

Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering

Magnus Kaiser

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0175--SE	Klassificering Vetenskaplig rapport
	Forskningsområde 2. Utformning av totalförsvaret	
	Månad, år September 2001	Projektnummer E17351
	Verksamhetsgren Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde Civil beredskap	
Författare/redaktör Magnus Kaiser	Projektledare Per Larsson	
	Godkänd av Jan-Erik Svensson	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering		
Sammanfattning (högst 200 ord) Denna rapport har två metodmässiga utgångspunkter. För det första en tradition som betonar institutionella design och därmed organiseringens interna utveckling med avseende på styrprinciper. För det andra har rapporten utgått ifrån att den historiska grund som det civila försvaret baserar sig på står att finna i civilförsvarets utveckling. Mellan 1930- och 1950-talen försökte man finna verksamhetsmässiga och organisatoriska former. Styrprinciper utkristalliserades och kom att bli vägledande för en stor del av den studerade perioden. Under 1950-talet ifrågasätts civilförsvaret. En åtskillnad görs mellan skadeavhjälpande och förebyggande åtgärder. Synsättet var formellt organisatoriskt. Under 1960-talet utvecklas och mognar grundlagda principer. Konflikter kring dessa kan dock identifieras. Behov av förändring uppkommer under 1970-talet, och resulterar i en ny ledningsstruktur 1986. En uppdelning mellan civilförsvaret och civilt försvar börjar göras under 1980-talet. Begreppet civilt försvar införs formellt 1994 och innebär att verksamheten i hög grad kommer att sammanhållas av lagstiftning och mindre av organisation. Under 1990-talet uppmärksammas en organisatorisk obalans mellan "räddningstjänst" och "allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner". Rapportens slutsatser kretsar kring styrprinciper, organisering och verksamhet, historisk periodisering samt styrning, ledning och samverkan.		
Nyckelord Principer för organisering, styrning, ledning och samverkan, civilförsvaret, civilt försvar		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 117 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista Sekretess	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0175--SE	Report type Scientific report
	Research area code 2. Military Defence and Civil Emergency Planning	
	Month year September 2001	Project no. E17351
	Customers code Contracted Research	
	Sub area code Civil Emergency Planning	
Author/s (editor/s) Magnus Kaiser	Project manager Per Larsson	
	Approved by Jan-Erik Svensson	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Civil defence command and control from a historical point of view – principles of organization		
Abstract (not more than 200 words) The report is firstly based on an instituional design approach, emphasizing the internal development of steering principles of organization. Secondly the report is based on the conception that the historical foundation of the civilian defence of today was created within the process of development of the civildefence. Between the 1930s and 1950s the basic organizational structure of the civilian airdefence and civildefence was founded. Steering principles were formed that came to determine the structure of civildefence and later on civilian defence. During the 1950s the structure of civildefence was crticized. A differentiation was made between rescue services and preventive measures. The way of thinking was dominated by a formal view on organization. During the 1960s the steering principles were developed further, and a conflict between these principles could be identified. The need for restructuring became obvious during the 1970s. The result was a new organizational structure in 1986. A differentiation was made between civildefence and civilian defence already in the 1980s, but it was not untill 1994 that civilian defence was formally accepted as a concept. Civilian defence became a loose organizational structue managed by law and formal instruction and less by organizational solution. An organizational unbalance between two different activities within the civilian defence was identified in the 1990s. These two activites were "population protection and rescue services " and "protection of important civil activities".		
Keywords Organizing principles, steering, management and co-operation, civil defence, civilian defence		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 117 p.	
	Price acc. to pricelist Security classification	

