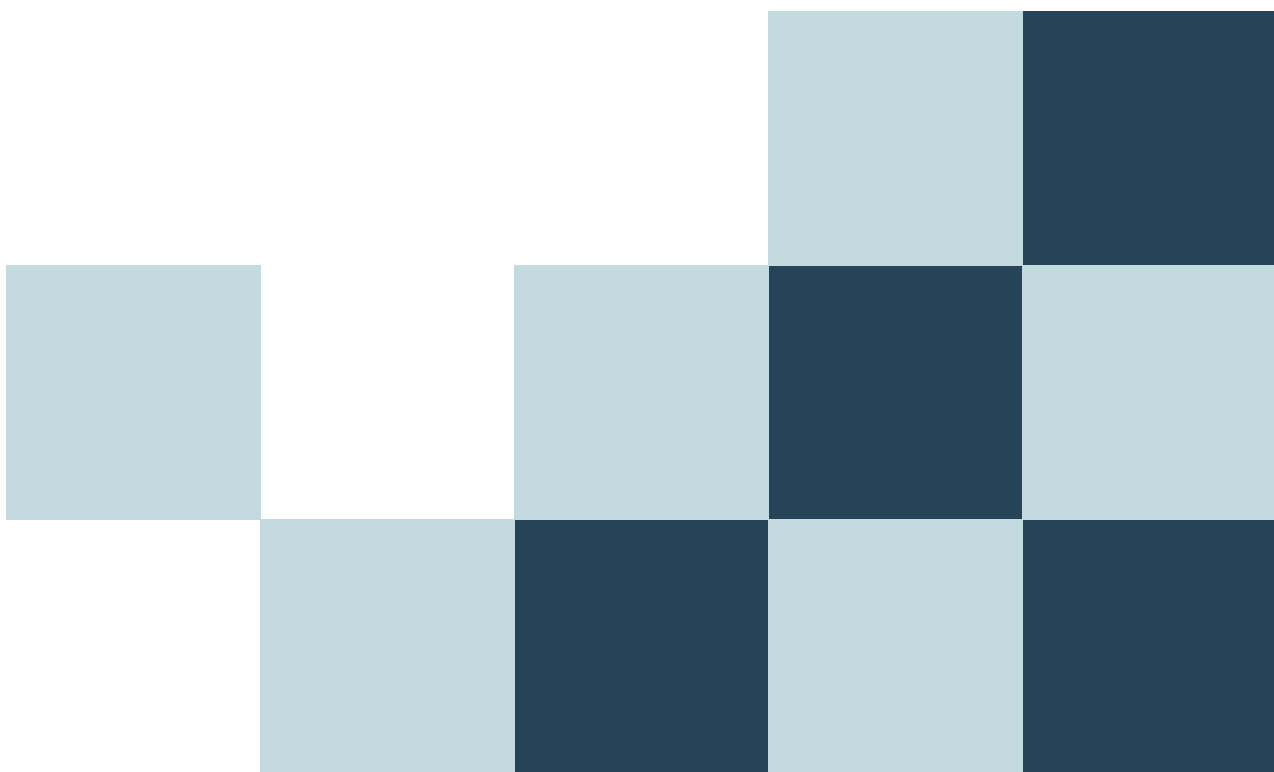




Myndigheten för  
totalförsvarsanalys

# Att förbereda utvärdering av kommande försvarsbeslut

- Avrapportering av regeringsuppdrag



Myndigheten för totalförsvarsanalys  
Att förbereda utvärdering av kommande försvarsbeslut -  
Avrapportering av regeringsuppdrag  
Diarienummer: 2024-31  
Datum: 2024-10-15  
Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på [www.mtfa.se](http://www.mtfa.se)

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>4</b>
1.1 Så har MTFFA tolkat uppdraget	4
1.2 Syfte och avgränsningar	5
<b>2. Utgångspunkter för arbetet med uppdraget</b>	<b>6</b>
2.1 Så definierar vi ett försvarsbeslut	6
2.2 Så definierar vi en styrning	6
2.3 Utvärderingens inriktning är på genomförande	7
2.4 Lärande är en viktig del i utvärderingen	7
2.5 Befintlig uppföljning utgör underlag i utvärderingsmodellen	8
2.6 Natos utvärderingar	9
<b>3. Förslag på utvärderingsmodell</b>	<b>10</b>
3.1 Utvärderingens urval, områden och aspekter	12
3.2 Metod för utvärderingarna	15
3.3 Sammanfattning av utvärderingsmodellen	20
<b>4. Utmaningar med att utvärdera försvarsbeslut</b>	<b>21</b>
4.1 En naturlig startpunkt och slutpunkt saknas	21
4.2 Många aktörer och styrningar inom totalförsvaret	21
4.3 Förändrade prioriteringar under försvarsbeslutsperioden	22
4.4 Att bedöma effekter	22
4.5 Olika förutsättningar för utvärdering av civilt och militärt försvar	23
4.6 Brister i datakvalitet för totalförsvaret	23
<b>5. Kunskapsläget om utvärdering av försvarsbeslut</b>	<b>25</b>
5.1 Få utvärderingar av försvarsbeslut har genomförts	25
5.2 Forskningen om försvarsbeslut är knapphändig	26
5.3 Internationell utblick över utvärdering av försvarspolitik	26
<b>Referenser</b>	<b>28</b>

# Sammanfattning

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) fick i 2024 års regleringsbrev uppdraget att förbereda en utvärdering av kommande försvarsbeslut. Inriktningen i MTFA:s förslag är att utvärdera genomförandet av de styrningar som regeringen beslutar för att omsätta försvarsbeslutet i verksamhet.

MTFA:s utvärderingsmodell innehåller både uppföljning och utvärdering. Arbetet sker i tre faser: en förberedande fas, en genomförandefas och en avslutande fas.

Under den förberedande fasen kartläggs och kategoriseras de styrningar som ska leda till försvarsbeslutets genomförande. Detta gör det möjligt att genomföra systematiska uppföljningar och urval av styrningar, samt att anpassa arbetet utifrån tillgängliga resurser. Under denna fas kartläggs även den återrapportering som finns för att följa försvarsbeslutets genomförande. Den förberedande fasen resulterar i ett uppföljningssystem för försvarsbeslutet. Fasen avslutas med att en första utvärderingsplan presenteras, där det tydliggörs vilka aspekter och områden som är viktigast att följa upp och utvärdera under försvarsbeslutsperioden.

Under genomförandefasen sker en löpande uppföljning av styrningarnas genomförande. MTFA rekommenderar att uppföljningssystemets resultat kombineras med urvalskriterier för att välja vilka styrningars genomförande som ska utvärderas. Process- och effektutvärderingar, grundade i verksamhetslogik och förändringsteori, används för att bedöma styrningarnas genomförande och effekt. Genom utvärderingarna undersöks om genomförandet bidragit till att nå de försvarspolitiska målen, vilka hinder och framgångsfaktorer som finns och om genomförandet har varit kostnads-effektivt.

MTFA bedömer att en kombination av kort- och långsiktiga utvärderingsinsatser ger största möjliga nytta för totalförsvaret. Rapporterna ska kunna utgöra beslutsunderlag för regeringen. De skulle även kunna utgöra underlag för svenskt nationellt bidrag till Natos uppföljningar och utvärderingar.

Under den avslutande fasen sammanfattas arbetet. Här sammanställs resultat från hela utvärderingsperioden. På ett övergripande plan bedöms där i vilken utsträckning försvarsbeslutet har genomförts.

Den utvärderingsmodell som MTFA föreslår betonar flexibilitet och lärande. Detta bedöms lämpa sig särskilt i en tid av osäkert omvärldsläge, integrering i Nato och brådskande uppbyggnad av totalförsvaret.

Det finns utmaningar med att utvärdera genomförandet av ett försvarsbeslut, som totalförsvarets komplexitet, och det faktum att försvarsbeslut ofta bygger vidare på tidigare beslut. Detta gör det svårt att bedöma effekter och orsaker till hinder. Andra faktorer som påverkar är förändringar i omvärlden, integreringen i Nato och politiska prioriteringar. Det finns mycket data att tillgå inom totalförsvaret, men av varierande kvalitet, vilket kan utgöra en utmaning. Eftersom totalförsvaret inte utgör ett eget statistikområde, finns ingen enhetlig totalbild att utgå ifrån. MTFA anser att det bör finnas krav på uppföljning och återslagning av den verksamhet som genomförs med anledning av försvarsbeslutet.

