



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Stöd till vidareutveckling för det
civila försvaret

1 (27)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13547

MSB

FoT-område

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Johan Blixt, Thomas Ekström

2016-12-23

FOI Memo 5967

Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv

Sändlista/Distribution: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 2 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Svensk planerings- och ledningsmetod	4
1.2	Försvarsmaktens strategiska planering	4
1.3	Försvarsplanering.....	5
2	Generell metod för planering	6
2.1	Uppdragsanalys	6
2.2	Överväganden.....	11
2.3	Utvecklad planering.....	12
2.4	Omvärldsanalys.....	12
3	Generell metod för ledning	13
4	Kunskapsdomänen	15
4.1	Kunskapsbasen.....	15
4.2	Kunskapshantering.....	15
4.3	Process för kunskapshantering	16
5	Operationsvärdering	18
5.1	Uppföljning	18
5.2	Effektvärdering	19
5.3	Uppdragsvärdering.....	19
5.4	Produkter från operationsvärdering.....	20
6	Militärstrategisk nivå	21
7	Operativ nivå	23
8	Möjliga implikationer av den militära planeringsmetoden för planering inom det civila försvaret	24
8.1	Aktörsgemensam beredskapsplanering.....	24
8.2	Aktörsintern beredskapsplanering.....	25
8.3	Preliminära slutsatser.....	26

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 3 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

1 Inledning

Enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen är planering ett första steg i återupp-tagandet av det civila försvaret, och propositionen anger att statliga myndigheters förmåga att på central och regional nivå prioritera och fördela resurser bör utvecklas.¹ I MSB och Försvarsmaktens förslag till gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret ges följande inriktning:

Inom ramen för Försvarsmaktens försvarsplanering ska Försvarsmakten fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för dessa myndigheters verksamhet. [...] Planeringen ska ta sin utgångspunkt i det militära försvarets behov vid ett väpnat angrepp. [...] Förmåga behöver redan idag finnas för att: Skapa samlade lägesbilder och lägesanalyser med fokus på hot som riskerar att ge allvarliga nationella konsekvenser. [...] En sammanhängande planering består av en gemensam målbild, en gemensam syn på de effekter som vi vill uppnå, en övergripande tidsplan för viktiga gemensamma aktiviteter samt en gemensam syn på hotet och den hotbild myndigheterna ska planera utifrån.²

För att skapa en samlad förmåga i totalförsvaret behöver det civila försvaret förhålla sig till det militära försvaret, och därmed det militära försvarets försvarsplanering. Denna studie syftar till att undersöka den planering och den planeringsmetod som används inom Försvarsmakten, på vilket sätt det civila försvaret involveras i och behöver förhålla sig till planeringen, liksom om och i vilken utsträckning Försvarsmaktens försvarsplanering kan användas som utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap.

Studien är tänkt att bidra till utveckling av metod för det civila försvarets planering inför höjd beredskap, och har skapats inom ramen för FOI direktstöd till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Den tänkte läsaren är handläggare som arbetar med utveckling av krisberedskap och civilt försvar.

Uppgiften redovisas i fyra delar:

- den militära planeringsmetoden för försvarsplanering introduceras och sätts i sitt sammanhang i avsnitt 1.1–1.3,
- planeringsmetoden beskrivs i kapitel 2, ledningsmetoden, kunskapsdomänen och operationsvärdering beskrivs i kapitel 3–5,
- hur det civila försvaret involveras i den militära planeringen gås igenom i kapitel 6–7 och
- möjliga implikationer av den militära planeringsmetodiken för representanter för det civila försvaret skisseras i kapitel 8.

Kapitel 6–7 är en kvalitativ analys av metoden för försvarsplanering som den är beskriven i Svensk planerings- och ledningsmetod, vilket kompletterats med intervjuer för att utröna hur metoden tillämpas i praktiken.

¹ Regeringen 2015. Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

² Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3 och MSB2016-25, 2016-06-10.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 4 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

1.1 Svensk planerings- och ledningsmetod

Den planeringsmetod som ska användas för försvarsplaneringen är Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL).^{3,4} Grunden för SPL är Natos planeringsmetod ”Comprehensive Operations Planning Directive” (COPD). COPD har omarbetats för svenska förhållanden till Svensk COPD (S COPD) som i sin tur har utvecklats till SPL. Den version som behandlas i denna rapport är 3.0.⁵

Den civila sidan är bitvis styvmoderligt behandlad men detta planeras att åtgärdas:

Militärstrategisk ledning ansvarar för kontakter med Regeringskansliet, andra myndigheter och organisationer samt andra nationer. Generellt gäller att kontakter mellan myndigheter tas ”på motsvarande ledningsnivå”. Ansvar och organisation för detta kommer att klarläggas senare.⁶

Beskrivningarna av metoden utgår i ofta från insatser utomlands (Host Nation Support, o.s.v.) vilket är förståeligt givet Nato-ursprunget. Detta gör det dock bitvis en smula svårt att förstå hur samverkan med den civila sidan är tänkt att fungera inom totalförsvarstanken.

1.2 Försvarsmaktens strategiska planering

Försvarsmaktens strategiska planering består av tre delar som definieras i Tabell 1.⁷

Tabell 1: Försvarsmaktens strategiska planering

Strategisk planering		
God beredskap bygger på kreativ planering, ibland gjord flera årtionden i förväg så att rätt förmåga finns på plats när tänkbara hot dyker upp. Försvarsmakten delar upp sin strategiska planering i försvarsplanering, försvarsmaktsplanering och perspektivplanering.		
Försvarsplanering Försvarsmakten ska enligt sitt uppdrag ha en aktuell försvarsplan för hur alla dess uppgifter ska lösas i praktiken, både de nationella och de internationella. En planering görs även för kriser som kan tänkas uppkomma i framtiden.	Försvarsmaktsplanering Försvarsmaktsplanering tittar tio år framåt i tiden med målet att få en långsiktig balans mellan kraven på operativ förmåga och de resurser som står till förfogande.	Perspektivplanering Perspektivplanering är det Försvarsmakten gör när de föreställer sig militärstrategiska trender, framtida konflikters karaktär och insatsmiljöer 20 år in i framtiden. Slutsatserna kan ses som överbefälhavarens sätt att berätta hur han ser på omvärlden och framtiden.
Alla dessa tre planeringstyper utförs av ledningsstaben vid Högkvarteret, med stöd av övriga staber och ledningar. Målet med strategisk planering är att successivt kunna anpassa Försvarsmaktens förmåga efter ändrade förutsättningar.		

³ Militärstrategisk doktrin – MSD 16, 2016, M7739-354028.

⁴ Lokal instruktion med arbetsordning för Högkvarteret, HKV ArbO – Huvuddokument 2016, 2016-07-04.

⁵ En remissversion (SPL Remiss 2016, 2016-10-21) kom ut under arbetets gång. Förändringarna gentemot version 3.0 verkar huvudsakligen vara av strukturell karaktär.

⁶ SPL sida 91

⁷ <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/vart-arbetsatt/strategisk-planering/>

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 5 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

1.3 Försvarsplanering

Försvarsplaneringen består av Operativa studier och Operativ planering. De operativa studierna berörs inte detta arbete medan den operativa planeringen finns definierad i Tabell 2.⁸

Tabell 2: Försvarsmaktens operativa planering

Operativ planering		
Operativ planering baseras på planeringsfall som utarbetas i dialog med FÖ och fastställs av regeringen		
Krisplanering	Förberedande planering	
Avser planering för att hantera pågående eller omedelbart förestående verkliga utmaningar och hot inklusive olika typer av incidenter.	Grundoperationsplanering Omfattar fullständig planering för att höja beredskap och öka förmågan till skydd och bevakning, samt för att utgångsgruppera i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall.	Omfallsplanering Riktat sig mot potentiella hot- och konfliktsituationer och kan vara generisk, syftande till att undersöka till exempel förmågebehov, eller mer specifik och detaljerad.