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	3
1 UTVECKLINGEN AV PRINCIPER FÖR CIVILFÖRSVARET OCH DET CIVILA FÖRSVARETS ORGANISERING	4
2 INLEDNING.....	16
BAKGRUND.....	16
SYFTE.....	16
AVGRÄNSNINGAR	16
FORTSATT FRAMSTÄLLNING	17
FÖRKLARING AV FIGURER	17
3 METOD OCH ANGREPPSSÄTT	19
METOD OCH MATERIAL	19
TIDIGARE FORSKNING	19
HISTORISKT PERSPEKTIV OCH DRIVKRAFTER	21
OLIKA ANALYSNIVÅER – OMVÄRLDSFAKTORER KONTRA INTERN ORGANISERING	23
EN ANSATS SOM BETONAR OMVÄRLDENS PÅVERKAN PÅ ORGANISATION OCH VERKSAMHET ..	25
EN ORGANISATORISK ANSATS MED BETONING PÅ STYRANDE PRINCIPER FÖR ORGANISERING ..	25
FÖRSTÅElsen AV CIVILT FÖRSVAR GENOM UTVECKLINGEN INOM CIVILFÖRSVARET	27
4 BEGREPPSDEFINIERING	30
CIVILFÖRSVAR, DEN CIVILA DELEN AV TOTALFÖRSVARET OCH CIVILT FÖRSVAR	30
STYRNING, LEDNING, SAMVERKAN OCH SAMORDNING	31
ORGANISATION, ORGANISERING, LEDNINGSSTRUKTUR, STRUKTURERING, STRUKTUR.....	34
5 LUFTSKYDDET	36
6 DET CIVILA FÖRSVARETS FRAMVÄXT.....	39
KONTROVERSEN MELLAN FOLKSKYDDET OCH CIVILFÖRSVARET	39
FOLKSKYDDET.....	40
1943 ÅRS CIVILFÖRSVARsutREDNING – CIVILFÖRSVARETS TILLKOMST.....	42
PERIODEN FRAM TILL BÖRJAN AV 1950-TALET	50
7 1950-TALET – UTVÄRDERING, RATIONALISERING OCH OMRIKTNING AV 1944 ÅRS ORGANISATION.....	52
KRITIKEN MOT 1944 ÅRS CIVILFÖRSVARsORGANISATION	52
CIVILBEFÄLHAvARINSTITUTIONEN BILDAS	55
CIVILFÖRSVARsKOLONNFRÅGAN OCH UNDSÄTTNINGSKÅRER	57
8 1960-TALET - ORGANISATORISK UPPSPLITTRING OCH SAMORDNINGSPROBLEM.....	60
ORGANISERING OCH PRINCIPELL FÖRÄNDRING AV DET CIVILA FÖRSVARET.....	60
BRISTEN PÅ ENHETLIG STRATEGISK GRUNDSYN OCH GEMENSAMMA MÅL.....	62
LEDNING OCH SAMORDNING - 1960-TALETs ORGANISERING.....	64

9 1970-TALET - DET CIVILA FÖRSVARET SOM VERKSAMHET OCH BEHOVET AV GEMENSAM BEGREPPSAPPARAT OCH SAMORDNING.....	69
ALLMÄNT CIVILFÖRSVAR BLIR RÄDDNINGSTJÄNST I KRIG.....	72
ANSVARSSITUATION OCH FUNKTIONSPROBLEMATIK.....	74
FPE-SYSTEMET OCH OKLARHETERNA INOM DET CIVILA FÖRSVARET	78
10 1980-TALET - ÖKAT KOMMUNALT ANSVAR OCH OMVANDLINGAR PÅ CENTRAL NIVÅ	80
KOMMUNEN SOM HÖGSTA LOKALA CIVILFÖRSVARSMYNDIGHET	80
FUNKTIONELL OCH ORGANISATORISK UPPDELNING – BILDANDET AV ÖCB OCH SRV	81
DET CIVILA FÖRSVARET FRÅN LOKAL TILL CENTRAL NIVÅ.....	86
SAMORDNING AV TOTALFÖRSVARET MELLAN DEPARTEMENT OCH FRÅGAN OM DEN ADMINISTRATIVA BEREDSKAPEN	88
AVSKAFFANDE AV CIVILFÖRSVARET OCH BETONINGEN PÅ CIVILT FÖRSVAR.....	91
11 1990-TALET - BEHOVET AV HELHETSSYN I KOMBINATION MED DECENTRALISERING OCH DIFFERENTIERING	93
DET CIVILA FÖRSVARETS ÖKADE BETYDELSE UNDER 1990-TALET – TOTALFÖRSVARSPLIKT OCH CIVILA BEREDSKAPSTYRKOR	96
”RÄDDNINGSTJÄNST” KONTRA ”ALLVARLIGA STÖRNINGAR I VIKTIGA SAMHÄLLSFUNKTIONER” OCH FÖRHÅLLET MELLAN MYNDIGHETER	97
FRÅGAN OM ”CIVIL ÖB”	101
SAMORDNINGSPROBLEMATIKEN MOT SLUTET AV 1990-TALET	104
REFERENSER.....	109

Sammanfattning

Denna rapport har två metodmässiga utgångspunkter. För det första en tradition som betonar institutionell design och därmed organiseringens interna utveckling med avseende på styrprinciper. För det andra har rapporten utgått ifrån att den historiska grund som det civila försvaret baserar sig på står att finna i civilförsvarets utveckling.