Dessa utmaningar behöver hanteras i utvärderingen, vilket är en av anledningarna till att MTFA föreslår en flexibel utvärderingsmodell. På sikt kan modellen bidra till att skapa ett långsiktigt arbetssätt för att utvärdera försvarsbeslut som stödjer utvecklingen av hela totalförsvaret.

# 1. Inledning

Sveriges rådande försvarspolitiska ambitioner innebär att det militära försvaret, det civila försvaret och totalförsvaret som helhet ska byggas ut skyndsamt och i stor skala. Ambitionerna och den utveckling som ska ske kommer till uttryck i försvarsbesluten.

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget samt den stora mängd skattemedel som satsas på utbyggnaden av totalförsvaret, understryker behovet av att analysera och utvärdera om tilldelade medel används effektivt och med god hushållning. Likaså behöver det säkerställas att det som beslutats också har genomförts, samt vilka hinder och framgångsfaktorer som finns gällande beslutets förverkligande.

Regeringen har gett Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) i uppdrag att<sup>1</sup>:

”förbereda en utvärdering av kommande försvarsbeslut. Utöver att lämna förslag på inriktning samt metod och angreppssätt för en sådan utvärdering ska myndigheten även lämna förslag på områden och aspekter att utvärdera. Utvärderingen ska beröra både det militära och det civila försvaret, liksom totalförsvaret som helhet.”

## 1.1 Så har MTFA tolkat uppdraget

MTFA har tolkat regeringsuppdraget som att det handlar om att förbereda en utvärdering av det totalförvarsbeslut – hädanefter kallat försvarsbeslut – som är aviserat till hösten 2024. Vi har dock som målsättning att den metod och det flexibla angreppssätt som föreslås kan användas för att utvärdera även kommande försvarsbeslut.

Uppdraget är att **förbereda en utvärdering**. För att säkerställa att utvärderingen bygger på en god grund, ser MTFA ett behov av en kontinuerlig och systematisk **uppföljning**. Uppföljningen ger nödvändiga underlag för att kunna genomföra en utvärdering av försvarsbeslutets genomförande. Aktörerna inom totalförsvaret tar i dag fram underlag genom åiterrapportering, uppföljning och utvärdering av egen eller andras verksamhet. MTFA ser dessa underlag som viktiga beståndsdelar i en utvärdering av försvarsbeslutet. I uppdraget ingår även att lämna förslag på utvärderingens **angreppssätt** och **inriktning**, samt **områden** och **aspekter** att utvärdera.

---

<sup>1</sup> MTFA:s regleringsbrev har diarienummer Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/01892 (delvis).

Nedan redogör vi för hur vi tolkat de begrepp som nämns i regeringsuppdraget, och därmed hur vi använder dem i rapporten.

- **Angreppssätt** är det övergripande upplägget för en utvärdering, och täcker in såväl inriktning, område, aspekt som metod.
- **Inriktning** är en ansats, och därmed också en avgränsning, för utvärderingen. Exempelvis kan en utvärdering inriktas på implementering, utveckling eller resurseffektivitet.
- **Område** är en tematisk avgränsning, såsom personal, vårdlandsstöd eller materielförsörjning. Ett område kan också vara mer omfattande, som ett utgiftsområde, eller fokusera på exempelvis områden där flera myndigheter berörs.
- **Aspekt** tolkas i denna rapport som en dimension av ett område.
- **Metod** innebär förslag på teori, design, former för datainsamling och analys för utvärderingens genomförande.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom MTFAs interna rutiner och med stöd av myndighetens vetenskapliga råd.

## 1.2 Syfte och avgränsningar

Denna rapport syftar till att besvara uppdraget om att förbereda en utvärdering av kommande försvarsbeslut. Den utvärderingsmodell vi föreslår kommer att behöva anpassas och konkretiseras utifrån innehållet i försvarsbeslutet samt utifrån regeringens styrningar i form av bland annat inriktningsbeslut och planeringsanvisningar.

Rapporten beskriver även varför modellen ser ut som den gör. Det underlättar för uppdragsgivare och intressenter att kunna bedöma ändamålsenligheten i det som föreslås.

Rapporten avgränsar sig till att föreslå en utvärderingsmodell för kommande försvarsbeslut. Vi noterar att det råder viss osäkerhet om hur framtida försvarspolitik kommer utformas med tanke på integreringen i Nato. Ambitionen är dock att den föreslagna modellen ska vara användbar även för försvarsbeslut över tid.

## 2. Utgångspunkter för arbetet med uppdraget

I detta kapitel definierar vi vad ett försvarsbeslut är, samt vad som kommer att utvärderas. Utvärderingens huvudsakliga fokus föreslås ligga på lärdomar som kan dras utifrån genomförandet av försvarsbeslutet. Erhållna insikter kan användas vid revideringar av genomförandet av det aktuella försvarsbeslutet samt i utformningen av framtida försvarsbeslut. Vidare föreslår vi att systematisk uppföljning blir en avgörande del i utvärderingsmodellen.

### 2.1 Så definierar vi ett försvarsbeslut

För detta uppdrag definierar MTFA ett försvarsbeslut som bestående av tre delar:

- 1) Regeringens proposition om totalförsvarets fortsatta inriktning för kommande försvarsbeslutsperiod. Här ingår inte bara propositionens förslagsdelar, utan hela propositionen.
- 2) Försvarsutskottets betänkande som behandlar propositionen, förslag till riksdagens ställningstagande samt eventuella tillkännagivanden till regeringen.
- 3) De riksdagsskrivelser som meddelar riksdagens beslut till regeringen.<sup>2</sup>

Riksdagen beslutar bland annat om målen för utgiftsområdet, målet för totalförsvaret samt målet för det civila och det militära försvaret. Riksdagen beslutar även om Försvarsmaktens grundorganisation.

### 2.2 Så definierar vi en styrning

Det är riksdagen som fattar försvarsbeslutet, medan regeringen styr genomförandet av beslutet. Huvuddelen av genomförandet sker inom ramen för den styrning som omfattar myndigheters instruktioner, regleringsbrev, inriktningsbeslut, planeringsanvisningar samt andra regeringsuppdrag, men även genom annan författningsändring.

---

<sup>2</sup> I 2020 års försvarsbeslut ingår: regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), försvarsutskottets betänkande Totalförsvaret 2021–2025 (2020/21:FöU4) samt riksdagsskrivelse 2020/21:135 och riksdagsskrivelse 2021:136.



De styrningar som är relevanta för vår föreslagna utvärdering är de som omsätter riksdagens försvarsbeslut till verksamhet.

För utvärderingens inriktning och avgränsning är detta en nödvändig definition, samtidigt som den medför vissa utmaningar. Dels behöver det beaktas att riksdag och regering kan komma att fatta nya beslut under försvarsbeslutsperioden för olika delar av totalförsvaret, bland annat till följd av statliga utredningar som efterhand slutredovisas.<sup>3</sup> Dels behöver det beaktas att det förekommer styrningar inom andra politikområden som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet.

## 2.3 Utvärderingens inriktning är på genomförande

MTFA:s utgångspunkt är att en utvärdering av ett försvarsbeslut behöver inriktas på försvarsbeslutets genomförande samt vilken effekt som uppnås.

Ett försvarsbeslut inriktar, påverkar och förändrar totalförsvaret. Utgångsläget för ett nytt försvarsbeslut är ett resultat av tidigare försvarsbeslut och styrningar. Ur ett utvärderingsperspektiv blir det därför viktigt att ta hänsyn till befintlig styrning, nuläge och arv, när styrningar tillkommer genom ett nytt försvarsbeslut. Detta blir särskilt viktigt om man vill kunna bedöma och särskilja effekterna av enbart tillkommande styrningar, eller belysa tidigare processer eller styrningars betydelse för genomförandet av försvarsbeslutet.

