigt även för totalförsvaret.

Utredningen bedömer att regeringens årliga redovisning till riksdagen liksom i dag bör ske med utgångspunkt i de underlag som olika myndigheter lämnar till regeringen. Regeringens årliga bedömning kan därutöver understödjas av de utvärderingar och analyser som Totalförvarsanalys presenterat under det aktuella året. Den samlade redo-

²⁷ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁸ SOU 2018:79, s. 219.

²⁹ Ibid.

visning som Totalförvarsanalys ska göra av måluppfyllelsen bedömer utredningen i stället lämpligen följer de cykler som finns i regeringens arbete med långsiktig inriktning för totalförsvaret, dvs. inför försvarsbeslutsperioderna. Det innebär att en beskrivning av utvecklingen mot målen kan förväntas under en pågående försvarsbeslutsperiod.

Utredningen noterar att regeringen i Budgetpropositionen för 2021, i enlighet med försvarsutskottets begäran, lämnat en särskild redogörelse för utvecklingen av totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret under försvarsbeslutsperioden 2016–2020.³⁰ Det kan därmed tänkas att en samlad redovisning av måluppfyllelse även kommer vara efterfrågad som ett underlag för bokslut *efter* en avslutad försvarsbeslutsperiod. Således kan det finnas behov av att Totalförvarsanalys redovisar utvecklingen mot målen både under pågående försvarsbeslutsperiod samt när en försvarsbeslutsperiod fullbordats. För att Totalförvarsanalys redovisning av måluppfyllelse ska vara anpassad till övriga processer för inriktning och uppföljning av totalförsvaret bedömer utredningen att regeringen i myndighetens regleringsbrev eller i särskilt uppdrag kommer att behöva ange tidpunkter för när redovisningen ska lämnas. Utredningen föreslår därför inte att någon bestämd redovisningstidpunkt ska anges i myndighetens instruktion.

Som utredningen resonerat om i avsnitt 8.3.2 är försvarsunderrättelseverksamhet, Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelseverksamhet och underrättelseverksamhet vid Säkerhetspolisen undantaget myndighetens utvärderingsmandat. Detsamma gäller frågor som rör regeringens och Regeringskansliets planering för och roll i operativ verksamhet under höjd beredskap. Det innebär att Totalförvarsanalys bedömning av måluppfyllelsen i dessa delar inte kommer att vara oberoende utan behöva ske genom att Regeringskansliet, liksom försvarsunderrättelseverksamheterna, Försvarsmaktens säkerhetsunderrättelseverksamhet och underrättelseverksamhet vid Säkerhetspolisen, bidrar med bedömningen avseende sin förmåga.

³⁰ Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 6 Bilaga, s. 107.

8.3.4 Utvärdering av satsningar och reformer inom totalförsvaret

Förslag: Myndigheten ska analysera och utvärdera samlade effekter av beslutade statliga insatser inom totalförsvaret.

Myndigheten ska också analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret.

Centralt är att undersöka effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet

Redan i utredningens direktiv uttalas att uppföljning och utvärderingar av verksamheten inom totalförsvaret ska inkludera en bedömning av effekter och kostnadseffektivitet.

För att regeringen ska kunna bedöma om politiken får genomslag behöver regeringen svar på frågan om verksamhetsinriktningar och reformer ger avsedda effekter. Det är kunskap som regeringen behöver både för sin uppgift att styra och för sin uppgift att till riksdagen redovisa effekter av statens verksamhet. Analys- och utvärderingsutredningen redovisade att samtliga sju sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter uppgett att de gör analyser och utvärderingar inriktade på effekter.³¹

I sitt betänkande med anledning av Budgetpropositionen för 2021 underströk försvarsutskottet vikten av att kunna bedöma hur utvecklingen ser ut på olika områden i förhållande till de mål som beslutas av riksdagen. Utskottet noterade samtidigt utmaningen i att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i och med att målen för det militära försvaret och det civila försvaret, med sina grundläggande uppgifter att försvara sig mot ett väpnat angrepp, hittills inte har prövats.³²

Att bedöma effekter av offentlig verksamhet är i regel en utmanande uppgift, inte minst på grund av svårigheterna att isolera åtgärder från de omgivande faktorer som kan ha påverkat utfallet. De många sambanden och beroenden mellan verksamheter inom totalförsvaret gör uppgiften synnerligen komplex men är likväl något som den nya

³¹ SOU 2018:79, s. 86 och s. 108.

³² Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU1, s. 14.

myndigheten behöver ta sig an med de vetenskapliga utvärderingsmetoder som står till buds.

Budgetlagens krav om att det ska eftersträvas hög effektivitet och med god hushållning i genomförandet av statens verksamhet är en grundbult för regeringens styrning och uppföljning.³³ Regeringen har också i samband med aviseringen om en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret uttalat att det är viktigt att säkerställa att offentliga medel används effektivt.³⁴ För att göra detta behöver regeringen analyser och utvärderingar för att kunna följa att det är rätt saker som görs på rätt sätt i den statliga verksamheten (dvs. att insatserna är effektiva) och att inte mer resurser än nödvändigt används (dvs. att insatserna är kostnadseffektiva). Utredningen föreslår att Totalförvarsanalys ska analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret. Detta kommer bl.a. ställa krav på myndigheten att följa upp vilka resurser som används för att åstadkomma förmågor i totalförsvaret samt att myndigheten utvecklar metoder för att värdera den samhällsekonomiska effektiviteten av insatserna.

Utredningens förslag avseende en uppgift för Totalförvarsanalys att analysera och utvärdera effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet överensstämmer i stort med Analys- och utvärderingsutredningens förslag. När Totalförvarsanalys ska arbeta med dessa uppgifter ska det göras med perspektivet att insatserna utgör delar i totalförsvarets samlade funktionssätt.

8.3.5 Policyanalys och framåtblickande rekommendationer

Förslag: Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen i policyanalys och med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning.

Analys- och utvärderingsutredningen redovisade att flertalet av analys och utvärderingsmyndigheterna har framåtriktade ansatser och har i uppgift att på olika sätt bistå med underlag som syftar till att kunna utveckla politiken. De bidrar med analyser och bedöm-

³³ 3 § budgetlagen (2011:203).

³⁴ Prop. 2020/21:30, s. 98.

ningar som kan ge underlag till att justera politiken och till omprövning. I likhet med vad Analys- och utvärderingsutredningen noterat, har det i de kontakter som denna utredning haft med de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna framkommit att de ser att det finns problem om deras myndighet skulle ta fram allt för konkreta förslag eller rekommendationer till regeringen. Skälet till detta är att om regeringen sedan fattar beslut i enlighet med myndighetens rekommendationer kan det vara svårt för myndigheten att med bibehållet oberoende utvärdera detta beslut. Analys- och utvärderingsutredningen delade inte denna bedömning och ansåg att det är regeringen som själv väljer om den vill använda de förslag och slutsatser som en myndighet för fram, eller hitta en annan lösning.³⁵

Utredningen instämmer i huvudsak i Analys- och utvärderingsutredningens slutsats om att det bör ingå i en analys- och utvärderingsmyndighets uppdrag att beskriva ett problem, förklara orsaksambanden bakom problemet och komma med rekommendationer. Flera av de aktörer utredningen intervjuat påtalar att ett framåtblickande uppdrag är viktigt för att myndigheternas analyser och utvärderingar ska vara relevanta och efterfrågade. Utredningen anser att det även är en effektiv användning av resurser att kunskap från analyser och utvärderingar omhändertas i framåtblickande rekommendationer som kan utgöra underlag för regeringens styrnings- och policyarbete. Totalförsvarsanalys kommer att ha förutsättningar att bidra till lärandet och utvecklingen genom att peka på åtgärdsområden för en utvecklad styrning, ett effektivare genomförande och en tydligare redovisning av statliga insatser. Dessa förutsättningar grundläggs bl.a. genom Totalförsvarsanalys genomgång av myndigheternas förmågebedömningar och genom den inblick i totalförsvaret som myndigheten kommer att få genom enskilda utvärderingar. Vidare kommer de insikter som myndigheten får genom att undersöka totalförsvarets samlade funktionssätt och balansen mellan sammankopplade verksamheter bidra till myndighetens förmåga att bidra med rekommendationer.

I linje med Analys- och utvärderingsutredningens resonemang anser denna utredning att det är viktigt för Totalförsvarsanalys trovärdighet att policyrekommendationerna inte drivs längre än vad analyserna och utvärderingarna ger empiriskt stöd för. Utredningen anser att det finns en angelägen balansfråga när det gäller att möta

³⁵ SOU 2018:79, s. 162.

behovet av användbara rekommendationer och förutsättningar för myndigheten att ha lämplig distans till ställningstaganden och genomförande. Detta gör att utredningen föreslår ett förtydligande i Totalförsvarsanalys instruktion i förhållande till den formulering som Analys- och utvärderingsutredningen föreslog. Utredningen menar att det ska förtydligas att myndighetens rekommendationer snarare bör bestå av flera konsekvensbeskrivna handlingsalternativ än ett enskilt konkret förordat förslag på en lösning. Utredningen menar att rekommendationer så långt som möjligt ska belysa olika handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning. Handlingsalternativ handlar i detta fall dock inte om att ta fram lösningsförslag av det slag som myndigheterna inom totalförsvaret utarbetar för att genomföra sina enskilda uppgifter. Det är alltså inte fråga om en alternativ planering, eller överprövning, i konkurrens med den planering som görs i de olika verksamheter som har till uppgift att förverkliga politikens inriktning. Totalförsvarsanalys bidrag är i stället att peka på handlingsalternativ som kan leda till att styrningen av totalförsvarssystemet optimeras inom ramen för de angivna målen, ekonomiska resurser och andra givna förutsättningar. Det kan exempelvis handla om handlingsalternativ som syftar till att ge en ändamålsenlig nivå i kravställningen på verksamheter, för ökad tydlighet i ansvar och befogenheter, eller för att förhindra att olika satsningar och prioriteringar skapar obalanser för totalförsvarets funktion.

8.3.6 Utgångspunkt i statliga myndigheters uppföljning och underlag

Förslag: Totalförsvarsanalys ska göra uppföljning, analys och utvärdering med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret.

Bedömning: Totalförsvarsanalys ska dock inte vara förhindrad att, när myndigheten så anser är nödvändigt, inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter.

Utredningens direktiv anger bl.a. att utredningen ska föreslå väl avgränsade och tydliga uppgifter, att den nya myndigheten inte ska ansvara för den uppföljning och utvärdering som ansvariga aktörer gör i sin egen verksamhetsutveckling, samt att befintlig uppföljning och utvärdering inte ska dupliceras. Utredningen har i föregående avsnitt beskrivit Totalförsvarsanalys föreslagna uppgifter. Frågan är då vilket underlag som Totalförsvarsanalys ska utgå ifrån och därmed behöver ha tillgång till för att utföra sitt uppdrag.

Det är ett mycket brett sakområde som den nya myndigheten kan göra analyser och utvärderingar inom. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar samt samband och beroenden mellan de två delarna. Det militära försvaret består av ett antal statliga myndigheter, inklusive Försvarmakten som har till uppgift att upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Det militära försvaret är även beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar, såsom hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av olika slags förnödenheter. Även den civila verksamheten i totalförsvaret är komplex eftersom den inte utgörs av en enskild organisation, utan verksamheten bedrivs av bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund.

Totalförsvaret är dock i första hand statens ansvar. Det är staten som genom sina myndigheter, både militära och civila, ska se till att totalförsvaret fungerar. Myndigheterna är sedan ansvariga för den totalförsvarsverksamhet som bedrivs inom deras respektive verksamhetsområden. Inom sitt område har respektive myndighet ansvar för att planlägga och samordna sin egen verksamhet men också kommuners, regioners, näringslivets, frivilligorganisationernas, arbetsmarknadsorganisationernas och trossamfundens verksamhet i de avseenden dessa är centrala för och bidrar till totalförsvaret.

Som framgår av kapitel 5 och 6 har de statliga myndigheterna, och då framförallt de så kallade bevakningsansvariga myndigheterna, därför en särställning i det civila försvaret. Utredningen har i avsnitt 8.3.1 föreslagit att Totalförsvarsanalys ska ha till uppgift att med ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt, dvs. ur ett systemperspektiv, följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret. En sådan betoning av ett systemperspektiv i kärnuppdraget för en ny analys- och utvärderingsmyndighet innebär att myndigheten kommer att ha behov av de underlag som statliga myndigheter

sammanställer inom sina ansvarsområden. Av kapitel 6 framgår att enligt nuvarande reglering lämnar kommuner, regioner och näringsliv uppgifter av betydelse för totalförsvaret till olika statliga myndigheter som de statliga myndigheterna sedan sammanställer. Denna grundinformation utgörs av en stor mängd information från ett stort antal aktörer. Det kan härvid noteras att enbart kommuner och regioner utgör ett stort antal aktörer eftersom Sverige är indelat i 21 regioner och 290 kommuner. Det skulle därför vara såväl ineffektivt som mycket resurskrävande för en myndighet av Totalförvarsanalys storlek att hämta in dessa uppgifter direkt från de aktörer som inte är statliga myndigheter. Dessutom skulle det innebära merarbete för de rapporterande aktörerna vilket även det skulle bli ineffektivt. Utredningen har i sina kontakter med aktörer inom totalförsvaret uppfattat att redan dagens rapporteringskrav tar mycket tid och resurser från de rapporteringsskyldiga aktörerna.

Det är därför de statliga myndigheternas underlag och uppgifter som Totalförvarsanalys huvudsakligen ska utgå från. Utredningen föreslår därför att det i instruktionen anges att Totalförvarsanalys ska göra sin uppföljning, analys och utvärdering *med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret*. Eftersom Totalförvarsanalys ska göra en oberoende utvärdering av verksamheten inom totalförsvaret kan myndigheten dock inte enbart vara hänvisad till att utgå ifrån andra statliga myndigheters underlag och bedömningar. Totalförvarsanalys kan också behöva kunna utgå från den grundinformation som de statliga myndigheterna samlat in. Totalförvarsanalys kan därför inte vara förhindrad att, när myndigheten så anser är nödvändigt, inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter. Totalförvarsanalys ska dock endast göra detta om det finns någon särskild anledning som påkallar det. En sådan anledning kan vara att det är oklart vad en statlig myndighet har grundat sina uppgifter på och att Totalförvarsanalys efter kontakt med den statliga myndigheten inte fått någon klarhet i frågan. En annan anledning kan vara att det finns behov av att underbygga en utvärdering med en aspekt som inte berörs i myndigheternas underlag. Utredningen ser dock inte att Totalförvarsanalys kommer att behöva inhämta sådan grundinformation i någon större utsträckning.

De underlag och den uppföljning från statliga myndigheter som Totalförvarsanalys ska utgå ifrån kan vara dels grunddata från myn-

dighetens verksamhetssystem, dels dokument, sammanställningar och produkter som upprättats av myndigheten, som exempelvis myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, ekonomisk redovisning, analyser inför budgetunderlag, krigsförbandsvärdering, utvecklingsplaner, förmågebedömningar och materielanskaffningsplaner. Även den uppföljning, utvärdering och bedömning som avser civilt försvar som MSB ska göra enligt 10 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan utgöra ett sådant underlag, se avsnitt 8.3.8.

Eftersom Totalförsvarsanalys ska göra sin uppföljning, analys och utvärdering med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag föreslår utredningen en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter gentemot Totalförsvarsanalys, se avsnitt 8.5.1. För de fall Totalförsvarsanalys anser att det finns behov av att även inhämta kompletterande information från andra aktörer än statliga myndigheter föreslår utredningen att Totalförsvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl., se avsnitt 8.5.3. När det gäller inhämtade av grundinformation från kommuner och regioner, se avsnitt 8.5.2.

8.3.7 Utveckling av analys- och utvärderingsmetoder

Förslag: Myndigheten ska utveckla analys- och utvärderingsmetoder inom sitt verksamhetsområde.

I samband med att Analys- och utvärderingsutredningen föreslog att de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna skulle ha som uppgift att analysera och utvärdera effekter och ta fram underlag för policyutveckling föreslogs också att myndigheterna i sitt arbete behöver utveckla sina analys- och utvärderingsmetoder kontinuerligt och att detta skulle anges i myndigheternas instruktioner.³⁶

Utredningen konstaterar att Kulturanalys och Tillväxtanalys har detta som uppgift i sina instruktioner. Enligt utredningens bedömning framstår detta som en naturlig uppgift för en analys- och utvärderingsmyndighet att ha. Utredningen föreslår därför att uppgiften

³⁶ SOU 2018:79, s. 171 f.

förs in i Totalförvarsanalys instruktion. Utredningen återkommer till detta även i avsnitt 8.4 där utredningen utvecklar hur denna metodutveckling, utöver den egna myndigheten, kan komma även andra till del.

8.3.8 Konsekvenser för andra myndigheters uppdrag

Förslag: I förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anges att MSB såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå ska följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Det ska här även anges att den uppföljning, utvärdering och bedömning som avser civilt försvar på begäran av Totalförvarsanalys ska lämnas som underlag till Totalförvarsanalys.

Bedömning: Det är inte nödvändigt att göra några författningsändringar för att avgränsa Totalförvarsanalys uppdrag gentemot de instruktionsenliga uppgifterna för Försvarsmakten, FOI, Försvarshögskolan, Socialstyrelsen, Statskontoret, ESV eller andra analys- och utvärderingsmyndigheter.

Inledning

Av direktivet framgår att redan befintliga system för uppföljning och utvärdering inte ska dupliceras. Som utredningen bedömt i avsnitt 8.1 utgör inte Totalförvarsanalys föreslagna uppgifter någon duplicering eftersom den nya myndigheten ska utföra sitt uppdrag med en oberoende roll och med ett fokus på totalförsvaret som helhet. För att säkerställa att Totalförvarsanalys blir ett komplement till övriga aktörer inom totalförsvaret behöver det dock övervägas om det finns behov av att justera eller precisera uppdrag och uppgifter hos vissa myndigheter inom totalförsvaret.

Som utredningen konstaterat i avsnitt 8.3.1 påverkar inte Totalförvarsanalys uppgifter den uppföljning eller utvärdering av den egna verksamheten som enligt myndighetsförordningen ska göras av alla myndigheter för att kunna leva upp till kraven om att fortlöpande utveckla sin verksamhet och se till att verksamheten bedrivs effektivt

och enligt gällande rätt. Nedan redovisar utredningen sin bedömning av denna fråga i övrigt.

Försvarmakten

Utredningen gör bedömningen att Totalförsvarsanalys uppdrag inte kommer att påverka Försvarmaktens instruktionsenliga uppdrag. Något uppdrag motsvarande det som MSB har i 10 § i sin instruktion, se mer om detta nedan, finns inte i Försvarmaktens instruktion. Någon justering av Försvarmaktens instruktion är därför inte nödvändig.

Som nämnts i avsnitt 6.3.2 har Försvarmakten i uppdrag att gemensamt med MSB redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Bedömningen ska göras utifrån målet för totalförsvaret och redovisas till Regeringskansliet i oktober 2023. Totalförsvarsanalys ska inrättas senast den 1 januari 2023. Det kommer därför under delar av 2023 att finnas ett visst överlappande uppdrag mellan Totalförsvarsanalys och detta regeringsuppdrag. Med hänsyn till att Totalförsvarsanalys kommer att vara under en uppbyggnadsfas och därmed inte nått full kapacitet, se mer om utredningens överväganden i denna del i kapitel 13, kommer detta inte att utgöra någon överlappning av uppdragen i praktiken. Någon justering av detta regeringsuppdrag bedöms därför inte behövas till följd av inrättandet av Totalförsvarsanalys. Om regeringen avser att i framtiden ge motsvarande uppdrag gör utredningen bedömningen att regeringen bör överväga att ge detta till Totalförsvarsanalys.

Tillsammans med MSB har Försvarmakten även i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Försvarmakten och MSB redovisade i augusti 2021 en handlingsplan för hur myndigheterna avser göra detta. Inom ramen för handlingsplanen för en sammanhängande planering för totalförsvaret redovisar Försvarmakten och MSB etableringen av en process som syftar till att följa upp genomförd verksamhet och befintlig förmåga inom totalförsvaret, samt till att samordna behov av åtgärder för att nå uppsatta mål.³⁷ Detta är ett exempel på sådant underlag som utredningen nämnt i avsnitt 8.3.6

³⁷ Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, 2021-08-27, FM2021-17683:2 och MSB2020-16261-3.

att Totalförvarsanalys kan ha som utgångspunkt för sin uppföljning, analys och utvärdering. Någon justering av detta regeringsuppdrag bedöms därför inte behövas på grund av inrättandet av Totalförvarsanalys.

MSB

MSB ska enligt 10 § i sin instruktion både områdesvis och på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.³⁸ MSB har också enligt 2 § i instruktionen i uppdrag att i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB ska tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas, både för civilt försvar och inom krisberedskap. MSB ska även värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

Utredningen anser inte att dessa uppgifter ska föras över från MSB till Totalförvarsanalys. Skälet till detta är att MSB genom dessa löpande uppgifter får underlag för sitt arbete med att samordna och planera civilt försvar och krisberedskap. Regeringen har betonat att krisberedskapen och det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande och att utvecklingen av det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på de strukturer och processer som används inom krisberedskapen.³⁹

Utredningen anser således att uppgiften att bedriva det löpande arbete som MSB gör enligt 2 och 10 §§ i instruktionen inte ska överföras till Totalförvarsanalys. Resultaten av dessa uppgifter är i stället att betrakta som exempel på sådana underlag som utredningen i avsnitt 8.3.6 nämnt att Totalförvarsanalys kan ha som utgångspunkt för sin uppföljning, analys och utvärdering. För att det inte ska råda någon tvekan om att Totalförvarsanalys uppdrag inte innebär någon duplicering av MSB:s uppdrag i denna del bör det dock förtydligas i MSB:s instruktion att den uppföljning, utvärdering och bedömning som avser civilt försvar som MSB gör enligt 10 § i sin instruktion på

³⁸ 10 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁹ Prop. 2020/21:30, s. 127.

begäran av Totalförvarsanalys ska lämnas som underlag till Totalförvarsanalys.

Enligt MSB:s regleringsbrev ska MSB varje år till regeringen redovisa goda exempel och en samlad bedömning av resultatet av de åtgärder som berörda myndigheter, kommuner, regioner, frivilliga försvarsorganisationer och forskningsutförare har vidtagit med hjälp av finansiering från anslag 2:4 Krisberedskap. Med hänsyn till att en sådan samlad bedömning utgör ett viktigt underlag för Totalförvarsanalys uppdrag bedömer utredningen att det i styrningen av MSB från och med 2023 bör anges att den samlade bedömningen även ska redovisas till Totalförvarsanalys. Detsamma gäller det uppdrag som framgår av regleringsbrevet för 2021, dvs. att MSB, enligt ett pågående uppdrag (Ju2019/04183), ska redovisa särskilt allvarliga hot, risker och sårbarheter, utvecklingsmönster samt vidtagna och planerade åtgärder till regeringen (den nationella risk- och förmågebedömningen, NRFB).

Enligt ett regeringsuppdrag ska MSB, som utredningen redogjort för i avsnitt 6.3.3, från och med februari 2022 årligen redovisa en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. Med hänsyn till att en sådan samlad bedömning utgör ett viktigt underlag för Totalförvarsanalys uppdrag bedömer utredningen att detta uppdrag bör justeras så att bedömningen från och med 2023 även redovisas till Totalförvarsanalys. Av samma skäl som anförts ovan beträffande uppgiften i 10 § i MSB:s instruktion bör detta uppdrag inte föras över till Totalförvarsanalys.

När det gäller andra uppgifter som kan komma att ges till MSB i framtiden ankommer det på regeringen och Regeringskansliet att vid utformande av kommande regleringsbrev och regeringsuppdrag säkerställa att MSB inte får några uppgifter av överlappande karaktär gentemot Totalförvarsanalys uppdrag.

FOI

FOI har enligt instruktionen till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknik-

utveckling samt utredningsarbete.⁴⁰ Utredningen konstaterar att det utredningsarbete som FOI utför inom försvarsekonomi och materieförsörjning potentiellt kan överlappa det Totalförsvarsanalys kan komma att arbeta med. Frågan är då om Totalförsvarsanalys uppdrag kommer att påverka det utredningsarbete som FOI ska bedriva för totalförsvaret enligt instruktionen och om FOI:s uppdrag i instruktionen därför ska justeras.

Utredningen noterar att FOI har en vid instruktionsenlig uppgift att bedriva utredningsarbete för totalförsvaret och att detta skulle kunna uppfattas som överlappande i förhållande till Totalförsvarsanalys uppgifter. Inledningsvis kan konstateras att FOI i huvudsak är uppdragsstyrt och får ta ut avgifter för sin verksamhet. FOI får således uppdrag även från andra uppdragsgivare än regeringen och Regeringskansliet. Det är därför inte lämpligt att göra någon ändring i instruktionen eftersom utredningsarbete för andra uppdragsgivare än regeringen och Regeringskansliet inte är en uppgift som kommer att bedrivas av Totalförsvarsanalys. Även det utredningsarbete som beställs av regeringen från FOI, bl.a. analyser och uppföljning inom försvarsekonomi och materieförsörjning, inriktas enligt regleringsbrev till FOI närmare av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Det ankommer därför på regeringen och Regeringskansliet att vid utformande av kommande regleringsbrev och regeringsuppdrag se till att FOI inte får uppgifter av överlappande karaktär gentemot Totalförsvarsanalys uppdrag. Utredningen gör därför bedömningen att den eventuella överlappning som kan komma att uppstå mellan FOI:s och Totalförsvarsanalys uppdrag är försumbar. De uppdrag FOI arbetat med har vanligtvis inte heller varit av det utvärderande slag som kan komma att tas fram av Totalförsvarsanalys. Utredningen gör därför bedömningen att Totalförsvarsanalys uppgifter inte kommer att påverka FOI:s instruktionsenliga uppdrag. Någon justering av FOI:s instruktion är därför inte nödvändig.