Civilförsvaret växte fram ur luftskyddet under 1930-talet, och fram till 1950-talet försökte man finna verksamhetsmässiga och organisatoriska former. Olika förslag stod mot varandra, och genom denna konflikt utkristalliserades styrprinciper som kom att bli vägledande för en stor del av den studerade perioden. Under 1950-talet ifrågasattes civilförsvaret såsom alltför diffust och svårgreppbart. En åtskillnad gjordes mellan skadeavhjälpande och förebyggande åtgärder. Synen under denna period domineras av en formellt organisatoriskt tänkande. Under 1960-talet utvecklas principer som tidigare grundlagts, och härmed framkommer också motsättningar mellan olika principer. Ett behov av förändring uppkommer under 1970-talet, och resulterar i en ny ledningsstruktur 1986. En uppdelning mellan civilförsvaret och något man börjar benämna civilt försvar görs under 1980-talet. Begreppet civilt försvar införs formellt 1994 och innebär att verksamheten i hög grad kommer att sammanhållas av lagstiftning och mindre av organisation. Under 1990-talet upptäcktes en organisatorisk obalans mellan "räddningstjänst" och "allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner". Rapporten koncentrerar sig på ett par aspekter; principer för organisering, övergripande historisk periodisering, förändring och kontinuitet i utvecklingen, förändring av verksamheten civilförsvaret och civilt försvar, samt styrning ledning och samverkan.

1 Utvecklingen av principer för civilförsvaret och det civila försvarets organisering

Rapporten belyser utvecklingen av styrprinciper från civilförsvaret till civilt försvar. Dessa principer har vuxit fram inom civilförsvaret under dess utveckling sedan 1930-talet fram till formandet av det civila försvaret. Denna betoning på organiseringsprinciper har i sig inneburit att en ansats används som betonar den inre strukturen inom civilförsvaret respektive det civila försvaret. Denna fokusering på institutionell design ska skiljas ifrån de ansatser som uteslutande pekar på faktorer i omvärlden som kan ha betydelse för förändring inom den civila delen av totalförsvaret. Forskningsmässigt kompletterar dessa utgångspunkter varandra. Inriktningen som betonar faktorer i omvärlden kan identifiera vilka faktorer som har betydelse för den civila delen av totalförsvaret, och på vilket sätt dessa påverkar verksamhet och organisation. Nästa led handlar om mötet mellan organisation eller verksamhet och dess omvärld. Detta möte är inte oberoende av hur organisationen eller verksamheten är uppbyggd. Denna struktur (eller system) kommer förmodligen att påverka konflikter, samförstånd och reaktioner till följd av förändringar i omgivningen.

Styrprinciper kan identifieras på olika nivåer, och rapporten har framförallt varit koncentrerad på den mest övergripande nivån. Denna nivå är emellertid viktig att belysa och förstå om man ska studera händelser på andra organisationsnivåer. De olika principer som diskuterats i denna rapport bärs ofta upp av olika myndigheter och organ, och i praktiken står konflikterna mellan dessa. Olika myndigheter agerar i denna mening som representanter för olika synsätt och ståndpunkter vad gäller den givna organiseringen. Rapporten har genom betoningen på styrprinciper tagit upp ett strukturellt eller systemmässigt perspektiv, snarare än ett aktörsperspektiv. Men rapporten har också tagit upp försök genom historien att förändra en del av grunderna för organisering genom olika alternativa för-

slag. Dessa förslag är intressanta eftersom de ofta riktat en kritik mot den rådande ordningen. För att förändringar (eller bibehållande av en given ordning) ska komma tillstånd krävs ofta ett komplicerat samspel mellan aktörer och strukturella betingelser. Dessa strukturella betingelser har i denna rapport setts som civilförsvarets och det civila försvarets uppbyggnad med avseende på organisering. Men några strukturella faktorer i omvärlden har också nämnts som bakgrundsfaktorer. Det ha t.ex. handlat om hotbild och utvecklingen av staten och dess styrformer.

Några slutsatser som kan göras utifrån rapportens ansats, problematisering och beskrivning är följande.