## 2.4 Lärande är en viktig del i utvärderingen

En utvärdering är en noggrann bedömning av utfall, prestationer, förvaltning och beslutsinnehåll.<sup>4</sup> Dess överordnade syften är lärande, främjande eller ansvarsutkrävande.<sup>5</sup> Utvärderingar med ett lärande syfte skapar kunskap om processer, effekter och resurshantering som kan användas för totalförsvarets utveckling. Utvärderingar med ett kontrollerande syfte bidrar till och möjliggör ansvarsutkrävande genom att klargöra vad som fungerat väl eller vad som brustit, samt varför.

---

<sup>3</sup> Till exempel lämnade en utredning den 30 september 2024 förslag till en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap i betänkandet SOU 2024:65. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Andra exempel är de utredningar om personalförsörjningen som pågår för det civila och det militära försvaret (En ökad tillgång till personal och ökad uthållighet inom det militära försvaret (Dir 2024:2) och En långsiktig hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Dir. 2023:116). Uppdragen ska redovisas den 1 juli 2025 respektive den 27 januari 2025).

<sup>4</sup> Vedung (2009) sid 22.

<sup>5</sup> Vedung (2009) sid 165.

I avvägningen mellan lärande och ansvarsutkrävande anser MTFA att tyngdpunkten, i detta fall, bör ligga något mer på lärande. Ur ett systemperspektiv är lärande viktigt, särskilt i en period präglad av brådska och omfattande utbyggnad. Dock kan utvärderingsrapporterna komma att användas i båda syften av mottagaren.

Lärande behöver inte enbart ske genom analys av bristande måluppfyllelse. Det kan också uppnås genom att i efterhand studera alternativa vägval eller processer som skulle ha lett till en ökad måluppfyllelse. Utvärderingen kan också framhålla framgångsfaktorer i fall där måluppfyllelsen varit god.

## 2.5 Befintlig uppföljning utgör underlag i utvärderingsmodellen

Att göra en uppföljning handlar om att ge en samlad och översiktlig bild av en aktivitet på ett så sakligt och värderingsfritt sätt som möjligt.<sup>6</sup> En uppföljning kan bland annat bygga på indikatorer, nyckeltal, resultatredovisningar, verksamhetsberättelser, statistik och bedömningar.<sup>7</sup> En väsentlig del av den befintliga uppföljningen görs utifrån återrapporteringskrav och uppdrag i myndigheters regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.

Som exempel på sådana uppföljningar kan nämnas de myndigheter som omfattas av regeringens beslut om förmågebedömning i det civila och i det militära försvaret. Försvarmakten har i uppdrag att redovisa en krigsorganisationsvärdering och en krigsorganisationsprognos. Därutöver har regeringen beslutat att beredskapsmyndigheterna årligen ska genomföra en bedömning av förmågan att bidra till målen för civilt försvar. Vidare har MSB fått i uppdrag att årligen göra en samlad bedömning av förmågan i det civila försvaret utifrån målen för civilt försvar. Dessa uppdrag och andra uppföljningar och bedömningar kommer utgöra viktiga underlag till utvärderingsmodellen.

Återkommande uppföljning ger en möjlighet att följa en utveckling över tid. Uppföljning och utvärdering kompletterar därmed varandra. Uppföljning möjliggör förståelse för hur försvarsbeslutet utvecklas i sin helhet över tid, medan utvärdering möjliggör förståelse för orsak och verkan för enskilda delar av beslutet. Genom att följa upp utvecklingen över tid, skapas även möjligheter att identifiera enskilda delar i behov av utvärdering.

---

<sup>6</sup> Sandberg & Faugert (2012) sid. 12.

<sup>7</sup> Det behöver beaktas att totalförsvarsplaneringen har höga skyddsvärden och ska i enlighet med offentlighets- och sekretesslagstiftningen samt säkerhetsskyddslagstiftningen hanteras därefter.

Tack vare den uppföljning som finns har det skapats en uppsättning kvantitativa och kvalitativa indikatorer och nyckeltal inom totalförsvaret. Dessa kan i sig behöva utvärderas, men det finns alltså redan data som kan användas som underlagsinformation i utvärderingar och som uppföljning av områden inför prioritering mellan, och urval av, områden och styrningar som ska utvärderas. MTFAs understryker vikten av att dessa uppföljningar fortsätter och även utvecklas, då de ger möjlighet att forma en förståelse av totalförsvaret med både bredd och djup.

Till sist kan nämnas att regeringen i juli 2024 beslutade om Sveriges nya nationella säkerhetsstrategi. Uppbyggnaden av totalförsvaret, Sveriges integration i Nato och kampen mot den systemhotande organiserade brottsligheten, ges en särskild vikt i denna. Eventuell uppföljning och utvärdering av totalförsvaret som sker i arbetet med den nationella säkerhetsstrategin skulle därmed kunna bidra med ytterligare underlag.

## 2.6 Natos utvärderingar

Som allierad behöver Sverige utgå från de kvantitativa och kvalitativa förmågemål som Sverige tilldelats för det militära försvaret. Dessa kommer påverka genomförandet av det svenska försvarsbeslutet. Natos förmågeutvecklingsprocess (NDPP) består av fem faser. Den sista är en utvärderingsfas som syftar till att följa upp de resultat som de enskilda länderna nått i förhållande till sina förmågemål, samt analysera vad det innebär för denna sammantagna måluppfyllnaden i förhållande till alliansens samlade behov.<sup>8</sup>

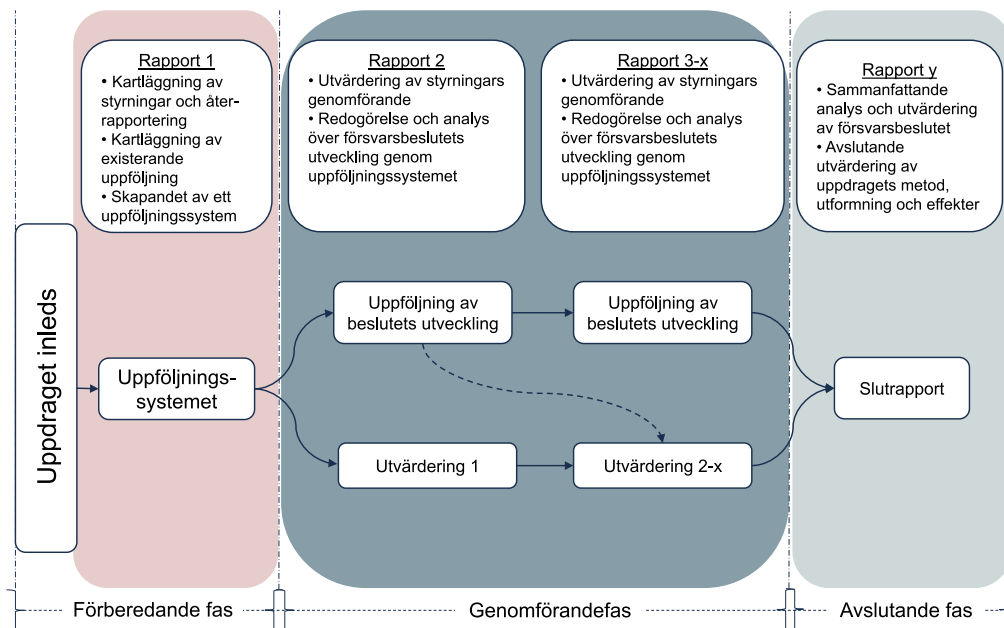
Uppföljning och utvärdering av Sveriges förmåga kommer även att ske inom ramen för Natos processer. I utvärderingen av genomförandet av försvarsbeslutet kommer samverkan behöva ske med utvärderingsfunktioner inom Nato. Underlag från utvärderingsmodellen skulle även kunna utgöra underlag till Natos uppföljningar och utvärderingar

---

<sup>8</sup> För information om Natos NDPP process se:  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm)

### 3. Förslag på utvärderingsmodell

MTFA föreslår ett angreppssätt som består av en utvärderingsmodell med tre faser: en förberedande fas, en genomförandefas och en avslutande fas. Dessa beskrivs nedan.