⁸ SPL sida 13

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 6 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

2 Generell metod för planering

Följande beskrivningar (kapitel 2–5) är huvudsakligen ett sammandrag av SPL. För att öka läsbarheten så har avsnitt som är direkta citat inte markerats med citationstecken.

Beskrivningen är i huvudsak en beskrivning av den process som används (*vad* som görs och i vilken ordning). Därutöver finns även några exempel på metoder som kan användas (*hur* saker görs) redovisade, liksom exempel på vilken sorts resultat som dessa metoder kan ge.

SPL är en integrerad planerings- och ledningsmetodik. Därför redovisas planeringsmetodiken inte separat utan som en del av ledningsmetodiken. I detta kapitel redovisas emellertid planering separerad från ledning. Dessutom kombineras den med bedömandemetodiken som enligt SPL är en separat aktivitet.⁹ Den generella planeringsmetoden består av följande steg:¹⁰

1. Bedömning
 - a. Uppdragsanalys (avsnitt 2.1)
 - i. Uppgiftens innebörd
 - ii. Utgångsvärden (avsnitt 2.1.1)
 - iii. Design (avsnitt 2.1.2)
 - b. Överväganden (avsnitt 2.2)
 - i. Utveckla handlingsalternativ
 - ii. Jämför handlingsalternativ
 - iii. Välj handlingsalternativ
 - iv. Beslut i stort, BIS (avsnitt 2.2.1)
2. Planering (avsnitt 2.3)
 - a. Utveckling av koncept
 - i. Riktlinjer för operationen
 - b. Utveckling av plan
 - i. Uppgifter
 - ii. Samordning
 - c. Utveckling av beslutstödsplan

Parallellt med dessa aktiviteter pågår omvärldsbevakning och kunskapsuppbyggnad (avsnitt 2.4).

Planeringsmetodikens första steg är ett bedömning, detta bedömning består i sin tur i av Uppdragsanalys och Överväganden.

2.1 Uppdragsanalys

Uppdragsanalysen består i att analysera det givna uppdraget, analysera utgångsvärden och slutligen ta fram en operativ design. I Försvarmakten leder man genom uppdrag och ett uppdrag innehåller generellt:

- Målsättningar som ska uppnås.
- Uppgift/uppgifter som ska lösas för att nå målsättningarna.
- Resurser för uppgiftens eller uppgifternas lösande.

⁹ Metoden är inte alltid så generellt beskriven utan för exempelvis den operativa designen så ges i stället specifika beskrivningar för olika ledningsnivåer och konfliktyper. Vi har i dessa fall försökt illustrera det som de olika beskrivningarna har gemensamt.

¹⁰ Figur 7, SPL sida 23. Observera att figuren inte är helt synkroniserad med rubrikstrukturen där de olika stegen senare definieras.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 7 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

- Handlingsregler som i så stor omfattning som möjligt överlämnar till underlydande att själv fatta beslut om hur uppdraget ska lösas. (Se vidare kapitel 3 om begreppet uppdragstaktik.)

För uppdrag givna av regeringskansliet finns en ”nivå” ovanför målsättning, nämligen slutläge:

De yttersta målsättningarna går att finna i det slutläge vilket definieras som ”de av svenska regeringen uttalade förhållanden som definierar ett acceptabelt avslut i den situation där FM är engagerad”.¹¹

2.1.1 Utgångsvärden

De utgångsvärden (eller variabler) som man bedömer utifrån varierar, men följande är grundläggande:

- Tid:
 - När ska uppdraget påbörjas?
 - När ska uppdraget vara löst?
- Operationsmiljöns möjligheter och begränsningar avseende terräng och väder
- Egna förbands läge och stridsvärde
- Motståndarens läge och stridsvärde
- Andra aktörers läge och stridsvärde
- Styrkejämförelser över tid
- Civilläget nedbrutet enligt PMESII (se vidare avsnitt 4.3)

2.1.2 Design

Den operativa designen tas fram med stöd av metoden ”Analys av konfliktens dynamik” (Analysis of Conflict Dynamics, ACD) som illustreras i Tabell 3.¹² Denna metod är lämplig för lågnivåkonflikter medan man för högnivåkonflikter kan använda tyngdpunktsanalys (Tabell 4: Tyngdpunktsanalys).¹³

Tabell 3: Analys av konfliktens dynamik (ACD)

ACD 1 – Vad?		ACD 3 – Rimlig framtid?
Vad är hotat?		
Vilka är hoten?	Hur kan hoten motverkas?	
Vilka aktörer står bakom hoten?	Vilka aktörer kan motverka hoten?	Vilka huvudaktörer kommer sannolikt forma framtiden?
Hur yttrar sig hoten?	Hur yttrar sig försvar mot dessa hot?	
ACD 2 – Varför?		
Vad är aktörernas motiv och syfte?		Vad är aktörernas motiv och syfte?

¹¹ SPL sida 49.

¹² SPL sida 44.

¹³ SPL sida 41.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 8 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

Vilka kritiska förmågor gör att aktörerna kan nå sitt syfte?	Vilka kritiska förmågor gör att aktörerna kan nå sitt syfte?
Vilka kritiska resurser gör att aktörerna har sina förmågor?	Vilka kritiska resurser gör att aktörerna har sina förmågor?
Vilka kritiska sårbarheter har aktörerna?	Vilka kritiska sårbarheter har aktörerna?
Vilka är aktörernas tyngdpunkter?	Vilka är aktörernas tyngdpunkter?
	Vilka är deras möjliga policys, tillvägagångssätt och insatser?
	Vilka är deras möjliga reaktion mot andra aktörer?
	Vilka trender kan ses i framtida utveckling?

Tabell 4: Tyngdpunktsanalys

1. Bedömda motiv och syften Vad är aktörens huvudsakliga mål och vilka förhållanden försöker aktören uppnå genom sina insatser?	
5. Tyngdpunkt Var kommer aktörens kraft ifrån? – <i>En aktörs tyngdpunkt beskrivs oftast som ett substantiv</i> – <i>Ex. Fjärrbekämpningssystemet</i>	2. Kritiska förmågor Vilka kritiska förmågor behöver aktören för att uppnå sina mål? – <i>En kritisk förmåga skrivs som ett verb.</i> – <i>Ex. Förmåga att leda fjärrbekämpning</i>
4. Kritiska sårbarheter Vilka är aktörens svaga punkter som gör att tyngdpunkten kan slås ut eller neutraliseras? – <i>Ex Kommunikationssystem mellan stridsledningsflygplan och attackflyg</i>	3. Kritiska resurser Vilka kritiska resurser behöver aktören använda för att erhålla sina kritiska förmågor? – <i>En kritisk resurs skrivs som ett substantiv.</i> – <i>Ex. Flygande stridsledningssystem</i>
6. Slutsatser Vilka svagheter ska vi utnyttja för att komma åt aktörens tyngdpunkt?	

Genom att använda ACD kan man identifiera de centrala drivkrafterna i en operationsmiljö och det är dessa drivkrafter som kommer att utgöra grunden för designen.

ACD3 kan kompletteras med en metod som kallas Generering av möjliga Framtida Scenarier (GFS), som hjälper staber att få förståelse för komplexa operativa problem och ger ytterligare kunskap som kan utgöra grunden för spel vid utveckling av egna handlingsalternativ.