- Principer för civilförsvarets och det civila försvarets organisering
- Övergripande historisk periodisering
- Förändring och kontinuitet i utvecklingen av styrprinciper
- Förändringar av verksamheten för civilförsvaret och civilt försvar
- Principer genererar egna problem
- Styrning, ledning och samverkan
- Systemmässig diskussion kring organisering och ledning

➤ **Principer för civilförsvarets och det civila försvarets organisering**

Civilistprincipen som växte fram redan under 1930-talet och diskuterades i utredningar under 1940-talet. Den innebar att en klar åtskillnad gjordes mellan civilt och militärt. Framförallt fanns det från socialdemokratiskt håll en oro över att ge militären befogenheter under fred. Man var generellt mycket positivt till ett civilförsvaret som sammanhänge med välfärdsstaten, medborgartanken och ett folkligt baserat totalförsvaret. Civilförsvaret skulle organisatoriskt och ledningsmässigt vara fristående från det militära försvaret. Här fanns folkrättsliga

aspekter som uppmärksammades under 1940-talet och som talade för en sådan uppdelning.

Under 1950-talet växte tanken fram på en ansvarsprincip. Den var ett resultat av en alltför bred civilförsvarsorganisation som saknade överblickbarhet. Ansvarsprincipen innebar egentligen flera olika saker. För det första skulle så få särskilda civilförsvarsorgan som möjligt skapas, man skulle helt enkelt utgå ifrån den organisatoriska strukturen i fred. För det andra innebar principen att avståndet mellan freds- och krigsorganisation skulle vara så liten som möjligt. För det tredje implicerade ansvarsprincipen under 1950- och 1960-talen en rent verksamhetsmässig begränsning av civilförsvarsorganisationen. Den skulle ägna sig åt akuta räddningsinsatser och skadeavhjälpande åtgärder. Övriga myndigheter skulle enligt ansvarsprincipen ta hand om övriga frågor inom det civila försvaret. Först senare, under 1980- och 1990-talen kom man att se ansvarsprincipen som något som stod i väl överensstämmelse med en utvidgning av verksamheten. Åtskillnaden mellan civilt och militärt var också en fråga om vilka grupperingar som skulle ha möjlighet till beväpning.

Principen om icke-beväpning av civilförsvaret var dominerande under den studerade perioden, även om motsatta förslag vid ett flertal tillfällen kom fram.

Fram till 1970-talets slut var en grundpelare att civilförsvaret uteslutande skulle var en organisation för krig. Därefter framkom ambitioner att använda civilförsvaret till uppgifter under fred och kris, och 1986 års organisation var ett led att möjliggöra detta mål. Denna utvidgning kom emellertid inte att gälla organ såsom civilbefälhavarna och ÖCB.

Principen om lokal basering av civilförsvaret har setts som naturlig under hela perioden. Frågan som väckts vid ett antal tillfällen har varit om denna lokala ba-

sering skulle gälla själva verksamheten eller ledningen av densamma, eller båda. Många utredningar konstaterade att både ledning och verksamhet i många länder utgick från både regional och nationell bas. Som motsats till den strikta lokala baseringen lämnades förslag på olika former av civilförsvarskolonner. Många menade dock att dessa var främmande för svensk del.

➤ **Övergripande historisk periodisering**

Perioden från 1930-talet fram till slutet av 1950-talet innebär försök att hitta fram till en organisatorisk och verksamhetsmässig form. Olika förslag stod mot varandra, och i denna konflikt framkom de principer som senare kom att få stor betydelse för civilförsvarets organisation.

Ett ifrågasättande av civilförsvaret gjordes under 1950-talet. Kritiken riktas mot att verksamheten var alltför bred till sin karaktär. En viktig uppdelning görs mellan skadeavhjälpande åtgärder och förebyggande insatser. Detta är den första grunden till uppdelningen mellan civilförsvaret och det myndighetsansvar som faller in under civilt försvar. Samtidigt har man under 1950-talet en formell organisatorisk syn som varken framkom innan eller som utvecklades efter 1950-talet.

Under 1960-talet formaliseras och institutionaliseras de principer som utkristalliserats tidigare. I denna process framkommer också de problem som dessa principer själva skapar, och som i hög grad kretsar kring ledning, samverkan och samordning. Detta skapar en spänning mellan områdesansvar och funktionsansvar.