Figur 1. En förenklad bild över utvärderingsmodellen

#### Den förberedande fasen

Den förberedande fasen inleds i samband med att regeringen ger uppdraget om att påbörja en utvärdering av försvarsbeslutet. Under denna fas tas ett uppföljningssystem och en första utvärderingsplan fram, som ska ligga till grund för den samlade utvärderingen. Uppföljningssystemet ska ge en överblick av försvarsbeslutets genomförande, och kunna användas under arbetet för att identifiera vilka delar av försvarsbeslutet som är påbörjade, avklarade eller inte påbörjade. Utvärderingsplanen ska ange vilka utvärderingar som ska genomföras, vad de ska utvärdera och när de ska redovisas.

För att skapa uppföljningssystemet sker tre kartläggningar. Först kartläggs försvarsbeslutets delar. Sedan kartläggs de styrningar som omsätter försvarsbeslutet till verksamhet hos myndigheterna. Slutligen kartläggs vilka underlag och återrapporteringar som kan användas för att följa myndigheternas

genomförande av försvarsbeslutet. Genom dessa tre kartläggningar skapas kunskap om hur försvarsbeslutet omsätts till verksamhet, samt hur den verksamheten återrapporteras. Dessa utgör grunden för det uppföljnings-system som ska löpa genom hela utvärderingen.

Den förberedande fasen lägger även grunden för vilka utvärderingar som ska bedrivas under genomförandefasen. Genom urvalskriterierna kategoriseras de delar av försvarsbeslutet som har omsatts i styrningar. De prioriteras i vilken ordning de ska utvärderas och till vilket av utvärderingens områden de tillhör. Detta arbete utgör basen i framtagandet av en första utvärderingsplan, där en kombination av kortsiktiga och långsiktiga utvärderingar anges.

Under den förberedande fasen sker dialoger med uppdragsgivaren och avstämningar med myndigheter som kommer att beröras av arbetet. Avsikten med detta är att förbättra möjligheterna att skapa ett uppföljnings-system och en utvärderingsplan av hög kvalitet och relevans för uppdragsgivare och berörda aktörer.

Den förberedande fasens leverans består av uppföljningssystemet och en första utvärderingsplan. Det fortsatta behovet av informationsinhämtning, samt en vidareutveckling av de områden och aspekter som anges i denna rapport, kommer även att beskrivas i utvärderingsplanen.

### **Genomförandefasen**

Under genomförandefasen utvärderas genomförandet av de styrningar som valts ut med hjälp av urvalskriterierna, med strävan att skapa en balans mellan kortsiktiga och långsiktiga utvärderingar. Resultat från uppföljningssystemet kommer även att utgöra underlag i urvalsprocessen, genom att identifiera de delar av försvarsbeslutet som inte påbörjats eller avklarats.

Arbetet med utvärderingarna sker i olika delprojekt. Dessa behöver kunna utforma sin informationsinhämtning, analys och rapportskrivande utifrån den kontext som råder för aktuell styrning. Arbetsmetodiken kommer att bestå av såväl kvalitativa metoder med intervjuer och dokumentstudier, som kvantitativa analyser utifrån befintliga och tillkommande data.

Under genomförandefasen inleds och avslutas olika delprojekt. I takt med att en utvärdering slutförs, redovisas en rapport med handlingsalternativ som kan ligga till grund för justeringar, förlängningar eller nya beslut för aktörer inom totalförsvaret.

Det uppföljningssystem som tagits fram under den förberedande fasen används, uppdateras och utvecklas under hela genomförandefasen.

Genomförandefasen är den längsta fasen. Dess längd regleras i förhållande till försvarsbeslutsperioden.

### **Den avslutande fasen**

Det finns två syften med den avslutande fasen. Det första är att lämna bidrag i form av underlag till en försvarsberedning eller till en ny försvarsproposition. Det blir därför viktigt att tidigt påbörja arbetet med att sammanställa och syntetisera resultat och observationer från genomförda utvärderingar. Denna del av fasen påbörjas medan genomförandefasen ännu pågår.

Det andra syftet är att ta fram en slutrapport. Den ska bestå av en bedömning av i vilken utsträckning försvarsbeslutet har genomförts. Därtill ska den uttala sig om måluppfyllelsen i de områden som utvärderats. Avslutningsvis bör slutrapporten innehålla en värdering av utvärderingsmodellen och arbetssättet, samt observationer om utvecklingsbehov och utmaningar som påverkar möjligheten att genomföra relevanta utvärderingar inom området i framtiden.

## **3.1 Utvärderingens urval, områden och aspekter**

På grund av försvarsbeslutets omfattning, och den tid och de resurser som skulle krävas för att utvärdera det i sin helhet, behöver en utvärdering avgränsas. Därför utvärderas inte genomförandet av alla styrningar som omsätter försvarsbeslutet till verksamhet hos myndigheter och andra aktörer i totalförsvaret, utan ett urval görs. Då urvalsmetoden får ett stort inflytande över vad som utvärderas, finns det ett värde i att beskriva hur den är tänkt att gå till.

Dessutom ingår i uppdraget att lämna förslag på områden och aspekter att utvärdera. MTFA föreslår att en utvärdering av kommande försvarsbeslut fokuserar på ett begränsat antal områden över tid. Det ska dock finnas utrymme att rikta om eller bredda sig från dessa.

### **3.1.1 Urvalskriterier och urvalsprocess i modellen**

En viktig fråga är hur urvalet av styrningar görs, samt vilka mål som följs upp. För att välja ut vilka styrningar som ska ingå i en utvärdering behövs urvalskriterier. Kriterierna behöver utvecklas under arbetets gång, men MTFA bedömer att följande kan vara lämpliga:

- förmågebidrag
- systemförändring

- ekonomisk påverkan
- aktualitet.

Kriteriet **förmågebidrag** avser i vilken omfattning en styrning leder till uppfyllnad av målen för totalförsvaret, det militära försvaret och det civila försvaret. Vissa styrningar bedöms ha en större betydelse för den samlade förmågan inom totalförsvaret än andra. Styrningar behöver därför bedömas i relation till andra styrningar, och rangordnas längs en skala som tydliggör dess betydelse för den samlade förmågan.

**Systemförändring** avser fånga in styrningar vars genomförande på något vis förändrar totalförsvaret, i hela skalan från att förändra några enskilda delar av det till sådant som får större påverkan på totalförsvaret och samhället. Sådana styrningar kan vara av särskilt intresse i en urvalsprocess.

En styrnings **ekonomiska påverkan** kan väga tungt i valet av vad som ska utvärderas. Den ekonomiska omfattningen behöver beaktas, inte minst utifrån ekonomiska risker och för de följd effekter som inlåsnings av stora belopp i planeringen kan medföra för andra styrningar eller verksamheter. Samtidigt får inte ekonomisk omfattning stå i vägen för att prioritera andra styrningar.

**Aktualitet** speglar det politiska intresset eller samhällsintresset för ett område. Även skyndsamhet eller närhet i tid kan sorteras in under denna rubrik, liksom omvärldsutveckling.

Utöver dessa kriterier behöver även genomförbarheten i att utföra en utvärdering bedömas. Det kan innebära att bedöma resursbehov i förhållande till tillgängliga resurser. Även tydligheten i styrningens utformning behöver vägas in, exempelvis om det går att fastställa ett mål för styrningen. Slutligen behöver nyttan av att utföra en utvärdering beaktas.

Urvalet av styrningar bör ske så att det i möjligaste mån ger en heltäckande bild av totalförsvarets beståndsdelar, utveckling och försvarsbeslutets genomförande. Vilken vikt respektive kriterium ska ges kan variera beroende på tidpunkt, område och styrningar.

Vi vill framhålla att detta är ett iterativt arbete som ska ske löpande under hela försvarsbeslutsperioden, med återkommande prioriteringsklassningar och urval, inte minst för att styrningar kan tillkomma under hela perioden.