Syftet med GFS är att generera en uppsättning distinkta, rimliga scenarier för framtiden så att planerare kan uppskatta omfattningen av framtida händelseutvecklingar. Framtida scenarier är några möjliga framtida händelseutvecklingar och *inte* en prognos.

Planerar man mot bara ett möjligt framtida scenario så planerar man bara för framgång. Planerar man som vanligt mot motståndarens mest sannolika och farligaste är det bättre men fortfarande riskabelt. För att möjliggöra en flexibel och robust planering, är det fördelaktigt att överväga flera alternativa framtida utvecklingar. Detta gör att man planerar för framgång *och* för att undvika risken för misslyckande.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 9 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

Framtida möjliga scenarier används både under bedömningen och planering för krigsspel (War Gaming) och senare under genomförandet av operationen som ett stöd för operationsvärdering.

GFS görs i fem steg:

1. Välj två oberoende, svårbedömda och betydande drivkrafter.
2. Pröva dessa två drivkrafter genom att utveckla en logik för de fyra scenarier som de beskriver.
3. Beskriv på vilket sätt alla konfliktens drivkrafter kan påverkas i de fyra scenarierna.
4. Beskriv tänkbara händelser som kan indikera att konflikten är på väg in i ett av de fyra sannolika scenarierna.
5. Utveckla tänkbara berättelser för de fyra scenarierna.

I Bild 1 finns ett exempel på utveckling av logik för fyra scenarier baserade på två valda drivkrafter. Varje scenario nedtecknas sedan i en berättelse som framställer sannolika händelser i tidsordning. De utvecklade scenarierna hjälper planerarna att tänka brett och vara förberedda på alternativa händelseutvecklingar.

Regionala konflikten de-eskalerar

Val genomförs inte	<ul style="list-style-type: none"> - Nord- & Westland ökat inflytande - Organiserad brottslighet ökar - Förbättrad humanitär situation - Minskad legitimitet för Xlands regering 	<ul style="list-style-type: none"> - Etniskt våld minskar i Xland - Organiserad brottslighet minskar - Förbättrad humanitär situation - Ökad legitimitet för Xlands regering 	Val genomförs
	<ul style="list-style-type: none"> - Etniskt våld ökar i Xland - Organiserad brottslighet ökar - Försämrad humanitär situation - Legitimitet för Xlands regering minskar 	<ul style="list-style-type: none"> - Etniskt våld ökar i Xland - Organiserad brottslighet minskar - Humanitär situation försämrad - Överspridning från regional konflikt (flyktingar) 	

Regionala konflikten eskalerar

Bild 1: Framtida scenarier för fiktiv stabiliseringsoperation

Den operativa designen omfattar uppbyggnaden av en hierarki av planeringselement som börjar med målsättningar och slutar med uppgifter (Bild 2: Planeringselementens hierarki). Genomförande av en eller flera *uppgifter* blir sammantaget en *insats* som leder till leder till *effekter* vilka bedöms erfordras för att de *avgörande förhållandena* ska kunna uppnås och därigenom uppfylla operationens *målsättningar*.

Avgörande förhållanden är omständigheter som när de uppnåtts ger en tydlig fördel gentemot en motståndare eller bidrar avsevärt till att uppnå uppsatta målsättningar.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 10 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

Angivna *effekter* spelar en avgörande roll eftersom de ger inriktning för insatser och bidrar till förverkligandet av avgörande förhållanden och målsättningar.

Insats är att göra något för att åstadkomma den effekt som beskriver förändringar i förmåga, beteende eller attityder hos aktörer inom operationsmiljön.

En *uppgift* är en chefs precisa anvisning för vad som ska göras.

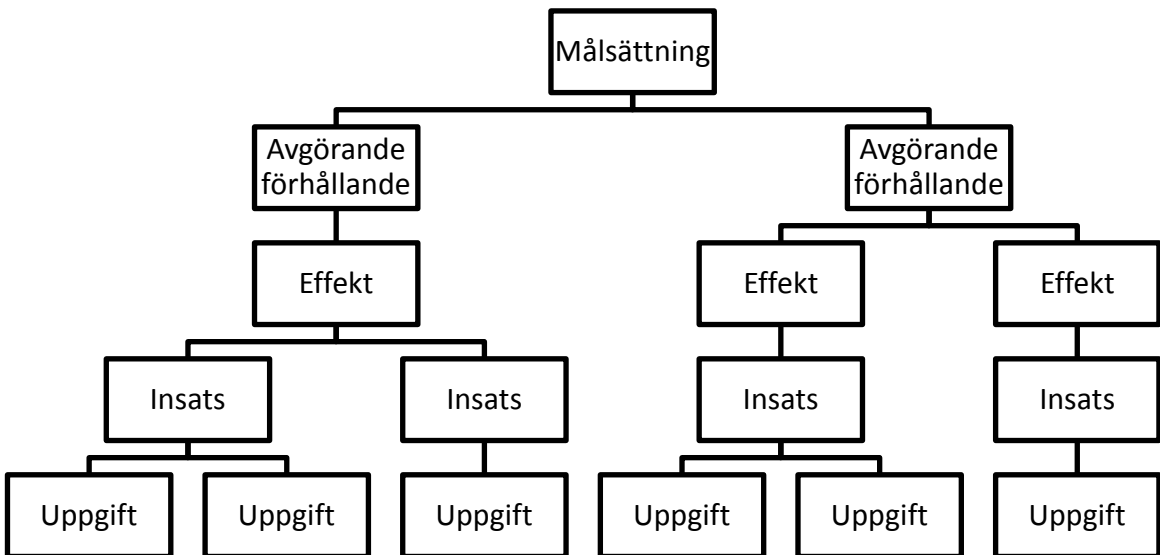


Bild 2: Planeringselementens hierarki

Ett exempel på en kedja av planeringselement finns i Bild 3: Kedja av planeringselement.



Bild 3: Kedja av planeringselement

Till den operativa designen hör även *beslutspunkter* vilket är förutsedda lägen i operationen där beslut som är kritiska för genomförandet måste fattas av chefen. Till beslutspunkten kopplas chefens avgörande informationsbehov (Commander's Critical Information Requirement, CCIR) vilket är den information som chefen behöver för att fatta beslutet och även vad som indikerar att beslutspunkten närmar sig. Kopplat till varje beslutspunkt utarbetas även en omfallsplan. Omfallen bör behandla både när det går bättre och när det går sämre än planerat.

Slutligen så kan man sammanfatta den operativa designen genom att lägga ut alla avgörande förhållanden (AF) på tidslinjalerna som leder mot de olika målsättningarna (Bild 4: Operativ design).

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 11 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

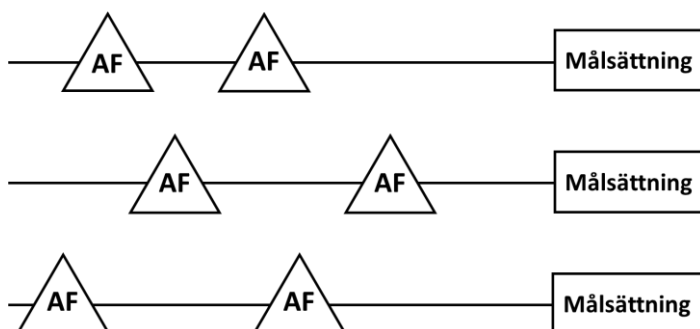


Bild 4: Operativ design

2.2 Överväganden

Egna handlingsalternativ utvecklas baserat på från uppdragsanalysen tidigare dragna slutsatser. Alternativen ska vara så utformade att resursavvägningar och uppgifter i stort, tidsförhållanden, syfte samt styrka, svagheter och risker framgår.