Under 1970-talet diskuteras en hotbild som ligger mellan fred och krig. Behoven av en förändring av civilförsvarsorganisationen blir allt tydligare. Orsakerna är de motsättningar och spänningar som skapats under 1950-talet, och som alltmer

uppmärksammades under 1960-talet. Resultatet blev att en ny ledningsstruktur etablerades 1986. Trots denna utveckling bibehölls många av de grundläggande principer som grundlades i början av den studerade perioden. Man ansåg att dessa principer överensstämde med nya förhållanden och krav som ställdes på totalförsvaret under 1990-talet.

Under 1980-talet börjar en uppdelning diskuteras mellan civilförsvaret och civilt försvar. Åtminstone två faktorer har betydelse för denna utveckling. För det första uppmärksammas alltmer behovet av att kunna använda civilförsvaret annat än under krig. Detta innebär att ansvarsprincipen får utökad betydelse. Därigenom betonades att förebyggande åtgärder hade en allt viktigare betydelse, och att det inte bara handlade om skadeavhjälpan åtgärder som traditionellt varit knutet till civilförsvarets verksamhet (räddningstjänst och befolkningsskydd). Genom denna utveckling kan man också säga att de myndigheter som styrts av ansvarsprincipen men som tidigare inte ingått i ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, civilförsvaret eller övrigt totalförsvaret, nu fick en förankring i civilt försvar. Utvecklingen av ansvarsprincipen skedde, märk väl, inom civilförsvaret och utgick ifrån distinktionen mellan skadeavhjälpan åtgärder och förebyggande åtgärder som gjorde under 1950-talet.

Under 1990-talet drog man de logiska konsekvenserna av denna utveckling. Det innebar bl.a. att den statliga civilförsvaretsorganisationen upphörde 1994. Man kan säga att civilförsvarets verksamheten under 1990-talet avsevärt breddades, medan civilförsvaretsorganisationen kraftigt minskade. Därmed kan man säga att det uppstått en kraftig decentralisering av civilförsvarets verksamheten och dess organisation (civilförsvaretsorganisationen hade blivit en del i den ordinarie samhällsstrukturen). Konsekvensen blev i förlängningen civilt försvar. Samtidigt diskuterades de organisatoriska olikheterna mellan "räddningstjänst" och "allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner". Räddningstjänsten var orga-

nisatoriskt klarare uppbyggd, medan frågor som handlade om allvarliga störningar var betydligt mer svårfångat när det gällde ledning och organisation.

➤ **Förändring och kontinuitet i utvecklingen av styrprinciper**

Det har förvisso funnits en kontinuitet i civilförsvarets utveckling i den meningen att det tidigt växer fram principer som kommer att dominera civilförsvaret och det civila försvaret. Som exempel kan anges ansvarsprincipen som överlevt under hela efterkrigsperioden, trots att förutsättningarna (förändrad hotbild) förändrats. Helt enkelt har principen tolkats på ett sådant sätt att den passerat in i varje tidsperiod. När principen ursprungligen formulerades under 1950-talet, så användes den för att begränsa både civilförsvarsverksamheten och civilförsvarsorganisationen. Under 1990-talet blev ansvarsprincipen väl anpassad till en mer mångfacetterad hotbild, och därmed till en bredare civilförsvarsverksamhet.

Men bakom den allmänna kontinuiteten i utvecklingen av styrprinciper så döljer sig också konflikter kring grundläggande utformning. Kritiken har ibland antytts i utredningar som pekat på behovet av förändring, vid andra tidpunkter har mer tydliga ”attacker” riktats mot de etablerade ståndpunkterna i form av förslag till nydaningar (folkskydd, civilförsvarskolonner etc.). Det förefaller emellertid som att det inte funnits tillräckligt starka grupperingar som kunnat driva utvecklingen i en annan riktning. Kännetecknande för utvecklingen har varit många utredningars ambivalens till förändring. Man har vid ett flertal tillfällen också kort konstaterat att de inte funnits förutsättningar till förändring även om önskemål har funnits. Vad som menats med avsaknaden av förutsättningar har i vissa fall varit klart och i andra fall tämligen oklart. Man har framförallt pekat på förvaltningsstrukturens utformning och lagmässiga strukturer. Många frågor har varit politisk känsliga, men märk väl, sällan eller aldrig diskuterats politiskt. Det har handlat om frågor som kretsat kring ett nationellt organiserat försvar med betydligt mindre kommunalt inflytande, frågan om beväpning av civilförsvaret,

förslag om någon slags civil ÖB etc. Till den politiska faktorn hör också ställningstaganden inom socialdemokratien. En historiskt händelse var Ådalen 1931, som klart innebar ett ställningstagande till förmån för civilistprincipen¹.