### 3.1.2 Förslag på områden

Med områden menas här framför allt de delar som utgör komponenter i militär förmågeutveckling, bland annat materiel, personal, infrastruktur och organisation. Dessa är att betrakta som breda områden, vilka naturligt kommer att följas under utvärderingen. Samma områden bör, så långt det är möjligt, användas för civilt försvar. Vi föreslår därutöver att även andra områden kan ingå i den kommande utvärderingen inom ramen för totalförsvarets tillväxt, exempelvis:

- gränssytor och beroenden mellan och inom totalförsvarets aktörer
- materielförsörjning och försörjningsberedskap
- integrering i Nato.

Det förekommer gränssytor och beroenden mellan aktörer och områden som till viss del är otydliga. Det civila försvaret i relation till det militära är en stor sådan yta. Gränssytor finns även inom det militära försvaret, som Försvarmaktens samverkan och samarbete med Försvarets materielverk och Fortifikationsverket om materiel- och infrastruktur-försörjning. Gränssytor finns även inom det civila försvaret.

Materielförsörjningen har återkommande drabbats av fördyringar och förseningar, vilket krävt omprioriteringar och andra avvägningar. Även om materielbudgeten har ökat, är det av vikt att medlen används på ett effektivt sätt. För att materielförsörjningen ska utvecklas effektivt är det angeläget att följa upp och utvärdera materielanskaffningsprocessen, exempelvis genom att studera prioriterade anskaffningar utifrån en effektivitetsaspekt. På motsvarande sätt kan försörjningsberedskapen bli föremål för studier.

Integreringen i Nato och alliansens krav på Sverige kommer att påverka totalförsvarets utveckling i en mängd avseenden, exempelvis via svenskt deltagande i Natos operativa verksamhet och dess konsekvenser för egen förmågeutveckling. Ett annat exempel är värdlandstöd, det vill säga förmågan att ge och ta emot militärt och civilt stöd till allierade på och utom svenskt territorium.

### 3.1.3 Förslag på aspekter

MTFA föreslår att åtminstone följande tre aspekter tillämpas på utvärderingen av försvarsbeslutet:

- samverkan
- tillväxt
- effektivitet.



I uppbyggnaden av totalförsvaret är samverkan mellan myndigheter en särskilt intressant aspekt att analysera. Samverkan och funktionalitet i arbetet mellan myndigheter är inte ett tydligt utpekade återrapporteringsområde, förutom i vissa specifika och gemensamma uppdrag till myndigheter.

Det militära försvaret och det civila försvaret, och därmed totalförsvaret, befinner sig i snabb tillväxt. En viktig aspekt i utvärderingen blir då hur tillväxten genomförs. Tillväxt kan analyseras utifrån såväl mängdmått som takt.

Begreppet effektivitet består i förhållandet mellan tid, kostnad och kvalitet. Dessa delar kan sedan förfinas i ytterligare faktorer. Exempelvis kan tid delas upp i *hastighet* och *leveranssäkerhet*, *kostnad* kan handla om hushållning, men också om att utföra något till lägsta kostnad. Slutligen kan *kvalitet* delas in i faktorer som minimering av fel, uppfyllande av kravspecifikationer samt flexibilitet i omställning.

Aspekterna möjliggör utvärderingar ur flera vinklar, vilket ger möjlighet att följa upp enskilda parametrar, och samtidigt sätta parametern i relation till hur den påverkar, eller påverkas av, annat. Som utvärderingsmodellen är utformad ska aspekter, på samma sätt som områden, kunna utvecklas över tid, alternativt kvarstå parallellt med att andra aspekter förs in i arbetet.

## 3.2 Metod för utvärderingarna

I ett utvärderingsmetodologiskt sammanhang är försvarsbeslutet en svårlöst utmaning.<sup>9</sup> Sådana utmaningar definieras av att de inte är enkla att avgränsa, att start- och slutpunkter kan vara svåra att etablera, eller att det finns många beroenden och aktörer i det som ska utvärderas. Därför behöver vår metod bestå av olika utvärderingsmetoder med flexibla utföranden. Då utvärderingsmodellen ska kunna leverera utvärderingar om styrningars genomförande och effekt, på kort och lång sikt, rekommenderar MTFA att både processutvärderingar och effektutvärderingar används.

Processutvärderingar kan användas för att utvärdera hur genomförandet av en styrning sker i praktiken, för att därigenom skapa underlag och rekommendationer som kan förbättra genomförandets förutsättningar. Processutvärderingar kan genomföras tidigare i försvarsbeslutsperioden och med kortare tidsramar. Effektutvärderingar kan användas för att ge svar på om och varför genomförandet av en styrning har effekt på uppfyllandet av

---

<sup>9</sup> Svårlöst utmaning relaterar till den diskussion som finns i utvärderingslitteraturen kring *wicked problems*.

försvarspolitiska mål. Effekttutvärderingar behöver generellt en längre tidshorisont, då effekterna av en styrning kan dröja innan de blir synbara.

Totalförsvarets komplexitet innebär att det varken går att utvärdera genomförandet eller dess effekter isolerat till någon enskild verksamhet. För att process- och effekttutvärderingar ska kunna beskriva en verksamhet och dess förväntade resultat, behöver därför en verksamhetslogik etableras.

Förändringsteori kompletterar verksamhetslogiken genom att beskriva hur genomförande och effekter sker inom ett komplext system, som påverkar både genomförande och effekt. Verksamhetslogik och förändringsteori utgör grunden för process- och effekttutvärderingar.

### 3.2.1 Verksamhetslogik och förändringsteori

Ett centralt inslag i utvärderingsmodellen är att etablera en verksamhetslogik som kan ligga till grund för utvärderingarna. En verksamhetslogik beskriver den tänkta relationen mellan resurser, aktiviteter och mål inom en viss verksamhet.



Figur 2: Exempel på verksamhetslogik

Resurser som en verksamhet har till sitt förfogande, eller får genom styrningar, används för att utföra prestationer. Det sker genom aktiviteter. Prestationerna ska på sikt leda till önskade effekter, vilka ofta uttrycks i förmåga. Effekterna är ofta beroende av flera prestationer, vilket gör det viktigt att kartlägga samband och beroenden i verksamhetslogiken.

Att beskriva en verksamhetslogik är ett första steg i en utvärdering, eftersom det skapar en strukturerad bild av hur verksamheten är tänkt att fungera och vad den ska leda till. En tydlig verksamhetslogik ger två bidrag till utvärderingen. Dels klargör den hur verksamhetens aktiviteter är kopplade till de effekter verksamheten vill uppnå, vilket möjliggör identifiering av var i kedjan saker kan gå fel eller var framgångar kan uppnås. Dels kan den användas som en grund för att bedöma hur väl verksamheten följer sin plan och om de avsedda effekterna uppnås.

Verksamhetslogiken fokuserar på den interna logiken i en verksamhet. Att förstå den interna logiken av en verksamhet är nödvändigt, men inte

tillräckligt, för att utvärdera genomförandet eller dess effekter inom ett komplext system. Båda dessa är beroende av faktorer som ligger utanför det som verksamhetslogiken kan beskriva. För att hantera den förändring som styrningar, dess genomförande och effekter syftar till, behöver även förändringsteori användas.

En förändringsteori beskriver den övergripande vägen från aktiviteter till långsiktiga mål. Den inkluderar inte bara den interna logiken i enskilda verksamheter, utan även externa faktorer, underliggande antaganden och den kontext i vilken verksamheten sker. I ett totalförsvar som präglas av en så kallad målhierarki, kan förändringsteori beskriva både hur nedbrytningen av mål formar verksamheter och hur deras resultat, tillsammans med externa faktorer och kontext, kan aggregeras till effekter.