De utvecklade handlingsalternativen jämförs med motståndarens handlingsalternativ och sinsemellan. Krigsspel genomförs på varje handlingsalternativ.

2.2.1 Beslut i stort

Bedömandet avslutas med att chefen väljer handlingsalternativ och formulerar beslut i stort (BIS) över hur striden ska föras för att nå fastställda målsättningar och därmed lösa uppdraget.

För att beskriva hur ett problem ska lösas och målsättningarna ska uppnås är det viktigt att chefen visualiserar och beskriver dels vad som ska uppnås och hur det ska göras. Chef formulerar ett beslut i stort för hur verksamheten ska bedrivas intill dess att uppdraget är löst. Beslutet innehåller en måldel och en genomförandedel.

Formuleringen av beslut i stort bör göras mer i allmänna drag och skrivas i futurum. Den utgör grunden för de underställdas beslut och ska i tid och rum sträcka sig bortom den ställda uppgiften.

Uppdragstaktik innebär att det är beslut i stort som står i centrum – inte uppgiften.

Beslut i stort är en viktig del i chefens kommunikation med underlydande och en förutsättning för att behålla inriktning på operationen.

Exempel på BIS:

- Sverige ska försvaras.
- Inledningsvis ska svensk suveränitet hävdas genom att:
 - Förband mobiliseras och utgångsgrupperar
 - All form av aggression avvisas
- Därefter ska motståndarens verkan begränsas genom att:
 - Samhällsviktiga funktioner skyddas
 - Egen styrketillväxt säkerställas
 - Överskeppning bekämpas
 - Motståndaren görs gripbar för samordnat anfall
- Slutligen ska motståndaren besegras genom att:

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 12 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

- Med samordnat anfall bryta motståndarens styrketillväxt

2.3 Utvecklad planering

Utveckling av koncept

Inom ramen för beslut i stort utformas ett koncept (Concept of Operations, CONOPS) som utgör riktlinjer för hur operationen ska genomföras. Konceptet beskriver hur operationen ska genomföras i olika områden och under olika tidsskeden. Av konceptet ska de viktigaste uppgifterna för underställda framgå och inriktning av samtliga funktioner.

Utveckling av plan

Baserat på fastställt koncept utvecklas en detaljerad plan där samtliga uppgifter för underställda och erforderlig samordning framgår.

Baserat på planen utvecklas en synkroniseringsmatris som visar vad ingående enheter har för uppgifter och vilken verksamhet de förväntas genomföra. Dessa uppgifter och verksamheter kopplas till datum för att överskådligt kunna se hur ingående enheter avses användas.

Synkroniseringsmatrisen tas med till genomförandet som stöd för beslutsfattande för att bland annat visa vilka enheter som kan lösgöras för att lösa oväntade uppgifter.

Baserat på synkroniseringsmatrisen utvecklas en långtidsprognos som visar på enheternas uthållighet och när de bedöms behöva återhämta eller reorganisera. Långtidsprognosen tas med till genomförandet som stöd för beslutsfattande för att kunna undvika kulmination.

Utveckling av beslutstödsplan

För att stödja beslutsfattande vid genomförande av en operation utvecklas ett antal omfall som dokumenteras i en beslutstödsplan som visar på tänkbara beslutspunkter och chefens avgörande informationsbehov (CCIR) för att få besvarat om den förberedda beslutspunkten närmar sig. Kopplat till varje beslutspunkt utarbetas en omfallsplan. Omfallen bör behandla både när det går bättre och när det går sämre än planerat.

2.4 Omvärldsanalys

Försvarsmakten genomför kontinuerlig omvärldsbevakning för att identifiera och klassificera scenarier där dess deltagande kan bli aktuellt. Dessa problem kan uppstå i hela spektret från fred till krig. Inriktning för uppbyggnad av omvärldsbevakning sker på strategisk nivå och avgränsas till operativa förhållanden då ett specifikt operationsområde identifierats.

Den strategiska nivån stödjer den operativa nivån under genomförandet. Syftet är att den operativa nivån ska kunna fokusera på operativt genomförande och inte i onödan belastas med strategiska utmaningar.

Omvärldsanalysen bedrivs kontinuerligt och parallellt med bedömning, planering och genomförande i en operation och presenteras löpande i lägesbild och ett antal olika rapporter. Lägesbilden ska utgöras av uppföljning av aktuellt läge men kan kompletteras med värdering av lägets innebörd, bedömningar av vad som behöver göras samt planering av hur detta ska genomföras. En analys av operationsmiljön (Comprehensive Preparation of the Operational Environment, CPOE) under genomförande av operationer ger underlag för lägesbilden.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 13 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

3 Generell metod för ledning

Ledningsförmåga är de förmågor som krävs för att skapa en omvärldsuppfattning och att kontrollera skeendet i form av ledning. En hög ledningsförmåga skapar förutsättningar för en mera precis operationsdesign i tid, rum, plats och styrka. En låg ledningsförmåga ställer högre krav på ett decentraliserat utförande med en högre nivå av uppdragstaktik och risktagning.

Uppdragstaktik ska utgöra grunden för all ledning i Försvarmakten. Uppdragstaktik bygger på att en chef tydligt delger sin avsikt, syfte och målsättningar med verksamheten samt styr med uppdrag och i största möjliga mån delegerar till underlydande att agera och att själva välja lämpligaste förfarande för sina respektive uppdrag och uppgifter. Detta innebär att decentraliserat genomförande ska eftersträvas och att initiativ från underlydande uppmuntras.

Ledning av militära operationer syftar till att inrikta och samordna insatser för att lösa uppdrag. Det vill säga den ledning som krävs för att krigsförbanden ska skapa de effekter som tilldelade uppdrag och uppgifter kräver. Ledning utövas av utsedda chefer med befogenhet att leda andra.

Alla uppdrag och uppgifter formaliseras som order även om de har definierats genom dialog. Ledning i sig består av fyra aktiviteter enligt Bild 5 nedan. Till huvudaktiviteterna hör även två stödjande aktiviteter nämligen Informationshantering (Kunskapsdomänen, se kapitel 4) och Kommunikation/informationsutbyte (via rapporter och uppdrag).

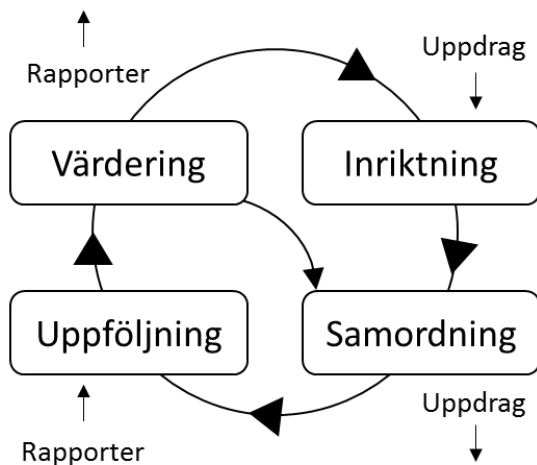


Bild 5: Generell ledningsprocess för en ledningsnivå

Att inrikta är att bestämma vad som ska åstadkommas och att avgöra vilket förfaringsätt som säkrast leder till eftersökt tillstånd. Chefer inriktar verksamheten genom att sätta upp mål och riktlinjer. Detta förutsätter en förståelse för vad som ska åstadkommas och varför samt en förståelse för vad som är möjligt att göra med de resurser som står till buds. Inriktningen formulerar chefers avsikt med operationen och uttrycks exempelvis med beslut i stort och riktlinjer.

