



FOI MEMO

Projekt/Project Sidnr/Page no

Långsiktig förmågebedömning för 1 (5)
civilt försvar

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13644 MSB

FoT-område

Handläggare/Our reference

Robert Frisk

Datum/Date

2018-12-12

Memo nummer/number

FOI Memo 6599

Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018

Författare:

Robert Frisk och Åke Wiss

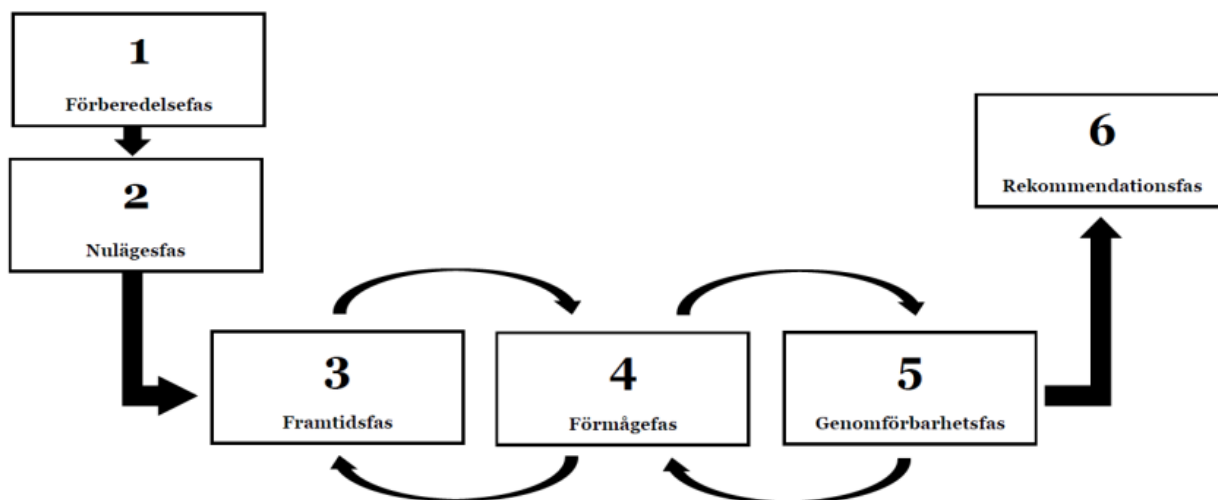
FOI MEMO	Datum/Date 2018-12-12	Sida/Page 2 (5)
Titel/Title Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018		Memo nummer/number FOI Memo 6599

1 Inledning

Detta memo beskriver några reflektioner gjorda i samband med en metodstudie som genomfördes hösten 2018, beställd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).¹ Den var inriktad och avgränsad mot att föreslå en arbetsprocess för att genomföra långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF) utgående från Försvarsmaktens process för att bedriva perspektivstudier.

I samband med arbetet identifierades ett flertal reflektioner som inte inrymdes i det givna uppdraget. Detta memo syftar till att dokumentera reflektioner avseende utmaningar för ett eventuellt fortsatt utvecklingsarbete av LFB-CF. Målet är att vidga vyerna och presentera reflektioner avseende LFB, vilka inte ansågs relevanta att presentera i rapporten som levererades till MSB 2018.

Målgruppen för memot är de som (eventuellt) kommer att utveckla LFB-CF på MSB. En sekundär målgrupp är medarbetare på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), i syfte att bidra till kunskapsöverspridning. I figur 1 beskrivs den föreslagna arbetsprocessen övergripande. För en mer ingående beskrivning hänvisas till rapporten för metodstudien.



Figur 1: Översiktlig beskrivning av den föreslagna arbetsprocessen avseende LFB-CF.

¹ Det underlättar för läsaren om denne har tillgång till rapporten *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*, FOI-R--4646--SE. Rapport redogör för arbetet med den metodstudie som detta memo åsyftar.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-12-12	Sida/Page 3 (5)
Titel/Title Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018		Memo nummer/number FOI Memo 6599

2 Reflektioner avseende några utmaningar

Kapitlet beskriver och diskuterar översiktligt några områden som vi anser vara viktiga att beakta i det vidare arbetet med LFB-CF. Detta oberoende av om den föreslagna arbetsprocessen visar sig vara relevant. Att inte omhänderta dessa områden skulle de kunna försvåra ett framtida arbete med LFB-CF. Utmaningarna presenteras inte i prioriteringsordning.

2.1 Språkförbistring – behov av gemensam terminologi?

Det råder en språkförbistring inom totalförsvaret, då samma begrepp kan ha olika innebörd inom militärt och civilt försvar. Bristen på en gemensam terminologi kan försvåra kommunikation, samordning och utveckling av LFB-CF. Exempelvis är de grundläggande termerna *förmåga* och *förmågeutveckling* inte explicit förklarade. Trots det används de ofta inom och mellan myndigheter och berörda aktörer.