⁴⁰ 1 § förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

Försvarshögskolan

Utredningen gör bedömningen att Totalförvarsanalys uppdrag inte kommer att påverka Försvarshögskolans instruktionsenliga uppdrag. Någon justering av Försvarshögskolans instruktion är därför inte nödvändig.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ska enligt sin instruktion medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Socialstyrelsen ska även samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.⁴¹

Socialstyrelsen har sedan mars 2021 också i uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar. Utgångspunkt i arbetet ska vara propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) och delbetänkandet *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23). En redovisning av uppföljningen och utvärderingen av överenskommelsen mellan staten och SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) årligen, senast den 1 oktober, under perioden 2022–2025. En slutredovisning avseende uppföljningen och utvärderingen av överenskommelsen ska inkomma senast den 1 mars 2026. Övriga delar ska delredovisas vid olika tidpunkter under hösten 2021 och 2022.⁴²

Utredningen gör bedömningen att Totalförvarsanalys uppdrag inte kommer att påverka Socialstyrelsens instruktionsenliga uppdrag. När det gäller det regeringsuppdrag som Socialstyrelsen fått påverkas inte detta av Totalförvarsanalys uppdrag utan detta får anses vara ett sådant underlag som Totalförvarsanalys får utgå från i sitt arbete. Totalförvarsanalys roll och uppgift blir därmed även gäl-

⁴¹ 9 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁴² Uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar, regeringsbeslut 2021-03-24, S2021/02921 (delvis).

lande detta underlag att lägga ett totalförsvarsperspektiv på underlaget. Uppdraget bör justeras så att bedömningen från och med 2023 även redovisas till Totalförsvarsanalys.

Andra analys- och utvärderingsmyndigheter

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört ett antal utvärderingar med beröring på verksamhet inom totalförsvaret, se avsnitt 6.2.4. ESV har biträtt utredningar inom försvarsområdet med ekonomiska analyser. ESV har också bistått Statskontoret i ett regeringsuppdrag att analysera och bedöma om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen. ESV har även haft ett särskilt uppdrag att lämna stöd till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket avseende ekonomisk styrning. ESV:s och Statskontorets instruktioner innehåller dock inga uppdrag specifikt inriktade på Totalförsvarsområdet. Analyser av ESV och Statskontoret som är inriktade på totalförsvaret sker efter enskilda regeringsuppdrag. Utredningen gör därför bedömningen att det genom inrättandet av Totalförsvarsanalys inte kommer att uppstå någon duplicering av redan befintliga system för uppföljning och utvärdering

När de gäller de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna som utredningen redogjort för i kapitel 3 har de likande uppdrag som Totalförsvarsanalys men i mer avgränsade sakområden och sektorer i samhället. Deras uppdrag påverkas därför inte av Totalförsvarsanalys tillkomst. Det är härvid dock viktigt att beakta att eftersom totalförsvaret utgörs av alla sektorer i samhället finns det myndigheter (i synnerhet de bevakningsansvariga) vars verksamhet kommer att bli utvärderad både av Totalförsvarsanalys och någon annan sektorsanknuten analys- och utvärderingsmyndighet. Utvärderingarna kommer dock att ske ur olika perspektiv. Det är samtidigt viktigt att Totalförsvarsanalys vid sin utvärdering, när behov finns, samverkar med aktuell analys- och utvärderingsmyndighet.

8.3.9 Möjliga uppgifter vid en uppskalning av verksamheten

Bedömning: Vid en uppskalning av Totalförsvarsanalys verksamhet kan det övervägas om myndigheten i instruktionen ska ges uttalade uppgifter att:

- på regeringens uppdrag bistå med att närmare analysera och utvärdera kvaliteten på de myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, investeringar och särskilda satsningar,
- så långt det är möjligt med hänsyn till sekretess och säkerhetsskyddsaspekter, sammanställa och tillgängliggöra väsentliga uppgifter om totalförsvaret och dess utveckling över tid.

Möjligheten att vid en uppskalning inkludera en eller båda uppgifterna är avhängig nivån på de resurser som tilldelas Totalförsvarsanalys (se kapitel 12).

Inledning

Utredningen har enligt direktivet även i uppdrag att beskriva kostnader som är förknippade med en uppskalning av den nya myndighetens verksamheten. Detta beskrivs i kapitel 12. En uppskalning av verksamheten kan göras genom att öka kapaciteten att genomföra de uppgifter som utredningen föreslår att Totalförsvarsanalys ska ha. En uppskalning skulle därmed kunna resultera i att fler eller mer komplexa frågor kan utredas och/eller att ett ökat djup och höjd kvalitet kan uppnås på Totalförsvarsanalys produkter. En uppskalning av verksamheten skulle alternativt kunna ske genom att myndigheten får fler specificerade uppgifter i instruktionen.

I detta avsnitt redogör utredningen för ett par sådana specificerade uppgifter som oberoende av varandra skulle kunna övervägas som tillägg i myndighetens instruktion beroende på vilka resurser som tilldelas myndigheten.

Kvalitetsbedömningar - ett möjligt mervärde vid en utökad uppgift

Erfarenhetsåterföring är angelägen för att regeringen ska kunna fatta välgrundade beslut om nya reformer, pågående inriktning och fortsatta satsningar. Om en oberoende kvalitetsbedömning görs av de underlag som myndigheter utarbetat och som legat till grund för beslut om reformer och investeringar har detta förutsättningar att stärka tilltron till att staten hushållar med skattemedel, men även till legitimiteten för beslut som grundas på underlag som i stor utsträckning omgärdas av sekretess. Utredningen bedömer att Totalförvarsanalys, som ska ha ett övergripande fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt, skulle vara väl lämpad att bistå regeringen med att analysera och utvärdera kvaliteten på de myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, särskilda satsningar och investeringar. Utredningen bedömer därför att detta skulle kunna vara en lämplig uppgift för Totalförvarsanalys. Av resursskäl och för att så långt som möjligt fokusera myndighetens uppgifter har utredningen valt att inte föreslå att kvalitetsbedömningar av underlag ska ingå i myndighetens uppdrag vid en lägstanivå på verksamheten. Utredningens bedömning är dock att det kan övervägas att lägga till detta som uppgift i Totalförvarsanalys instruktion vid en eventuell uppskalning av verksamheten. Se vidare även i kapitel 12. Vid ett införande av uppgiften i myndighetens instruktion skulle den kunna läggas som ytterligare en punkt i 2 § med följande lydelse: *på regeringens uppdrag bistå med att närmare analysera och utvärdera kvaliteten på myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, investeringar och särskilda satsningar.*

Analys- och utvärderingsutredningen framförde att det bör vara en beslutad princip att större reformer och investeringar bör utvärderas, men lämnade inga förslag till skrivningar i instruktion för analys- och utvärderingsmyndigheterna.⁴³ Att göra kvalitetsbedömningar av beslutsunderlag har samtidigt inte varit en typisk uppgift för analys- och utvärderingsmyndigheter. Av övriga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter är det endast Trafikanalys som har liknande uppdrag. Trafikanalys har till uppdrag att bidra med kunskap till regeringen inför beslut om infrastrukturinvesteringar.

Utredningen bedömer att uppgiften att med ett övergripande totalförsvarsperspektiv bistå regeringen med kvalitetsbedömningar

⁴³ SOU 2018:79, s. 212.

bidrar till att tillförsäkra att beslutsunderlag metodmässigt håller hög kvalitet beträffande kostnadsbedömningar, att de belyser alternativ till de investeringar och reformer som ingår i beslutsunderlagen och att de innehåller en tillfredställande bedömning av konsekvenser. Utredningen har ovan föreslagit att myndigheten ska analysera och utvärdera effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet i statliga insatser inom totalförsvaret. Genom att mer specifikt och systematiskt följa upp underlagen som legat till grund för kritiska reformer och investeringar kan lärdomar dras rörande träffsäkerheten i planering och riskhantering. Därmed kan regeringen uppmärksammas på frågor som kan behöva tas om hand mer genomgående och generellt i regeringens beställningar av beslutsunderlag och i uppföljning av verksamheter. Tanken är inte att Totalförsvarsanalys ska överpröva en annan myndighets strategiska bedömning och prioritering i beslutsunderlag för reformer eller investeringar. Det handlar i stället om att med totalförsvarets samlade funktionssätt som perspektiv göra kvalitetsbedömningar som kan bidra till lärdomar om beslutsunderlagens förutsättningar, ändamålsenlighet, allsidighet och tillförlitlighet.

För att kunna identifiera principiella metodfrågor och möjligheter att göra systematiska kvalitetsförbättringar bör bedömningarna så långt som möjligt genomföras som en genomgång av ett flertal underlag i stället för att vara uttalanden om enskilda underlag. Regeringen kan i regleringsbrev eller i särskilt regeringsbeslut ge närmare anvisningar om vilka beslutsunderlag som bör prioriteras för kvalitetsbedömning. Urvalet av objekt kan motiveras av att objektet rör väsentliga belopp och/eller innebär betydande risker. Det centrala är dock att insatsen är av väsentlig betydelse för utvecklingen inom totalförsvaret. Det kan således även finnas beloppsmässigt små investeringar eller åtgärder som kan vara systemkritiska och av strategisk karaktär och därför vara av väsentlig betydelse för utvecklingen inom totalförsvaret. Även sådana åtgärder kan ingå i analyserna.

Sammanställning av väsentliga uppgifter

Analys- och utvärderingsutredningen konstaterade att fyra av sju befintliga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter har ett officiellt statistikansvar. Antalet myndigheter stiger till sex om

man räknar in olika former av annan statistik- eller datainsamling. Samma utredning ansåg att ett statistikansvar i vissa fall kan vara en viktig förutsättning för att analys- och utvärderingsverksamheten ska fungera ändamålsenligt och att det underlättar uppgiften att analysera i vilken utsträckning riksdagens och regeringens övergripande mål uppnås.⁴⁴ Utredningen delar denna syn.

En uppgift att hålla viss statistik kan vara betydelsefull som en grund för den analys- och utvärderingsverksamhet som ska bedrivas. Flera analys- och utvärderingsmyndigheter som utredningen talat med framhåller tillgången till och arbetet med statistik eller databanker som värdefulla för utvärderingsverksamheten. Beroende på hur en statistikuppgift utformas kan den samtidigt bli resurskrävande.

Eftersom totalförsvaret omfattar samhällets alla aktörer finns en stor mängd och bredd i den information och data som kan vara relevant ur ett totalförsvarsperspektiv. Utredningen noterar samtidigt att den statistik som används i regeringens redovisning av utvecklingen för totalförsvaret, det militära och det civila militära försvaret i samband med budgetpropositionerna varierar mellan olika områden. I den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret.⁴⁵ Även om statistik i form av indikatorer endast utgör delar av den datamängd som existerar och som behövs för att kunna följa utvecklingen på ett område, pekar det på ett visst behov av att identifiera och sammanställa uppgifter som på en övergripande nivå beskriver utvecklingen över tid. En betraktelse som kan göras i sammanhanget är att en redovisning av utvecklingen av militära och civila försvarets verksamhet i termer av ekonomiska resurser inte finns lättillgänglig.

I utredningsdirektivet anges att den nya myndigheten även ska följa upp verksamhet inom totalförsvaret. Utredningen bedömer att uppföljning och datainsamling är en integrerad del i metoderna för det analys- och utvärderingsarbete som myndigheten föreslås genomföra, inte minst inom ramen för måluppföljningen. Denna uppföljning kräver inte någon särskild uppgift i myndighetens instruktion. Det är en annan sak om myndigheten ska ha en mer uttalad uppgift att för intressenter utanför myndigheten löpande sammanställa och

⁴⁴ SOU 2018:79, s. 88 och s. 177.

⁴⁵ Prop. 2020/21:30, s. 96.

tillgängliggöra statistik eller väsentliga uppgifter om totalförsvaret och dess utveckling över tid. Utredningen bedömer att en sådan uppgift ställer andra krav på resurserna vid myndigheten, bl.a. avseende kommunikation. Utredningen har valt att inte föreslå att uppgiften ska ingå i myndighetens uppdrag vid en lägstanivå på verksamheten utan att det kan övervägas vid en eventuell uppskalning av verksamheten. Se vidare även i kapitel 12. Vid ett införande av uppgiften i myndighetens instruktion skulle den kunna läggas som ytterligare en punkt i 2 § med följande lydelse: *så långt det är möjligt med hänsyn till sekretess och säkerhetsskyddsaspekter, sammanställa och tillgängliggöra väsentliga uppgifter om totalförsvaret och dess utveckling över tid.*

Utredningen väljer att i uppgiften inte använda begreppet statistik för att undvika sammanblandning med det officiella statistikansvar som vissa myndigheter har enligt till lagen (2001:99) om den officiella statistiken och i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Utredningen bedömer att underlaget för de väsentliga uppgifter som ska sammanställas kommer kunna inhämtas från berörda myndigheter. Utöver uppgifter om ekonomiska resurser inom det militära och det civila försvaret skulle exempelvis uppgifter om utvecklingen inom totalförsvaret avseende bemanning, materiel, övningsverksamhet m.m. kunna sammanställas och tillgängliggöras. Om uppgiften läggs till Totalförvarsanalys uppdrag blir det en fråga för Totalförvarsanalys att, inom ramen för sitt uppdrag och tillgängliga resurser, bedöma vilka uppgifter som är ändamålsenliga och lämpliga att sammanställa och som kan följas över tid.

8.4 Myndighetens samverkan

Förslag: Myndigheten ska bistå regeringen och samverka med berörda aktörer när det gäller generella kriterier för dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa så långt det är möjligt ska kunna utvärderas.

Myndigheten ska i sin utvärderande verksamhet föra en dialog med de myndigheter som kan komma att beröras av verksamheten.

Något som underlättar möjligheterna att utvärdera verksamhet är att de reformer och åtgärder som beslutas och som påverkar verksamheten så långt som möjligt är utformade på ett sätt som gör att de är utvärderingsbara. I de kontakter som utredningen haft med analys- och utvärderingsmyndigheter framkommer att det är ett återkommande problem att det i utformningen av insatser saknas ett utvärderingsperspektiv. Tillväxtanalys har i sin instruktion en uttalad uppgift att samverka med berörda aktörer när det gäller dokumentation och utformning av insatser i syfte att dessa ska vara möjliga att utvärdera.⁴⁶ Fler analys- och utvärderingsmyndigheter vittnar om att de löpande för den typen av dialog med Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Utredningen bedömer att det är effektivt och ändamålsenligt att den metodkompetens som en analys- och utvärderingsmyndighet besitter nyttjas för att främja utvärderingsbarhet. En möjlig invändning mot detta skulle kunna vara att analys- och utvärderingsmyndigheten, på samma sätt som i diskussionen i avsnitt 8.3.5 om att lämna rekommendationer, skulle bli delaktig i den verksamhet som den är satt att utvärdera. Utöver oberoendefrågan skulle rådgivning om utvärderingsbarhet i enskilda insatser riskera att bli mycket resurskrävande. I likhet med utredningens resonemang i avsnitt 8.3.5 anser utredningen att det inte handlar om delaktighet i utformningen av enskilda åtgärder utan om att på empirisk grund stödja statsförvaltningen med kunskapsunderlag om vad som påverkar möjligheterna att följa upp och utvärdera aspekter såsom effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet. Eftersom målen för totalförsvaret bl.a. handlar om den oprövade förmågan att försvara mot väpnat angrepp, att vara krigsavhållande och att värna samhället, är utvärderingsbarhet inom totalförsvaret en svår uppgift. Mätbarhet blir i detta fall mer komplext, samtidigt som det behöver finnas kriterier för att kunna bedöma om insatserna ger resultat. Utredningen anser därför att behovet att tillvarata utvärderingskompetens kan vara särskilt viktigt på detta område och att Totalförvarsanalys i sin instruktion bör ha en uppgift som syftar till att främja utvärderingsbarhet inom totalförvarsområdet. Uppgiften innebär att myndigheten ska ge metodstöd, inte att vara föreskrivande eller kravställande.

⁴⁶ 15 § förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

För att förtydliga att det inte handlar om att ge råd för utvärderingsbarhet i specifika insatser betonas att det handlar om att dela med sig av kunskap om *generella kriterier* som kan bidra till att göra åtgärder utvärderingsbara. Utredningen bedömer därför att uppgiften kommer ta sig i uttryck som allmänna insatser exempelvis i form av utarbetande av handböcker samt tillhandahållande av informations- och utbildningsinsatser.

8.5 Hur säkerställa behov av tillgång till aktörernas information

8.5.1 Uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter

Förslag: I förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska införas bestämmelser om skyldighet för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket, Försvarets högskola, och de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, att på begäran lämna Totalförsvarsanalys de uppgifter och upplysningar som Totalförsvarsanalys behöver för sitt uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret.

En upplysning om denna bestämmelse ska tas in i Totalförsvarsanalys instruktion.

En grundläggande förutsättning för att Totalförsvarsanalys ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att myndigheten kan ta del av uppgifter från samtliga aktörer inom totalförsvaret. I avsnitt 8.3.6 framgår att även om Totalförsvarsanalys inte ska vara förhindrad att vid behov inhämta kompletterande information från andra aktörer om det finns någon särskild anledning som påkallar det, ska Totalförsvarsanalys vid uppföljning, analys och utvärdering göra detta med utgångspunkt i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret.

Totalförsvarsanalys kommer därför främst att behöva uppgifter från de statliga myndigheter som har uppgifter inom totalförsvaret.

området. Detta är i många fall skyddsvärd information av betydelse för rikets säkerhet. Uppgifterna omfattas därför inte sällan av sekretess, se mer om detta i kapitel 14. Aktörerna har därmed omfattande krav på sig att hantera uppgifterna på ett säkert sätt. De statliga myndigheterna måste därför kunna känna sig trygga med att ge Totalförvarsanalys tillgång till information innehållande säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Flera aktörer har påpekat att det kommer att bli en stor utmaning för den nya myndigheten att utan tydligt mandat få tillgång till det underlag som myndigheten behöver eftersom det rör sig om information om säkerhetskänslig verksamhet. Utredningen anser därför att det behöver göras tydligt att Totalförvarsanalys får ta del av dessa uppgifter. Enligt utredningen är det därför nödvändigt att det i författning tydliggörs att Totalförvarsanalys på begäran har rätt att få de uppgifter som Totalförvarsanalys behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), som är en sektorsanknuten analys- och utvärderingsmyndighet, har i instruktionen inskrivet en upplysning om att det för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till ISF i 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och att det för Skatteverket finns motsvarande bestämmelser i 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.⁴⁷ I de nämnda bestämmelserna anges sedan att respektive myndighet på begäran ska lämna ISF de uppgifter som inspektionen behöver för sin systemtillsyn och effektivitetsgranskning enligt 2 § första stycket 1 och 2 samt 3 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen. Utredningen anser att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet till Totalförvarsanalys bör utformas på motsvarande sätt. En uppgiftsskyldighet av detta slag är viktig för att Totalförvarsanalys ska kunna fullgöra sitt uppdrag, för myndighetens oberoende och för förtroendet för myndigheten.

En uppgiftsskyldighet bryter dessutom eventuell sekretess som kan omfatta de aktuella uppgifterna (se mer om detta i kapitel 14.)

Bestämmelsens syfte är att tillförsäkra Totalförvarsanalys de underlag och den data som myndigheten behöver för att kunna utföra sina

⁴⁷ 2 § andra stycket förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen.

uppgifter. Totalförvarsanalys kan dock inte med stöd av denna bestämmelse begära att myndigheterna ska göra sammanställningar av uppgifter på ett sätt som inte myndigheten redan själva gjort inom ramen för sitt uppdrag inom totalförsvaret.

Utredningen anser att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska införas i förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap. I denna förordning finns i dag under rubriken *Underlag till Försvarsmakten* bestämmelser om vissa statliga myndigheters skyldighet att lämna underlag till Försvarsmakten (7–8 §§). I 7 § anges att Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan ska lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informations-skyldighet till regeringen vid höjd beredskap. I 8 § anges att vid höjd beredskap ska de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.

Ett alternativ hade varit att placera uppgiftsskyldigheten i Totalförvarsanalys instruktion eller i respektive myndighets instruktion. Det kan härvid noteras att det i Försvarsmaktens instruktion anges att Försvarsmakten får ta del av planeringen för höjd beredskap hos de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Detta är emellertid inte en uppgiftsskyldighet av sådan styrka som utredningen anser är nödvändig för att Totalförvarsanalys ska kunna utföra sitt uppdrag. Det är enligt utredningens uppfattning inte heller brukligt att uppgiftsskyldighet införs i en myndighets instruktion. Detta sker vanligen i någon annan författning som har anknytning till myndigheternas verksamhet i något visst avseende. Som ovan nämnts har Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens uppgiftsskyldighet till ISF införts i förordningen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Skatteverkets uppgiftsskyldighet till ISF har införts i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap är en central förordning för totalförvarsmyndigheternas verksamhet inom

totalförsvaret. Utredningen anser därför att det är i den förordningen som uppgiftsskyldigheten ska placeras.

I förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap ska därför under en ny rubrik benämnd ”*Underlag till Totalförvarsanalys*” införas en bestämmelse som anger att Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska lämna Totalförvarsanalys den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Totalförvarsanalys behöver för sitt uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret. För tydlighetens skull bör det, liksom gjorts i ISF:s instruktion, även införas en upplysning om denna bestämmelse i Totalförvarsanalys instruktion.

Eftersom den verksamhet som Försvarsmakten bedriver som innebär försvars- eller säkerhetsunderrättelseverksamhet och den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver är undantagen myndighetens uppdrag enligt den föreslagna instruktionen för Totalförvarsanalys (se avsnitt 8.3.2) kommer uppgiftsskyldigheten inte att omfatta uppgifter som rör denna verksamhet. I den händelse att Totalförvarsanalys ändå skulle få del av sådana uppgifter kommer dessa att omfattas av försvarssekretess, se avsnitt 14.3.

8.5.2 Uppgifter från andra statliga myndigheter samt kommuner och regioner

Bedömning: Totalförvarsanalys kan, när myndigheten så anser är nödvändigt, inhämta kompletterande grundinformation från kommuner och regioner med stöd av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Totalförvarsanalys kan med stöd av denna bestämmelse även inhämta uppgifter från andra statliga myndigheter än de som utredningen föreslår ska anges i 6 a § förslag till förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Av avsnitt 8.3.6 framgår att Totalförvarsanalys vid uppföljning, analys och utvärdering ska göra detta med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret. Det framgår även att utredningen anser att Totalförvarsanalys dock inte ska vara förhindrad att, när myndigheten så anser är nödvändigt, inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter.

När det gäller inhämtade av grundinformation från kommuner och regioner gör utredningen bedömningen att bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL möjliggör detta, även om den är mindre långtgående än den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår för vissa statliga myndigheter enligt avsnitt 8.5.1. Av denna bestämmelse framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Denna föreskrift rörande informations-skyldigheten myndigheter emellan är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter. Det är dessutom så att om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift, så innebär bestämmelsen att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd.⁴⁸ Utredningen gör i avsnitt 14.4 bedömningen att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL är tillämplig på Totalförvarsanalys uppgifter.

Utredningen har i avsnitt 8.5.1 föreslagit en uppgiftsskyldighet för vissa uppräknade myndigheter som har en särskilt framträdande roll inom totalförsvaret. I 4 § förordning om totalförsvaret och höjd beredskap anges emellertid att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Alla statliga myndigheter har alltså en författningsreglerad roll i totalförsvaret. Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL möjliggör, på samma sätt som för kommuner och regioner, ett utlämnande av uppgifter från dessa myndigheter till Totalförvarsanalys.

⁴⁸ *Kommentaren till Offentlighets- och sekretesslagen*, 6 kap 5 § OSL, JUNO, Version 24, Lenberg m.fl.

8.5.3 Uppgifter från näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl.

Förslag: Totalförsvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Totalförsvarsanalys ska därför läggas till i uppräknningen i förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, över vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan.

Som framgår av avsnitt 8.3.6 ska Totalförsvarsanalys vid uppföljning, analys och utvärdering göra detta med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret. Det framgår av samma avsnitt att Totalförsvarsanalys dock inte ska vara förhindrad att vid behov inhämta kompletterande information från andra aktörer om det finns någon särskild anledning som påkallar det. Utredningen ser dock inte att Totalförsvarsanalys kommer att behöva inhämta grundinformation i någon större utsträckning.

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen ska privata aktörer bidra med uppgifter om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering. I förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen finns uppräknat vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan, se mer om detta i avsnitt 5.19. Utredningen anser att även Totalförsvarsanalys bör ha rätt att begära sådana upplysningar och därför finnas med i uppräknningen över vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan.

9 Regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag till myndigheten

Förslag: Myndigheten ska senast den 1 februari varje år till regeringen redovisa en plan med huvudsaklig inriktning för uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten på kort och lång sikt.

Bedömning: Totalförsvarsanalys ska med utgångspunkt i de instruktionsenliga uppgifterna och anvisade resurser planera de uppföljningar, analyser och utvärderingar som myndigheten ska genomföra.

Regeringen har alltid möjlighet att vid behov ge särskilda uppdrag till myndigheten. Möjligheten att lägga särskilda uppdrag bör dock nyttjas restriktivt och omfattningen av särskilda uppdrag bör inte överstiga hälften av myndighetens kapacitet.

Analys- och utvärderingsutredningen konstaterade att hur regeringen styr analys- och utvärderingsmyndigheterna avgör regeringens långsiktiga nytta av myndigheterna. Utredningen menade att om regeringen väljer att detaljstyra myndigheterna så att de endast har tid och möjlighet att verkställa beställningar blir nyttan av myndigheternas insatser främst kortsiktig.¹

Vidare pekade nämnda utredning på att förutsättningarna för regeringen att få mer strategiska och framåtsyftande analyser och utvärderingar minskar om regeringen i omfattande utsträckning ger särskilda uppdrag. Om myndigheten däremot ges utrymme att initiera egna studier nyttjas myndighetens kompetens i högre grad, vilket kan bidra till regeringens mera långsiktiga arbete. Myndigheten får då

¹ SOU 2018:79, s. 181.

möjlighet att utifrån sin samlade kompetens och kännedom om sektorn ta de initiativ den finner är lämpliga. Det kan utveckla myndighetens förmåga, både vad gäller metod- och sakkompetens, samt ökar trovärdigheten. För att öka relevansen är det ändå viktigt att hänsyn tas till regeringens processer och behov av underlag. Det kan handla om förståelse för när en viss utvärdering behövs för att kunna användas i ett inriktningsbeslut. Det handlar också om en förståelse för vilka policyunderlag som regeringen behöver. Analys- och utvärderingsutredningen ansåg inte att regeringen helt bör avstå från att ge myndigheterna särskilda uppdrag. Med särskilda uppdrag kan regeringen nämligen se till att den får ett specifikt underlag och en analys eller utvärdering inom ett för regeringen prioriterat område.²

Utredningen instämmer i det Analys- och utvärderingsutredningen anfört om att det behöver finnas en rimlig balans i uppdragsgivningen, där en analys- och utvärderingsmyndighet bör ha stora friheter inom ramen för sitt uppdrag. Samtidigt finns det, som nämnts, ett värde i att regeringen i vissa fall lägger särskilda uppdrag på myndigheten. Särskilda uppdrag kan även stärka legitimiteten och mandatet för den uppföljning, analys och utvärdering som analys- och utvärderingsmyndigheterna bedriver, liksom oberoendet i förhållande till sektorsintressen. Detta gäller inte minst känsligare frågor om verksamheters organisering, uppgifter eller befogenheter.