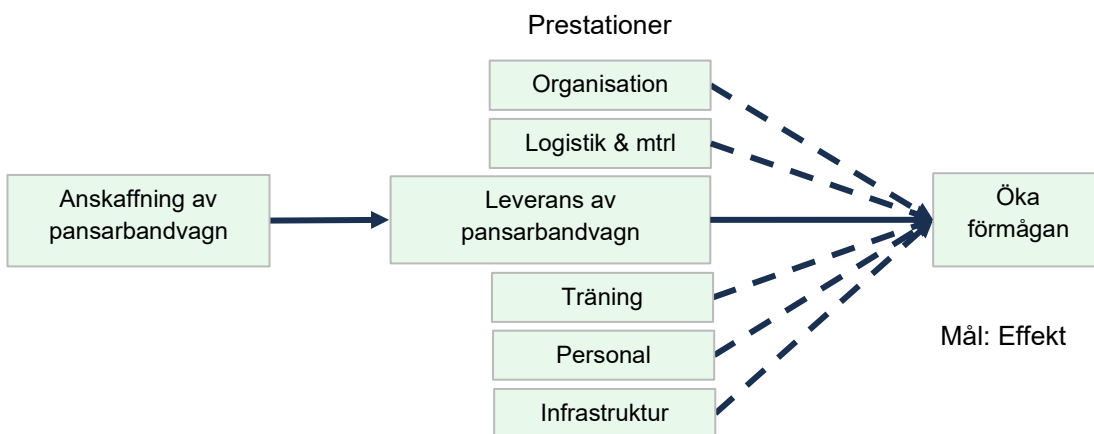


Bild 3: En effekts beroende av flera prestationer

Bilden ovan illustrerar vårt resonemang om verksamhetslogik och förändringsteori i ett exempel om anskaffning av en pansarbandvagn. En verksamhetslogik kan beskriva den tänkta relationen mellan resurser, aktiviteter och mål inom verksamheten som anskaffar och levererar pansarbandvagnen. Men för att leveransen ska ge effekt och förändra förmågan, är den beroende av en mängd andra faktorer. Genom att fokusera på det övergripande målet som ska uppnås – ökad förmåga – samt de komponenter, faktorer och kontexter som påverkar måluppfyllelsen, kan förändringsteori tydligare beskriva helheten av förändringen.

### 3.2.2 Processutvärdering

Processutvärdering är en central del av utvärderingsmodellen och syftar till att bedöma hur en styrning genomförs i praktiken. Processutvärderingar används för att besvara om och hur styrningarna genomförs i en verksamhet, samt för att identifiera olika faktorer som påverkar genomförandet.

Processutvärderingar kan undersöka faktorer som resursanvändning, samverkan mellan aktörer, planering och kvalitet på genomförda aktiviteter. Genom att utvärdera genomförandeprocessen kan arbetssättet bidra till kunskap om varför en viss styrning inte uppnår önskade effekter, eller varför vissa aktiviteter genererar bättre resultat än andra.

Att genomföra processutvärdering är både komplext och utmanande eftersom den ofta kräver kvalitativ datainsamling från en rad källor, ofta under löpande verksamhet. Det kan vara svårt att isolera specifika faktorer som påverkar genomförandet, samt bedöma om avvikelser från planen var nödvändiga anpassningar eller resultatet av bristande planering. Att mäta kvaliteten på genomförda aktiviteter på ett objektiva sätt är svårt, särskilt om bedömningen bygger på subjektiva erfarenheter av de som genomför aktiviteterna.

Fördelen med processutvärdering är att den ger kunskap om hur genomförandet kan förbättras inom en kortare tidsram, kunskap som i sin tur kan leda till justeringar som förbättrar möjligheterna för genomförandet. Därutöver ger processutvärderingar svar på om genomförande skett enligt plan. Den utvecklar även förändringsteorin samt ger kunskap om vilka nyckelkomponenterna är, vilket i sin tur lägger en god grund för kommande effektutvärderingar.

### 3.2.3 Effektutvärdering

Ett centralt arbetssätt för utvärderingsmodellen är effektutvärderingar, vilka används för att bedöma de effekter som genomförandet av en styrning haft. Målet med effektutvärdering är att ta reda på om och hur en viss effekt skapats, samt avgöra vilka faktorer som påverkat denna effekt.

Att genomföra en effektutvärdering innebär att bedöma exempelvis den förmågeförändring som sker till följd av styrningar. Denna typ av utvärdering är komplex, och baseras på en bedömning av skillnaden mellan förmågans utveckling efter styrning, och utvecklingen utan motsvarande styrning (där det sistnämnda kallas kontrafaktisk nivå). En förmåga kan över tid och under olika förutsättningar utvecklas som i bilden nedan.

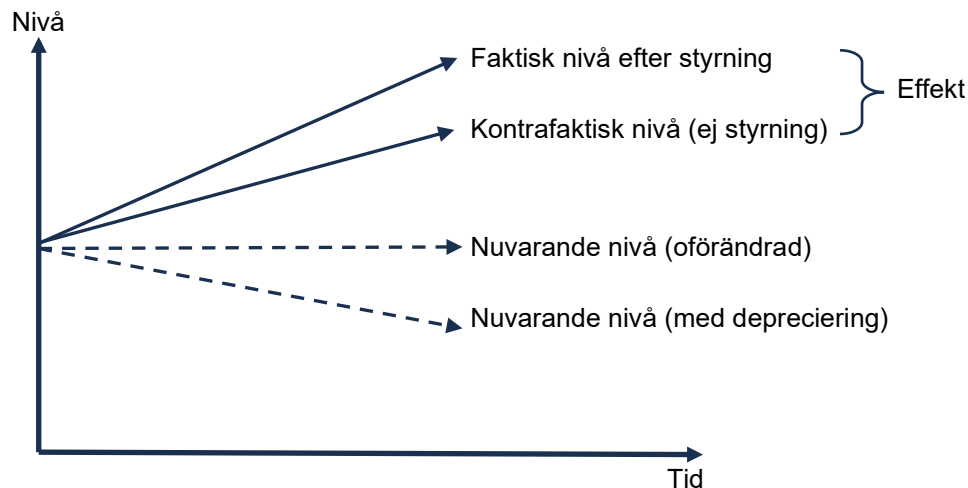


Bild 4: Hur effektvärderingen bidrar till att identifiera effekt

För att mäta denna effekt skulle den faktiska förmågenivån behöva vara känd, vilket den kan bli genom uppföljningssystemet. En effektutvärdering förutsätter att det går att bedöma hur förmågan skulle ha utvecklats i ett kontrafaktiskt perspektiv. Med andra ord tar utvärderingen hänsyn till andra faktorer som kan påverka möjligheten att öka eller upprätthålla förmågan. Kunskap om dessa faktorer kan i sin tur skapas genom tidigare processutvärderingar.

Att genomföra effektutvärdering är utmanande. Det är svårt att isolera effekten av en styrning från annat som påverkar utvecklingen. Än mer utmanande är det att bestämma den kontrafaktiska nivån, då den kan påverkas av en mängd faktorer och därmed i framtiden inte behöver motsvara en förlängning av dagens nivå. Bland annat kan pågående förmågeutveckling eller donation av materiel till Ukraina påverka förmågans nivå även utan en specifik styrning i försvarsbeslutet. Effektutvärderingar kan även kräva omfattande och detaljerade data över tid.

Trots de utmaningar som finns med effektutvärderingar, är de nödvändiga för att besvara om och hur försvarsbeslutets genomförande leder till de effekter och den måluppfyllelse som avsågs.

### 3.3 Sammanfattning av utvärderingsmodellen

Modellen består av en förberedande, en genomförande och en avslutande fas. I den förberedande fasen skapas ett uppföljningssystem som bygger på styrningar och återrapporteringar inom totalförsvaret. Under genomförandefasen genomförs utvärderingar av ett urval av styrningar. Resultaten av dessa utvärderingar och uppföljningar rapporteras kontinuerligt. Arbeten som görs under genomförandefasen avgränsas genom urvalskriterier, val av prioriterade områden samt de aspekter som ska belysa utvärderingarna. Den avslutande fasen resulterar i en slutrapport baserat på tidigare uppföljning och utvärdering, samt en utvärdering av arbetssätt, metod och modell.

Genom en kombination av metoder, säkerställs både kortare och långsiktigare utvärderingar av försvarsbeslutets genomförande och effekt. Båda dessa arbetssätt utvecklas och utvecklas genom verksamhetslogik och förändringsteori.

Med den föreslagna modellen kan ett långsiktigt arbetssätt för att utvärdera försvarsbeslut som stödjer lärande och utveckling av hela totalförsvaret etableras. Modellen som föreslås är flexibel och öppnar för olika typer av utvärderingar och arbetsmetoder. Den övergripande inriktningen ligger på genomförandet av försvarsbeslutet.

