Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-03-23

RS 2022-0078

Regionstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Försvarsdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att lämna yttrande över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103). Utredningen har haft i uppdrag att precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänstutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Försvarsdepartementet över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103).

Regionrådsberedningens motivering

Sverige behöver stärka sin totalförsvarsförmåga, vilket omvärldens händelser tragiskt har påmint oss om. Det är mot denna bakgrund bra att regeringen i sin proposition Totalförsvaret 2021-2051 tydliggör riktningen med en ökad ambitionsnivå. Det blir också än viktigare att se till att ambitionerna också uppnås och att offentliga medel används effektivt.

Den nya myndighet som förslås inrättas bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för Region Stockholm, men myndighetens arbete bedöms på längre sikt bidra till förbättrad styrning och samordning inom totalförsvaret vilket är till fördel för samtliga berörda aktörer. Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens förslag att tillstyrka utredningens förslag.

Regionrådsberedningen vill därutöver lyfta fram de synpunkter som SKR för fram i sitt remissvar på slutbetänkandet, med innebörden att myndighetens uppdrag borde utökas till att omfatta även den fredstida krisberedskapen i sin helhet, detta mot bakgrund mot det brister som finns i den fredstida krisberedskapen.

krisberedskapen

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av Slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Malin Örnjäger

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-03-02

RS 2022-0078

Regionstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänstutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Försvarsdepartementet över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103).

Sammanfattning

Försvarsdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att lämna yttrande över slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103). Utredningen har haft i uppdrag att precisera vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för.

Region Stockholm bedömer inte att inrättandet av den nya myndigheten Totalförsvarsanalys i nuläget kommer att medföra några direkta konsekvenser för Region Stockholm. På längre sikt görs bedömningen att myndighetens arbete kommer att bidra till förbättrad styrning och samordning inom totalförsvaret vilket är till fördel för samtliga berörda aktörer. Region Stockholm tillstyrker därför utredningens förslag.

Bakgrund

I propositionen Totalförsvaret 2021–2051 framhåller regeringen 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 det föreslås att inrätta 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 föreslår att den nya myndigheten Totalförsvarsanalys ska inrättas 1 januari 2023 men bedömer att den kommer att kunna fullgöra sitt uppdrag fullt ut från och med den 1 januari 2024.

I betänkandet föreslås att myndighetens uppgifter ska vara att:

- 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.

Den nya myndigheten ska följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret och att myndigheten ska göra detta med utgångpunkt huvudsakligen i statliga myndigheters uppföljning och underlag om verksamhet avseende totalförsvaret. Samtidigt ska myndigheten inte vara förhindrad att inhämta kompletterande grundinformation från andra aktörer än statliga myndigheter vilket innebär att uppgifter kan komma att efterfrågas från kommuner och regioner.

Syftet med myndighetens arbete är att ge underlag för en utvecklad styrning av 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. Detta kan enligt utredningen medföra att även kommuner och regioner upplever förbättringar i de krav som ställs på dem och den samordning som sker inom totalförsvaret.

Region Stockholms yttrande

Det är i nuläget svårbedömt i vilken omfattning myndigheten kan komma att efterfråga uppgifter från Region Stockholm. Region Stockholm anser att en utökad rapporteringsbörda utöver redan befintliga rapporteringsuppdrag gentemot länsstyrelsen, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska undvikas.

Region Stockholm välkomnar förbättringar i de krav som ställs på regioner och den samordning som sker inom totalförsvaret. Region Stockholm har exempelvis i tidigare remissvar över betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)* påpekat problematiken med nuvarande finansieringsmodell för regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, vilken inte bidrar till att skapa de långsiktiga planeringsförutsättningar som krävs för ett systematiskt arbete inom området.

Region Stockholm bedömer inte att inrättandet av den nya myndigheten Totalförsvarsanalys i nuläget kommer att medföra några direkta konsekvenser för Region Stockholm. På längre sikt görs bedömningen att myndighetens arbete kommer att bidra till förbättrad styrning och samordning inom totalförsvaret vilket är till fördel för samtliga berörda aktörer. Region Stockholm tillstyrker därför utredningens förslag.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av Slutbetänkandet Totalförsvarsanalys - en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Beslutsexpediering

1. Försvarsdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-03-02

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 utgångpunkt 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 Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys ska lämnas som underlag till Totalförsvarsanalys.

Samverkan för en effektiv utvärdering

Utredningen bedömer att det är effektivt och ändamålsenligt att metodkompetensen vid Totalförsvarsanalys nyttjas för att främja utvärderingsbarhet. Utredningen föreslår därför att det i Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys även föra en dialog med de myndigheter som kan komma att beröras av verksamheten.

Totalförsvarsanalys behov av underlag från berörda aktörer

För att säkerställa att Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys. Av samma skäl föreslås att Totalförsvarsanalys ska ha rätt att begära upplysningar eller medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. 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 Totalförsvarsanalys. Totalförsvarsanalys behöver även ha säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt bör svara för att Totalförsvarsanalys tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarsmakten ska kunna meddela verkställighetsföreskrifter rörande när Totalförsvarsanalys ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

Kompetens vid myndigheten

Utredningen föreslår att Totalförsvarsanalys 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 totalförsvarssystemet. 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 Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys bör undvikas.

Utredningen anser att Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys

Utredningen beräknar att Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvaranalys uppgår till drygt 61 miljoner kronor per år.

Vid en uppskalning av Totalförsvarsanalys 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 Totalförsvarsanalys 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.