I de kontakter som utredningen haft med såväl sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter som med övriga myndigheter har det framförts att förmågan att sätta ljus på angelägna frågor som inte tidigare varit uppmärksammade är ett viktigt mervärde av att en analys- och utvärderingsmyndighet själv får utrymme att identifiera och planera sin verksamhet. Som utredningen resonerat om i kapitel 8 finns ett stort behov av att studera de många gränsytorna och beroendeförhållandena inom det omfattande totalförsvarsområdet. Totalförsvaranalys bör med tiden få unika förutsättningar att på ett strukturerat sätt urskilja de glapp i styrning och genomförande som kan behöva adresseras. Under ett uppbyggnadsskede och när myndigheten fortfarande är i en formativ fas kan det dock vara motiverat med ett större inslag av beställda uppdrag från regeringen.

Utredningen bedömer att det är ändamålsenligt och resurseffektivt att ta tillvara den metod- och sakkompetens som myndigheten har genom att den ges ett betydande utrymme att identifiera och

² Ibid., s. 181 ff.

initiera områden för uppföljning, analys och utvärdering. Det ligger även i linje med regeringens inriktning för en mer tillitsbaserad styrning.³ Rådighet för myndigheten att planera sin uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamhet ger även långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar för myndigheten, bl.a. för att upprätthålla och utveckla en stadigvarande kompetens.

För att tillvarata värdet av myndighetens kompetens och ge förutsättningar för effektivitet i myndighetens planering bör regeringen således ha ett restriktivt förhållningssätt till att lägga särskilda uppdrag på myndigheten. Analys- och utvärderingsutredningen fann att de flesta av analys- och utvärderingsmyndigheterna har utrymme att göra 40–50 procent egeninitierade uppdrag⁴. Några av de analys- och utvärderingsmyndigheter som utredningen intervjuat påtalar att regeringsuppdrag tenderar att bli mer resursintensiva och kan tvinga fram omprioriteringar eftersom det med uppdragen följer med bestämda tidpunkter för leverans som inte kan anpassas med samma enkelhet till förändringar i den operativa verksamheten. Om regeringen trots allt finner behov av att i en större utsträckning inrikta Totalförsvarsanalys verksamhet med särskilda uppdrag bedömer utredningen att detta inte bör ta mer än hälften av myndighetens kapacitet i anspråk.

Utredningen föreslår att myndigheten senast den 1 februari varje år till regeringen ska redovisa en plan med huvudsaklig inriktning för uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten på kort och lång sikt. En löpande och strukturerad verksamhetsdialog med Regeringskansliet om myndighetens inriktning för uppföljning, analyser och utvärderingar är ett sätt för myndigheten att inhämta information för att säkerställa relevans och viss efterfrågeorientering i de frågor myndigheten tar sig an. Eftersom totalförsvaret omfattar många samhällssektorer vars verksamhet faller in under olika departement inom Regeringskansliet kommer det ställas krav på samordning och internering av Regeringskansliets dialog och kommunikation med myndigheten. En myndighet som ska täcka den bredd av samhällsfrågor som inryms i totalförsvaret kommer samtidigt behöva prioritera och göra urval för att säkerställa kvalitet i sin uppföljning, analys och utvärdering. En väl fungerande dialog med Regeringskansliet torde begränsa behovet för regeringen att lägga särskilda uppdrag på myndigheten.

³ SOU 2019:43, s. 27.

⁴ Ibid., s. 93.

10 Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten

10.1 Ledningsform

Förslag: Den nya myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Till myndigheten bör det inte knytas något insynsråd.

10.1.1 Allmänt om ledningsform

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska ledas av antingen en styrelse (styrelsemyndighet), en myndighetschef (enrådighetsmyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.¹

Enligt myndighetsförordningen kan regeringen även bestämma att enrådighetsmyndigheter ska ha insynsråd som utövar insyn i verksamheten och ger myndighetschefen råd.

¹ Prop. 2009/10:175, s. 108.

10.1.2 Den nya myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör

Regeringskansliet har tagit fram en vägledning för val av ledningsform. I vägledningen anges att ledningsformen nämndmyndighet bör användas sparsamt med utgångspunkt i följande kriterier²:

- verksamheten avser väl avgränsade frågor,
- uppgifterna regleras normalt sett i lag eller annan författning och kräver kollektivt beslutsfattande,
- myndigheten utgör en mycket liten organisation,
- en värdmyndighet kan sköta administrationen.

Utredningens bedömning är att ledningsformen nämndmyndighet inte är lämplig eftersom de fyra kriterierna inte kan uppfyllas. Myndighetens uppgifter får visserligen anses vara väl avgränsade. Utredningens bedömning är dock att myndighetens uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret blir komplext genom att det spänner över ett flertal myndigheters och departements ansvarsområden. Myndighetens uppgifter kommer inte att vara reglerade i lag och kommer heller inte att kräva kollektivt beslutsfattande. Den nya myndigheten bör vidare inte knytas till en värdmyndighet eftersom den kommer att behöva arbeta med stor integritet för att få en oberoende ställning samt för att få legitimitet och förtroende bland andra myndigheter, allmänheten, frivilligorganisationer och näringslivet. Ledningsformen nämndmyndighet kan av dessa skäl uteslutas enligt utredningens bedömning.

Ledningsformen styrelsemyndighet skulle kunna övervägas. Analys- och utvärderingsmyndigheten Vård- och omsorgsanalys leds av en styrelse. Enligt Regeringskansliets vägledning är denna ledningsform i första hand lämplig för myndigheter med komplexa eller omfattande verksamhetsuppdrag där riskexponeringen i olika avseenden är stor och där ett breddat ledningsansvar ur olika aspekter kan vara förtroendeskapande. En styrelse stärker förutsättningarna för strategisk verksamhetsutveckling. En styrelse utgör ett viktigt stöd för myndighetschefer som utses att leda stora verksamheter där behovet av kontinuerligt och omfattande förändrings- och effektiviserings-

² *Vägledning för val av ledningsformer*, Promemoria, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015-12-10, s. 9.

arbete är strategiskt viktigt och en förutsättning för att nå uppställda mål. Styrelsen, som ytterst ansvarig för verksamheten, har också en viktig roll i kvalitetssäkringen.³

Enligt vägledningen bör styrelsemyndighet övervägas som ledningsform om något eller några av följande kriterier är uppfyllda:

- omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar,
- stor påverkan på andra samhällssektorer dvs. näringsliv, kommuner, landsting, ideella organisationer och medborgare, exempelvis genom att myndighetens ledning beslutar om föreskrifter och har stort ansvar att göra egna strategiska och principiella vägval,
- tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden,
- forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning),
- affärsliknande verksamhet,
- tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är det framför allt kriterierna ”tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden” och ”tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten” som skulle kunna föranleda ledningsformen styrelsemyndighet.

Enligt Regeringskansliets vägledning bör bedömningen av om ledningsformen styrelsemyndighet ska väljas göras efter en samlad bedömning där även kriterierna för att avgöra om myndigheten ska följa internrevisionsförfordningen vägs in. Kriterierna för prövning av internrevisionskravet utifrån väsentlighet och risk preciseras närmare (beloppsgränser m.m.) i Finansdepartementets cirkulär *Myndigheter som bör följa internrevisionsförfordningen* (Fi 2013:3) I de fall verksamheten bedöms uppfylla dessa kriterier för att inrätta internrevision bör i första hand styrelsemyndighet övervägas som ledningsform.⁴ Av detta cirkulär framgår att myndigheter som bör ha internrevision kän-

³ Ibid, s. 5 f.

⁴ Ibid s. 7.

netecknas av att de ofta hanterar stora medelsflöden och verkar under ett komplext regelverk eller har ett mycket stort antal anställda (minst 1 000). Bland de riskkriterier som ska vägas in är förvaltningsansvar för nationella EU-medel, geografiskt spridd verksamhet, långtgående delegering av ekonomiska beslut till enskilda handläggare eller att det finns en förhöjd risk för mutor och korruption.⁵

Utredningens bedömning är att den nya myndigheten inte uppfyller något av dessa kriterier. Myndigheten ska därför inte följa internrevisionsförordningen. Sammantaget gör det att utredningen bedömer att ledningsformen styrelsemyndighet inte bör väljas för Totalförsvarsanalys.

Ledningsformen enrådighetsmyndighet bör enligt Regeringskansliet användas för myndigheter som inte uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet och där verksamheten i allt väsentligt karaktäriseras av att de:

- i hög grad är styrd av lag, dvs. myndigheten ansvarar för oberoende och opartisk myndighetsutövning,
- i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär,
- är av främjandekaraktär,
- innebär att myndigheten inte har ett omfattande finansiellt ansvar enligt internrevisionsförordningens kriterier.⁶

Det som framför allt talar för att den nya myndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet är att den enligt utredningens förslag inte kommer att ha ett omfattande finansiellt ansvar. Det är också den ledningsform som Analys- och utvärderingsutredningen bedömt vara den mest lämpliga för att denna form av verksamhet ska kunna bedrivas på ett i förhållande till verksamheterna oberoende sätt och med integritet och samtidigt ha en närhet till regeringen.⁷ Analys- och utvärderingsutredningen pekade också på att analys- och utvärderingsmyndigheter inte ska forska, vilket ytterligare är ett skäl för att myndigheten inte ska ledas av en styrelse i enlighet med Regerings-

⁵ *Myndigheter som bör följa internrevisionsförordningen*, Regeringskansliet, Finansdepartementet, Cirkulär nr Fi 2013:3, 2013-06-17, s. 3–5.

⁶ *Vägledning för val av ledningsformer*, Promemoria, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015-12-10, s. 7 f.

⁷ SOU 2018:79, s. 217 f.

kansliets riktlinjer. Enrådighetsmyndighet är även den ledningsform som valts för de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter som bildats på senare år, med undantag för Vård- och omsorgsanalys som leds av en styrelse.

Sammantaget är utredningens bedömning att Totalförsvarsanalys ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef med titeln generaldirektör.

Till myndigheten ska det inte knytas något insynsråd

Av Regeringskansliets vägledning framgår att insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter och har därmed inte heller något ansvar för verksamheten i förhållande till uppdragsgivaren, dvs. regeringen. Regeringskansliets vägledning anger att ett eller flera av följande kriterier bör ligga till grund för beslut om att inrätta ett insynsråd⁸:

- myndigheten ansvarar för verksamhet där insyn av medborgare och politiker bedöms som angelägen,
- verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper,
- myndigheten har under viss tid eller stadigvarande tydligt behov av råd och stöd från partsrepresentanter, politiker och intresse- och branschorganisationer m.fl.,
- behov av att tillföra myndigheten unik kompetens och sakkunskap,
- behov av att tillföra myndigheten bredd och mångfald,
- verksamheten är integritetskänslig.

Av de sex sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna som är enrådighetsmyndigheter är det tre (Brå, ISF och Kulturanalys) som har insynsråd. Analys- och utvärderingsutredningen ansåg att analys- och utvärderingsmyndigheter inte behöver ha insynsråd eftersom det saknas särskilda skäl för att medborgare och politiker ska ha insyn i verksamheten, att myndigheterna inte kommer att ha breda kontaktytor mot många olika grupper, eller att det finns andra

⁸ *Vägledning för val av ledningsformer*, Promemoria, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015-12-10, s. 6.

skäl som följer av Regeringskansliets riktlinjer.⁹ Utredningen anser att samma skäl gör sig gällande för Totalförsvarsanalys. Utredningen anser även att det faktum att myndigheten inte kommer att bedriva någon verksamhet som medför att gynnande beslut fattas eller innebär annan myndighetsutövning talar för att myndigheten inte ska ha något insynsråd. Något som dock i viss mån talar för att Totalförsvarsanalys ska ha ett insynsråd är kriteriet att det hos Totalförsvarsanalys kan finnas ett behov av att tillföra myndigheten bredd och mångfald. Utredningen bedömer emellertid att myndighetens behov av bredd och mångfald bättre kan tillgodoses genom ett vetenskapligt råd än ett insynsråd. Ett vetenskapligt råd kan tydligare än ett insynsråd inriktas på både kunskap inom ämnesområden som är relevanta för totalförsvaret och i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet, se mer om detta i avsnitt 10.2. Det är inte av resursskäl lämpligt att för en myndighet av Totalförsvarsanalys storlek i instruktionen föreskriva att myndigheten ska ha både vetenskapligt råd och insynsråd. Utredningen anser därför att Totalförsvarsanalys inte ska ha något insynsråd.

10.2 Vetenskapligt råd

Förslag: Vid myndigheten ska finnas ett vetenskapligt råd. Rådet ska ha till uppgift att bistå myndigheten med kunskap inom de ämnesområden som är relevanta för totalförsvaret samt i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet. Det vetenskapliga rådet ska bestå av myndighetens chef, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter. Ledamöterna i det vetenskapliga rådet ska utses av myndigheten.

Flertalet av de befintliga analys- och utredningsmyndigheterna har i sina instruktioner angivet att myndigheten ska ha ett vetenskapligt råd. ISF och Vård- och omsorgsanalys har inget vetenskapligt råd. Kulturanalys har själva initierat ett vetenskapligt råd.

För de myndigheter som i instruktionen har angivet att de ska ha ett vetenskapligt råd anges det också i instruktionen att det veten-

⁹ SOU 2018:79, s. 218.

skapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande och ett visst antal ledamöter.

Uppgiften för det vetenskapliga rådet är formulerad på lite olika sätt för de olika myndigheterna. Vid Tillväxtanalys har det vetenskapliga rådet i uppgift att bistå myndigheten i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet.¹⁰ Vid Trafikanalys föreskrivs ett vetenskapligt råd med uppgift att kvalitetssäkra de metoder myndigheten tar fram och tillämpar samt bidra till deras utveckling.¹¹ Brå har ett vetenskapligt råd som har till uppgift att bistå med råd och vägledning i myndighetens forsknings-, analys-, utvecklings- och statistikverksamhet och verka för att den bedrivs på vetenskaplig grund.¹² IFAU:s vetenskapliga råd skiljer sig något från övriga myndigheters då det har i uppgift att lämna förslag till beslut i ansökningar om forskningsbidrag men det anges också i instruktionen att generaldirektören även kan använda det vetenskapliga rådet som rådgivande organ i andra frågor.¹³

Av Analys- och utvärderingsutredningens betänkande framgår att de vetenskapliga råden tillför vetenskaplig kompetens i frågor om bland annat metodval och kvalitetssäkring i arbetet. Råden används också för att föra in aktuell forskning till myndigheterna. Enligt ut-sagor från analys- och utvärderingsmyndigheterna bidrar de vetenskapliga råden också med värdefulla kopplingar till andra sektorer och forskningsområden.¹⁴

Analys- och utvärderingsutredningen ansåg att analys- och utvärderingsmyndigheterna ska ha vetenskapliga råd som bland annat ska bidra med vetenskaplig kompetens och kontakter med forskningsmiljöer. Analys- och utvärderingsutredningen ansåg inte att deras roll skulle vara att kvalitetssäkra enskilda rapporter eftersom det för detta behövs andra strukturer. Vidare ansågs det viktigt att myndigheterna har samarbeten och kontakter med de kunskapsmiljöer, i Sverige och internationellt, som är nödvändiga för myndighetens uppdrag. Myndigheten kan via sitt vetenskapliga råd se till att den får tillgång till vetenskaplig kompetens i verksamheten.¹⁵

¹⁰ 17 § förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹¹ 12 § förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

¹² 10 § förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

¹³ 5 § förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

¹⁴ SOU 2018:79, s. 99.

¹⁵ SOU 2018:79, s. 180.

Av utredningens kontakter med de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna framgår att de överlag är nöjda med det stöd som det vetenskapliga rådet kan ge.

Utredningen anser, i likhet med Analys- och utvärderingsutredningen föreslog för de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna, att Totalförsvarsanalys bör ha ett vetenskapligt råd med uppgift att bistå myndigheten med vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet samt att detta bör framgå av instruktionen.

Därutöver anser utredningen anser att det vetenskapliga rådet även ska ha i uppgift att bistå myndigheten med kunskap inom de ämnesområden som är relevanta för totalförsvaret. En liknande skrivning om ämneskompetens finns i Konjunkturinstitutets instruktion. Konjunkturinstitutet har till uppgift att göra självständiga analyser på områden som är betydande för svensk ekonomi och analyserar också den ekonomiska utvecklingen, i Sverige och internationellt, samt forskar inom nationalekonomi. Konjunkturinstitutet har ett vetenskapligt råd som ska bestå av erfarna akademiskt verkssamma forskare. Det finns också krav på att vissa av ledamöterna ska vara verkssamma inom ämnesområdena ekonomi, naturvetenskap och statskunskap.¹⁶

Med hänsyn till den stora bredd av samhällsverksamhet som ingår i totalförsvaret kan ett vetenskapligt råd som knyts till myndigheten även bidra till att stärka legitimiteten och kvaliteten i myndighetens kunnande om sakförhållanden.

Analys- och utvärderingsutredningen ansåg att det ska anges i analys- och utvärderingsmyndigheternas instruktioner att det vetenskapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande och högst fem andra ledamöter.¹⁷ Utredningen konstaterar att det varierar mellan de olika myndigheternas instruktioner hur många ledamöter som det anges att det vetenskapliga rådet ska ha. I Trafikanalys och Tillväxtanalys instruktioner anges att det vetenskapliga rådet ska ha fem ledamöter medan det i Brå:s och IFAU:s instruktioner anges att rådet får innehålla högst nio respektive tio ledamöter. Med tanke på att totalförsvaret spänner över ett ovanligt brett område och att det vetenskapliga rådet vid Totalförsvarsanalys ska bistå myndigheten med kunskap såväl inom de ämnesområden som

¹⁶ 4 a § förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet.

¹⁷ SOU 2018:79, s. 268.

är relevanta för totalförsvaret som i vetenskapliga frågor om metoder och kvalitet i myndighetens verksamhet, anser utredningen att fem ledamöter kan vara för få. Utredningen anser därför att det bör anges i instruktionen att det vetenskapliga rådet ska bestå av generaldirektören, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter.

Vid Brå och Trafikanalys är det myndigheten eller myndighetschefen som utser ledamöterna och vid Tillväxtanalys och IFAU utses de av regeringen. En fördel med att regeringen utser ledamöterna är att det kan underlätta rekryteringen eftersom det kan anses ge en ökad status för uppdraget. För omvärldens tilltro till myndighetens oberoende och för att det ska vara enkelt att anpassa sammansättningen av det vetenskapliga rådet efter myndighetens rådande behov av ämneskunskap och metodkompetens, gör utredningen dock bedömningen att ledamöterna i det vetenskapliga rådet bör utses av myndigheten.

10.3 Övriga organisatoriska frågor

Förslag: Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

I fråga om anställning vid Totalförvarsanalys av den som är officer i Försvarsmakten ska inte 6 § anställningsförordningen tillämpas (1994:373).

Personalansvarsnämnd

I myndigheters instruktioner anges om myndigheten ska ha en personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan. Det är således arbetsgivarens beslut som fattas i personalansvarsnämnden. Personalansvarsnämndens funktion och uppgifter regleras i myndighetsförordningen.

Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan, vars uppgift är att pröva frågan om disciplinansvar när en anställd har begått tjänstefel eller andra förseelser. Det kan till exempel gälla olika former av misskötsel, avsteg från rutiner, kränkning och diskriminerande sär-

behandling, förseelse som rör arbetstider eller otillåten användning av myndighetens utrustning. Nämnden kan besluta om påföljder i form av skiljande från anställningen, varning, löneavdrag, åtalsanmälan och avstängning. Av en rapport från Statskontoret framgår att drygt 70 procent av alla myndigheter under regeringen har en personalansvarsnämnd.¹⁸

Statskontoret konstaterar i samma rapport att myndigheterna använder erfarenheterna från såväl beredningsprocessen som hanteringen i personalansvarsnämnden i arbetet för en god förvaltningskultur. Ärendena som tas upp i personalansvarsnämnden avspeglar i många fall frågor som berör myndighetens syn på hur verksamheten ska bedrivas och vad som är en god förvaltningskultur. De kan ge en konkret bild av hur myndigheten ser på vad som är lämpliga beteenden och peka på behovet av olika åtgärder. Det kan till exempel vara att genomföra riktade utbildningsinsatser, att förtydliga rutiner eller utveckla stödet till chefer. En förutsättning för att myndigheter på ett systematiskt sätt ska kunna utnyttja erfarenheterna från arbetet i personalansvarsnämnden är att det finns en viss mängd ärenden per år. I myndigheter där nämnden har flera ärenden per år, är aktiv och har regelbundna sammanträden kan det fungera bra. Myndigheter som bara har något enstaka personalansvarsärende per år kan däremot knappast utnyttja erfarenheterna systematiskt. Samtidigt kan också enstaka ärenden ge värdefull information som kan användas i myndighetens arbete för en god förvaltningskultur. Den minsta myndigheten med en egen personalansvarsnämnd har 15 anställda, den största som inte har det har drygt 230 anställda.¹⁹

Samtliga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheter förutom Kulturanalys har angivet i sina instruktioner att det vid myndigheten ska finnas en personalansvarsnämnd. Utredningen anser att den formaliserade och transparenta processen med personalansvarsnämnderna ökar rättssäkerheten och bidrar till en enhetlig arbetsgivarpolitik. Mot bakgrund av detta och den nya myndighetens föreslagna uppgifter anser utredningen att Totalförsvarsanalys bör ha en personalansvarsnämnd trots att Totalförsvarsanalys i kapitel 12 föreslås bli en myndighet av något mindre storlek.

¹⁸ Myndigheternas personalansvarsnämnder, Om offentlig sektor, Statskontoret 2018, s. 5.

¹⁹ Ibid s. 7.

Personalföreträdarförordningen

Med personalföreträdare avses den som särskilt har utsetts att i myndighetens ledning företräda dem som är anställda hos myndigheten. Enligt 6 § personalföreträdarförordningen (1987:1101) har personalföreträdarna vid enrådighetsmyndigheter rätt att närvara och yttra sig när myndighetschefen slutligt handlägger sådana frågor som chefen har ansvar för enligt 4 § myndighetsförordningen eller myndighetens instruktion.²⁰

Chefen har enligt 4 § myndighetsförordningen ansvar för att

- besluta en arbetsordning,
- i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten,
- besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
- säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och
- avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden.

Det finns alltså inga säkerhetsskyddsaspekter förknippade med dessa ärenden som skulle kunna tala emot att Totalförsvarsanalys ska tillämpa personalföreträdarförordningen. När det gäller frågor som chefen har ansvar för enligt myndighetens instruktion kan konstateras att utredningen inte i instruktionen föreslår några andra uppgifter för Totalförsvarsanalys chef än att utse ledamöterna i det vetenskapliga rådet. Med denna uppgift finns det enligt utredningen inte några säkerhetsskyddsaspekter förknippade.

Brå, IFAU, Tillväxtanalys, Trafikanalys och ISF har samtliga angivet i instruktionen att myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen. Även flera av de myndigheter som Totalförsvarsanalys ska utvärdera, ex. FOI, Försvarets materielverk och MSB, har detta angivet i instruktionen. Mot bakgrund av att Totalförsvars-

²⁰ 6 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

analys uppdrag på många sätt påminner om dessa myndigheters uppdrag anser utredningen att det även i Totalförsvarsanalys instruktion ska anges att myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen. I Försvarmaktens instruktion finns motsvarande angivet med begränsningen att bestämmelserna i 6 § personalföreträdarförordningen endast är tillämplig i fråga om beslut i administrativa ärenden. En sådan begränsning bedöms mot bakgrund av vad som ovan anförs om säkerhetsskyddsaspekter inte vara nödvändig för Totalförsvarsanalys.

Tillämplighet av anställningsförordningen

Enligt 6 § anställningsförordningen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. När det gäller en anställning som regeringen ska besluta om efter förslag eller anmälan från en myndighet eller dess chef, ska myndigheten informera om den lediga anställningen.

I flera totalförsvarsmyndigheters instruktioner anges att denna bestämmelse inte ska tillämpas i fråga om anställning vid myndigheten. Exempelvis ska vid FOI och Försvarets materielverk bestämmelsen inte tillämpas i fråga om anställning av den som är officer i Försvarmakten.

Mot denna bakgrund ska det i instruktionen anges att i fråga om anställning vid Totalförsvarsanalys av den som är officer i Försvarmakten tillämpas inte 6 § anställningsförordningen.

10.4 Säkerhetsskydd

10.4.1 Allmänt om säkerhetsskydd

Bedömning: Totalförsvarsanalys kommer att ansvara för uppgifter som i väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Säkerhetsskyddslagen (2018:585) kommer därför att gälla Totalförsvarsanalys verksamhet. Den närmare utformningen av säkerhetsskyddet bör dock en kommande organisationskommitté ansvara för.

I utredningens direktiv betonas att det mot bakgrund av den nya myndighetens särskilda roll är av stor vikt att myndigheten har god förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till främst försvars- och beredskapssekretess.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:500). Mot bakgrund av Totalförsvarsanalys uppdrag och den sekretessbelagda information som Totalförsvarsanalys kommer att befatta sig med, inneha och producera gör utredningen bedömningen att säkerhetsskyddslagen kommer att gälla Totalförsvarsanalys verksamhet.

En mängd information innehållande säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan alltså förväntas samlas hos Totalförsvarsanalys. Det måste därför finnas väl inarbetade rutiner för att hantera uppgifter med hög sekretessnivå och den nya myndigheten måste ha ett adekvat säkerhetsskydd. De uppgifter som utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ansvara för ställer i väsentliga delar höga krav på säkerhetsskydd för verksamheten. Säkerhetsskyddet behöver utformas för att hantera hot i hela hotskalan samt ytterst från främmande makt. Detta ställer krav på tillgång till säkra mötesrum, säkra

informations- och sambandssystem, säkerhetsprövad personal, tillträdesbegränsningar och ett robust skalskydd. Alla befattningar vid den nya myndigheten bör vara placerade i säkerhetsklass vilket innebär att all personal ska genomgå säkerhetsprövning och utbildning enligt 3 kap. säkerhetsskyddslagen. Se mer om säkerhetsskyddslagstiftningen nedan i avsnitt 10.4.2.

Myndighetens system och infrastruktur ska anpassas för att kunna vidta lämpliga skyddsåtgärder för att kunna upptäcka, försvåra och hantera skadlig inverkan på systemen samt obehörig avlyssning, åtkomst till och nyttjande av systemet. Myndighetens informationssäkerhet bör också anpassas till de krav som gäller för närmast berörda myndigheter för att skydda den information som Totalförvarsanalys kan komma att ta del av. Myndigheten bör också ur säkerhetsskyddssynpunkt undvika att samla in och koncentrera mer information än vad som är nödvändigt för myndighetens uppdrag.