Att samordna är att optimera nyttjandet av resurser i tid och rum så att uppsatta målsättningar kan nås på avsett sätt. Samordning sker antingen genom att samverka med självständiga och sidoordnade aktörer eller genom att styra underlydande med uppdrag och/eller uppgift(-er).

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 14 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv	Memo nummer/number FOI Memo 5967	

Uppföljning syftar till att identifiera vad som har hänt, förändringar och avvikelser mot förväntat utfall som stöd till operativt beslutsfattande. Uppföljningen bedömer om uppgifter och aktiviteter har genomförts (eller kommer att genomföras) som tänkt. Uppföljning är deskriptiv till sin natur och är en viktig grund för operationsvärdering.

Värdering handlar om att avgöra vad det uppfattade läget innebär för uppdraget (se vidare kapitel 5).

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 15 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

4 Kunskapsdomänen

Kunskapsdomänen (KD) är inom SPL ett samlingsbegrepp för den information och kunskap som är tillgänglig inom ett förband eller en stab. Anledningen till att man inför detta begrepp är att FM anser att de ökande kraven på snabbhet och de ökande informationsmängderna kräver ett nytt sätt att se på information och kunskap. Genom detta nya synsätt är förhoppningen att man ska kunna möta de ökande kraven samtidigt som man ska få sammanhängande kunskap mellan olika ledningsnivåer, kortare tider för planering och genomförande samt ökad kvalitet på det gjorda arbetet. För att nå dit gäller det att:

- Bättre nyttja befintlig kunskap genom att den dokumenteras på ett sätt som är sökbart och tillgängligt.
- Aktivt leda hanteringen av befintlig information via metoder och stödsystem.
- Aktivt leda produktionen av ny kunskap genom prioritering av behov och effektiv nyttjande av inhämtningsresurser.
- Öka samverkan med ämnesexperter för att inhämta ytterligare information.
- Använda tekniska verktyg för att underlätta informationshanteringen och öka automatiseringsgraden för bearbetning och analys.

Hypotesen för KD är att kunskap i första hand skapas genom interaktion och gemensamt arbete mellan flera aktörer och nivåer snarare än genom konsumtion av färdiga produkter. Syftet är att samla kunskap från flera aktörer/kunskapskällor avseende egna- och icke-egna fenomen i en gemensam kunskapsbas (KB). Genom integrerade analyser av KB ska chefer och staber få en djupare förståelse för den komplexa operationsmiljön och därmed fatta bättre beslut snabbare.

4.1 Kunskapsbasen

Kunskapsbasen består av:

- Egen och samverkande personal.
- Varje medarbetares personliga nätverk.
- Externa aktörer som FM kan erhålla antingen produkter av eller samverka med.
- Information såsom böcker, tidningar, rapporter etc.
- Information lagrad i olika IT-system
 - information FM inhämtat, bearbetat och delgivit,
 - förteckning över personell kunskap och kompetens i staben,
 - förteckningen av externa resurser, som ämnesexperter (Subject Matter Experts, SME) eller akademiska lärosäten/tankesmedjor/organisationer.

Det viktiga med denna syn är att KB inte bara består av information i databaser utan även kunskap hos enskilda personer i organisationen och externa experter och aktörer. Dessutom ingår som synes inte bara information/kunskap utan även information om var man kan söka ytterligare information/kunskap.

4.2 Kunskapshantering

Som angivits ovan så krävs aktiv ledning av informationshantering och kunskapsproduktion för att möjliggöra effektiv planering och genomförande. Denna ledning benämns

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 16 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

kunskapshantering (förkortas KM, från engelskans Knowledge Management) och omfattar att:

- Strukturera informationshantering, inklusive att administrera och vårda befintlig kunskap.
- Anpassa organisation samt att tydliggöra roller och ansvar genom inriktning och uppföljning av direktiv, processer och bestämmelser.
- Utveckling av metoder och analysverktyg.
- Hantering av informationsbehov avseende icke-egna aktörer, planering – inhämtande – bearbetning och delgivning.
- Hantering av informationsbehov avseende egna aktörer, planering – inhämtande – bearbetning och delgivning.

LEDS¹⁴ har huvudansvar för inhämtning av information om egna aktörer, FM, civila myndigheter, partners och internationella organisationer. I detta ingår att genomföra analyser ur ett samarbetsperspektiv.¹⁵

MUST¹⁶ har huvudansvar för kunskapsproduktion i samverkan med FMV, FOI, FRA etc. avseende icke-egna aktörer och förhållanden.¹⁷

4.3 Process för kunskapshantering

Den övergripande processen för kunskapshantering framgår av Bild 6 nedan.

¹⁴ Högkvarterets ledningsstab. Ledningsstaben hanterar stora strategiska frågor, som planering av Försvarets verksamhet och ekonomisk styrning av myndigheten. Staben leder, samordnar och följer upp Högkvarterets verksamhet.
(<http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/hogkvarteret/ledningsstaben/>)

¹⁵ SPL sida 67

¹⁶ Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Must är en kunskapsorganisation, som på regeringens och överbefälhavarens uppdrag hämtar in information som bearbetas, analyseras och därefter delges som underrättelser. Underrättelserna behandlar bland annat trender i omvärldsutvecklingen och yttre hot mot Sverige och svenska intressen.
(<http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/hogkvarteret/militara-underrattelse-och-sakerhetstjansten/>)

¹⁷ SPL sida 67–68.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 17 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

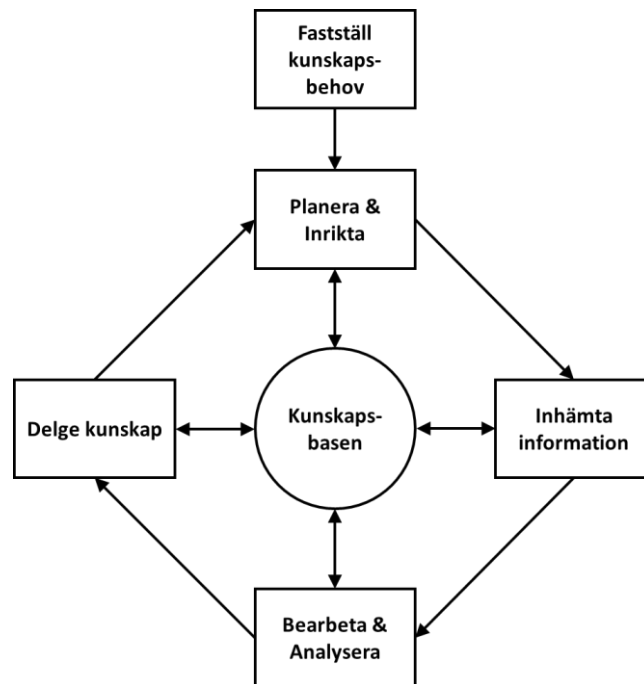


Bild 6: Processen för kunskapshantering.

Huvudprodukten är ”analys av operationsmiljön” (CPOE) där beskrivningar av grundvärden samlas för analys. Bedömning, planering och beslut. CPOE ska omfatta samtliga aspekter av operationsmiljön exempelvis genom ”PMESII”:

- Politisk
- Militär
- Ekonomisk
- Socialt
- Infrastruktur
- Information

Kunskapsproduktionen inriktas bland annat genom ”Chefens avgörande informationsbehov” (CCIR) som uttrycker den information som chefen behöver för att fatta avgörande beslut under en operation.