2.2 Totalförsvarsdoktrin – behov av gemensam vägledning?

Försvarsberedningen och den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016-2020 anger följande viljeinriktning: Det svenska samhället bör samarbeta för att framställa ett starkt och modernt totalförsvaret.² Dock saknas en samlad (*totalförsvars*)doktrin som tydliggör ansvarsfördelning, uppgifter, prioriterade områden och en processbeskrivning som uttryckligen bjuder in alla berörda aktörer att medverka i LFB-CF. Exempelvis bör Sveriges näringsliv och svenska folkets vilja att utveckla och värna totalförsvaret betraktas som helt avgörande för att hantera ett väpnat angrepp. En totalförsvarsdoktrin, eller vägledning om begreppet doktrin är för problematiskt, skulle kunna förtydliga viktiga förutsättningar och prioriteringar på såväl kort som lång sikt. Detta bör betraktas som viktigt för att kunna genomföra LFB-CF.

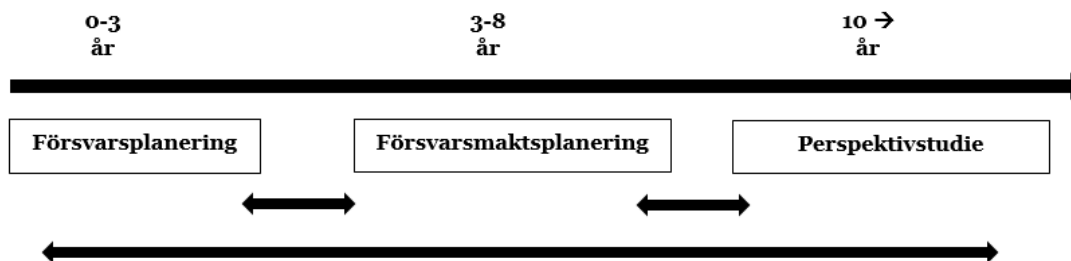
2.3 Flera tidsdimensioner – behov av simultana planeringsprocesser?

Arbetet med att vidareutveckla en arbetsprocess för LFB-CF utifrån FM:s arbetsprocess för perspektivstudier bör inte ske utan justeringar. Den genomförda metodstudiens förslag behöver utvecklas ytterligare innan eventuell implementering. Det kan vara förödande för den spirande arbetsprocessen att ha för stora förväntningar på kort sikt. Inom FM genomförs, förutom perspektivstudien, även *Försvarsplanering* och *Försvarsmaktsplanering*, vilket innebär att planering sker i flera tidsdimensioner samtidigt.³ Ett resultat av detta är att olika informationsflöden stödjer varandra, se figur 2 nästa sida.

² Försvarsberedningen (2017), ss. 29, 32, 45, 47, 62. Försvarspolitiska inriktningspropositionen (201415:109).

³ 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. Målet med försvarsmaktsplanering är att uppnå en långsiktig balans mellan kraven på operativ förmåga och de tilldelade ekonomiska resurserna.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-12-12	Sida/Page 4 (5)
Titel/Title Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018		Memo nummer/number FOI Memo 6599



Figur 2: Relationen och utbytet av information mellan olika arbetsprocesser inom FM.

Det är uppenbart att ambitionsnivån och behovet av rapportering till statsmakterna avseende totalförsvarsfrågor har ökat. Delvis har ett flertal utredningar nyligen startats, eller ska startas, vilka alla berör totalförsvaret. Delvis har de senaste årens planeringsanvisningar till myndigheter handlat om att ta de första stegen mot en återuppbyggnad av totalförsvaret, som naturligen i mångt och mycket handlat om grundläggande kunskapsuppbyggnad. Behovet av att kunna genomföra samordnad planering i flera tidsdimensioner bör beaktas i utvecklingsarbete med LFB-CF. Exempelvis bör det finnas tydliga kopplingar och samverkansytor mellan beredskapsplaneringen och en eventuell långsiktig förmågebedömning.

2.4 Långsiktig metodutveckling – behov av att utveckla, pröva och öva?

Innehållet i den föreslagna arbetsprocessen som anges i metodstudien är tentativt. Fördjupning av de olika delarna och de olika faserna bör ske. Exempelvis att klargöra vad faserna konkret innebär för arbetet med LFB-CF och för MSB. Detta kan ske i diskussioner och arbeten som involverar flera kompetenser på MSB, som grund för en intern förankring av arbetsprocessen. Vidare bör kontakterna med FM fortsätta, vilket konkret kan innebära att delta i exempelvis arbetet med omvärldsanalys och spelverksamhet. MSB behöver även dialogisera med bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer, dels för att undersöka om och hur de bedriver långsiktig förmågeutveckling, dels för att förankra idén om en sammanhängande och gemensam arbetsprocess för att långsiktigt bedriva förmågeutveckling för civilt försvar.