Utöver att vara flexibelt och öppet för anpassning utifrån förändringar i förutsättningar och behov av omprioriteringar på nationell nivå, förespråkar MTFA att angrepps- och arbetssätt utvecklas med hänsyn tagen till det uppföljnings och utvärderingsarbete som sker inom Nato.

## 4. Utmaningar med att utvärdera försvarsbeslut

Det finns utmaningar med att utvärdera ett försvarsbeslut, vilka behöver hanteras för att utvärderingen ska komma till nytta. I detta kapitel redogör vi för utmaningar vi har identifierat, och hur vi föreslår att de ska hanteras.

### 4.1 En naturlig startpunkt och slutpunkt saknas

Riksdagen och regeringen beslutade 2015 om att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas. Den första försvarsbeslutsperioden var 2016–2020 och den andra 2021–2024. Det kommande försvarsbeslutet blir det tredje sedan planeringen återupptogs. Aktörerna inom totalförsvarets olika delar har av naturliga skäl kommit olika långt i utvecklingen och i arbetet med att genomföra regeringens styrningar.

Även om utvärderingen fokuserar på det kommande försvarsbeslutet, är det nödvändigt att ta hänsyn också till tidigare beslut. Detta då tidigare styrningar kan påverka även det kommande försvarsbeslutet. Det går därmed inte att isolera en fast startpunkt i tid. Om tidigare styrningar bedöms som prioriterade för totalförsvarets fortsatta utveckling, kan de därför inkluderas i uppföljning och utvärdering, eller belysas på annat vis.

På samma sätt kan styrningar i det kommande försvarsbeslutet ha mål som ligger bortom försvarsbeslutsperioden. Sådana kan behöva följas upp etappvis, till exempel genom processutvärdering, alternativt hanteras separat.

### 4.2 Många aktörer och styrningar inom totalförsvaret

Försvarsbeslut berör en stor del av staten och samhället, fördelade över många aktörer på olika nivåer. Antalet styrningar för att omsätta försvarsbeslutet till verksamhet är mycket omfattande<sup>10</sup> och kan också ha olika former, exempelvis mot mål eller genom medel. Sammantaget gör detta det

---

<sup>10</sup> Exempelvis omsatte regeringen riksdagens försvarsbeslut 2020 till fem inriktningsbeslut och planeringsanvisningar: Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, Försvarsmaktens operativa förmåga och försvarsplanering 2021–23 (H), Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025 samt Uppdrag till MSB att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. Motsvarande beslut och anvisningar med inkluderade styrningar för kommande period är utgångspunkten för vår modell.

utmanande att utvärdera såväl processer som effekter på en övergripande nivå.

Riksdagens försvarsbeslut 2020 innehöll elva förslags- och beslutspunkter samt 21 bedömningar. Regeringens omsättning av försvarsbeslutet innehöll en mängd styrningar av olika konkretionsgrad. Detta hanteras i modellen dels genom skapandet av ett uppföljningssystem, dels genom kriterier och metoder för att göra ett löpande urval av styrningar som ska utvärderas. Detta gör att arbetet kan ske flexibelt och riktas mot olika aktörer, eller kluster av aktörer, likväl som mot olika frågor och mål, allt utifrån vad som bedöms vara mest prioriterat.

### **4.3 Förändrade prioriteringar under försvarsbeslutsperioden**

Ett försvarsbeslut sträcker sig över ett antal år. Det är svårt att utvärdera genomförandet av styrningarna redan på grund av hur många och hur varierande i konkretionsgrad de är. Nya beslut och styrningar kan dessutom tillkomma under beslutsperioden som en följd av omvärldsförändringar. Under försvarsbeslutsperioden kan det även ske politiska målförskjutningar och omprioriteringar. I utvärderingsarbetet hanteras detta genom att iterativt arbeta med urval och prioritering av styrningar vars genomförande ska utvärderas, samt genom användning av olika metoder för utvärdering och datainsamling. Hanteringen av större förändringar bör ske i dialog med uppdragsgivaren.

### **4.4 Att bedöma effekter**

En utmaning för alla utvärderingar är att isolera och värdera effekten av något, men också att härleda effekten till ett specifikt ursprung. Det hanteras genom användandet av såväl en övergripande förändringsteori som specifika verksamhetslogiker i modellen. Genom att dessutom arbeta med såväl process- som effektutvärdering blir det möjligt att välja den metod som ger mest nytta.

MTFA föreslår att såväl kortare och mer avgränsade utvärderingar genomförs, tillsammans med mer långsiktiga och bredare. Detta möjliggör inte bara att resultat från arbetet snabbt kan komma till nytta, utan också testning av metoder likväl som återkoppling och utveckling av modellen och arbetet. Dessutom föreslås att utvärderingsperioden avslutas med en slutrapport som dels kan ta sig an mer övergripande frågeställningar, dels komplettera och tolka tidigare resultat. Slutligen kan modellen lägga grund för fortsatta



analyser och utvärderingar även efter försvarsbeslutsperiodens slut – egeninitierade eller i form av regeringsuppdrag.

#### 4.5 Olika förutsättningar för utvärdering av civilt och militärt försvar

Det civila och det militära försvaret skiljer sig åt i en mängd avseenden vad gäller organisering, finansiering, mängden aktörer och verksamhet. Eftersom samverkan är ett centralt och på många sätt bärande inslag inom det civila försvaret<sup>11</sup>, kommer gränstorna och beroendena mellan aktörerna att bli viktiga för genomförandet av försvarsbeslutet. Det är något som en utvärdering behöver ta hänsyn till och anpassas utifrån.

Även förutsättningarna för nedbrytning av övergripande mål till mer konkreta mål eller förmågekrav är olika för det civila och det militära försvaret, och för totalförsvaret. Det militära försvaret har lång erfarenhet av spårbarhet och nedbrytning av mål, medan aktörer inom det civila försvaret uppfattar målen som rör det civila försvaret som vaga och otydliga.<sup>12</sup> Svårigheter att formulera tydliga och konkreta mål för delar av totalförsvaret ger konsekvenser för möjligheterna att genomföra en utvärdering.

För att hantera dessa skillnader, behöver modellen vara flexibel så att upplägg och metoder kan anpassas utifrån de förutsättningar som råder inom det civila respektive det militära försvaret. Därtill behöver utvärderingen genomföras med tillgång till kompetens inom både det civila och det militära försvaret.

#### 4.6 Brister i datakvalitet för totalförsvaret

MTFA menar att det idag saknas ett sammanhållet sätt att belysa totalförsvaret kvantitativt, liksom ett systemperspektiv vid framtagandet av resultatindikatorer och nyckeltal. Tillgången till indikatorer skiljer sig dessutom åt mellan det militära och det civila försvaret. Det medför en bristande täckningsgrad för att utvärdera totalförsvaret, vilket är en utmaning för vår föreslagna modell. Det finns en omfattande mängd bedömningar, återrapporteringar och uppföljningar inom totalförsvaret, men materialets olika delar är inte alltid sinsemellan jämförbara, eller möjliga att lägga samman för att kunna göra iakttagelser om helheten. Givet detta menar vi att det finns brister i datakvaliteten.

---

<sup>11</sup> Myndigheten för totalförvarsanalys (2023)

<sup>12</sup> Myndigheten för totalförvarsanalys (2024)

Att komma till rätta med sådana brister i data är ett omfattande arbete som kräver en särskild analys, särskilt rörande effektiv informationsdelning mellan myndigheter som omhändertar sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftning.

För att hantera denna brist kan olika metoder behöva användas beroende på vilket område som är föremål för utvärdering. Genom arbetet kan vi även dra slutsatser om behov av förbättrad datainsamling. Detta skapar förutsättningar för ett lärande som kan ligga till grund för kompletterande förslag om utveckling av exempelvis återrapporeringskedjor, statistikinsamling och datalagring.

Med en förbättrad framtida datainsamling inom totalförsvaret kan möjligheten att producera relevanta sammanställningar och analyser öka. Det kan även göra det möjligt att skapa en totalbild av totalförsvaret och satsningar inom det. Med en standardiserad datainsamling finns även potential att minska nuvarande redovisningsbörda, genom att överlappande insamlingar minskar.