Utformningen av säkerhetsskyddet behöver även beakta behovet av att myndigheten i väsentliga delar ska vara en öppen, transparent och tillgänglig myndighet. Hur säkerhetsskyddet ska utformas i detalj måste noggrant avvägas utifrån hur myndighetens uppdrag slutligen utformas genom beslut av regeringen. Detta bör därför lösas av en kommande organisationskommitté.

10.4.2 Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

Förslag: Totalförvarsanalys ska få besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten, och placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller uppdrag hos en leverantör som Totalförvarsanalys har ingått ett säkerhetsskyddsavtal med. Totalförvarsanalys ska därför läggas till i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Bedömning: Försvarmakten bör utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos Totalförvarsanalys.

Av 3 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddslagen framgår att inom verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen ska en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet placeras i säker-

hetsklass 1, 2 eller 3. Av 3 kap. 12 § samma lag framgår att regeringen, förutom när det gäller Riksdagen och dess myndigheter, beslutar om placering i säkerhetsklass.

Regeringen har i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) meddelat föreskrifter om när myndigheter och andra får besluta om placering i säkerhetsklass. Huvudregeln är att regeringen beslutar om placering i säkerhetsklass (5 kap. 5 §). Om en kommun, en region eller en sådan myndighet som är uppräknad i bilagan till förordningen bedömer att det finns behov av att placera en anställning eller annat deltagande i säkerhetsklass 1, ska kommunen, regionen eller myndigheten begära att regeringen beslutar om en sådan placering (5 kap. 6 §). Kommuner, regioner och de myndigheter som anges i bilagan till förordningen beslutar dock enligt 5 kap. 8 § om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten, och placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning i den egna verksamheten eller uppdrag hos vissa leverantörer. I bilagan till förordningen anges flera av de myndigheter som ingår i totalförsvaret, bl.a. Försvarmakten, Försvarets materielverk och MSB. Mot bakgrund av de uppgifter som Totalförsvarsanalys föreslås att få anser utredningen att även Totalförsvarsanalys behöver kunna besluta om placering i säkerhetsklass på detta sätt. Även Totalförsvarsanalys bör därför anges i bilagan.

I 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen anges att tillsyn över säkerhetsskyddet ska utövas av Försvarmakten när det gäller Fortifikationsverket och Förvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Förvarsdepartementet och av Säkerhetspolisen när det gäller domstolarna som inte hör till Förvarsdepartementet och övriga myndigheter, däribland MSB och länsstyrelserna. Det framgår även av denna bestämmelse att vissa länsstyrelser har tillsyn över kommuner, regioner och statliga myndigheter inom vissa geografiska områden. Det anges även att Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten har tillsyn över de enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet inom myndigheternas respektive ansvarsområden.

De myndigheter som främst kan komma i fråga för att ha tillsyn över Totalförsvarsanalys säkerhetsskydd är Försvarmakten och Säkerhetspolisen. Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat omfattar emellertid både Försvarmaktens verksamhet, med undantag för den verk-

samhet som Försvarsmakten bedriver som innebär försvars- eller säkerhetsunderrättelseverksamhet, och Säkerhetspolisens verksamhet, med undantag för den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver som innebär underrättelseverksamhet. Det är inte helt idealt att den myndighet som ska ha tillsyn över Totalförsvarsanalys säkerhetsskydd är en myndighet vars verksamhet som Totalförsvarsanalys har att utvärdera. Exempel på motsvarande förhållande finns dock. Försvarsmakten bedriver i dag tillsyn av säkerhetsskyddet vid Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), som i sin tur har till uppgift att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten sker i enlighet med det regelverk som fastställts av riksdagen och regeringen. Säkerhetspolisen bedriver tillsyn över Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN), som i sin tur ska utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna, däribland Säkerhetspolisen.

Totalförsvarsanalys kommer att hantera mycket skyddsvärd information och det kan antas att huvuddelen av denna information kommer att komma från de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet. Med hänsyn till detta får Försvarsmakten antas ha bäst förutsättningar att utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos Totalförsvarsanalys. Utredningen har inte tagit ställning till frågan om vilket departement som Totalförsvarsanalys ska tillhöra. Om regeringen beslutar att Totalförsvarsanalys ska tillhöra Försvarsdepartementet behöver ingen ändring av 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen göras eftersom Försvarsmakten då kommer att utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos Totalförsvarsanalys.

10.4.3 Säkra kryptografiska funktioner

Förslag: Det ska anges i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap att Totalförsvarsanalys ska ha säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt ska svara för att Totalförsvarsanalys tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarsmakten ska meddela verkställighetsföreskrifter rörande när Totalförsvarsanalys ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

Enligt 16 § förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan ha säkra kryptografiska funktioner. Med uttrycket säkra kryptografiska funktioner avses kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

Enligt samma bestämmelse beslutar MSB vilka övriga myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner. MSB beslutar även vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till säkra kryptografiska funktioner. MSB får därutöver ingå avtal om tilldelning med kommuner och organisationer som har behov av säkra kryptografiska funktioner.

MSB beskriver på sin hemsida säkra kryptografiska funktioner på följande sätt. Säkra kryptografiska funktioner används för att förhindra förlust av riktighet, tillgänglighet och konfidentialitet hos organisationens informationstillgångar. Riktighet innebär att informationen skyddas mot att den förändras/manipuleras. Tillgänglighet innebär att informationen är nåbar när den behövs. Konfidentialitet innebär att informationen skyddas mot att obehöriga får insyn eller tillgång till den.²¹

Mot bakgrund av det uppdrag som utredningen föreslår att Totalförvarsanalys ska ha kommer även Totalförvarsanalys att ha behov av säkra kryptografiska funktioner. Det ska därför framgå av 16 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap att Totalförvarsanalys ska ha säkra kryptografiska funktioner.

Enligt 17 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap svarar Försvarsmakten för att Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt svarar för att övriga som enligt 16 § ska ha säkra kryptografiska funktioner tilldelas sådana. Eftersom Totalförvarsanalys ska vara oberoende från de myndigheter som Totalförvarsanalys har att utvärdera, och Försvarets radioanstalts verksamhet till stor del är undantagen Total-

²¹ www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/sakra-kommunikationer/sakra-kryptografiska-funktioner/ (hämtad 2021-12-13).

försvarsanalys utvärderingsmandat, anser utredningen att Försvarets radioanstalt ska svara för att Totalförsvarsanalys tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Något tillägg i 17 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap ska därför inte göras.

Av 18 § i samma förordning framgår att myndigheter som tilldelats säkra kryptografiska funktioner ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden under normal kontorstid och att vid vissa situationer ska myndigheterna även kunna ta emot och sända krypterade meddelanden under icke kontorstid. Enligt 19 § får MSB meddela verkställighetsföreskrifter rörande bl.a. 18 §, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan. Enligt Försvarsmaktens instruktion får Försvarsmakten meddela övriga statliga myndigheter föreskrifter i frågor om signal-skyddstjänsten inklusive säkra kryptografiska funktioner inom totalförsvaret, förutom i fråga om verkställigheten av 18 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap.²² Eftersom utredningen har föreslagit att Försvarsmakten ska ha tillsyn över säkerhetsskyddet hos Totalförsvarsanalys är det lämpligt att Försvarsmakten även meddelar föreskrifter i frågor om säkra kryptografiska funktioner inom totalförsvaret för Totalförsvarsanalys. Det ska därför inte anges att MSB får meddela verkställighetsföreskrifter för Totalförsvarsanalys utan även Totalförsvarsanalys bör undantas i 19 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap.

²² 33 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

11 Sak- och metodkompetens vid myndigheten

11.1 Inledning

Enligt utredningsdirektivet ska utredaren lämna förslag på sammansättningen av sak- och metodkompetens vid myndigheten samt vilka eventuella särskilda kompetenser myndigheten bör ha för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

11.2 Tillgången på relevanta kompetenser

Arbetsförmedlingen gjorde 2019 en bedömning om jobbmöjligheterna på fem års sikt som indikerar att yrkeskategorin utredare och handläggare är i balans.¹ Arbetsförmedlingen informerar på sin hemsida att det finns cirka 64 600 anställda utredare och handläggare i Sverige, varav cirka 64 procent är kvinnor och 36 procent är män. Myndigheten bedömer att det kommer vara liten konkurrens om jobben som utredare och handläggare under det närmaste året och att även på fem års sikt kommer möjligheterna till arbete som utredare och handläggare vara stora.² I SCB:s Arbetskraftsbarometer 2020 görs bedömningen att tillgången på nyutexaminerade samhällsvetare är god medan tillgången på yrkeserfarna bedöms fortsatt vara i balans.³

Även om det inte råder brist på generell utredningskompetens gör utredningen bedömningen att det ändå kan finnas svårigheter att rekrytera personal med specifik kompetens om totalförsvaret. Satsningarna på det militära försvaret och intensifieringen i återuppbyg-

¹ Arbetsförmedlingen (2019), *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt*, s. 11.

² <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/yrken-och-framtid/hitta-yrkesprognoser/prognoser/prognos/172> (hämtad 2021-10-27).

³ SCB (2020), *Vilka utbildningar ger jobb? Arbetskraftsbarometern 2020*, s. 23.

gandet av det civila försvaret kan förväntas bidra till en ökad efterfrågan på, och således även konkurrens om, befintlig sakkompetens inom totalförsvaret. Att konkurrensen om personal med kompetens inom totalförsvaret tilltagit efter satsningarna på totalförsvaret är en faktor som också framkommit i de kontakter som utredningen haft med myndigheter och övriga aktörer inom totalförsvaret. Det handlar om ökad efterfrågan på personal med såväl bredare erfarenhet av verksamheter inom totalförsvaret som personal med erfarenhet av vissa mer specialiserade områden, ex. inom säkerhetsskydd där efterfrågan ökat kraftigt.

11.3 Sammansättningen av sak- och metodkompetens

Förslag: Totalförvarsanalys bör i sin kompetenssammansättning ha en tyngdpunkt i kunskaper om analys- och utvärderingsmetoder.

Myndighetens behov av sakkompetens bör säkerställas genom att det inom myndigheten finns erfarna personer som har ett brett kunnande inom olika ämnesområden inom totalförsvaret och en överblick över totalförvarssystemet.

Myndighetens behov av mer specialiserad och ämnesspecifik sakkompetens bör tillförsäkras genom att myndigheten knyter till sig sådan kompetens från aktörerna inom totalförsvaret.

Bedömning: För att hantera de frågor om oberoende, objektivitet och trovärdighet som följer med att Totalförvarsanalys knyter till sig sakkompetens från aktörerna inom totalförsvaret är det centralt att myndigheten har goda interna kvalitetssäkringsrutiner i verksamheten och bedriver ett aktivt värdegrundsarbete.

Konsultanvändning i kärnverksamheten vid Totalförvarsanalys bör undvikas.

Inledning

En analys- och utvärderingsmyndighet behöver självfallet ha stark metodkompetens. Samtidigt är det, som tidigare nämnt, ett oerhört brett sakområde som den nya myndigheten ska täcka. Vid sidan om kunskap om hur systemet för totalförsvaret är uppbyggt, i form av bl.a. mål, styrning, struktur, samarbeten och beroenden, innefattar även totalförsvaret ämnesmässigt i stort sett alla samhällsområden. Det blir således en utmaning för en myndighet att täcka in sakkunskapen hos de olika aktörerna och bredden av samhällsaspekter inom totalförsvaret.

Analys- och utvärderingsutredningen påtalade bl.a. att sakkompetens och sektorskunskap är viktig för att kunna förstå och värdera de verkliga problemen och möjligheterna inom ett område. Det noterades även att samtidigt som sakkompetens och sektorskunskap är nödvändigt för relevansen i arbetet kan den å andra sidan göra det svårt att i frågasätta värdet av befintliga verksamheter och således vara ett hinder för att verkligen ta fram underlag för omprövning.⁴

Vissa avvägningar kommer att behöva göras för att Totalförsvarsanalys ska kunna ha en kompetenssammansättning som är ändamålsenlig och resurseffektiv inom ramen för vad som kan antas vara en rimlig omfattning på myndighetens verksamhet.

För att ytterligare öka kvaliteten i verksamheten kan det även noteras att utredningen föreslår att det vid myndigheten ska finnas ett vetenskapligt råd som bistår myndigheten med ämneskunskap samt i frågor om vetenskapliga metoder (se kapitel 10).

Myndighetens spets ligger i utvärderings- och metodkunskapen

I utredningens intervjuer med de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna har vikten av att det finns en gedigen utvärderings- och metodkompetens vid myndigheterna betonats. Kunnandet om beprövade ansatser och vetenskaplig förankring i analys- och utvärderingsmetoder framhålls som kärnkompetensen vid en analys- och utvärderingsmyndighet. Det gäller oavsett vilken sektor som myndigheten är inriktad mot. Flera myndigheter framhåller att utredarnas grundkompetens behöver vara kunskapen om metoder och utvärderingsmodeller, medan sakkunskapen hos utredarna i större utsträck-

⁴ SOU 2018:79, s. 172.

ning kan byggas upp över tid. En myndighet som kontinuerligt analyserar ett visst område har förutsättningar att utveckla och varaktigt upprätthålla även sakkunskap. Detta till skillnad från centrala analys- och utvärderingsaktörer (ex. Statskontoret, ESV, Riksrevisionen) som av givna skäl inte följer frågor inom ett specifikt område med samma regelbundenhet. Att vända på denna kompetensansats och i stället utgå från att sakkompetens ska vara basen hos medarbetarna för att sedan bygga på med metodkompetens, anser flera av myndigheterna inte vara ett gångbart sätt att tillförsäkra att myndigheten har den förmåga som behöver finnas i en analys- och utvärderingsverksamhet.

En framträdande kompetens som behöver finnas hos den nya myndigheten är förmågan att analysera och utvärdera huruvida verksamheterna håller hög metodmässig kvalitet i sina underlag för planering, är systematiska i genomförandet av sina uppdrag samt lämnar ifrån sig strukturerade och tillförlitliga redovisningar och bedömningar. Utredningen bedömer att Totalförsvarsanalys för att uppnå detta, likt övriga analys- och utvärderingsmyndigheter, behöver i sin kompetenssammansättning ha en tyngdpunkt i kunskaper om analys- och utvärderingsmetoder.

Sakkompetens vid myndigheten handlar primärt om systemkunnande

Även om betoningen hos en analys- och utvärderingsmyndighet bör ligga på metodkompetens, är sak- och sektorskunskap angelägen för att förstå den kontext som präglar området som myndigheten ska följa upp, analysera och utvärdera.⁵ Sakkompetens är viktig för att få perspektiv på de villkor och förutsättningar som finns och som ligger till grund för resultat och utveckling i de för området aktuella verksamheterna. Såväl de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna som de myndigheter och aktörer inom totalförsvaret som utredningen talat med framhåller att det behöver finnas sakkompetens i den nya myndigheten. Att denna förmåga finns inom myndigheten är även angeläget från såväl ett oberoendeperspektiv som för myndighetens legitimitet och tilltron till att myndigheten är kunnig om det område som analyseras och utvärderas.

⁵ Ibid.

I kapitel 8 har utredningen föreslagit att det i Totalförvarsanalys kärnuppdrag bör vara en betoning på totalförsvarets samlade funktionssätt. Kunskap om totalförsvaret som system är också den typ av sakkompetens som myndigheter och aktörer inom totalförsvaret framhållit som särskilt viktig för myndigheten. Detta ställer givetvis krav på den kompetensprofil som behöver finnas på myndigheten avseende sakkunskap. Den komplexitet som finns i sambanden mellan reform, ekonomi, resultat och effekt inom totalförsvaret ställer krav på ett systemkunnande. Systemkunnandet behövs för att identifiera och förstå de underliggande sammanhangen och beroendena mellan olika delar av totalförsvaret och för att tolka den information som myndigheten får del av.

Systemkunnande ackumuleras framförallt hos individer som endera rört sig mellan verksamheter inom totalförsvaret och/eller arbetat med totalförvarsfrågor på en mer strategisk nivå. Det kan därför förväntas att dessa kompetenser har längre yrkeserfarenhet inom området och därmed är seniora medarbetare. Det optimala är givetvis om det är möjligt för myndigheten att attrahera individer som både besitter systemkunnandet samt har utvärderings- och metodkunskap. I sådant fall blir det ett mindre antal medarbetare som har en smalare profil av endera utvärderings- och metodkunnande eller systemkunnande. Vid sidan om att det kan förväntas finnas en ökad konkurrens om denna erfarna kompetens, kommer denna kompetens att behöva kompletteras relativt sett oftare med tanke på att det rör sig om senior kompetens.

Utredningen ser det som ofrånkomligt att sakkompetens kommer att behöva hämtas från myndigheterna och aktörerna inom totalförsvaret, inte minst inledningsvis efter myndighetens inrättande. En fråga som kan resas i sammanhanget är vilka konsekvenser detta kan få för oberoendet hos och trovärdigheten för Totalförvarsanalys. Utredningen konstaterar dock att detta inte är en ny utmaning. Flera befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter vittnar om att de, på liknande sätt om än i olika utsträckning, behöver inhämta sakkompetens från verksamheter som myndigheten analyserar och utvärderar.

För att hantera de frågor om oberoende, objektivitet och trovärdighet som följer med att Totalförvarsanalys knyter till sig sakkompetens från aktörerna inom totalförsvaret är det centralt att myndigheten har goda interna kvalitetssäkringsrutiner i verksamheten

och bedriver ett aktivt värdegrundsarbete. Myndigheten behöver också vara transparent i fråga om vilka kompetensresurser som deltagit i olika projekt. Det som ytterst avgör om myndighetens verksamhet ses som opartisk och saklig är dock huruvida verksamheten kan visa att den är empiriskt välgrundad samt att det finns ett starkt faktamässigt stöd för myndighetens slutsatser och de sätt som slutsatserna dragits. Med tiden kommer myndigheten också att utveckla förutsättningar att institutionalisera sakkompetens. Det är dock sannolikt att myndigheten, med anledning av myndighetens relativt sett begränsade storlek och med det breda fält av frågor som myndigheten ska täcka, aldrig kommer att kunna bli helt självförsörjande med sakkunnande.

Utredningen bedömer mot bakgrund av det som ovan anförts att Totalförsvarsanalys behov av sakkompetens bör säkerställas genom att det inom myndigheten finns erfarna medarbetare med ett brett kunnande från olika ämnesområden inom totalförsvaret och med en överblick över totalförvarssystemets uppbyggnad.

Specialist- och ämnesspecifik kompetens inhämtas i huvudsak externt

Totalförsvarsanalys kan även komma att behöva mer teknisk och ämnesspecifik kompetens för att underbygga de analyser och bedömningar som ska göras. Det kan handla om att förstå vissa mer detaljerade frågor inom alla de områden som ingår i totalförsvaret, ex. militära strukturer, energisystemens funktion, transportsystemet villkor eller processerna inom hälso- och sjukvården. Det finns givetvis begränsade möjligheter att på alla områden inrymma denna form av mer specialiserad kompetens inom myndigheten.

Flera av de myndigheter som utredningen talat med beskriver att behovet av expertkompetens i vissa frågor kan lösas bl.a. genom olika former av inlån eller projektanställningar av medarbetare från andra myndigheter. Nyttjande av referensgrupper i de enskilda analys- och utvärderingsprojekten är ytterligare en metod som tillämpas för att lösa behov av expertkunskap.

Även upphandling av konsulter för att få expertkunskap inom sakfrågor och omvärldsbevakning förekommer men görs i varierande utsträckning bland analys- och utvärderingsmyndigheterna. Vissa myn-

digheter uppger att konsultresurser nyttjas för framtagande av sakunderlag men inte för att göra själva analys- och utvärderingsarbetet.

Utredningen bedömer att även Totalförsvarsanalys kommer att behöva finna former för att dra nytta av den expertkunskap som finns bland aktörerna inom totalförsvaret. På samma sätt som påtalats när det gäller rekrytering av den generella sakkompetensen avseende systemkunnande, är frågorna om oberoende och trovärdighet lika närvarande i frågan om nyttjande av expertkompetens. Dessa aspekter behöver som tidigare påpekat hanteras av myndigheten på ett medvetet, systematiskt och transparent sätt.

Konsultanvändning i myndighetens kärnverksamhet bör undvikas

Användandet av konsulter kan inverka negativt på myndighetens oberoende och på tilliten till Totalförsvarsanalys förmåga att skydda säkerhetsklassificerade uppgifter från de myndigheter och aktörer som myndigheten behöver inhämta information ifrån. Utöver säkerhetsaspekterna finns det även mer allmänna påpekanden som kan göras om att en stor konsultanvändning gör det svårare för verksamheten att bygga upp en egen långsiktig kompetens.⁶ Utredningen menar att konsultanvändning inte bara inverkar på uppbyggnad av den långsiktiga kompetensen hos myndigheten utan även påverkar förutsättningar för lärande och uppbyggnad av kompetens inom staten i stort.

Utredningen finner därför att konsultanvändning i kärnverksamheten vid Totalförsvarsanalys kan vara problematisk. Myndigheten kommer att hantera och analysera synnerligen skyddsvärd information. Det är då viktigt att minimera eventuella sårbarheter genom att säkra att kärnverksamheten så långt som möjligt löses av personal som myndigheten har full rådighet över.

Mot denna bakgrund anser utredningen att konsultanvändning i kärnverksamheten vid Totalförsvarsanalys så långt som möjligt bör undvikas. Om konsulter ska anlitas bör det i huvudsak vara för väl avgränsade uppgifter som inte omfattar säkerhetskänslig verksamhet.

⁶ *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, Statskontoret 2014:7, s. 10.

11.4 Behov av särskilda kompetenser inom myndigheten

Förslag: Totalförsvarsanalys bör inom myndigheten ha kompetens inom följande områden: statsförvaltningens styrning och uppföljning, militärt och civilt försvar, kommuners och regioners verksamhet, näringslivets förutsättningar, civilsamhället, finansiell styrning, samhällsekonomi och juridik.

Som utredningen tidigare anfört är det många sektorer och områden i samhället som ingår i totalförsvaret. Oavsett den ambitionsnivå som beslutas när det gäller resurssättning av Totalförsvarsanalys kan det antas att myndigheten kommer att behöva söka och utveckla personal med multidisciplinär kompetens för att ha tillräcklig räckvidd och förmåga till uppföljning, analys och utvärdering.

För att kunna dra slutsatser och även resonera om handlingsalternativ kommer myndigheten att behöva vara väl förtrogen med principerna och regelverken för styrning och uppföljning i statsförvaltningen. Myndigheten behöver självfallet även ha djupt kunnande om det militära och det civila försvarets strukturer samt dess historiska utveckling. Personalförsörjning samt anskaffning av materiel och infrastruktur av olika slag är centrala byggstenar i totalförsvaret. Det behöver därför finnas en kvalificerad kunskap om de mekanismer som omger och påverkar tillgången till och utvecklingen av dessa insatskomponenter. Behovet av kvalificerad kompetens på detta område accentueras om Totalförsvarsanalys, vid en uppskalning av verksamheten, även ska ha till uppgift att analysera och utvärdera kvaliteten på myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, investeringar och särskilda satsningar.

Det behöver även finnas kunnande om kommuners och regioners verksamhet samt styrningen och grunderna för samverkan inom det offentliga på nationell, regional och lokal nivå. Kunskap kommer också att behöva finnas i myndigheten om civilsamhällets och frivilligorganisationernas roll och delaktighet i totalförsvaret.

Den gällande försvarspolitiska inriktningen pekar ut näringslivets centrala betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen, behovet av ökad involvering av det privata näringslivet i planeringsarbetet och inrättandet av samverkansstrukturer för offentlig

och privat samverkan på alla nivåer.⁷ Myndigheten behöver ha stadigvarande kompetens om näringslivets villkor och förutsättningar. Detta behövs för att myndigheten ska ha god förmåga att tolka näringslivets funktion, möjligheter och begränsningar i totalförsvarssystemet samt för förståelsen av de administrativa konsekvenser och andra kostnader som kan följa av olika krav och regler.

Förmågan att bedöma om verksamheter genomförs kostnadseffektivt kräver delvis en annan kompetens än den sektors- och utvärderingskompetens som dagens analys- och utvärderingsmyndigheter har.⁸ Därför är kunnande om finansiell styrning och samhällsekonomi också angelägen för att myndigheten ska kunna analysera aspekter av effektivitet och kostnadseffektivitet i verksamheter.

Totalförsvaret inbegriper hela samhället inklusive rättslig reglering av ansvar för uppgifter inom totalförsvaret. Detta medför att även juridisk kompetens kommer att behövas inom myndigheten för att vägleda Totalförvarsanalys i sina analyser och bedömningar.

De kompetensområden som utredningen uppräknar är givetvis inte avsedda att vara singulära expertkompetenser. Även om myndigheten kan komma att prioritera att ha viss expertkompetens på individnivå bör målsättningen vara att rekrytera individer med bred kompetens samt att myndigheten genom sitt arbetssätt sprider enskilda medarbetares kunnande i verksamheten som ett led i att höja kvalitet och bygga redundans för personalomsättning.

I en mindre myndighet kan det också bli nödvändigt och resurseffektivt att vissa kompetenser samutnyttjas mellan stöd- och kärnverksamheterna, ex. kompetens rörande statsförvaltning, juridik, ekonomi och redovisning. Ett sådant samutnyttjande är inte alltid enkelt då exempelvis den juridiska och ekonomiska kompetens som krävs i utvärderingar av totalförsvaret kan behöva ha en något annorlunda profil än den som krävs för ledning och styrning av en myndighet. Utsikterna för samutnyttjande beror givetvis på vilka individer som myndigheten lyckas attrahera och den yrkeserfarenhet de har med sig. Utredningen vill här samtidigt uppmärksamma på ytterligare aspekt som behöver tas i beaktande vid överväganden om samutnyttjande av kompetensen. Den interna kvalitetssäkringen av myndigheternas rapporter kommer sannolikt kräva att andra än de personer som deltagit i utredningsarbetet granskar aspekter rörande bl.a.

⁷ Prop. 2020/21:30, s. 130.

⁸ SOU 2018:79, s. 175.

metod, sak, juridik och sekretess. Detta utgör alltså en begränsande faktor för den utsträckning som kompetenser kommer kunna samutnyttjas inom myndigheten.

12 Den nya myndighetens resursbehov

12.1 Inledning

Kostnaden för den nya myndigheten är bl.a. beroende av hur många och hur komplexa uppföljningar, analyser och utvärderingar myndigheten ska ha möjlighet att genomföra per år. Enligt utredningsdirektiven ska utredaren beräkna kostnaden för den nya myndigheten givet en miniminivå samt vilka kostnader som är förknippade med en uppskalning av verksamheten.