Om en arbetsprocess utvecklas är det viktigt att denna först utvecklas systematiskt och sedan prövas och övas i mindre skala innan den används i för stor omfattning. Detta för att minimera risken med metodkollaps och att deltagarna återigen drabbas av för mycket metod och för lite substans.

2.5 Kompetensförsörjning – ett behov av en nationell utbildningsstrategi?

En annan viktig faktor är kompetens- och resurstilldelningen till berörda myndigheter. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) angav 1989 att information och kunskapsspridning var viktigt för kommande beredskapsplanering, därför satte de målet att 25 000 beslutsfattare skulle nås inom en 10 års period.⁴

⁴ Överstyrelsen för Civil Beredskap (1989). *Civil Beredskap inför framtiden – Civila försvarets perspektivstudie*. ÖCB 89:0359, ISBN 91-7097-000-9. s. 4.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-12-12	Sida/Page 5 (5)
Titel/Title Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018		Memo nummer/number FOI Memo 6599

Behovet är antagligen större idag eftersom verksamheten varit vilande i nästan 30 år. Komplicerade myndighetsövergripande planeringsprocesser kommer att vara resurskrävande oavsett vilken arbetsprocess som används. Det är därför viktigt att MSB inte lanserar någon sådan, innan relevant utbildningsnivå säkerställts. Det kan vara lämpligt att utgå ifrån principen att informera, utbilda, pröva, öva och sist genomföra kommande arbete med LFB-CF.

2.6 Planeringsprocesser – till nytta eller en tidstjuv?

Både civilt (början på 90-talet) och militärt (början på 00-talet) försvar nedprioriterade sina arbetsprocesser med såväl LFB som försvars- och beredskapsplanering. FM återstartade sin försvarsplanering 2011, efter det som benämns den *Strategiska timeouten*. Efter sju år kan försvarsplaneringen fortfarande betraktas vara under uppbyggnad. Med detta avses inte nödvändigtvis kvalitet, utan omfattning och vilka aktörer och kompetenser som har möjlighet att delta i arbetet. Detta trots att FM:s kompetens avseende komplicerad planering får anses vara hög. Exempelvis har FM en gemensam utbildning i planeringsprocesser, tillgång till doktriner, reglementen och ett förhållandevis gemensamt språkbruk. Med andra ord, oavsett hur MSB väljer att bedriva sin beredskapsplanering och genomföra LFB-CF, måste ambitionsnivån vara realistisk och långsiktig.

Ytterligare en aspekt i sammanhanget är den arbetsprocess för Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA), som efter mer än 10 år av praktiskt genomförande fortfarande har utvecklingspotential avseende exempelvis rapportering och möjligheten att aggregera och använda slutresultatet av alla genomförda RSA:er. Det gäller att skynda långsamt vid utvecklingen av en arbetsprocess, eftersom det finns en risk att för snabb implementering kan göra mer skada än nytta och enbart visa sig bli en allvarlig tidstjuv avseende uppbyggnaden av Sveriges totalförsvarsförmåga.

2.7 Ett modernt civilt försvar – att anpassa sig till ständig förändring?

Det är närmare 30 år sedan kalla kriget avslutades, tanken om totalförsvaret blev obsolet och beredskapsplaneringen övergick till ett allriskperspektiv. När nu beredskapsplanering ska återupptas är det viktigt med ett kritiskt förhållningsätt och att analysera inte bara vad som var bra utan även också det som var mindre bra med det gamla totalförsvaret. Totalförsvaret prövades aldrig på riktigt och inte ens grundstötningen av en sovjetisk ubåt 1981 föranledde en beredskapshöjning inom total- eller civilt försvar. Begrepp som *just-in-time* och *gråzon* diskuterades redan på 1970-talet och näringslivets roll var eftersatt även när beredskapsplaneringen var som mest omfattande.

Det nya totalförsvaret kan inte, men kanske än viktigare, bör inte se ut som det tidigare totalförsvaret eftersom de kontextuella skillnaderna på grund av globalisering, privatisering, digitalisering och så vidare innebär andra förutsättningar. Det nya totalförsvaret bör, för att det ska kunna betraktas som nytt, förhålla sig till en ständigt pågående förändring och därför krävs nya konceptuella idéer och synsätt på framtidens beredskapsplanering. Dock ska det historiska arvet inte förkastas, utan mer utnyttjas där så är möjligt och lämpligt, vilket avgörs från fall till fall och beroende på område.