Vid varje stab ska det finnas en informationsledningsplan (ILP) som beskriver hur information ska hanteras vid enheten avseende tekniska system, format, transmission, delgivning, arkivering och gallring.

Delgivning är en integrerad del av kunskapshanteringen och syftar till att information når rätt mottagare i rätt tid, med rätt kvalitet och anpassad till mottagaren. Den kunskap som produceras ska göras tillgänglig i huvudsak i form av uppdatering av databaser och dokument för att möjliggöra automatiska sammanställningar. Den strukturerade kunskapsbasen är en förutsättning för att effektivt kunna återanvända redan producerad kunskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 18 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

5 Operationsvärdering

Operationsvärdering är en central del i ledningsprocessen och används för att värdera lägets innebörd för uppdraget. Operationsvärderingen syftar till att ge underlag till beslut genom att bearbeta information om hur operationen utvecklas och vad det innebär för kommande verksamhet. Värderingen är även ett viktigt gemensamt underlag för stabens arbete i övrigt.

Värderingen omfattar:

- läget i operationen, d.v.s. om och i vilken utsträckning genomförd verksamhet leder till framgång,
- konsekvenser eller slutsatser av läget för kommande verksamhet (både nya möjligheter och nya problem),
- överväganden avseende förslag till bedömanden, planering eller andra åtgärder som bör vidtas för att öka utsikterna till framgång.

Utgångspunkten för operationsvärderingen är uppdrag från högre chef och fastställd plan för hur uppdraget ska lösas varvid chefens beslut i stort (BIS) och chefens avgörande informationsbehov (CCIR) ska stå i fokus för operationsvärderingen.

Chefens BIS bryts ner i en operativ design med målsättningar, avgörande förhållanden, effekter, insatser och uppgifter. Operativ planering utgår från målsättningar för att slutligen komma fram till behov av uppgifter till underställda chefer eller förband.

Vid genomförande av operationsvärderingen sker först uppföljningen om planerade uppgifter har genomförts (Uppföljning, avsnitt 5.1). Därefter värderas till vilken grad önskade effekter och avgörande förhållanden har uppnåtts (Effektvärdering, avsnitt 5.2) och slutligen prognostiserar uppdragsvärderingen om operationen leder mot uppställda operativa målsättningar så att erhållet uppdrag löses (Uppdragsvärdering, avsnitt 5.3).

5.1 Uppföljning

Uppföljning syftar till att kunna identifiera vad som har hänt, förändringar och avvikelser mot förväntat utfall som stöd till operativt beslutsfattande. Uppföljningen bedömer om uppgifter och aktiviteter har genomförts (eller kommer att genomföras) som tänkt.

Nedanstående tabell kan användas vid uppföljning.

Tabell 5: Uppföljning

Grön	Hur det ser ut när uppgiften/insatsen är löst
Gul	Uppgiftens/insatsens lösande pågår och bedöms lösas tid XXX
Röd	Beskrivning av hur det inte får se ut för att uppgiften/insatsen ska kunna betraktas som löst

Inför uppföljning bör de som ska följa upp utarbeta kriterier för hur det ska se ut när uppgiften eller insatsen är löst. När dessa kriterier är uppfyllda värderas uppgiften/insatsen som löst och får därmed en grön markering. Under uppgiftens/insatsens lösande markeras uppgiften som gul och texten beskriver när uppgiften bedöms komma vara löst. När kriterierna för en löst uppgift/insats inte uppfylls så markeras uppgiften som röd.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 19 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

5.2 Effektvärdering

Effektvärdering används för att bedöma en avsedd förändring i ett system eller dess delkomponenter. Effektvärdering förutsätter en förståelse för hur militära ageranden påverkar systemet eller dess delkomponenter, samt att sambandet mellan specifika ageranden och systemförändringen kan spåras och styrkas. Syftet med effektvärderingen är att bedöma i vilken utsträckning effekter och avgörande förhållanden uppnås.

Nedanstående tabell kan användas vid effektvärdering.

Tabell 6: Effektvärdering

Grön	Beskrivning av hur det ska se ut när aktivitetens avsedda effekt har uppnåtts och därmed bidra till att ett avgörande förhållande uppnås
Gul	Beskrivning av den aktuella tendensen för om effekten uppnås eller inte.
Röd	Beskrivning av vilka resultat/effekter som inte får uppstå för att ett avgörande förhållande ska kunna uppnås.

Inför värderingen bör kriterier utarbetas för hur det ska se ut när insatsen har lett till önskad effekt. När dessa kriterier är uppfyllda värderas effekten som uppnådd och får därmed en grön markering. Effektvärderingen bedömer till vilken grad insatsen har lett till önskad effekt. När kriterierna för en uppnådd effekt inte uppfylls så markeras effekten som röd.

Effektvärdering stöds av följande frågor:

- Till vilken utsträckning ger genomförda insatser önskade effekter?
- Bör insatser och därmed uppgifter ändras eller läggas till för att nå önskade effekter?
- Vilka oönskade effekter har genomförda insatser lett till?
- Till vilken utsträckning når vi avgörande förhållanden?
- När bedöms avgörande förhållanden vara uppnådda?
- Bör önskade effekter omformuleras för att nå avgörande förhållanden?
- Bör DUC uppgifter ändras för att nå avgörande förhållanden?
- Till vilken utsträckning är chefens avgörande informationsbehov (CCIR) besvarade?
- Till vilken grad närmar sig operationen någon beslutspunkt?
- Kräver operationen ny samordning?

5.3 Uppdragsvärdering

Operationens framgång värderas genom uppdragsvärdering. Uppdragsvärderingen stöds genom besvarande av följande frågor:

- Bidrar operationen till önskat slutläge?
- Leder operationen till att lösa tilldelat uppdrag?
- Leder operationen till fastställda operativa målsättningar?
- Till vilken utsträckning når vi avgörande förhållanden?
- När bedöms avgörande förhållanden vara uppnådda?
- Bör avgörande förhållanden omformuleras för att nå operativa målsättningar?
- Till vilken utsträckning är chefens avgörande informationsbehov (CCIR) besvarade?
- Till vilken grad närmar sig operationen någon beslutspunkt?

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 20 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv	Memo nummer/number FOI Memo 5967	

- Till vilken grad behöver operationen ny inriktning?

5.4 Produkter från operationsvärdering

Resultatet från operationsvärdering riktar sig främst till chefen och presenteras vid den operativa diskussionen. De centrala slutsatserna från operationsvärderingen är:

- Har problemramen förändrats?
- Behöver operationen ny samordning?
- Behöver operationen ny inriktning?
 - Ställda uppgifters lösande.
 - Effekter av genomförda uppgifter.
 - Eget uppdrags lösande.
 - Vilka beslutspunkter som är nära att uppnås.
- Vilka nya beslutspunkter som eventuellt identifierats.
- Rekommendationer.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 21 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

6 Militärstrategisk nivå

I kapitel 5 i SPL beskrivs hur de generella metoderna för planering, ledning och genomförande ska tillämpas på den strategiska nivån (hanteras av LEDS). Tanken är att samma metod ska användas nationellt och internationellt även om dess tillämpning, produkter och tidsförhållanden kan variera avsevärt.

Den civila dimensionen är inte så väl hanterad som kunde önskas men detta ska förbättras:

Militärstrategisk ledning ansvarar för kontakter med Regeringskansliet, andra myndigheter och organisationer samt andra nationer. Generellt gäller att kontakter mellan myndigheter tas ”på motsvarande ledningsnivå”. Ansvar och organisation för detta kommer att klarläggas senare.¹⁸

Samtidigt har kapitlet mindre fokus på internationella insatser än flertalet andra kapitel vilket ökar dess relevans för totalförsvaret.