Försvarsberedningen uppskattade att kostnaden för att inrätta en myndighet med uppdrag att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret uppgår till 50 miljoner kronor per år.¹

Analys- och utvärderingsutredningen, som föreslog att tre nya analys- och utvärderingsmyndigheter skulle inrättas, bedömde att en myndighet för Trygghets- och säkerhetsanalys (som bl.a. skulle omfatta försvar) skulle tillföras resurser om 50 miljoner kronor, motsvarande 50 årsarbetskrafter från Försvarmakten och MSB.²

I detta kapitel redogör utredningen för sin bedömning av ungefärliga kostnader för uppstart och löpande förvaltning av Totalförsvarsanalys. En kommande organisationskommitté kommer att behöva precisera och uppdatera bedömningen av bemanning, övriga kostnader samt närmare definiera organisationsstruktur för myndigheten.

¹ Ds 2017:66, s 214.

² SOU 2018:79, s. 236.

12.2 Resursbehov vid en miniminivå

En beräkning av minsta nivå på kostnad för en analys- och utvärderingsmyndighet för totalförsvaret behöver ta sin utgångspunkt i en bedömning av vilken storlek på kärnverksamheten som kan anses nödvändig för att myndigheten ska vara ett relevant och ett verkningsfullt tillskott till förutsättningarna att utveckla styrningen av totalförsvaret. En myndighet som ska täcka den bredd av samhällsfrågor som inryms i totalförsvaret kommer samtidigt oavsett resursnivå behöva prioritera och göra urval för att säkerställa kvalitet i sin uppföljning, analys och utvärdering.

Uppskattningen av resursbehovet behöver även förhålla sig till den nivå på stöd- och ledningsfunktioner som bedöms nödvändig för att fullgöra de grundläggande administrativa krav som ställs på myndigheter i allmänhet. Den behöver därutöver ta hänsyn till bl.a. de säkerhets- och skyddsarrangemang som behövs i en verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den minsta omfattningen på kärnverksamheten behöver även stå i rimlig proportion till storleken på den grundläggande stödverksamhet som behöver finnas för en myndighet av detta slag.

12.2.1 Organisation och bemanning

Bedömning: Den nya myndigheten beräknas behöva en grundläggande bemanning på 33 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd.

Lednings- och stödverksamhet beräknas till 9 årsarbetskrafter

Utredningen föreslår i avsnitt 10.1 att Totalförsvarsanalys ska ledas av en myndighetschef, tillika generaldirektör. Bestämmelser i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) innebär att myndigheten även behöver ha en säkerhetsskyddschef direkt underställd myndighetschefen. Vid en eventuell samlokalisering med annan myndighet kan det övervägas om denna skyldighet kan uppfyllas genom samutnyttjande av funktionen med denna myndighet. Givet att myndigheten kommer att behöva hantera och sammanställa mycket skyddsvärd information kan det samtidigt finnas motiv för att denna kompetens

ska motsvaras av en årsarbetskraft vid myndigheten. Utredningen har därför i beräkningen utgått från att funktionen ska bemannas inom myndigheten och inte delas med annan myndighet.

Till en grundläggande stödverksamhet hör även funktioner såsom verksamhetsplanering, verksamhetsuppföljning, arkiv, registratur, HR, ekonomiadministration, juridik, inköp, upphandling, informations- och kommunikationsstöd, it-stöd och kontorsservice. Ekonomistyrningsverket (ESV) har framhållit att ”en generell regel är att ju mindre myndigheten är desto mer angeläget är det, av både kostnads- och kompetensskäl, att samverka med eller anlita en annan myndighet för administrationen”³. Statskontoret har pekat på att en övervägande del av små eller medelsmå myndigheter redovisat att de haft egen personal för ekonomiarbete även när de varit fullservicekunder hos Statens servicecenter.⁴ Även om en mindre myndighet kan antas komma att nyttja leverantörer av administrativa tjänster bedömer utredningen att det i viss utsträckning kommer att behövas egen beställarkompetens av stödverksamhet. Det är också en erfarenhet som framkommit i de intervjuer som utredningen haft med analys- och utvärderingsmyndigheter. Utredningen bedömer att stödverksamheten även vid en lägsta nivå på omfattning för Totalförsvarsanalys verksamhet kommer att behöva en ledningsfunktion för stödverksamheten utöver myndighetschefen, såsom en administrativ chef eller kansli-chef. Stödverksamheten kan organiseras som en egen avdelning eller som en funktion inom en gd-stab.

I de intervjuer som utredningen haft med de sektorsanknuta analys- och utvärderingsmyndigheterna har det även framhållits att multidisciplinärkompetens i stödfunktionerna, exempelvis kombinerad juridisk och ekonomisk kompetens, är en nyckelfaktor för att klara bemanningen av en mindre myndighet. Det bör enligt utredningen tas i beaktande i organisationskommitténs rekryteringsarbete.

Utredningen bedömer att lednings- och stödverksamhet vid den nya myndigheten sammantaget bör motsvara cirka 9 årsarbetskrafter. I denna uppskattning ingår inte behovet av chefer i kärnverksamheten, utan detta anges i stället i samband med bedömningen av kärnverksamheten.

³ *Myndighet startar – myndighet upphör. Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten ur ett ekonomiadministrativt perspektiv*,Handledning 2014:57, Ekonomistyrningsverket (ESV), 2014.

⁴ *Kostnader för små myndigheter*, Statskontoret, dnr 2017/229-5. s. 32.

Kärnverksamheten beräknas till 24 årsarbetskrafter

Myndighetens kärnuppgift är att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret. För att myndigheten ska kunna svara upp mot de uppgifter som beskrivits närmare i kapitel 8 kommer det inom kärnverksamheten att behövas kvalificerade utvärderare och analytiker. En grundläggande uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamhet av effekter, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet inom totalförsvaret bedöms kräva minst 22 årsarbetskrafter. Ledningen av kärnverksamheten bedöms därutöver kräva två chefer.

På samma sätt som utredningen resonerat om i fråga om multidisciplinär kompetens avseende stödfunktionerna, bör ett liknande perspektiv tillämpas för kärnkompetenserna. Som utredningen framhållit i avsnitt 11.4 syftar detta bl.a. till att med begränsade resurser skapa förutsättningar för tillräcklig räckvidd och förmåga till att bedriva uppföljning, analys och utvärdering. Det kan även vara nödvändigt att i en mindre myndighet samutnyttja vissa kompetenser mellan stöd- och kärnverksamheterna, ex. kompetens rörande statsförvaltning, juridik och finansiell styrning.

Sammantaget bedöms behovet av personella resurser inom kärnverksamheten till 24 årsarbetskrafter. Totalt kommer Totalförsvarsanalys därmed ha en grundläggande bemanning på 33 årsarbetskrafter när verksamheten är fullt utbyggd. Analys- och utvärderingsmyndigheter såsom Trafikanalys, Tillväxtanalys, IFAU och Vård- och omsorgsanalys hade år 2020 mellan 34 och 38 årsarbetskrafter. De uppgifter som utredningen föreslår för Totalförsvarsanalys omfattar dock inte, som för vissa av dessa myndigheter, särskilda uppgifter avseende statistik eller forskning. Med beaktande av detta å ena sidan, och myndighetens bemanningsbehov för säkerhetsskydd å andra sidan, uppskattar utredningen att Totalförsvarsanalys kommer att ha en bemanning av verksamheten som är jämförbar i storlek med flera av de befintliga sektorsanknuta analys- och utvärderingsmyndigheterna.

12.2.2 Beräknade kostnader

Bedömning: Den nya myndigheten beräknas ha ett anslagsbehov som uppgår till drygt 61 miljoner kronor per år.

Personalkostnader

Utredningen räknar med en bruttolön på 100 000 kronor i månaden för generaldirektören. Bruttolön för chef i kärnverksamhet respektive för administrativ chef beräknas till 75 000 kronor i månaden medan bruttolön för säkerhetsskyddschef uppskattas till 65 000 kronor i månaden. Inom stödverksamheten kommer det att finnas såväl personal med specialistkompetens med högre löneläge som personal med lägre lönelägen. Den personal som kommer att arbeta i kärnverksamheten kommer i hög utsträckning att vara erfarna utredare och experter. Behovet av erfaren kompetens gör att lönenivåerna kan antas ligga i det övre skiktet. Utredningen beräknar att bruttomedel-lönen för de anställda (exklusive gd och chefer) uppgår till 50 000 kronor i månaden. Lönekostnadspåslaget, inklusive semesterlönötillägg, uppskattar utredningen till 55 procent.

Tabell 12.1 Lönekostnader inkl. LKP (2021 års löneläge)

Funktion	Tkr
Generaldirektör	1 860
Chefer	5 390
Personal i kärn- och stödverksamhet	26 040
Summa	33 290

Lokalkostnader

Det fysiska säkerhetsskydd som kommer att behövas för Totalför-svarsanalys verksamhet inverkar på behovet och utformningen av myndighetens lokaler. Lokalbehovet för verksamheten påverkas även av ställningstaganden i fråga om arbetsplatser ska ordnas i ett öppet kontorslandskap eller om medarbetarna ska sitta i egna rum. Det arbetssätt som myndigheten etablerar kommer även påverka behovet av mötesrum för såväl interna som externa möten. Mottagande av

externa besök ställer, för en myndighet med Totalförvarsanalys uppdrag, vissa krav på lokaler ur säkerhetsskyddsynpunkt och kan även inverka på val av lokalisering och möjligheter till eventuell samlokalisering.

ESV har beräknat ett genomsnittligt lokalinhav per statligt anställd (exklusive Försvarsmakten) till strax över 40 m² för 2019.⁵ Lokalytan per anställd skiljer sig beroende på var i landet verksamheten är lokaliserad och påverkas även av verksamheternas art. I en rapport från 2017 om utveckling av nyckeltal i statens lokalförsörjning presenterar ESV uppgifter om lokalytan per anställd för respektive år mellan 2010–2015 för individuella statliga myndigheter. Utredningen noterar att det i denna rapport framgår att fem av de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna, som är av motsvarande storlek som föreslås för Totalförvarsanalys, hade en genomsnittlig lokalyta på cirka 36 m² per anställd och att lokalytan i de flesta fall minskat under den undersökta perioden.⁶ ESV har även i tidigare studier påtalat att ”ett i branschen vanligt förekommande nyckeltal är, att över 30 m² per årsmedarbetare tyder på en ineffektiv användning av lokalerna”.⁷ För en myndighet som i stor utsträckning ska hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter handlar lokalfrågan om mer än bara arbetssätt, resursutnyttjande och arbetsmiljö. Det handlar också om säkerhetsskydd, t.ex. att kunna arbeta med underlag som innehåller sekretessbelagd information utan andra personer runt omkring sig. Ett öppet kontorslandskap kan också försvåra att åstadkomma nödvändig sektionering (fysisk och verksamhetsmässig) av olika delar av den nya myndighetens arbete. Utredningen gör sammantaget bedömningen att en lokalyta på 35 m² per årsmedarbetare kan tjäna som ett riktmärke för Totalförvarsanalys lokalbehov. Med 33 årsarbetskrafter innebär det ett lokalbehov om cirka 1 160 m² för myndigheten.

ESV tar årligen fram underlag för beräkning av prisomräkningstal för löpande hyresavtal och för avtal som tecknas under det kommande budgetåret. I beräkningen anges rikthyror för samtliga kommuner i sju grupperingar, se tabell 12.2.

⁵ Statliga myndigheters lokaler i Sverige, ESV 2021:29, s. 58.

⁶ Nyckeltal i statens lokalförsörjning, ESV 2017:49, s. 66 ff.

⁷ Nyckeltal för OH-kostnader, ESV 2005:3, s. 20.

Tabell 12.2 Rikthyror 2021⁸

Grupp	Rikthyresgrupp	Rikthyra 2021 kr/m ²
1	Stockholm innanför tullarna	4 150
2	Stockholm utanför tullarna, Solna och Sundbyberg	2 225
3	Göteborg, Malmö, Uppsala, Danderyd och Nacka	1 925
4	I huvudsak kommuner nära Stockholm och vissa större städer Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Lidingö, Linköping, Lund, Mölndal, Norrköping, Nyköping, Sollentuna, Sundsvall, Södertälje, Täby, Umeå, Västerås, Örebro.	1 525
5	Övriga kommuner 1 Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Falun, Gävle, Halmstad, Haninge, Hudiksvall, Härryda, Järfälla, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Luleå, Nynäshamn, Partille, Sigtuna, Tyresö, Upplands Väsby, Vaxholm, Örnsköldsvik, Östersund.	1 250
6	Övriga kommuner 2 Borlänge, Burlöv, Ekerö, Enköping, Eslöv, Gotland, Håbo, Hässleholm, Katrineholm, Kiruna, Kristianstad, Kungsbacka, Kungälv, Kävlinge, Landskrona, Lerum, Lomma, Norrtälje, Nykvarn, Ronneby, Salem, Sandviken, Skellefteå, Skövde, Staffanstorps, Stenungsund, Svedala, Trelleborg, Trollhättan, Uddevalla, Upplands-Bro, Vallentuna, Varberg, Vellinge, Värmdö, Värnamo, Växjö, Ystad, Ängelholm, Öckerö, Österåker.	1 050
7	Övriga kommuner 3 Resterande kommuner	850

De angivna rikthyrorerna ger en indikation om att de årliga kostnaderna för myndighetens kontorslokaler kan variera mellan cirka en och knappt fem miljoner kronor, beroende på var i landet verksamheten lokaliseras. Med hänsyn tagen till vissa nyckeltal för särskilda säkerhetsskydds krav för Totalförsvarsanalys lokaler uppskattar utredningen att lokalkostnaden vid en lokalisering med närhet till Stockholm uppgår till cirka 4,1 miljoner kronor. Utredningen för ytterligare resonemang om lokalisering i kapitel 13.

⁸ Rikthyrorerna för grupperna i tabellen avspeglar marknadshyror för kontorslokaler i s.k. B-läge (ett läge nära men inte omedelbart i kommunens centrala delar). Källa: ESV, dnr 2020-00002-1.

Övriga löpande kostnader

Utöver kostnaderna för personal och lokaler kommer det att finnas utgifter för olika myndighetsgemensamma kostnader såsom personal- och kompetensfrämjande åtgärder, kontorsservice, vaktmästeri, städ, växel, reception, telefoni, arkivering, drift och underhåll av it-system, it-stöd, licenser, säkerhetslösningar och andra löpande driftskostnader. Det finns många faktorer som kan inverka på kostnaderna, bl.a. huruvida det blir möjligt för myndigheten att dela på vissa funktioner genom samlokalisering med en annan myndighet. Baserat på vissa nyckeltal för säkerhetskostnader och jämförelser med kostnaderna vid några analys- och utvärderingsmyndigheter uppskattar utredningen övriga löpande kostnader till cirka 21 miljoner kronor per år. Nästan hälften av beloppet utgörs av säkerhetskostnader för vaktbevakning, vilket är en tillkommande kostnad jämfört med övriga analys- och utvärderingsmyndigheter. Denna kostnad kan reduceras om myndigheten samlokaliseras med en verksamhet som redan har erforderlig bevakning.

Särskild it-förvaltning

Ett fullgott säkerhetsskydd i Totalförsvarsanalys verksamhet innebär behov av bl.a. skyddade samband, krypterad kommunikation, it-system för hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter m.m. Utredningen uppskattar dessa kostnader till 3 miljoner kronor årligen.

Uppstartskostnader

Inrättande av en ny myndighet innebär vissa initiala åtgärder och investeringar som till del kommer att behöva ordnas av en organisationskommitté. Vissa uppstartsåtgärder kan förväntas fortgå även efter det att myndigheten inrättats. Till angelägna uppstartsåtgärder hör bl.a. ordnade av lokaler för verksamheten, rekrytering av nyckelpersonal, upprättande av arkiv och diarium, inköp av kontorsinredning och kontorsutrustning samt säkerställande av att it-, personal- och ekonomisystem är operativa och förvaltade från start. Säkerhetssystem och särskild utrustning för hantering av säkerhetsskyddsklassi-

ficerade uppgifter behöver också införskaffas. En visuell identitet (logotyp och grafisk profil) behöver likaledes etableras.

En organisationskommitté disponerar i regel en kredit i Kammarkollegiet för betalning av utgifter som kommittén kommer ha för myndighetens bildande. Dessa kostnader kommer sedan att faktureras den nya myndigheten under dess första verksamhetsår och kommer då att fördelas på anslag respektive lån. De förhöjda kostnaderna för uppstart av myndigheten bedöms samtidigt kunna hanteras inom ramen för myndighetens anslag eftersom bl.a. myndighetens personalkostnader kan förväntas vara lägre på grund av att den sannolikt inte kommer att vara fullt bemannad vid inrättandet utan kommer att behöva arbeta med att rekrytering av personal även efter inrättandet (se mer om denna bedömning i avsnitt 13.2). Utredningen har uppskattat dessa inledande kostnader till cirka 15 miljoner kronor. Dessa uppstartskostnader kommer att behöva preciseras vidare av organisationskommittén.

Anslagsbehov, låneram och räntekontokredit

Sammantaget bedömer utredningen att anslagsbehovet för Totalförsvaranalys uppgår till drygt 61 miljoner kronor per år, se tabell 12.3. Myndigheten bedöms även vid inrättandet behöva en låneram i Riksgäldskontoret om 15 miljoner kronor för verksamhetsinvesteringar samt en kredit på räntekontot i Riksgäldskontoret motsvarande 15 procent av myndighetens förvaltningsanslag, dvs. 9,2 miljoner kronor.

Tabell 12.3 Totala kostnaderna år 1

Kostnader	Tkr
Personal	33 290
Lokaler	4 060
Övriga löpande kostnader	21 000
Särskild it-förvaltning	3 000
Summa (anslagsbehov)	61 350
Uppstartskostnader (enbart år 1)	15 000

12.3 Resursbehov vid en uppskalning av verksamheten

Bedömning: Vid en uppskalning av verksamheten enligt avsnitt 8.3.9. bedömer utredningen ett tillkommande resursbehov för Totalförsvarsanalys enligt följande:

- Att närmare analysera och utvärdera kvaliteten på de myndighetsunderlag som legat till grund för regeringens beslut om reformer, investeringar och särskilda satsningar bedöms kräva 3 årsarbetskrafter.
- Att sammanställa och tillgängliggöra väsentliga uppgifter om totalförsvaret och dess utveckling över tid bedöms kräva 2 årsarbetskrafter.

Vid en uppskalning av verksamheten med båda uppgifterna beräknas den nya myndigheten ha ett anslagsbehov som uppgår till strax under 70 miljoner kronor per år.

Utredningen bedömer att en eventuell uppskalning av verksamheten bör övervägas först en tid efter att myndighetens verksamhet etablerats.

12.3.1 Organisation och bemanning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren beräkna vilka kostnader som är förknippade med en uppskalning av verksamheten. En uppskalning av verksamheten kan givetvis ske genom att myndigheten tillförs ökade resurser för att möjliggöra fler och mer komplexa uppföljningar, analyser och utvärderingar per år. Som ett alternativ till detta kan en uppskalning av verksamheten också ske genom att myndigheten får ytterligare uppgifter angivna i sin instruktion.

Utredningen har i avsnitt 8.3.9 bedömt möjliga tillkommande uppgifter som Totalförsvarsanalys skulle kunna få vid en uppskalning av verksamheten. Dessa handlar om att svara för att genomföra kvalitetsbedömning av beslutsunderlag respektive att sammanställa och tillgängliggöra väsentliga uppgifter om totalförsvaret. Utredningen har bedömt att dessa uppgifter av resursskäl inte ska ingå i myndighetens uppdrag på en miniminivå av verksamheten men att det vid en upp-

skalning av verksamheten kan övervägas att lägga till en eller båda uppgifter till myndighetens uppdrag. En mindre myndighet kommer att i högre utsträckning behöva göra ett urval och välja områden att göra nedslag i. För det fall nämnda tillkommande uppgifter ska prioriteras inom den miniminivå som beskrivits i avsnitt 12.2 är det angeläget det sker anpassningar i antalet analyser och utvärderingar som myndigheten förväntas göra och komplexiteten i dessa. I och med att de tillkommande uppgifterna delvis ställer krav på annan kompetens hos medarbetarna vid myndigheten kan myndigheten med sådana uppgifter inom en miniminivå komma att behöva en annorlunda kompetenssammansättning än vad utredningen bedömt i kapitel 11.

Utredningen uppskattar att uppgiften att vara stöd i kvalitetsbedömning av beslutsunderlag kan komma att kräva 3 årsarbetskrafter. Uppgiften att sammanställa vissa väsentliga uppgifter om totalförsvaret bedöms kräva 2 årsarbetskrafter. Skulle båda nämnda uppgifter tillföras myndigheten bedöms tillskottet till bemanningen inom kärnverksamheten sammantaget uppgå till 5 årsarbetskrafter. Utredningen bedömer att en sådan uppskalning inte skulle medföra något ökat behov av årsarbetskrafter inom stödverksamheten vilket gör att myndigheten vid en sådan uppskalning sammantaget skulle bemannas med 38 årsarbetskrafter.

Utredningen bedömer dock att en eventuell uppskalning av verksamheten bör övervägas först en tid efter att myndighetens verksamhet etablerats. Det ger bättre förutsättningar för myndigheten att mer fokuserat hitta former och arbetssätt för den grundläggande uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten innan uppdraget eventuellt utökas eller breddas.

12.3.2 Beräknade kostnader

Utredningen presenterar i tabell 12.4 kostnadsbedömningen av en uppskalning av verksamheten med tillkommande uppgifter alternativt ökad förmåga att bedriva grundläggande uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamhet.

Sammantaget bedömer utredningen att anslagsbehovet, om båda uppgifter läggs till myndighetens uppdrag, uppgår till strax under 70 miljoner kronor per år. Myndigheten bedöms i sådant fall vid inrättandet av verksamheten även behöva en låneram i Riks-

gäldskontoret om totalt 17 miljoner kronor för verksamhetsinvesteringar samt en kredit på räntekontot i Riksgäldskontoret motsvarande 15 procent av myndighetens förvaltningsanslag, dvs. totalt cirka 10,5 miljoner kronor.

Tabell 12.4 Totala kostnaderna vid uppskalning av verksamhet

Kostnader	Tkr
Personal	37 940
– Kvalitetsbedömning	+2 790
– Väsentliga uppgifter	+1 860
Lokaler (+5 årsarbetskrafter)	4 660
Övriga löpande kostnader	24 000
Särskild it-förvaltning	3 000
Summa (anslagsbehov)	69 600
Uppstartskostnader (enbart år 1)	17 000

13 Inrättande av myndigheten och ikraftträdande av författningsändringar

13.1 Inledning

Enligt utredningsdirektivet är regeringens avsikt att i början av 2022 kunna tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret. Vidare anges att den nya myndigheten ska inrättas den 1 januari 2023. I detta kapitel behandlar utredningen några förutsättningar för inrättande av myndigheten och ikraftträdande av utredningens författningsförslag. Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag avseende lokalisering av myndigheten. Utredningen har dock under arbetets gång uppmärksammat några omständigheter som kan ha betydelse för överväganden om lokalisering. Utredningen redogör därför i detta kapitel även för detta.

13.2 Tidplan för inrättande av myndigheten

Bedömning: Den nya myndigheten bör inrättas den 1 januari 2023. Myndigheten kommer dock inte att kunna fullgöra sitt uppdrag fullt ut förrän den 1 januari 2024.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* gjorde regeringen bedömningen att en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret ska inrättas senast den 1 januari 2023.¹

¹ Prop. 2020/21:30, s. 97 f.

Tillsättande av en organisationskommitté i början av 2022 innebär att organisationskommittén kommer att ha mindre än ett år på sig att utföra de åtgärder som är nödvändiga för att det ska finnas en fungerande myndighet den 1 januari 2023. Tillsättandet av organisationskommittén kan dessutom komma att behöva invänta ett remissförfarande av förslagen i detta betänkande.

Att starta en ny myndighet är i första hand en praktisk och operativ uppgift, men det krävs också en hel del kompetens inom styrningsfrågor och ekonomi samt strategi- och organisationskunnskap. Det är flera praktiska saker som måste lösas, exempelvis kan tilltänkta lokaler behöva byggas om, vilket i vissa delar kan kräva bygglov. Ett modernt it-stöd, telefoni, möbler och inventarier, grafisk profil osv. måste vidare inhandlas. När myndigheten startar måste det finnas allt från datorer, skrivare, papper i skrivarna, mobiltelefoner, till en webbsida, telefonnummer och andra kontaktuppgifter till myndigheten.

En av de viktigaste uppgifterna inför inrättande av en ny myndighet är dock att säkerställa att det finns rätt kompetens hos myndigheten. Även rekrytering av medarbetare ska därför göras innan myndigheten kan inrättas. Med tanke på att Totalförsvarsanalys uppdrag är att verka inom ett så brett område som totalförsvaret kommer det att vara en utmaning att på kort tid bemanna myndigheten med rätt kompetens. För att täcka in bredden i totalförsvarsfrågorna kommer myndigheten att behöva hitta och rekrytera medarbetare som har multidisciplinär kompetens (se avsnitt 11.4), vilket i sig är en utmaning. Detta gäller kompetens till såväl kärnverksamhet som stödverksamhet vid myndigheten. Med tanke på de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som myndigheten kommer att hantera kommer dessutom samtliga medarbetare vid myndigheten att behöva genomgå säkerhetsprövning innan anställning. Detta gör att rekryteringsprocesserna även kommer att ta extra lång tid. Myndigheten ska hantera stora mängder säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta kommer att ställa högre krav på t.ex. it-system och lokaler, vilket även detta innebär att arbetet med att inrätta myndigheten kan komma att ta längre tid än för en myndighet där sådana krav inte ställs.

Kommittén för inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga förvaltningen (Fi 2017:09) hade åtta månader (sju om semester i juli räknas bort) på sig att inrätta och starta en ny myndighet. Kommittén påpekade i sin slutrapport att det var ett utma-

nande uppdrag att genomföra på denna tid eftersom det vid inrättande av en myndighet är många parallella processer som måste drivas.² Utredningen anser att det behöver göras överväganden om hur omfattande verksamhet det är realistiskt att förvänta sig att den nya myndigheten kommer att kunna bedriva under sitt första år om myndigheten ska inrättas den 1 januari 2023.