## 5. Kunskapsläget om utvärdering av försvarsbeslut

MTFA har studerat tidigare utvärderingar av svenska försvarsbeslut, litteratur om utvärdering av försvarspolitik samt internationella arbetssätt. Vi konstaterar att tidigare utvärderingar samt forskningslitteraturen och det internationella arbetet skiljer sig från det uppdrag som MTFA fått. Det finns därmed inte någon bästa praxis vad gäller utvärderingsmetod att utgå från. I detta kapitel redogör vi för denna analys.

### 5.1 Få utvärderingar av försvarsbeslut har genomförts

Under 2000-talet har Försvarsutskottet genomfört tre utvärderingar<sup>13</sup> av försvarsbeslut. Vid en första anblick finns det likheter mellan dessa utvärderingar och den som MTFA fått i uppdrag att förbereda. I viktiga avseenden skiljer sig dock upplägg och genomförande av utvärderingarna åt i förhållande till den modell som MTFA föreslår.

De tre utvärderingarna, som gjordes 2003, 2007 och 2014, präglades av en tid med ekonomiska neddragningar av försvaret. De fokuserade dessutom på det militära försvaret, och ett fåtal avgränsade områden. Den första hade som vägledande fråga att utvärdera om de förband som hade beslutats skulle vara operativa 2004. Den andra granskade dels Försvarsmaktens insatsorganisation, dels förmågan till internationella insatser. Den tredje utvärderingen påminde om den första, men här var huvudsyftet att klargöra om de förband som inrättats också blivit bemannade.

Utvärderingarna använde sig av en kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder. Intervjuer kompletterades med dokumentanalyser samt inhämtning av data från såväl öppna som säkerhetsskyddsklassificerade dokument. I en av utvärderingarna fick Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med kompletterande bedömningar av organisationsläget för utbildning, krigsplacering, krigsduglighet, beredskap och materiel. Ingen av de tre utvärderingarna innehåller en tydlig metodbeskrivning av uppdraget. Därmed går det inte att jämföra utvärderingarnas resultat, en brist som visar på värdet av att använda en modell som är transparent och robust över tid.

---

<sup>13</sup> 2003/04:URD1; 2007/08:RFR6 samt 2014/15:RFR4

Utöver Försvarsutskottets utvärderingar, beslöt riksdagen i samband med 2020 års försvarsbeslut om en utvärdering av genomförandet av försvarsbeslutet. Syftet var att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen var i fas med den inriktning och ekonomiska ram som beslutats av riksdagen. Utvärderingen genomfördes av Försvarsberedningen och resulterade i april 2023 i rapporten *Kontrollstation 2023*<sup>14</sup>. Fokus i rapporten ligger på uppföljning av det militära försvaret, med en inriktning mot ekonomi, samt på frågan om Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära försvaret når uppsatta mål.

## 5.2 Forskningen om försvarsbeslut är knapphändig

Befintlig forskning och litteratur om utvärdering av försvarsbeslut är knapphändig, i en svensk såväl som i en internationell kontext. MTFA har i den akademiska litteraturen identifierat ett fåtal försök att konstruera en sammanhållen modell för att utvärdera politiska beslut inom försvarsområdet. Dessa har varit inriktade mot analys av det som, trots avsaknad av överstatlig styrning, kommit att kallas EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. En av modellerna anlägger ett förhandlingsteoretiskt perspektiv på området, för att analysera hur språket används som signal i policytexten och hur det påverkar policyimplementeringen.<sup>15</sup> En annan bygger på analys av hur väl en policy uppfattas signalera en kapacitet att genom tvång mot annan aktör avvärja hot, alternativt leda till avskräckning.<sup>16</sup> En tredje modell fokuserar på att utvärdera hur försvarspolitiken påverkar andra politikområden, för att klarlägga hur pass sammanhållen planering och förberedelser är ur ett helhetsperspektiv.<sup>17</sup> De ramverk som utvecklats är intressanta utifrån ett analytiskt perspektiv, men det är oklart för MTFA om och hur de tillämpats i praktiska sammanhang.

## 5.3 Internationell utblick över utvärdering av försvarspolitik

I arbetet med uppdraget har MTFA undersökt vilka metoder som vanligen används för uppföljning och utvärdering inom militärt och civilt försvar. Vad gäller försvarsbeslut har vi inte kunnat hitta en internationell motsvarighet till den utvärderingsmodell vi föreslår. Det finns dock ambitioner och insatser värda att uppmärksamma. Bland dessa kan nämnas att Finland har ett system med parlamentariskt tillsatta uppföljningsgrupper som genomför

---

<sup>14</sup> Ds 2023:12 (2023)

<sup>15</sup> Kirchner, E. & Sperling, J. (2007)

<sup>16</sup> Merlingen, M (2013)

<sup>17</sup> Ginsberg, R. & Penksa (2012)

uppföljning av olika områden av försvaret, vilket ger möjlighet till en viss långsiktighet i arbetet och på sikt kan utvecklas till ett utvärderingssystem. Vidare har försvarsdepartementet i Storbritannien tagit fram en utvärderingsstrategi för att säkerställa bättre genomslag och lärande från uppföljningar och utvärderingar inom sitt ansvarsområde. Målet är att strategin ska bidra till att effektivisera medelsanvändningen inom försvaret, men också öka förmågan att identifiera områden där man antingen är starka eller där utvecklingsbehov finns.<sup>18</sup> Även norska Forsvarets forskningsinstitutts (FFI) arbete med en försvarsanalys, som visserligen utgår från egna forskningsprioriteringar och inte från politiskt prioriterade satsningar, kan ses som ett försök till en metod för identifiering och utvärdering av kritiska utvecklingsområden.<sup>19</sup>

Utöver dessa finns det i flertalet länder, inklusive i Sverige, inspektions- och utvärderingsmyndigheter, som utifrån sina områden ska följa upp verksamhet och medelsanvändning. I USA kan särskilt U.S. Government Accountability Office (GAO) nämnas. Denna myndighet har möjlighet att agera inom samtliga politikområden och har i kraft av sin storlek en omfattande produktion av olika typer av analyser av försvarsområdet, från enskilda materielsystem till försvaret i sin helhet. Det finns också mer avgränsade funktioner som Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). De amerikanska myndigheterna är särskilt intressanta att lära av med tanke på storleken och komplexiteten i den försvarsverksamhet som de granskar. Som tidigare konstaterats bör Natos utvärderingsarbete, inte minst det som sker inom ramen för NDPP, vara av vikt vid genomförandet av svenska utvärderingar av försvarsbeslut.

---

<sup>18</sup> Ministry of Defence (2023)

<sup>19</sup> FFI (2024)

## Referenser

2003/04:URD1 (2003) Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001, Försvarsutskottet.

2007/08:RFR6 (2007) Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut, ISBN 978-91-85943-10-4

2014/15:RFR4 (2014) Blev det som vi tänkt oss? En uppföljning av vissa frågor i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009, ISBN 978-91-86673-54-3

Ds 2023:12 (2023) Kontrollstation 2023, ISBN 978-91-525-0602-8

FFI (2024) Forsvarsanalysen 2024, FFI-RAPPORT 24/00298, ISBN 978-82-464-3518-3

Ginsberg, R. & Penksa, S. (2012) The European Union in global security, Palgrave Macmillan, ISBN: 9781137465009

Kirchner, E. & Sperling, J. (2007) EU security governance, Manchester University Press, ISBN: 9780719074691

Merlingen, M (2013) A toolkit for evaluating the design and implementation of European Union Security and Defence policy mandates, Review of European Studies; Vol. 5, No. 3; pp. 41-56.

Ministry of Defence (2023) Evaluation strategy

Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023) Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, Dnr. 2023:71.

Myndigheten för totalförsvarsanalys (2024) Utveckling av anvisningar för totalförsvaret – delredovisning av uppdraget Utvärdering av Handlingskraft, Dnr. 2024:30

Sandberg, B. och Faugert, S. (2012) Perspektiv på utvärdering, Studentlitteratur, Lund.

Vedung, Evert (2009) Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur, Lund