MSB nämns uttryckligen tre gånger i kapitlet (de två sista punkterna avser samma aktivitet):

- ”Samverkan med externa informationsgivare ska vara rutin, exempel på sådan är MSB, FBA, FOI etc.”¹⁹ – avser fas 1 Omvärldsbevakning.
- ”RK, MSB, Org, etc.”²⁰ – avser medverkan i en eller flera arbetsgrupper för samverkan under genomförande (fas 5).
- ”MSB”²¹ – avser processteget ”Samverkan med andra chefer” i genomförandefasen.

MSB ingår dessutom sannolikt i åtminstone några av de otydliga kategorier som används i kapitlet: ”andra myndigheter”, ”externa informationskällor”, ”egna aktörer”, ”civila aktörer”, ”icke-militära aktörer”, ”externa aktörer”, ”Org” och ”organisationer utanför FM”.

Utöver MSB nämns även Folke Bernadotteakademien (FBA), Utrikespolitiska institutet (UI) och polisen som specifika civila aktörer men det går naturligtvis att tolka in betydligt fler organisationer i kategorierna i föregående stycke.

SPL har använts på LEDS sedan hösten 2015 men används mest försöksvis även om den skrivits in i arbetsordningen för högkvarteret. SPL behöver anpassas vidare till verksamheten och tidskraven. Vidare är nog många trogna metoden endast på rubriknivå.

I praktiken verkar man inte gå via några fördefinierade officiella kanaler för att få information utan kontakter sker på handläggarnivå baserat på personliga kontakter. Vad det gäller samverkan (och då inte bara avseende informationsgivande) nämns bara polisen och MSB och här får man väl anta att det sker genom utbyte av samverkansofficerare. I samband med övningar finns personal från MSB på plats.

En av de centrala produkterna på den militärstrategiska nivån är den militärstrategiska lägesbilden. Lägesbilden skapas i fas 1 ”Omvärldsbevakning och kunskapsuppbyggnad” och används i fas 4 och 5 (Operativ planering och Genomförande). I lägesbilden ska punkten ”ÖB behov av information avseende läget i samhället.”²² ingå och där ingår MSB som informationslämnare, antingen direkt eller via J9 (sektionen för civilmilitär samverkan, är även ansvarigt för samverkansberedning). Vilken information ÖB behöver avseende ”läget i

¹⁸ SPL sida 91

¹⁹ SPL sida 93

²⁰ SPL sida 120

²¹ SPL sida 124

²² SPL sida 93

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 22 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv	Memo nummer/number FOI Memo 5967	

samhället” varierar naturligtvis med insatsen men om det finns någon standardinformation som alltid efterfrågas framgår inte av SPL.

Sedan 2015 finns ”Enheten för strategisk lägesbild” som har tagit fram en prototyp till Militärstrategisk lägesbild. I den bilden finns en del som avser civilläget och där finns MSB med som en av punkterna med rubrikerna Pågående, Stridsvärde och Samverkan. Exakt vad som är tänkt att stå under rubrikerna är i skrivande stund oklart. Prototypen avviker en hel del från beskrivningen i SPL och man får väl anta att den färdiga faktiska lägesbildens utformning kommer att inarbetas i SPL.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 23 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

7 Operativ nivå

Kapitel 6 i SPL beskriver ledning av militära operationer på operativ ledningsnivå (hanteras av Insatsstaben, INSS, på högkvarteret) och innehåller en beskrivning hur de generella metoderna för ledning ska genomföras. Precis som för den militärstrategiska nivån är hanteringen av den civila dimensionen något oklar i gällande version.

MSB nämns uttryckligen två gånger i kapitlet:

- ”Samverkan med externa informationsgivare ska vara rutin, exempel på sådan är MSB, FBA, FOI etc.”²³ – avser fas 1 Omvärldsbevakning.
- ”Etablera samverkan med andra relevanta aktörer såsom MSB m.fl.”²⁴ – avser processteget ”Initiera utveckling av operativt koncept” i fas 4A ” Utveckling av operativt koncept”.

Precis som för den militärstrategiska nivån (kapitel 6) så berörs förmodligen MSB av ett antal andra aktiviteter:

- ÖB behov av information avseende läget i samhället.²⁵ Fas 1 – Omvärldsbevakning.
- Lista över behov av externa informationskällor.²⁶ Fas 1 – Omvärldsbevakning.
- Se över planeringsläget hos övriga relevanta aktörer.²⁷ Fas 4B – Utveckla operativ plan
- ...

Den operativa lägesbilden tas fram av den operativa lägescentralen (JOC, Joint Operations Center) och då specifikt av avdelningen för operativ lägesinformation (OLI, tillhör förbandet FMTIS, Försvarets telekommunikations- och informationssystemförband, men verksamhetsledd av INSS).²⁸ I lägesbilden ska ”Civilläget”²⁹ ingå men vad det innebär framgår inte av SPL.

SPL har använts fullt ut på INSS sedan hösten 2015 för krisplanering, grundoperationsplanering och omfallsplanering men bara i mindre utsträckning för internationella insatser.

I samband med övningar har personal från bland annat MSB, polisen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Energimyndigheten deltagit. Kontakterna här kan gå via J9, via de samverkansgrupper som etableras av LEDS INRI (Ledningsstabens inriktningsavdelning) under genomförandefasen för den militärstrategiska nivån eller med samverkanspersonal. I fredstida verksamhet är det mycket samverkan med polisen på grund av helikopterverksamheten. Ett hinder för samverkan är delar av den civila sidans ovana att hantera försvarssekretess.

²³ SPL sida 139

²⁴ SPL sida 120

²⁵ SPL sida 139

²⁶ SPL sida 140

²⁷ SPL sida 197

²⁸ Försvarets forum, nr 5/2016, sidan 38–41.

²⁹ SPL sida 205

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 24 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

8 Möjliga implikationer av den militära planeringsmetoden för planering inom det civila försvaret

I de föregående kapitlen har planeringskomponenten i Svensk Planerings- och Ledningsmetod (SPL) redovisats översiktligt. Dessutom har den militära planeringsmetodens beröringspunkter med det civila försvaret på militärstrategisk och operativ nivå redovisats. Som framgått har SPL i befintligt skick dock ännu inte fullt ut inkluderat hur samverkan med civila myndigheter ska ske, utan detta ska ”klarläggas senare”. Icke desto mindre görs i detta avslutande kapitel ett inledande resonemang om den generella planeringsmetodens möjliga implikationer för representanter för det civila försvaret. Avsikten är att i kommande rapporter kunna återkomma till dessa möjliga implikationer för att fördjupa dem ur det civila försvarets perspektiv.

De initiala reflektionerna redovisas ur två olika perspektiv: dels den myndighetsgemensamma planeringen (samverkan) som sker mellan Försvarmakten (FM) och representanter för det civila försvaret, dels den planering inför höjd beredskap som sker i egen regi av representanter för det civila försvaret. Det första perspektivet benämns nedan aktörsgemensam³⁰ beredskapsplanering, medan det andra perspektivet benämns aktörsintern³¹ beredskapsplanering, i enlighet med den terminologi som har föreslagits av MSB. Aktörsgemensam betyder i detta sammanhang ”över organisationsgränser”, vilket uppstår då aktörer ska verka tillsammans, medan aktörsintern betyder ”inom egen organisation”. En ”aktör” ska förstås som en ”formell organisation, antingen offentlig, privat eller ideell, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av samhällsstörningar”.³² Detta innebär att ”inom egen organisation” inte uteslutande avser ”inom en formell organisation”, utan även inkluderar ”inom ett spontant socialt nätverk”. ”Samhällsstörningar” är de företeelser och händelser, inklusive olyckor, kris och krig, som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.³³

Det förstnämnda perspektivet har två delar, dels då representanter för det civila försvaret medverkar i FM myndighetsinterna strategiska och operativa planering, dvs. försvarsplanering, dels då FM och representanter för det civila försvaret samverkar inom ramen för totalförsvarsplanering.