Ovan framgår ett antal praktiska förutsättningar som måste finnas på plats när myndigheten inrättas. Flera av dessa förutsättningar bör vara på plats den 1 januari 2023. Utredningen bedömer dock att det inte är realistiskt att förvänta sig att myndigheten ska vara fullt bemannad den 1 januari 2023. När myndigheten inrättas behöver däremot en generaldirektör ha utnämnts och rekrytering gjorts av en administrativ chef, en säkerhetsskyddschef och ett visst antal personer som ska arbeta inom såväl kärn- som stödverksamhet. Utredningen gör bedömningen att arbetet med rekrytering kommer att behöva fortgå även under 2023. Det är därför inte heller realistiskt att förvänta sig att myndigheten kommer att kunna utföra sina instruktionsenliga uppgifter fullt ut från och med den 1 januari 2023. Detta beror dels på att myndigheten inte är fullt bemannad, dels på att Totalförsvarsanalys kommer att behöva tid för att planera den huvudsakliga inriktningen för uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten. Först därefter kommer myndigheten kunna börja producera uppföljning, analys och utvärdering.

Totalförsvarsanalys ska enligt instruktionen senast den 1 februari varje år till regeringen redovisa vilken huvudsaklig inriktning uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten ska ha på kort och lång sikt, så kallad analys- och utvärderingsplan.³ Arbetet med att ta fram en sådan kommer att ta tid och kräva samråd med Regeringskansliet och kontakter med totalförsvarets aktörer. Myndigheten kommer inte att överta löpande verksamhet som i dag utförs av någon aktör. Det är därför inte fråga om någon övergång av pågående verksamhet som måste fungera från och med den 1 januari 2023. Enligt utredningens mening finns det därför inget som hindrar att myndigheten under det första året främst arbetar med att planera verksamheten och rekrytera den kompetens som ännu inte hunnit rekryteras.

² Se bl.a. *Slutrapport från kommittén för inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga förvaltningen* (Fi 2017:09), Komm2018/00805, s. 23.

³ Se 4 § förslag till förordning med instruktion för Totalförsvarsanalys, avsnitt 1.1.1.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att Totalförsvarsanalys kan inrättas den 1 januari 2023 men att myndigheten inte kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag fullt ut förrän den 1 januari 2024.

Utredningen bedömer även att myndigheten inledningsvis kommer att vara i en formativ fas där myndighetens arbetssätt behöver utvecklas i dialog med Regeringskansliet och aktörerna inom totalförsvaret.

13.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: 4 § i förslag till förordning med instruktion för Totalförsvarsanalys bör träda i kraft den 1 januari 2024. Övriga bestämmelser i förordningen bör träda ikraft den 1 januari 2023.

Författningsändringarna i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap och i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) bör träda i kraft den 1 januari 2023.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Som utredningen bedömt i föregående avsnitt bör myndigheten inrättas den 1 januari 2023. Detta innebär att författningsförslaget gällande förordning med instruktion för Totalförsvarsanalys ska träda i kraft den 1 januari 2023. Det kommer dock inte att vara praktiskt möjligt för myndigheten att så som anges i 4 § i förslag till förordning med instruktion för Totalförsvarsanalys att senast den 1 februari 2023 till regeringen redovisa en plan med huvudsaklig inriktning för uppföljnings-, analys- och utvärderingsverksamheten på kort och lång sikt. En sådan analys- och utvärderingsplan är det enligt utredningens mening rimligt att förvänta sig först i februari 2024. Denna bestämmelse ska därför börja gälla den 1 januari 2024.

13.4 Myndighetens lokalisering

Bedömning: Vid överväganden beträffande Totalförvarsanalys lokalisering bör följande beaktas:

- att myndigheten kommer att ha behov av att ha tillgång till goda transportmöjligheter och ha god tillgänglighet till centrala aktörer i totalförsvaret,
- att myndigheten kommer att ha behov av starkt säkerhetsskydd och att samlokalisering med en annan myndighet med sådant säkerhetsskydd kan vara ett resurseffektivt utnyttjande av statens resurser, och
- att det ur kompetensförsörjningssynpunkt är positivt att myndigheten har närhet till universitet eller högskola samt andra analys- och utvärderingsmyndigheter.

En ny myndighet med ansvar för uppföljning, analys och utvärdering av totalförsvaret kommer att ha behov av att ha kontakter med en mängd statliga myndigheter, andra offentliga aktörer och privata aktörer, eller företrädare för dessa. Som framgår av kapitel 5 är aktörerna inom totalförsvaret lokaliserade på orter över hela landet vilket kommer att innebära resor för medarbetare vid myndigheten oavsett var myndigheten lokaliseras. En övergång till fler digitala möten har skett de senaste åren. Resmönster och arbetsformer kan antas även fortsatt påverkas av bl.a. ökad digitalisering, fokus på hållbarhetsfrågor och beteendeförändringar med anledning av covid-19-pandemin.⁴

En annan aspekt att beakta när det gäller myndighetens lokalisering är säkerhetsskydd. I vissa delar kan det finnas behov av informationsutbyte och kontakter beträffande säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som gör att det är olämpligt med digitala möten. Utredningen gör därför bedömningen att närhet till goda transportmöjligheter, men även till centrala aktörer inom totalförsvaret för att begränsa behovet av resande, bör finnas med i övervägandena om myndighetens placering.

Utredningen gör i avsnitt 10.4.1 bedömningen att de uppgifter som utredningen föreslår att Totalförvarsanalys ska ansvara för i

⁴ *Transporter och resande i en postpandemisk värld – trender och mottrender*, Trafikanalys, PM 2021:4.

väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd för verksamheten vilket bl.a. även gäller myndighetens lokaler. Det finns ett antal myndigheter som har dessa strukturer för säkerhetsskydd. För en effektiv resursanvändning kan det därför övervägas att Totalförvarsanalys ska använda sig av redan befintliga strukturer för säkerhetsskydd. Samlokalisering av Totalförvarsanalys med en myndighet som redan har det säkerhetsskydd som krävs, kan därför övervägas. Detta är ett perspektiv som också påtalats av Försvarsberedningen.⁵ Utredningen vill här uppmärksamma att frågan om samlokalisering samtidigt behöver ta hänsyn till Totalförvarsanalys legitimitet som oberoende aktör.

Lokaliseringen av myndigheten får även betydelse för möjligheten att finna och rekrytera rätt kompetens till myndigheten. Utredningen har i avsnitt 11.3 gjort bedömningen att Totalförvarsanalys i sin kompetenssammansättning bör ha en tyngdpunkt i kunskaper om analys- och utvärderingsmetoder. Det blir därför viktigt att myndigheten placeras på en ort där det finns god tillgång på sådan kompetens. Flera av de analys- och utvärderingsmyndigheter som utredningen har haft kontakt med har påpekat att det för myndighetens kompetensförsörjning är viktigt att det på den ort där myndigheten lokaliseras finns universitet eller högskola. Även det faktum att det finns andra utvärderingsmyndigheter på orten har påtalats vara av betydelse i detta avseende. Utredningen gör bedömningen att även detta är faktorer som bör beaktas inför beslut om myndighetens lokalisering.

⁵ Ds 2017:66, s. 214.

14 Sekretessfrågor

14.1 Inledning

Som nämnts tidigare i betänkandet är det en grundläggande förutsättning för att Totalförsvarsanalys ska kunna fullgöra sitt uppdrag att myndigheten kan få ta del av de uppgifter som myndigheten behöver. I avsnitt 8.3.6 framgår att Totalförsvarsanalys vid uppföljning, analys och utvärdering ska göra detta med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret. Det betonas dock även att Totalförsvarsanalys inte ska vara förhindrad att vid behov inhämta kompletterande information från andra aktörer än statliga myndigheter om det finns någon särskild anledning som påkallar det. Många av de uppgifter som Totalförsvarsanalys har behov av kan dock antas omfattas av sekretess.

14.2 Allmänt om sekretess

14.2.1 Handlingsoffentlighet och sekretess

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (förkortad TF) ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I TF regleras även vad som avses med allmänna handlingar. Huvudregeln är att uppgifter i allmänna handlingar är offentliga. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, förkortad OSL) innehåller bestämmelser som innebär begränsningar i den rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar som följer av TF.

Med sekretess menas enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.

Den myndighet som från en annan myndighet får en begäran om uppgifter eller handlingar ska ta ställning till om uppgifterna får lämnas ut. För det fall myndigheten finner att en regel om sekretess är tillämplig på uppgifterna har myndigheten att bedöma om det ändå finns förutsättningar för ett utlämnande. En sådan förutsättning kan vara att uppgiften omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten. Det är inte möjligt för utlämnande myndighet att uppställa förbehåll som inskränker mottagande myndighets rätt att lämna uppgiften vidare eller på annat sätt utnyttja den (jfr 10 kap. 14 § OSL).

14.2.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller undantag från offentlighetsprincipen och sekretess ska därför gälla bara om det finns ett särskilt skyddsvärt intresse. För att klargöra sekretessens omfattning är sekretessbestämmelserna som regel utformade med hjälp av tre olika slags rekvisit. Rekvisiten anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.¹

Med föremålet för sekretessen avses vilket slags uppgift som sekretessregleringen avser, t.ex. uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Sekretessens räckvidd anger inom vilken verksamhet eller i vilken typ av ärenden sekretessbestämmelsen gäller. I vissa fall hänvisas till en viss bestämd myndighet. Om inget annat anges, är bestämmelsen tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen.

Sekretessens styrka anges genom ett skaderekvisit. Det finns i huvudsak två olika typer av skaderekvisit, det raka och det omvända. Vid ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten offentlighet. Det uttrycks i lagtexten genom att sekretess gäller om det kan antas att en viss skada inträffar om uppgiften röjs. Vid ett omvänt skaderekvisit finns det en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Sekretessen uttrycks i dessa fall genom att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada och men.

I vissa fall innehåller sekretessbestämmelsen inte något skaderekvisit. Sekretessen är i sådana fall absolut, vilket innebär att någon sekretessprövning inte ska göras och att uppgiften inte kan lämnas ut.

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 72 f. och SOU 2003:99 s. 78 f.

14.2.3 Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretessen

Huvudregeln är att sekretess gäller även mellan myndigheter. Det har dock ansetts att sekretessregleringen inte bör hindra myndigheter från att utväxla uppgifter i de fall där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Ett antal sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretessen har därför införts i OSL.

Av 3 kap. 1 § OSL framgår att med en sekretessbrytande bestämmelse menas en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Generella sekretessbrytande bestämmelser finns i 10 kap. OSL men det finns också sekretessbrytande bestämmelser som gäller specifikt för vissa myndigheter. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Syftet med denna bestämmelse är att sekretessregleringen inte ska göra det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som myndigheten har. Det är således det intresse som den utlämnande myndigheten har av att lämna uppgiften som är avgörande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få uppgiften.² Paragrafen, som kan bli tillämplig när en myndighet behöver lämna hemlig information till en annan myndighet, ska tillämpas restriktivt.³

Av 10 kap. 28 § första stycket OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I förhållande till andra myndigheter behöver det således inte finnas någon uttrycklig hänvisning i OSL till en viss uppgiftsskyldighet i en annan lag eller i en förordning för att denna uppgiftsskyldighet ska bryta sekretessen. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med utgångspunkt från att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna

² Lenberg, m.fl., *Kommentaren till Offentlighets- och sekretesslagen*, 10 kap 2 § OSL, JUNO, Version 24.

³ Prop. 1979/80:2, Del A s. 465 och 494.

andra myndigheter information.⁴ En föreskrift som mera generellt anbefaller samarbete mellan myndigheter anses inte ålägga en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. En myndighet som är skyldig att lämna uppgifter på en annan myndighets begäran får inte under åberopande endast av 10 kap. 28 § OSL lämna uppgifter på eget initiativ.⁵

I 10 kap. 17 § OSL finns en sekretessbrytande regel som kan åberopas även om någon uppgiftsskyldighet inte är föreskriven. Där föreskrivs att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Beträffande revision har i lagmotiven uttalats att den sekretessbrytande bestämmelsen endast avser uppgifter som finns hos en reviderad myndighet. Att generellt tillåta utlämnande av sekretessbelagd information till en revisionsmyndighet har ansetts föra för långt.⁶

14.2.4 Konsekvenser av att en uppgift lämnas till en annan myndighet

Det är en grundläggande princip i sekretessregleringen att sekretess inte automatiskt överförs mellan myndigheter. En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift hos en myndighet blir inte utan särskild reglering tillämplig hos en annan myndighet när uppgiften lämnas dit. Kravet på offentlighet kan innebära att vissa uppgifter, som betraktas som hemliga hos en myndighet, är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten.

För att en uppgift ska omfattas av sekretess gäller som huvudregel att det ska finnas en primär sekretessbestämmelse. Med en primär sekretessbestämmelse avses enligt 3 kap. 1 § OSL en sekretessbestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar viss verksamhetstyp eller ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter hos myndigheten. Ett alternativ är att det finns en särskild överföringsbestämmelse som medför att sekretessen sprids utanför sitt ursprungliga tillämpningsområde, en sekundär sekretess. Enligt

⁴ Prop. 1979/80:2, Del A s. 322.

⁵ JO 1999/2000 s. 374, dnr 796-1998.

⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 326.

definitionen i offentlighets- och sekretesslagen är en sekundär sekretessbestämmelse en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess (3 kap. 1 § OSL).

En sådan bestämmelse om överföring av sekretess finns i 11 kap. 1 § OSL. Där anges att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir enligt sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Det är inte bara uppgifter hos den granskade myndigheten som skyddas hos tillsyns- eller revisionsmyndigheten. Om tillsyns- eller revisionsmyndigheten inom ramen för sitt granskningsuppdrag inhämtar sekretessreglerade uppgifter från någon annan myndighet än den som är föremål för tillsyn eller revision, ska den sekretessbestämmelse som tillämpas av den andra myndigheten tillämpas av tillsyns- eller revisionsmyndigheten på de uppgifter som den får av den myndigheten.⁷

14.3 Tillämplig sekretess på totalförsvarsområdet

Bedömning: Det finns sekretessbestämmelser som hindrar utlämnande av uppgifter till Totalförvarsanalys, bl.a. sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF (sekretess i statlig tillsynsverksamhet) och enligt 38 kap. 7 § OSL (sekretess för beredskapsförberedelser).

Inledning

Vid den uppföljning, analys och utvärdering som utredningen föreslår att Totalförvarsanalys ska bedriva kommer ett antal bestämmelser om sekretess att aktualiseras. Utredningen redogör nedan för ett antal av dessa bestämmelser och i vilken mån sekretess kan hindra ett utlämnande av dessa uppgifter till Totalförvarsanalys.

⁷ Lenberg, m.fl., *Kommentaren till Offentlighets och sekretesslagen*, 11 kap 1 § OSL, JUNO, Version 24.

Försvarssekretess

Enligt 15 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet, planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Denna bestämmelse har naturligen sitt största tillämpningsområde i fråga om sådana uppgifter som avser det militära försvaret men gäller som framgår av paragrafen hela totalförsvaret. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Hit räknas bl.a. befolkningsskyddet, försörjningsberedskap och det psykologiska försvaret.⁸ Även t.ex. polisverksamhet samt hälso- och sjukvård kan vara totalförsvartsverksamhet.⁹ Inom bestämmelsens tillämpningsområde faller vidare uppgifter om planläggning och annan förberedelse av landets försvar, uppgifter om organisation av försvaret, underrättelsetjänsten m.m.¹⁰

Bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse (se 3 kap. 1 § OSL), vars räckvidd inte har begränsats. Bestämmelsen ska således tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL. Det innebär att de uppgifter som Totalförsvarsanalys får del av som omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten, kommunen eller regionen kommer att omfattas av försvarssekretess även hos Totalförsvarsanalys. Eftersom sekretessbestämmelsen gäller även hos den mottagande myndigheten kan det inte antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften lämnas till Totalförsvarsanalys. Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess till Totalförsvarsanalys behöver därför inte införas.¹¹ Försvarssekretessen hindrar därför inte utlämnande av uppgifter till Totalförsvarsanalys.

⁸ Lenberg, m.fl., *Offentlighets- och Sekretesslagen*, kommentaren till 15 kap 2 §, JUNO version 24.

⁹ Prop. 1979/80:176 s. 9 f.

¹⁰ Lenberg, m.fl., *Offentlighets- och Sekretesslagen*, kommentaren till 15 kap 2 §, JUNO version 24.

¹¹ Jfr resonemang i prop. 2004/05:5 s. 263.

Utrikessekretess

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen om utrikessekretess är, liksom försvarssekretessen, en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats. Bestämmelsen ska således tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL. Eftersom sekretessbestämmelsen gäller även hos den mottagande myndigheten kan det inte antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om en uppgift som omfattas av utrikessekretess lämnas till Totalförsvarsanalys. Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter som omfattas av utrikessekretess till Totalförsvarsanalys behöver därför inte införas (jfr ovan om försvarssekretess). Utrikessekretessen hindrar därför inte utlämnande av uppgifter till Totalförsvarsanalys.

Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt 18 kap. 13 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Eftersom sekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till verksamhet för risk- och sårbarhetsanalyser, följer sekretessen med en uppgift som lämnas till en annan myndighet.¹²

Som utredningen konstaterar i avsnitt 8.3.1 är det inte uteslutet att Totalförsvarsanalys som ett resultat av analys- och utvärderingsarbetet kommer att komma in på de frågor som är centrala för ömseidighet och beroende mellan totalförsvaret och samhällets krisberedskap och Totalförsvarsanalys ska därför inte vara förhindrad att utvärdera även de delar av samhällets krisberedskap som har bety-

¹² Lenberg, m.fl., *Offentlighets- och Sekretesslagen*, kommentaren till 18 kap. 13 §, JUNO version 24.

delse för totalförsvaret. Eftersom sekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till verksamhet för risk- och sårbarhetsanalyser följer sekretessen med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Då sekretessen kommer att gälla även hos den mottagande myndigheten, kan det inte antas att det allmännas möjligheter att förebygga eller hantera framtida krissituationer motverkas om uppgiften lämnas till Totalförvarsanalys.¹³ Någon särskild sekretessbrytande regel för utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser till Totalförvarsanalys behöver därför inte införas (jfr ovan om försvarssekretess). Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser hindrar därför inte utlämnande av uppgifter till Totalförvarsanalys.

Sekretess i statlig tillsynsverksamhet

Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Denna bestämmelse utgör huvudregeln om sekretess i statlig tillsynsverksamhet men ger inte i sig själv upphov till någon sekretess utan förutsätter att regeringen föreskriver om sekretess. De sekretessbestämmelser som regeringen får meddela ska hållas inom de ramar som anges i 30 kap. 23 § OSL.

Regeringen har i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) föreskrivit om sådan sekretess. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (9 § 1 p.). Enligt bestämmelsens andra punkt gäller sekretessen även för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (9 § 2 p.). Sekretessen enligt andra punkten är alltså absolut. Sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende

¹³ Prop. 2004/05:5 s. 263.

på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Enligt bilagan gäller detta för bl.a.:

- utredning, planering, tillsyn och stödverksamhet hos MSB (p. 13),
- tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition och utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt utredning som handhas av Försvarets radioanstalt till stöd för tillståndsgivning hos Inspektionen för strategiska produkter enligt samma lag, eller enligt motsvarande äldre bestämmelser (p. 19),
- utredning, planering, tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja eller enligt motsvarande äldre föreskrifter (p. 26),
- uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och MSB i frågor som rör förberedelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre föreskrifter (p. 31),
- tillsyn enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar (p. 43),
- utredning, planering och tillsyn enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap (p. 63),
- planering, tillståndsgivning och tillsyn enligt ransoneringslagen (1978:268) (p. 70),
- planering och tillsyn enligt förfogandelagen (1978:262) (p. 71),
- beredskapsplanering för livsmedelsförsörjning (p. 86),

- planering och tillsyn hos Försvarets materielverk vid uppbyggnad och kontroll av företags säkerhetsskydd (p. 91),
- utredning och planering enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre bestämmelser (p 123),
- utredning, planering och stödverksamhet hos Försvarets materielverk med avseende på exportstödande verksamhet (p. 132), och
- tillståndsgivning och tillsyn hos Försvarsmakten enligt 14 kap. luftfartsförordningen (2010:770) (p. 140).

Av denna uppräkningslista framgår att flera av totalförsvarsmyndigheterna bedriver verksamhet där uppgifter förekommer som omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse. I vissa av punkterna anges att sekretessen gäller inom statliga myndigheters tillsyn eller uppföljningsverksamhet. I de fall Totalförsvarsanalys kan anses ha en sådan roll kommer därför motsvarande sekretess finnas för uppgifterna hos Totalförsvarsanalys när det gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, eftersom det då inte kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (9 § 1 p. OSF). (Se mer om bedömningen i fråga om Totalförsvarsanalys kommer att bedriva tillsyn i avsnitt 14.4). För andra punkter i uppräkningslistan ovan kommer dock uppgifterna inte att omfattas av motsvarande sekretess hos Totalförsvarsanalys. Då sekretess inte kommer att gälla hos den mottagande myndigheten finns det risk att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess kan i sådana fall hindra ett utlämnande av uppgifterna till Totalförsvarsanalys. Dessutom är sekretessen absolut för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten i 9 § OSF, för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Det innebär att uppgifterna inte får lämnas ut till en annan myndighet om inte en sekretessbrytande bestämmelse finns. Sekretessen i statlig tillsynsverksamhet hindrar därför ett utlämnande av uppgifter till Totalförsvarsanalys.

Beredskapsförberedelser

Enligt 38 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262). Enligt första punkten i bestämmelsen gäller sekretessen för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten (38 kap. 7 § 2 p OSL).

Enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska kommuner och regioner bl.a. göra risk- och sårbarhetsanalyser såvitt avser extraordinära händelser i fredstid. Vidare ska de vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Det kan t.ex. vara fråga om att upprätta vissa planer. I detta arbete samverkar kommunerna och regionerna med bl.a. näringsidkare. För att undvika att privata aktörer undanhåller information av skälet att de befarar att uppgifterna kan komma till allmän kännedom gäller sekretess i verksamheten. Regeringen kan vidare enligt 7 § förfogandelagen delegera sina befogenheter enligt lagen till kommuner och regioner. Uppgifter kan i dessa fall behöva inhämtas från olika företag för att underlätta försvarsplaneringen eller för att förbereda förfogande. I de fall uppgifterna handhas av en statlig myndighet tillämpas 30 kap. 23 § och 9 § OSF och p. 71 i bilagan till OSF.

Enligt 30 kap. 23 §, 9 § OSF och p. 31 i bilagan till OSF omfattas uppgifter i statliga myndigheters verksamhet som består i uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och MSB i frågor som rör förberedelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre föreskrifter. Det första ledet i första stycket i 38 kap. 7 § OSL motsvaras därför inte helt och hållet för statliga myndigheter av sekretessen 30 kap. 23 §, 9 § OSF och p. 31 i bilagan till OSF. Dessutom gäller absolut sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga för-

hållanden än som avses i första punkten i 38 kap. 7 § OSL för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Det innebär att de uppgifterna inte får lämnas ut till en annan myndighet om inte en sekretessbrytande bestämmelse finns. Sekretess i 38 kap. 7 § OSL hindrar därför ett utlämnande av uppgifter till Totalförsvarsanalys.

Samhällsplanering och försörjningsberedskap

Enligt 38 kap. 6 § OSL gäller sekretess för sådan uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller för närvarande uppgifter som har lämnats på grund av bl.a. lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Paragrafen avser vidare oljekrislagen (1975:197) och lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.¹⁴ Det kan inte uteslutas att Totalförsvarsanalys kommer att behöva få del av uppgifter från andra myndigheter som omfattas av denna sekretess. Det finns i dag ingen sådan uppgiftsskyldighet till förmån för Totalförsvarsanalys, även om utredningen i avsnitt 8.5.3 har föreslagit en sådan. Denna sekretess hindrar därför ett utlämnande av uppgifter till Totalförsvarsanalys.

Tystnadsplikt

I avsnitt 8.5.3 har utredningen föreslagit att Totalförsvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. och att Totalförsvarsanalys därför ska läggas till i uppräknningen i förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen över vilka myndigheter som har rätt att begära sådana upplysningar eller sådan medverkan. I 7 § denna lag anges att den som på grund av bestämmelser i lagen har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftför-

¹⁴ Lenberg, m.fl., *Kommentaren till Offentlighets och sekretesslagen*, 38 kap 6 § OSL, JUNO, Version 24.

hållanden eller förhållande av betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har fått veta. Dessa sekretessregler gäller såväl när en totalförvarsmyndighet lämnar hemliga uppgifter som när hemlig information utbyts vid t.ex. förhandlingar mellan parterna. Som obehörigt röjande anses dock inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.¹⁵ Med utredningens förslag hindrar därför inte tystnadsplikten enligt 7 § förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att lämna uppgifter till Totalförvarsanalys.

14.4 Det behöver inte införas någon ny sekretessbrytande bestämmelse

Bedömning: Totalförvarsanalys instruktionsenliga uppgifter utgör tillsyn i den mening det begreppet har enligt TF och OSL. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL blir därför tillämplig på Totalförvarsanalys verksamhet. Myndigheter inom totalförsvaret kan därför utan hinder av sekretess till Totalförvarsanalys lämna de uppgifter som Totalförvarsanalys behöver för myndighetens uppdrag att följa upp analysera och utvärdera totalförsvaret. Regeringen bör dock i samband med beslut om inrättande av Totalförvarsanalys göra ett ställningstagande huruvida Totalförvarsanalys kommer att bedriva tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen.

Förslaget om en skyldighet för vissa statliga myndigheter att lämna Totalförvarsanalys den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Totalförvarsanalys begär för sitt uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret innebär en uppgiftsskyldighet för dessa myndigheter som bryter eventuell sekretess vid utlämnanden av uppgifter till Totalförvarsanalys.

Någon ny sekretessbrytande bestämmelse behöver därför inte införas i OSL.

¹⁵ Prop. 2007/08:126 s. 26 f.

14.4.1 Det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse

Som framgår av avsnitt 14.3 hindrar i vissa fall sekretess ett utlämnande av uppgifter till Totalförvarsanalys. För att sådant utlämnande ska kunna ske behöver det finnas en sekretessbrytande bestämmelse som gör sådant utlämnande möjligt.

Som framgår ovan i avsnitt 14.2.3 finns i 10 kap. 17 § OSL en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. (I detta avseende är även kommuner och regioner att betrakta som myndigheter). Frågan är då om den verksamhet som Totalförvarsanalys ska bedriva är att anse som tillsyn eller revision så att sekretess inte hindrar att myndigheterna inom totalförsvaret lämnar uppgifter till Totalförvarsanalys.

Vid införandet av OSL gjorde regeringen bedömningen att tillsynsbegreppet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen skiljer sig från tillsynsbegreppet i förvaltningsrätten och att på sikt bör tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen ses över i detta avseende.¹⁶ Som skäl för denna bedömning anförde regeringen följande.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas om det är påkallat bl.a. med hänsyn till myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (3 p). Innebörden av tillsynsbegreppet har på senare tid bl.a. berörts i propositionen Fjärrvärmelag, m.m. (prop. 2007/08:60 s. 29). Där konstateras att begreppet "tillsyn" i sekretesslagen i många fall är vidare än tillsynsbegreppet i förvaltningsrätten där begreppet med tiden fått en allt snävare innebörd. Enligt förarbetena till sekretesslagen åsyftas med begreppet "tillsyn" i 8 kap. 6 § sekretesslagen det område som vid sekretesslagens införande beskrevs med ordet kontroll. Ordet "tillsyn" ska enligt dessa förarbeten inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet (prop. 1979/80:2 Del A, s. 235). Inom förvaltningsrätten har dock under en längre tid pågått ett arbete med att ge tillsynsbegreppet en snävare och mer preciserad innebörd, se bl.a. Tillsynsutredningens slutbetänkande *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100). Denna utveckling har, även om utvecklingsarbetet inom förvaltningsrätten i detta avseende ännu inte är avslutat, lett till att myndigheters hantering av uppgifter i vissa fall anses ske i tillsynsverksamhet i den betydelse begreppet har enligt sekretesslagen, samtidigt som hanteringen inte bedöms utgöra tillsyn i den betydelse begreppet har inom förvaltningsrätten (se t.ex. prop. 2006/97:110 s. 37

¹⁶ Prop. 2008/09:150, s. 355 f.

och prop. 2007/08:60 s. 29). Detta är inte tillfredställande då det ger en mindre tydlig reglering. På sikt bör därför en översyn göras för att uppnå en överensstämmelse mellan de begrepp som används i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen å ena sidan och i förvaltningsrätten å den andra sidan. En sådan översyn bör dock inte komma till stånd förrän det utvecklingsarbete som i detta avseende pågår inom förvaltningsrätten har slutförts.

Någon översyn som har resulterat i någon sådan överensstämmelse har dock ännu inte gjorts.

I förarbetena till OSL anges också att en myndighets tillsyns- eller revisionsbefogenhet ska ha författningsstöd för att bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL ska bli tillämplig. Som exempel på myndigheter som har sådana befogenheter nämndes riksrevisionsverket, riksdagens revisorer, Socialstyrelsen och yrkesinspektionen. Bestämmelsen angavs emellertid också gälla centrala ämbetsverk som i sin instruktion ålagts tillsynsfunktioner över regionala och lokala organ.¹⁷

Det har i fler sammanhang konstaterats att tillsynsbegreppet i TF och sekretesslagstiftningen i vissa fall skiljer sig från tillsynsbegreppet i förvaltningsrätten, där begreppet med tiden har fått en allt snävare innebörd. Regeringen har bland annat angett detta i ett ställningstagande i direktiven till inrättande av en annan analys- och utvärderingsmyndighet, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).¹⁸ I de direktiven anförde regeringen att även om en verksamhet som en myndighet enligt lag eller förordning ska ägna sig åt inte benämnas som tillsyn i den aktuella författningen kan verksamheten utgöra tillsyn i TF:s och sekretesslagstiftningens mening. Regeringen angav vidare i direktivet att ISF:s uppdrag skulle vara att värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och därigenom bidra till säkerställandet av att regeringens politik inom socialförsäkringsområdet får genomslag. Vidare angavs att ISF:s huvuduppgifter är att utifrån risk och väsentlighet inom socialförsäkringsområdet granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt genomföra effektivitetsgranskningar. Den system- och effektivitetsgranskning som ISF ska ägna sig åt utgjorde enligt regeringens bedömning tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen. ISF:s granskningsuppgifter skulle regleras i en förordning och ha författningsstöd. Regeringen angav att med anledning av detta

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 317.

¹⁸ Dir. 2008:136.

kommer ISF:s system- och effektivitetsgranskning att utgöra sådan tillsynsverksamhet som avses i sekretesslagstiftningen.¹⁹ Regeringen ansåg därför att det inte behövdes någon uttrycklig bestämmelse i sekretesslagstiftningen om överföring av sekretess eller uttryckligt sekretesskydd för uppgifter som ISF får ta del av i sin granskningsverksamhet.

Som ett annat exempel kan ges regeringens bedömning av Luftfartsstyrelsens mottagande av uppgifter från kommissionen och andra medlemsstater enligt ett visst direktiv. Luftfartsstyrelsen hade bland andra uppgifter även till uppgift att främja en säker, kostnadseffektiv och miljösäker luftfart samt utöva tillsyn över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten. Regeringen ansåg att uppgifter som inte togs emot i tillsynsverksamheten men som hade stor betydelse och ofta användes i tillsynsverksamheten fick anses mottagen i myndighetens tillsynsverksamhet.²⁰

Regeringen har även uttalat att Statens haverikommissions undersökande verksamhet får anses utgöra tillsyn i den mening det begreppet har enligt TF och OSL. Skälet till denna bedömning var att syftet med den undersökande verksamheten inte bara är att klarlägga vad som har hänt i det enskilda fallet utan också att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet, eller att begränsa effekten av sådana olyckor eller tillbud, samt att ge underlag för en bedömning av de insatser som samhällets räddningstjänst har gjort i samband med olyckan eller tillbudet och, om det finns skäl därtill, för förbättringar av räddningstjänsten.²¹

Regeringen har även uttalat att Energimarknadsinspektionens uppgift att följa och analysera utvecklingen på fjärrvärmemarknaderna är en marknadsövervakning som får anses falla in under begreppet tillsyn med den innebörd termen har i sekretesslagen.²²

Totalförsvarsanalys ska ha till uppdrag att med ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt, och med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret, samt målen för det militära försvaret respektive det civila försvaret, följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret för att tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag till regeringen. Myndigheten ska följa upp och analysera utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergri-

¹⁹ Dir. 2008:136, s. 9 f.

²⁰ Prop. 2006/07:110 s. 37.

²¹ Prop. 2010/11:116 s. 67 f.

²² Prop. 2007/08:60 s. 29.

pande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret, analysera och utvärdera samlade effekter av beslutade statliga insatser inom totalförsvaret, analysera och utvärdera effektivitet i genomförandet av politiken och kostnadseffektivitet i statliga insatser inom totalförsvaret, och inom sitt verksamhetsområde bistå regeringen i policyanalys. Dessa uppgifter är författningsreglerade genom myndighetens instruktion. Det ska härvid noteras att totalförsvaret i sig utgörs av ett system och det är detta system som Totalförvarsanalys ska följa upp, analysera och utvärdera.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att även om det inte anges i Totalförvarsanalys instruktion att myndigheten ska bedriva tillsyn har Totalförvarsanalys uppdrag sådana likheter med ISF:s uppdrag att göra system- och effektivitetsgranskning att det utgör tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen. Även det ovan beskrivna uppdraget för Statens haverikommissions undersökande verksamhet har sådana likheter med Totalförvarsanalys uppdrag att det ger stöd för en sådan bedömning.

Utredningen bedömer därför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 17 § OSL är tillämplig på Totalförvarsanalys verksamhet att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret. Sekretess hindrar alltså inte att myndigheter inom totalförsvaret lämnar uppgifter till Totalförvarsanalys som Totalförvarsanalys behöver för denna verksamhet.

14.4.2 Omfattning av den sekretessbrytande bestämmelsen

Frågan är då om denna sekretessbrytande bestämmelse är tillräcklig för att Totalförvarsanalys ska kunna få ut de uppgifter som behövs, dvs. ryms alla nödvändiga uppgifter inom tillsynsdefinitionen.

Av avsnitt 8.3.6 framgår att utredningen gör bedömningen att Totalförvarsanalys har behov av uppgifter främst från statliga myndigheter men att om myndigheten behöver uppgifter från kommuner och regioner så ska myndigheten kunna använda det. Totalförvarsanalys utvärderingsmandat omfattar verksamheten inom totalförsvaret. Begreppet *totalförsvaret* definieras i 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som *verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig*. Det anges i samma bestämmelse att *totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verk-*

samhet (civilt försvar). I 4 § förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap anges att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och att det i myndigheternas planering för totalförsvaret ska ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Det framgår även att myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Denna bestämmelse gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Alla övriga statliga myndigheter har alltså en förordningsreglerad del i verksamheten inom totalförsvaret. Som framgått av kapitel 5 utgör även Regeringskansliet och Försvarsmakten del av totalförsvaret. Om Totalförsvarsanalys begär uppgifter av en statlig myndighet (med undantag av kommittéväsendet) som rör totalförsvaret omfattas det därför av Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat och då gäller den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 17 § OSL.

Kommuner och regioner ska enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap vidta åtgärder som syftar till att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Som ovan nämnts utgör civilt försvar en del av totalförsvaret. Även kommuner och regioner har därför en förordningsreglerad del i verksamheten inom totalförsvaret. Om Totalförsvarsanalys begär uppgifter som rör totalförsvaret av en kommun eller region omfattas det därför av Totalförsvarsanalys utvärderingsmandat och då gäller den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 17 § OSL.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att alla de uppgifter som Totalförsvarsanalys behöver få för att utföra sitt uppdrag ryms inom tillsynsdefinitionen och då gäller den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 17 § OSL.

14.4.3 Behov av förtydligande

Den otydlighet och bristande överensstämmelse som regeringen pekat på i regleringen beträffande de begrepp som används i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagstiftningen å ena sidan och i förvaltningsrätten å den andra sidan finns alltså kvar. För att det ska vara tydligt att myndigheter inom totalförsvaret utan hinder av sekretess kan lämna de uppgifter som Totalförsvarsanalys behöver till Totalförsvarsanalys bör regeringen, som i fallet med ISF, i samband med beslut om inrättande av Totalförsvarsanalys göra ett ställningstagande om huruvida Totalförsvarsanalys kommer att bedriva tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen.

14.4.4 Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag i avsnitt 8.5.1 om en skyldighet för vissa myndigheter att på begäran lämna Totalförsvarsanalys de uppgifter och upplysningar som Totalförsvarsanalys behöver för sitt uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera totalförsvaret innebär en uppgiftsskyldighet för de myndigheterna. En sådan uppgiftsskyldighet är också sekretessbrytande (se 10 kap. 28 § OSJ). Det innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift som omfattas av uppgiftsskyldighet lämnas av någon av de uppräknade myndigheterna till Totalförsvarsanalys.

14.5 Sekretesskyddet för uppgifter hos Totalförsvarsanalys

Bedömning: De sekretessbelagda uppgifter som Totalförsvarsanalys får från andra myndigheter i sin verksamhet som består i uppföljning, analys och utvärdering av totalförsvaret kommer att omfattas av samma sekretess hos Totalförsvarsanalys som hos den utlämnande myndigheten. Även uppgifter som lämnas från näringslivet och arbetsmarknadsorganisationer kommer att omfattas av sekretess hos Totalförsvarsanalys.

14.5.1 Sekretesskydd för uppgifter från myndigheter

Som framgår av avsnitt 14.3 omfattas vissa uppgifter som Totalförsvarsanalys kan behöva få del av inte av motsvarande sekretess hos Totalförsvarsanalys som hos den utlämnande myndigheten, exempelvis uppgifter som hos den utlämnande myndigheten som omfattas av sekretess i statlig tillsynsverksamhet (30 kap. 23 § OSL) och sekretess för beredskapsförberedelser (38 kap. och 7 § OSL)

När en myndighet i sin tillsyns- eller revisionsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet blir denna sekretessbestämmelse emellertid enligt 11 kap. 1 § OSL tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten, se mer om detta i avsnitt 14.2.4. Utredningen har avsnitt 14.4 gjort bedömningen att Totalförsvarsanalys kommer att bedriva tillsyns- och revisionsverksamhet gentemot de utvärderade totalförsvarsmyndigheterna. Detta innebär att den sekretess som gäller hos totalförsvarsmyndigheterna kommer att överföras till Totalförsvarsanalys för de sekretessbelagda uppgifter som Totalförsvarsanalys får i sin verksamhet som består i uppföljning, analys och utvärdering av totalförsvaret. De uppgifter som Totalförsvarsanalys kommer att inneha kan därför antingen omfattas av sådan överförd sekretess eller av en primär sekretessbestämmelse som Totalförsvarsanalys ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar viss verksamhetstyp eller ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter hos myndigheten. Exempel på det senare är utrikessekretess eller försvarssekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 1 § OSL ska dock enligt en särskild konkurrensregel inte tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (11 kap. 8 § OSL). I ett sådant fall är det den primära sekretessbestämmelsen som ska tillämpas och detta gäller oavsett om den primära sekretessbestämmelsen ger ett starkare eller ett svagare skydd än den sekundära sekretessbestämmelsen. Även undantag från den primära sekretessbestämmelsens tillämpningsområde har företrädare framför den sekundära sekretessen.

Den sekundära sekretessen gäller alltså inte, om uppgiften redan omfattas av sekretess hos den myndighet som utövar tillsyn eller revision. I sådana fall gäller i stället den primära sekretessen. I förarbetena

till bestämmelsen uttalas att en tillsynsmyndighet i många fall torde vara omfattad av samma primära sekretessregel som den kontrollerade myndigheten. Att så är fallet när tillsynsuppgifterna gäller inom viss verksamhet och sekretessregeln avser att skydda uppgifter i denna verksamhet är uppenbart.²³ Utredningen har i avsnitt 14.3 redogjort för ett antal sekretessbestämmelser. Utredningen gör bedömningen att det är dessa sekretessbestämmelser som blir tillämpliga för de uppgifter som Totalförsvarsanalys främst kommer att behöva för sitt uppdrag. Totalförsvarsanalys har dessutom en tillsynsuppgift inom en avgränsad verksamhet, dvs. totalförsvsverksamheten. Utredningen gör därför bedömningen att de uppgifter som Totalförsvarsanalys kommer att behöva inhämta i de flesta fall omfattas av samma primära sekretessbestämmelse hos Totalförsvarsanalys som hos den utlämnande myndigheten. När så inte är fallet kommer samma sekretess som tillämpas hos den utlämnande myndigheten (den överförda sekundära sekretessen) ge tillräckligt skydd för uppgifterna eftersom det enligt utredningens bedömning inte finns några bestämmelser som föreskriver om svagare sekretess eller undantag från den överförda sekretessen hos Totalförsvarsanalys.

Givetvis skulle det kunna övervägas att införa en primär sekretessbestämmelse som gäller alla uppgifter som Totalförsvarsanalys kan behöva. En sådan bestämmelse skulle behöva vara mycket omfattande. Sekretessbestämmelser innebär emellertid inskränkningar i såväl rätten att ta del av allmänna handlingar som meddelarfriheten. Sådana bestämmelser får därför införas först efter noggranna överväganden som ska redovisas i lagstiftningsärendet (jfr bl.a. konstitutionsutskottets yttrande 2012/13:KU3y). Utredningen bedömer emellertid att det finns tillräckligt sekretesskydd för de uppgifter som utredningen anser att myndigheten kommer att behöva för att fullgöra sitt uppdrag. När myndigheten har varit verksam ett tag och hittat sin roll och sina arbetsformer kan det komma att stå klart att myndigheten behöver uppgifter som omfattas av annan sekretess än vad utredningen förutsett. Om Totalförsvarsanalys avser inhämta sådana uppgifter så måste detta föregås av en analys av huruvida befintlig sekretessreglering ger tillräckligt sekretesskydd.

²³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 317.

14.5.2 Sekretesskydd för uppgifter från näringslivet m.fl.

Utredningen har i avsnitt 8.5.3 föreslagit att näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. enligt förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, ska lämna uppgifter direkt till Totalförvarsanalys. Uppgifter som lämnas från dessa aktörer med stöd av denna förordning kommer enligt 38 kap. 6 § OSL omfattas de av sekretess hos Totalförvarsanalys.²⁴ Denna bestämmelse anger att sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats till följd av särskild lagstiftning om uppgiftsskyldighet i frågor som rör samhällsplanering eller försörjningsberedskap eller försörjningsberedskap vid oljekriser, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Uppgifter som lämnats från en näringsidkare till en annan myndighet som sedan lämnat uppgiften vidare till Totalförvarsanalys omfattas av överförd sekretess hos Totalförvarsanalys, se avsnitt 14.5.1.

14.5.3 Sammanfattningsvis om sekretesskydd

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att uppgifter hos Totalförvarsanalys kommer att omfattas av följande sekretessbestämmelser

- försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL,
- utrikessekretess 15 kap. 1 § OSL, och
- sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser enligt 18 kap. 13 § OSL.

Uppgifter hos Totalförvarsanalys som myndigheten fått från andra myndigheter i sin verksamhet som består i uppföljning, analys och utvärdering av totalförsvaret kommer dessutom genom överförd sekretess omfattas av

²⁴ Lenberg m.fl., *Kommentaren till Offentlighets och sekretesslagen*, 38 kap 6 § OSL, JUNO, Version 24.

- sekretess i statlig tillsynsverksamhet enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF,
- sekretess för uppgift rörande beredskapsförberedelser enligt 38 kap 7 § OSL, och
- sekretess för uppgift rörande samhällsplanering och försörjningsberedskap enligt 38 kap. 6 § OSL.

Även de uppgifter som Totalförvarsanalys fått direkt från näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. med stöd av förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, omfattas hos Totalförvarsanalys av sekretess för uppgift rörande samhällsplanering och försörjningsberedskap enligt 38 kap. 6 § OSL.

14.6 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet

Bedömning: Totalförvarsanalys kommer inte att delta i några sådana samarbeten inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde att Totalförvarsanalys har behov av att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utländsk myndighet. 1 § förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet behöver därför inte ändras med anledning av inrättandet av Totalförvarsanalys.

Uppgift för vilken försvarssekretess gäller (dvs. sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL) får i vissa fall lämnas ut av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Bestämmelser om detta finns i 1 § förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet.

Frågan är om denna förordning ska ändras så att även Totalförvarsanalys ska ha sådan möjlighet till utlämnande av uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Totalförvarsanalys kommer inte att ha några operativa uppgifter inom totalförsvaret och kommer därför inte att delta i några sådana samarbeten inom Försvarsdepartemen-

tets verksamhetsområde att utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet kommer att bli aktuellt. Utredningen gör därför bedömningen att 1 § förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet inte behöver ändras med anledning av inrättandet av Totalförsvarsanalys.

15 Konsekvenser

15.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Det innebär att om förslagen i betänkandet påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Även samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, samt för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet redovisas. Detsamma gäller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Eftersom betänkandet innehåller författningsförslag, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser också redovisas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt utredningsdirektivet ska utredaren särskilt redovisa vilka konsekvenser förslagen får för berörda aktörer inom totalförsvaret. Enligt utredningsdirektivet ska utredaren även beräkna kostnaden för den nya myndigheten givet en miniminivå samt vilka kostnader som är förknippade med en uppskalning av verksamheten. Dessa beräkningar finns i kapitel 12.

I detta kapitel redovisar utredningen sin bedömning av konsekvenserna av de förslag som lämnas.

15.2 Förslaget till myndighetens uppgifter

Fokus på systemet i uppföljning, analys och utvärdering

Förslaget om att myndigheten i sin huvuduppgift ska ha ett fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt bedömer utredningen kommer att synliggöra att det övergripande målet för totalförsvaret inte endast är summan av målen för det militära och det civila försvaret utan att det även omfattar sambanden och beroendet mellan det militära respektive det civila försvaret. Totalförsvarsanalys kommer att kunna ge en helhetsbild och en överblick av totalförsvaret som kommer att ge regeringen utvecklade kunskapsunderlag för att styra inriktningen för totalförsvaret så att det ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt. Utan ett tydligt fokus på totalförsvarets samlade funktionssätt skulle detta mervärde riskera att förloras samtidigt som det skulle bli mer oklart vad som skiljer Totalförsvarsanalys uppgift mot den övriga analys- och utvärderingsverksamhet som bedrivs av myndigheter inom totalförsvaret.

Verksamheter som undantas utvärderingsmandatet

Att den underrättelseverksamhet som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bedriver ska undantas utvärderingsmandatet är angivet i utredningens direktiv. Detta, tillsammans med utredningens förslag om att även den säkerhetsunderrättelseverksamhet som Försvarsmakten bedriver inom uppgiften att leda och bedriva militär säkerhetstjänst samt frågor som rör regeringens och Regeringskansliets planering för och roll i operativ verksamhet under höjd beredskap, ska undantas utvärderingsmandatet, innebär att Totalförsvarsanalys inte kommer att kunna göra en fullständigt oberoende bedömning av måluppfyllelsen av totalförsvarets verksamhet. Utredningen gör emellertid bedömningen att denna brist kan läkas genom att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Regeringskansliet låter Totalförsvarsanalys få del av sina respektive förmågebedömningar på lämplig nivå så att Totalförsvarsanalys kan göra en sammanvägd bedömning med hänsyn tagen till dem. Detta har dock nackdelen att Totalförsvarsanalys bedömning inte kommer att kunna vara helt självständig. Utredningen bedömer dock att med tanke på att de delar som utesluts ur utvärderingsmandatet utgör en begränsad del av totalförsvarsverksamheten är denna problematik av mindre betydelse. Förslaget bedöms

inte medföra några ökade kostnader för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Regeringskansliet eftersom myndigheterna redan i dag redovisar en förmågebedömning till regeringen.

Preciseringen av myndighetens uppdrag

Förslaget att Totalförsvarsanalys ska följa upp och analysera utvecklingen av verksamheten i totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive civila försvaret kommer att ge regeringen möjlighet att utveckla resultatredovisningen till riksdagen med den inriktning som riksdagen efterfrågar. Riksdag och regering kommer därmed att få ett bättre underlag för att ta ställning till om den totalförsvarspolitiska inriktningen ger avsedd effekt och om offentliga medel används effektivt. Detta kommer i sin tur att öka transparensen och förbättra förutsättningarna för den demokratiska processen. Att Totalförsvarsanalys får uppdraget att göra detta kan även förväntas att underlätta regeringens och Regeringskansliets arbete med resultatredovisning till riksdagen och därmed vara resursbesparande för Regeringskansliet.

Förslaget om att Totalförsvarsanalys ska analysera och utvärdera samlade effekter av statliga insatser inom totalförsvaret och effektiviteten i genomförandet av politiken och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret innebär att regeringen får ett bättre beslutsunderlag. Om regeringen får ett tydligt svar på frågan om verksamheter och reformer får avsedda effekter kommer regeringen att få bättre möjlighet att bedöma om regeringens politik får genomslag. Detta kommer att underlätta för regeringen och myndigheter att göra prioriteringar när det gäller frågan om vad befintliga resurser ska användas till. Utredningens bedömning är detta kommer att bidra till att befintliga resurser används till det som är mest relevant i förhållande till totalförsvarets behov.

Förslaget om att Totalförsvarsanalys inom sitt verksamhetsområde ska bistå regeringen i policyanalys och med handlingsalternativ för effektivisering av statliga insatser och styrning kommer att innebära att regeringen får ett utvecklat underlag för justering av politiken och till omprövning av politikens inriktning. Utan en framåt-syftande ansats i myndighetens uppdrag finns risk att slutsatser och lärdomar inte omsätts och konkretiseras för utveckling av totalförsvaret.

*Konsekvenser av att Totalförvarsanalys ska ta utgångspunkt
huvudsakligen i statliga myndigheters underlag*

Utredningens förslag i avsnitt 8.3.6 att det i instruktionen ska anges att Totalförvarsanalys ska utföra sitt uppdrag med utgångspunkt huvudsakligen i de statliga myndigheternas uppföljning och underlag om totalförvarsverksamheten innebär ett visst merarbete för totalförvarsmyndigheterna. Det är dock inte tanken att myndigheterna ska upprätta nya underlag eller sammanställningar på begäran av Totalförvarsanalys. Det handlar i stället om färdiga produkter och data som redan finns som Totalförvarsanalys ska ta del av. Utredningen gör därför bedömningen att detta inte kommer att orsaka några påtagliga kostnader för de statliga myndigheterna och att detta därför ryms inom befintliga anslagsramar.

Utredningens förslag om att Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan, Säkerhetspolisen och de myndigheter som är bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap på begäran ska lämna Totalförvarsanalys den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Totalförvarsanalys behöver för sitt uppdrag är en följd av att detta förslag.

Utredningens gör i samma avsnitt dock bedömningen att Totalförvarsanalys inte ska vara förhindrad att inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter, när myndigheten så anser är nödvändigt. Utredningens förslag i avsnitt 8.5.3 att Totalförvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. är en följd av denna bedömning. Vid inhämtande av kompletterande grundinformation kan Totalförvarsanalys komma att vända sig även till kommuner, regioner och näringslivet för att få information av liknande slag som de rapporterat in till statliga myndigheter. Utredningen bedömer dock att detta kommer att behöva ske i så begränsad utsträckning att arbetet med att besvara förfrågningar från Totalförvarsanalys inte kommer att innebära några nämnvärda konsekvenser för dessa aktörer. För det fall att informationsöverföringen utgör sådan samverkan eller samarbete som avses i 4 kap 1 § säkerhetsskyddslagen

(2018:585) och därmed kräver säkerhetsskyddsavtal bedömer utredningen att Totalförvarsanalys bör kunna utarbeta rutiner för detta som medför att detta krav inte innebär några nämnvärda konsekvenser för de aktörer som kan komma att beröras.

Utredningens förslag i avsnitt 8.3.8 om en ändring i MSB:s instruktion så att det anges att den uppföljning, utvärdering och bedömning som MSB gör avseende civilt försvar ska lämnas som underlag till Totalförvarsanalys, bedöms inte innebära något merarbete för MSB eftersom detta löpande arbete redan görs av MSB.

Konsekvenser för andra myndigheters uppdrag

Försvarsmakten och MSB får i dag regeringsuppdrag som i framtiden kan komma att läggas på Totalförvarsanalys i stället. Detta kan innebära ändring i dessa myndigheters finansiering, se mer om detta i avsnitt 15.6 nedan. Även Statskontoret och ESV kan komma att få färre uppdrag rörande analys och utvärdering av totalförvarsverksamheten.

Befintliga sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheters uppdrag påverkas inte direkt av Totalförvarsanalys tillkomst eftersom de verkar inom olika sektorer. Eftersom totalförsvaret utgörs av alla sektorer i samhället finns det myndigheter (i synnerhet de bevakningsansvariga) vars verksamhet kommer att bli utvärderad både av Totalförvarsanalys och någon annan sektorsanknuten analys- och utvärderingsmyndighet. Detta kan ställa nya krav på de sektorsanknutna myndigheterna att samverka med Totalförvarsanalys, på ett sätt som tidigare inte krävts mellan de sektorsanknutna analys- och utvärderingsmyndigheterna. Utredningen bedömer att detta endast kommer att innebära försumbara merkostnader som ryms inom respektive analys- och utvärderingsmyndighets anslagsramar.