8.1 Aktörsgemensam beredskapsplanering

8.1.1 Försvarsplanering

För planering av gemensamma operationer i Sverige använder Försvarmakten (FM) svensk planerings- och ledningsmetodik (SPL), vilket anses ge en gemensam grund för samverkan och samarbete.³⁴ SPL, vilken utgår från FM doktrin (MSD och OPD), är en generell metod för

³⁰ Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

³¹ Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

³² Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

³³ Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

³⁴ Militärstrategisk doktrin – MSD 16, 2016, M7739-354028.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 25 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

att lösa komplexa problem vid planering och ledning, oberoende av omfattning, konfliktnivå och organisation.³⁵ Internationellt kommer FM att använda Natos COPD (Comprehensive Operations Planning Directive) för planering.

När representanter för det civila försvaret på olika sätt samverkar/deltar i FM strategiska planering (se avsnitt 1.2) och operativa planering (se avsnitt 1.3) kommer de på olika sätt att vara tvungna att förhålla sig till SPL. I nuvarande version av SPL är det inte klart hur denna samverkan ska ske, exempelvis genom aktivt deltagande eller genom underlagslämnande, men dessa representanter för det civila försvaret kommer på olika sätt att påverkas av SPL. Deltagande eller underlagslämnande kommer troligtvis att underlättas om dessa representanter är väl insatta i SPL.

8.1.2 Totalförvarsplanering

FM och MSB har gemensamt tagit fram en grundsyn för en sammanhängande planering av totalförsvaret.³⁶ I grundsynen konstaterar FM och MSB att:

de aktörsgemensamma förhållningssätt, metoder och grundläggande rutiner som underbygger samordning och inriktning ska vara lika över hela hotskalan. Dessa förhållningssätt, metoder och rutiner måste kunna möta högt ställda krav på exempelvis operativt tempo, beslutsfattande, informationsdelning, sekretess, kriskommunikation, flexibilitet och robusthet. De ska dessutom vara väl kända och övade av både ordinarie personal och förstärkningspersonal.³⁷

Grundsynen säger emellertid inte någonting explicit om vilken metod det är som ska användas. Att metoden ska vara ”känd och övad” antyder dock implicit att det för FM del knappast kan vara aktuellt med någon annan metod än SPL. Grundsynen konstaterar vidare att ”Försvarmaktens metoder för ledning och samordning bygger på beprövad erfarenhet i kombination med krav på interoperabilitet med andra länder och organisationer”, samt att dessa metoder kommer ”att påverka även civila aktörer”. Representanter för det civila försvaret kommer således med stor sannolikhet att påverkas av SPL vid samverkan med FM avseende en sammanhängande planering av totalförsvaret. Oavsett om representanter för det civila försvaret företräder aktörer som i övrigt har en egenutvecklade planeringsmetodik, alternativt saknar formaliserad planeringsmetodik, kommer denna samverkan med FM att förutsätta en omfattande kunskap om SPL, om det är SPL som ska användas i totalförvarsplaneringen.

8.2 Aktörsintern beredskapsplanering

Aktörer kan vara formella organisationer, antingen offentliga, privata eller ideella, eller ett spontant socialt nätverk, som har betydelse för hanteringen av samhällsstörningar.³⁸ Att exemplifiera hur detta breda spektrum av aktörer genomför aktörsintern beredskapsplanering ligger självfallet långt bortom denna rapports ambition. En reflektion är dock att om metoden för planering av totalförsvaret ska vara ”känd och övad” i enlighet med FM och MSB grundsyn så vore det naturligtvis lämpligt att metoden för den aktörsinterna beredskapsplaneringen

³⁵ SPL Remiss 2016, 2016-10-21.

³⁶ Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3 och MSB2016-25, 2016-06-10.

³⁷ Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3 och MSB2016-25, Bilaga 1, 2016-06-10.

³⁸ Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 26 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

så långt det är möjligt företer väsentliga likheter med den metod som ska användas gemensamt. För FM del kommer det med stor sannolikhet att vara samma metod som används, dvs. SPL, för försvarsplanering och totalförsvarsplanering, i hela beredskapsspektret fred, kris och krig. För övriga aktörer finns det därmed rimligtvis stor anledning att genomföra en översyn av sina respektive planeringsmetodiker för att fastställa likheter och skillnader med SPL, samt vid behov vidareutveckla aktörsinterna planeringsmetoder.

8.3 Preliminära slutsatser

MSB har tidigare³⁹ identifierat brister avseende förmågan att hantera konsekvenser av samhällsstörningar, inklusive olyckor, kris och krig, samt noterat att det framförallt är förmågan att agera tillsammans och samordnat som behöver utvecklas. MSB har därvid konstaterat att bland annat följande utvecklingsbehov föreligger:

- Aktörer behöver öka sina kunskaper om varandras ansvar, mandat, system, metoder och roller. Det behövs även ökade kunskaper om vilken information som olika aktörer behöver och kan bidra med.
- Aktörer behöver bli mer proaktiva och bidra med konkreta rekommendationer till beslut. Bedömningar och analyser behöver utgå ifrån ett helhetsperspektiv.
- Aktörsgemensamma aktiviteter behöver ha ett tydligt syfte samt vara välstrukturerade och effektiva. Det behövs även tydliga mandat för de som ska delta.
- Informationsutbytet mellan aktörerna kan förbättras genom att sociala nätverk och vardagliga kontakter byggs upp.
- För att kunna ta fram användbara samlade lägesbilder behöver aktörerna likartade strukturer och arbetssätt vid användning av tekniska stödsystem och verktyg och till exempel vid samverkansmöten.

Med anledning av FM införande av SPL som planerings- och ledningsmetod finns det anledning att komplettera och konkretisera denna lista med behov avseende beslut, utveckling, utbildning och övningsverksamhet.

- Försvarsmakten bör, i samverkan med relevanta aktörer utanför FM, vidareutveckla SPL så att det tydliggörs hur samverkan med representanter för det civila försvaret ska ske inom ramen för FM militärstrategiska och operativa planering (försvarsplanering).
- Aktörer utanför FM bör utbildas på SPL så att erforderlig kompetens för samverkan kan etableras.
- FM och representanter för det civila försvaret bör planera, genomföra och utvärdera återkommande gemensam övningsverksamhet så att erforderlig kompetens kan upprätthållas över tid.
- FM och MSB grundsyn bör kompletteras med en beskrivning av vilken planeringsmetod som ska användas av aktörerna i totalförsvarsplaneringen. Om detta inte blir SPL bör utbildning och övningsverksamhet ske på motsvarande sätt som ovan.
- Aktörer som har en roll inom försvarsplaneringen bör genomföra en översyn av sin organisationsinterna planeringsmetod för beredskapsplanering för att kunna analysera eventuella utvecklingsbehov med anledning av FM införande av SPL för

³⁹ Samverkan och ledning – Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB 777, december 2014.

FOI MEMO	Datum/Date 2016-12-23	Sida/Page 27 (27)
Titel/Title Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv		Memo nummer/number FOI Memo 5967

försvarsplanering. Om en annan metod än SPL blir aktuell för totalförsvarsplanering föreligger samma behov för aktörer som har en roll inom totalförsvarsplaneringen.