15.3 Förslaget om ledningsform och övriga organisatoriska frågor

Förslagen i avsnitt 10.3 beträffande att det vid Totalförvarsanalys ska finnas en personalansvarsnämnd, att myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och att 6 § anställningsförordningen (1994:373) inte ska tillämpas i fråga om anställning vid

Totalförsvarsanalys av den som är officer i Försvarsmakten, bedöms inte medföra några konsekvenser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning eller kommittéförordningen. Det samma gäller förslaget i avsnitt 10.1 att Totalförsvarsanalys ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör och att inget insynsråd ska knytas till myndigheten.

15.4 Säkerhetsskydd för Totalförsvarsanalys

Bedömningen i avsnitt 10.4.1 att säkerhetsskyddslagen kommer att gälla Totalförsvarsanalys verksamhet och förslaget i avsnitt 10.4.2 att Försvarsmakten ska utöva tillsyn över Totalförsvarsanalys kommer att medföra vissa ökade kostnader för Försvarsmakten för tillsynsuppgiften. Även förslaget i avsnitt 10.4.3 att Försvarsmakten ska få meddela Totalförsvarsanalys föreskrifter i frågor om säkra kryptografiska funktioner och förslaget om att Försvarets radioanstalt ska svara för att Totalförsvarsanalys tilldelas säkra kryptografiska funktioner kan komma att medföra vissa ökade kostnader för Försvarsmakten respektive Försvarets radioanstalt. Kostnaderna för detta bedöms täckas inom befintliga anslagsramar.

15.5 Förslaget om kompetenssammansättning

Utredningens förslag om kompetenssammansättning för Totalförsvarsanalys har balanserat aspekter som oberoende, kompetens om sakområdet, resurseffektiv och flexibel kompetensförsörjning samt säkerhetsfrågor. Utredningens bedömning är att den föreslagna kompetenssammansättningen ger rimliga förutsättningar för en myndighet av begränsad storlek att hantera ett så omfattande verksamhetsområde som totalförsvaret.

Utredningen noterar att satsningarna och ambitionshöjningarna inom totalförsvaret medför en ökad konkurrens om personer med erfarenheter och kunskaper om totalförsvaret. Inrättandet av Totalförsvarsanalys kommer innebära att efterfrågan på sådan kompetens ökar ytterligare, inte minst vad gäller erfarna medarbetare med bred kompetens inom totalförsvarsfrågor. Detta kan alltså påverka tillgången på senior kompetens bland offentliga, men även privata, aktörer inom totalförsvaret. Den föreslagna myndigheten omfattar sam-

tidigt endast ett mindre antal årsarbetskrafter (24 årsarbetskrafter i kärnverksamheten) och effekterna för kompetensförsörjningen inom totalförsvaret generellt kan således anses bli begränsade. Beroende på var i landet myndigheten placeras kan givetvis myndigheten få olika inverkan på den lokala kompetensförsörjningen, beroende på förutsättningarna på den valda orten.

15.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Att en ny anslagsfinansierad myndighet ska inrättas är angivet i utredningens direktiv. Detta medför nya kostnader för staten. Utredningen har i kapitel 12 redogjort för de kostnadsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag avseende myndighetens uppgifter och verksamhet. Utredningen uppskattar anslagsbehovet för den nya myndigheten till drygt 61 miljoner kronor per år.

Utredningen noterar att kostnader för inrättande av en ny myndighet för uppföljning och utvärdering i totalförsvaret ingått i det förslag som försvarsberedningen lämnade till regeringen i departementspromemorian *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66). Aviseringen om den nya myndighetens inrättande har därefter presenterats bl.a. i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) där även de ekonomiska ramarna för det militära och det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden redovisas. Mot denna bakgrund har utredningen utgått från att de kostnader som uppstår på grund av utredningens förslag ska finansieras inom de ekonomiska ramar som angivits för det militära och det civila försvaret.

Utredningen konstaterar att det skulle bli komplicerat med en andelsmässig finansieringsmodell, där alla delar av totalförsvaret får bidra till finansieringen av den nya myndigheten. Ett skäl till detta är att de medel som avdelas för totalförsvaret är fördelat på många anslag. Inte minst gäller det medlen till det civila försvaret. Därutöver är det olika proportioner på medlen till det militära försvaret respektive det civila försvaret.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det är ändamålsenligt att kostnaderna för den nya myndigheten finansieras på ett mindre komplicerat sätt och förordar en finansiering i första hand från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* inom utgiftsområde 6

Försvar och samhällets krisberedskap. Utredningen bedömer samtidigt att några myndigheter kan komma att avlastas uppgifter genom Totalförsvarsanalys inrättande, främst Försvarsmakten och MSB. Försvarsmakten och MSB har i nuläget uppskattat att de kommer avdela cirka 1,8 årsbetskrafter respektive cirka 1,2 årsbetskrafter för genomförande av myndigheternas gemensamma uppdrag att svara för en samlad förmågebedömning av totalförsvaret. Det ska dock påtalas att denna avlastning inte uppstår i samband med Totalförsvarsanalys inrättande utan först om Totalförsvarsanalys övertar arbetet med den samlade förmågebedömningen av totalförsvaret. Därmed är detta inte en gångbar finansiering av myndigheten vid tidpunkten för myndighetens inrättande. Regeringen kan dock när avlastningen sker överväga att antingen minska medlen till Försvarsmakten och MSB eller låta dessa kvarstå för att användas till andra angelägna uppgifter.

Avlastningen av FOI bedöms vara försumbar då de uppdrag som myndigheten arbetat med inte är av det slag som kan komma att beställas av Totalförsvarsanalys.

Inrättande av Totalförsvarsanalys innebär att myndigheten inom ramen för sitt utvärderingsarbete kommer kunna efterfråga vissa uppgifter från kommuner och regioner utöver den rapportering som sker i dag. Utredningens förslag innebär samtidigt att Totalförsvarsanalys huvudsakligen ska utgå från redan befintlig uppföljning och information som de statliga myndigheterna har avseende totalförsvaret. Genom att staten på så sätt samordnar den mer löpande informationsinhämtningen bör nödvändigheten av extraordinär informationsinhämtning kunna begränsas. Ytterst är syftet med Totalförsvarsanalys arbete att ge underlag för en utvecklad styrning av totalförsvaret. Detta bör kunna medföra att även kommuner och regioner upplever förbättringar i de krav som ställs på dem och den samordning som sker inom totalförsvaret.

Utredningen har i avsnitt 15.2 redogjort för konsekvenser av de uppgifter som föreslås för Totalförsvarsanalys. Utredningen bedömer att förslagen leder till att säkerställa att regeringen får kvalitativa underlag som kan ligga till grund för utveckling av regeringens styrning och inriktning av totalförsvaret. Totalförsvarsanalys har i förslagen fått en tydlig uppgift att fokusera på effekter, effektivitet och kostnadseffektivitet. Detta bör generera kunskap om var det finns brister att åtgärda och hur styrningen av totalförsvaret kan utvecklas

i syfte att säkerställa ett effektivt nyttjande av statens medel. Den samhällsekonomiska nyttan är svår att beräkna och är också avhängig vilka beslut som regeringen väljer att fatta med stöd av slutsatser och rekommendationer i Totalförvarsanalys rapporter.

Utredningen har i sitt förslag och i linje med utredningsdirektivet angivit att den nya myndigheten ska ha ett fokus på totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret. Utredningen vill härvid uppmärksamma den tydliga ömsesidighet som finns mellan totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Utredningen har därför i avsnitt 8.3.1 bedömt att Totalförvarsanalys inte ska vara förhindrad att analysera och utvärdera även delar av samhällets krisberedskap som har betydelse för totalförsvaret. Utredningen har dock gjort bedömningen att det går utanför utredningens uppdrag att föreslå att krisberedskapen som helhet ska inkluderas i Totalförvarsanalys uppdrag.

En möjlig effekt av avgränsningen avseende krisberedskap skulle kunna bli att statens samlade fokus hamnar på uppföljning, analys och utvärdering av det civila försvaret eftersom det är en del av totalförsvaret. Konsekvensen av detta skulle kunna bli att behov av uppföljning, analys och utvärdering av samhällets krisberedskap blir relativt sett lidande och att det i sin tur, på grund av ömsesidigheten, ytterst även drabbar totalförvarsfrågorna. Frågan kan även resas om det skulle vara samhällsekonomiskt effektivt att den nya myndigheten täcker såväl krisberedskapen som totalförsvaret för det fall det skulle finnas stordriftsfördelar med ett sådant angreppssätt.

Som utredningen anført i betänkandet innebär dock inte tillkomsten av Totalförvarsanalys att det saknas uppföljning och utvärdering av samhällets krisberedskap. MSB:s uppdrag i denna del påverkas inte.

15.7 Övriga konsekvenser

15.7.1 Allmänt

Utredningen bedömer att förslagen inte har några direkta effekter på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen bedöms inte heller få några direkta konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Sådana kon-

sekvenser som följer av myndighetens lokalisering kommenteras inte då utredningen inte lämnat något förslag om myndighetens placering.

15.7.2 Konsekvenser för små och stora företag

Utredningen bedömer att förslagen inte har betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Utredningen bedömer också att förslagen inte heller i övrigt får några större direkta effekter för små eller större företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor. Visserligen innebär inrättandet av Totalförsvarsanalys att ytterligare en myndighet kan komma att efterfråga vissa uppgifter inom ramen för sitt utvärderingsarbete. Utredningen förslag innebär dock att Totalförsvarsanalys vid uppföljning, analys och utvärdering huvudsakligen kommer att utgå från redan befintlig uppföljning och information som de statliga myndigheternas har avseende totalförsvaret. Bedömningen är därför att kompletterande informationsinhämtning från företag kommer att vara mer begränsad. Totalförsvarsanalys arbete kan samtidigt förväntas medföra bättre beslutsunderlag för styrning och utveckling av frågorna i totalförsvaret som i förlängningen kan förväntas innebära även förbättringar för företag, ex. avseende rapporteringskrav och statens information om och inriktning av totalförsvarsverksamhet.

15.7.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att förslagen inte får några större effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Utredningen noterar samtidigt att betoningen på utvärderings- och metodkompetens i den föreslagna kompetenssammansättningen för Totalförsvarsanalys kan få positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Framför allt inom det militära försvaret är andelen män i verksamheterna betydligt högre. Det är rimligt att anta att kategorin personer med huvudsaklig utvärderings- och metodkompetens uppvisar en jäm-

nare fördelning mellan kvinnor och män.¹ Därmed kan verksamheten vid Totalförsvarsanalys potentiellt leda till att något fler kvinnor kommer att arbeta med verksamheter där en högre andel män är verksamma.

15.7.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Som nämns i avsnitt 5.18 är regioner och kommuner centrala offentliga aktörer inom totalförsvaret på den regionala respektive den lokala nivån och deras uppgifter finns reglerade i olika författningarna. Utredningens förslag innebär emellertid inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag utgår från den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

15.7.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen bedömer att konsekvenserna för den personliga integriteten är små eftersom Totalförsvarsanalys inte bedöms behöva individbaserad data med personuppgifter. Utredningen bedömer därför att utredningens förslag inte kommer att påverka den personliga integriteten.

15.7.6 Konsekvenser för Regeringskansliet

Utredningens förslag bedöms sammantaget stärka Regeringskansliets förutsättningar att stödja regeringen i sitt arbete med styrning och utveckling av statens insatser. Utredningen konstaterar att en ny myndighet inom totalförsvaret innebär att resurser kommer behöva avdelas inom Regeringskansliet för styrning och uppföljning av den nya myndigheten. Det kommer även ställa krav på mottagandekapacitet av myndighetens rapporter. Det är dock inte i första hand en direkt konsekvens av förslagen i detta betänkande eftersom utredningen haft i uppgift att definiera uppgifter och omfattning för en ny myndighet. Som framgår i betänkandet kommer Totalförsvarsanalys verksamhet att spänna över flera sektorer och politikområden. Denna

¹ För yrkeskategorin utredare redovisar Arbetsförmedlingen cirka 64 procent kvinnor och 36 procent män. Arbetsförmedlingens hemsida, Yrkesprognoser (hämtad 2021-11-24).

bredd kommer att ställa särskilda krav på samordning mellan departementen inom Regeringskansliet.

Utredningen bedömer att konsekvenserna för Regeringskansliet ligger inom ramen för de ordinarie kraven på omställning och anpassning i verksamheten och bör därmed finansieras inom ramen för myndighetens befintliga anslagsramar.

Referenser

Riksdagen

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU1. *Utgiftsområde 6
Försvaret och samhällets krisberedskap.*

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4. *Totalförsvaret
2021–2025.*

Propositioner, betänkanden, departementspromemorior och rapporter

Prop. 1979/80:2. *Regeringens proposition 1979/80:2 med förslag till
ny sekretesslag m.m. Del A.*

Prop. 1979/80:176. *Regeringens proposition 1979/80:176 om ändring
i brottsbalken (spioneri m.m.).*

Prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar.*

Prop. 2005/06:133. *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*

Prop. 2006/07:110. *Rapportering av händelser inom civil luftfart m.m.*

Prop. 2007/08:60. *Fjärrvärmelag m.m.*

Prop. 2007/08:126. *Patientdatalag m.m.*

Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*

Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag.*

Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010. Utgiftsområde 6.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet
och tillväxt.*

Prop. 2010/11:116. *Genomförande av tredje sjösäkerhetspaketet –
del 2.*

- Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*
- Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 2.*
- Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 5 samt Utgiftsområde 6.*
- SOU 2003:99. *Ny sekretesslag.*
- SOU 2005:92. *Styrningen av insatsförsvaret.*
- SOU 2011:36. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.*
- SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*
- SOU 2019:51. *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft.*
- Ds 2017:66. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.*
- Ds 2019:8. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.*
- Fö 2009 A. *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten.*

Andra regeringsbeslut

- Dir. 2008:136. *Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen.*
- Dir. 2010:45. *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten.*
- Dir. 2021:20. *Inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar.*
- Dir. 2021:25. *En ny myndighet för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret.*
- Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap. Regeringsbeslut 2020-07-02. Ju2020/02565/SSK och Ju2018/05358/SSK.

Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.

Regeringsbeslut 2020-12-17. Ju2020/04658 (delvis).

Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter.

Regeringsbeslut 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarsmakten.

Regeringsbeslut 2020-12-17. Fö2019/00250.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försvarets radioanstalt.

Regeringsbeslut 2020-12-17. Fö2019/01215 m.fl.

Uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar. Regeringsbeslut 2021-03-24. S2021/02921 (delvis).

Uppdrag till Statskontoret att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken. Regeringsbeslut 2021-12-20.

Fö2011/613/MFU (delvis).

Dokument från myndigheter

Arbetsförmedlingen. *Var finns jobben? Bedömning för 2019 och på fem års sikt.* Dnr Af-2019/0000 9278

Ekonomistyrningsverket. *Nyckeltal för OH-kostnader – Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?* ESV 2005:3.

Ekonomistyrningsverket. *Myndighet startar – myndighet upphör. Att hantera organisations- och strukturförändringar i staten ur ett ekonomiadministrativt perspektiv.* ESV 2014:57.

Ekonomistyrningsverket. *Nyckeltal i statens lokalförsörjning.* ESV 2017:49.

Ekonomistyrningsverket. *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna för budgetåret 2021 samt reviderat underlag för budgetåret 2020.* Dnr 2020-00002-1.

Ekonomistyrningsverket. *Statliga myndigheters lokaler i Sverige.* ESV 2021:29

- Fortifikationsverket. *Årsredovisning 2020*. Dnr 211/2021.
- Försvarets materielverk. *Årsredovisning för 2020*.
Dnr 20FMV5204-2:1.
- Försvarshögskolan. *Årsredovisning 2020*. Dnr Ö 317/2020.
- Försvarsmakten. *Vi låter Sverige vara ifred – Försvarsmaktens årsredovisning 2020*. Dnr FM2019-26031:18.
- Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.
Dnr FM2021-17683:2 och MSB2020-16261-3.
- Försvarsunderrättelsedomstolen. *Årsredovisning avseende år 2020*.
Dnr SÄ 15-21.
- JO 1999/2000. s. 374. Dnr 796-1998. 12 maj 1999.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting. *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022*. Dnr MSB2018-09779 och SKL18/03101.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting. *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020*. Dnr MSB2018-05681 och SKL18/01807.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. *Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021*,
Dnr MSB2020-151116 och SKR20/01540.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022*. Dnr SKR 21/01510 och MSB 2021-13778.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting. *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020*,
Dnr MSB2018-05682 och SKL18/02653.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. *Förlängd och justerad överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2021*. Dnr MSB2020-15116 och SKR20/01674.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner. *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022*. Dnr SKR 21/01511 och MSB 2021-13778.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*. Dnr 2019-00265.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Gemensamma bedömningskriterier – För länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja kommunerna arbete med krisberedskap och civilt försvar*. MSB1475.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vägledning för länsstyrelsens arbete med att följa upp och stödja kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*. MSB1476.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Årsredovisning 2020*. MSB1716.
- Regeringskansliet, Finansdepartementet. *Myndigheter som bör följa internrevisionsförfordningen*. Cirkulär nr Fi 2013:3, 2013-06-17.
- Regeringskansliet, Finansdepartementet. *Vägledning för val av ledningsformer*. Promemoria 2015-12-10.
- Rekryteringsmyndigheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr 2021/0164
- Riksrevisionen. *Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen*. RiR 2014:17.
- Statistiska centralbyrån. *Vilka utbildningar ger jobb? Arbetskraftsbarometern 2020*. URN:NBN:SE:SCB-2020-AM78BR2003.
- Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. *Årsredovisning 2020*. Dnr 9-2021Ö:1.
- Statskontoret. *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*. 2014:7

- Statskontoret. *Kostnader för små myndigheter*. Dnr 2017/229-5.
- Statskontoret. *Myndigheternas personalansvarsnämnder, Om offentlig sektor 2018*. OOS 35.
- Statskontoret. *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*. 2018:27.
- Totalförsvarets forskningsinstitut. *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. Dnr FOI-R-5174-SE.
- Totalförsvarets forskningsinstitut. *Årsredovisning 2020*. Dnr FOI-2021-175.
- Trafikanalys. *Transporter och resande i en postpandemisk värld – trender och mottrender*. PM 2021:4
- Utredningen om inrättande inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga förvaltningen (Fi 2017:09). *Slutrapport från kommittén för inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga förvaltningen*. Komm2018/00805.

Övrigt

- Eva Lenberg mfl. *Kommentaren till Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO, Version 24*.
- Evert Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Tredje upplagan (2009).

Kommittédirektiv 2021:25

En ny myndighet för uppföljning och utvärdering av totalförsvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2021

Sammanfattning

En utredare ska göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen i början av 2022 ska kunna tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret. Den nya myndigheten ska vara anslagsfinansierad och inrättas den 1 januari 2023.

Utredaren ska bl.a.

- precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för,
- föreslå myndighetens ledningsform,
- föreslå i vilken omfattning regeringen ska kunna lägga särskilda uppdrag på myndigheten,
- lämna nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021.

En utvärderingsmyndighet för totalförsvaret

Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Kommuner, regioner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter och många företag och organisationer har viktiga uppgifter inom totalförsvaret. Ytterst är det allas ansvar att försvara Sverige och våra grundläggande värden.

I december 2020 beslutade riksdagen att det övergripande målet för totalförsvaret är att det ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet (prop. 2020/21:30, bet 2020/21:FöU4, rskr 2020/21:136).

Försvarsberedningen konstaterade i sin rapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) att planeringen för totalförsvaret är en omfattande verksamhet som kommer att involvera hela samhället. Beredningen angav att med en ökad ambitionsnivå och utökade ekonomiska resurser är det viktigt att säkerställa att inriktningen leder till en förbättrad förmåga att hantera beredskapshöjningar, krigsfara och krig samt att skattemedel används på ett effektivt sätt med nödvändig transparens. Beredningen konstaterade att uppföljning och utvärdering av genomförd planering och verksamhet därför är en viktig uppgift. Beredningen konstaterade vidare att totalförsvarsområdet, trots omfattning, anslagstilldelning och komplexitet, saknar en självständig och oberoende utvärderingsinstans med uppgift att granska och följa upp verksamheten. Försvarsberedningen ansåg att förmågan att utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret bör stärkas genom att en självständig myndighet ges i uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och det civila försvaret.

Försvarsberedningen återkom till frågan i rapporten Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8). I rapporten angav beredningen att myndighetens främsta uppgift borde vara att utvärdera uppfyllnaden av målet för totalförsvaret samt uppgifterna för det militära och civila försvaret. Myndigheten borde vidare ha som uppdrag att utvär-

dera den samlade förmågan i totalförsvaret i förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel borde också ingå som en viktig uppgift.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) instämde regeringen i Förvarsberedningens bedömning av vikten av oberoende uppföljning och utvärdering av totalförsvaret. Regeringen anförde att det med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott är viktigt att säkerställa att inriktningen ger avsedd effekt och att offentliga medel används effektivt. Regeringen avsåg därför att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret. Vidare bedömde regeringen att myndigheten ska vara anslagsfinansierad och att den ska inrättas senast den 1 januari 2023.

Uppdraget att lämna förslag inför beslut om etablering av den nya myndigheten

Utredaren ska göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen i början av 2022 ska kunna tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten i totalförsvaret den 1 januari 2023.

Den nya myndighetens uppgifter

Med utgångspunkt i det övergripande målet för totalförsvaret samt målen för det militära respektive det civila försvaret ska myndigheten följa upp och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret, inklusive effekter, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Den nya myndigheten ska vara oberoende i relation till den verksamhet den ska följa upp och utvärdera.

Myndigheten ska inte bedriva tillsyn eller inspektion av om verksamheten sker i enlighet med lagar och förordningar. Redan befintliga system för uppföljning och utvärdering ska inte dupliceras. Myndigheten ska inte heller ta ansvar för den uppföljning och de utvärderingar som de ansvariga aktörerna själva gör för att förbättra den egna verksamheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har t.ex.

både ett ansvar för att utveckla det civila försvaret och för att följa upp och utvärdera detsamma.

Den verksamhet som bedrivs enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, samt därtill hörande författningar, ska undantas från utvärderingsmandatet. Detta mot bakgrund av att försvarsunderrättelseverksamheten omfattar synnerligen säkerhetskänslig verksamhet, bl.a. avseende uppgifter och metoder. Även den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver enligt polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska av samma skäl undantas från utvärderingsmandatet.

För att få goda förutsättningar att bedriva en oberoende och kostnadseffektiv uppföljning och utvärdering med hög kvalitet är det viktigt att utredaren föreslår väl avgränsade och tydliga uppgifter för den nya myndigheten.

Utredaren ska

- inhämta erfarenheter från verksamheten vid befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter, bl.a. när det gäller inriktning, rapportering och hur myndigheternas behov av underlag från berörda aktörer säkerställs,
- precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för, inklusive vilka avgränsningar som behöver göras av den verksamhet som myndigheten ska följa upp och utvärdera, liksom gränsdragningen till andra myndigheters verksamhet,
- föreslå i vilken omfattningen regeringen ska kunna lägga särskilda uppdrag på myndigheten,
- lämna nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt.

Den nya myndighetens organisation

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska ledas av en styrelse (styrelsemyndighet), en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), eller en nämnd (nämndmyndighet). Avgörande för valet är verksamhetens syfte, karaktär och omfattning.

För att den nya myndighetens utvärderingar ska vara av hög kvalitet och relevanta är det avgörande med en kombination av sak- och metodkunskap. Som Analys- och utvärderingsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Analys och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) kräver det djup sakkunskap och kontinuerlig utveckling av metoder för att utvärdera effekterna av en reform eller en verksamhet. Metoderna behöver anpassas till det som ska utvärderas.

Mot bakgrund av den nya myndighetens särskilda roll är det även av stor vikt att myndigheten har god förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till främst försvars- och utrikessekretess. Det måste bl.a. finnas väl inarbetade rutiner för att hantera uppgifter med hög sekretessnivå och den nya myndigheten måste allt igenom ha ett adekvat säkerhetsskydd.

Utredaren ska

- föreslå myndighetens ledningsform,
- lämna förslag på sammansättningen av sak- och metodkompetens samt vilka eventuella särskilda kompetenser myndigheten bör ha för att kunna fullgöra sitt uppdrag,
- lämna nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren lämnar förslag som påverkar gällande rätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för berörda aktörer inom totalförsvaret.

Kostnaden för den nya myndigheten kommer bl.a. att vara beroende av hur många och hur komplexa utvärderingar myndigheten ska ha möjlighet att genomföra per år. Utredaren ska därför beräkna kostnaden för den nya myndigheten givet en miniminivå samt vilka kostnader som är förknippade med en uppskalning av verksamheten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens uppdrag ska bedrivas i kontakt med berörda myndigheter (inklusive Regeringskansliet) och övriga relevanta aktörer inom totalförsvaret. Utredaren ska hålla sig informerad om övriga relevanta utredningar och om de beslut regeringen fattar om totalförsvaret.

Utredaren ska inhämta erfarenheter från befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.
93. Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personalcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. S.
- 94 Ett utökat skydd mot diskriminering. A.
95. En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. S.
96. Säkerhet och tillgänglighet vid val. Ju.
97. Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. I.
98. Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart. N.
99. Rätt mottagare. Granskning och integritet. Ku.
100. Ny förverkandelagstiftning. Ju.
101. Träffsäkert. Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet. Volym 1. Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering. Volym 2. S.
102. E-recept inom EES. S.
103. Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering. Fö.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet [86]
Ett utökat skydd mot diskriminering. [94]

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
Säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga. [82]
Totalförsvarsanalys
– en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering. [103]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
Kontroller på väg. [31]
Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]
Regler för statliga elvägar. [73]
Säker och kostnadseffektiv it-drift
– förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. [97]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
Struktur för ökad motståndskraft. [25]
Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföreläring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföreläring
– ett snabbförelärande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]

En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]

Åtgärder i gränsnära områden. [92]

Säkerhet och tillgänglighet vid val. [96]

Ny förverkandelagstiftning. [100]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföreläring. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Rätt mottagare. Granskning och integritet. [99]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföreläringar och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Ett förbättrat trygghetssystem för föreläringar
– enklare och mer förutsägbart. [98]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]

Rikssintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]

Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]

Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. [89]

Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. [93]

En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. [95]

Träffsäkert.
Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet. Volym 1. Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering. Volym 2. [101]

E-recept inom EES. [102]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation och styrning. [72]

Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]

En ny rymdlag. [91]