Utvecklingen av civilförsvarets organisation har i liten utsträckning varit en konsekvens av exceptionella händelser eller politiska kontroverser. I större utsträckning har utvecklingen styrts av partiella försök att lösa konkreta historiska problem i organisationen, problem som oftast skapats av organisationen själv och i relationen mellan organisationen och dess omgivning (Således var Sverige oförberett för det andra världskriget, och innebar ett snabbt behov av organisering. Organisationen blev en brandkårsuttryckning, ett provisorium som emellertid senare kom att permanentas).

➤ **Förändringar av verksamheten för civilförsvaret och civilt försvar**

I en diskussion om civilförsvarets och det civila försvarets utveckling är det viktigt att titta på de mål som funnits med verksamheten, hur har omgivningen och hotbilden definierats och hur har detta påverkat verksamhet och organisation. Förmodligen går kausalsambandet även åt motsatt håll, dvs., organisation och principer definierar hotbild, omgivning och problem som själva verksamheten ska inriktas mot. Man kan konstatera att en del skillnader finns under den studerade perioden. Under 1930-talet, och framförallt under 1940-talet uppmärksammades det totala kriget, och det gjorde att det civila försvarets verksamhet och organisation framförallt var inställt på en väldefinierad krigssituation. Det var först under 1970-talet som en mer differentierad bild av omgivningen uppmärksammades. Omvandlingen av ledningsstrukturen vid mitten av 1980-talet hade som ett delsyfte att anpassa civilförsvaret till verksamhet annat än i krig. Redan under 1950-talet gjordes en avgränsning av civilförsvaret. Å ena sidan talades om skadeavhjälpande åtgärder och akut räddningstjänst som definierades som

¹ Det bör påpekas att det här är svårt att bedöma betydelsen av denna händelse.

civilförsvarsverksamhet genom att dessa åtgärder skulle ingå i en civilförsvarsorganisation. Å andra sidan fanns förebyggande åtgärder som skulle utföras av andra organ än civilförsvaret. Denna uppdelning var inte bara en följd av yttre omständigheter, utan till stor del ett resultat av att civilförsvaret som struktur blivit alltmer överskådligt.

En snarlik uppdelning gjordes under 1990-talet när man diskuterade räddningstjänst kontra allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner såsom två verksamhetsområden inom det civila försvaret. Den senare verksamhetsgrenen menade många under 1990-talet var förknippad med en rad organisatoriska problem. Uppdelning denna gång hade förmodligen sin grund i en vidgad hotbild, men den följde också den logiska konsekvensen av ansvarsprincipen.

Den vidgade hotbilden under 1990-talet har kanske paradoxalt nog åter aktualiserat den suddiga gränsen mellan civilt och militärt. Det totala kriget utgick från en väldefinierad krigssituation. Skillnaden idag är att hotbilden inte innehåller en sådan situation. Därmed finns delvis en oklarhet kring skillnaden mellan civilt försvar och annan samhällsaktivitet. När tar civilt försvar vid, och när slutar den? Och vilka effekter ger detta på ledning och samverkan? Det förefaller inte som om skiftande försvarsdoktrin under den studerade perioden på ett systematiskt vis påverkat civilförsvaret. Själva inriktningen i form av konkreta uppgifter har naturligtvis till en del justerats allteftersom. Skyddsrummsbyggande har ersatts av utrymning och osv.

➤ **Principer genererar egna problem**

Till en del kom civilförsvaret och det civila försvaret att justeras efter hotbild och doktriner. Men den största orsaken till förändring förefaller att utgå från de problem som grundläggande principer för organisering själva skapade. Ett par återkommande argument har använts genom historien som försvar för de

grundläggande principerna. Dessa argument har på många vis framstått som rimliga. Man har hävdat att principerna leder till effektivitet, i den meningen att man snabbt kan övergå från freds till krigsorganisation och att de som ansvarar för verksamheten i krig är de som vanligtvis har kompetensen under fred. Det har också funnits ett legitimitetsargument som påpekat att principerna inte skapar "onödiga" organisationer. Det är lättare för medborgarna att acceptera att ansvaret i krig finns hos de myndigheter som är aktiva i fred. Trots dessa positiva aspekter kan en del problematiseringar göras, och det är inte helt klart om dessa effekter verkligen uppnås. Som exempel kan anges att den administrativa beredskapen ifrågasatts under 1980-talet. Även om principerna i sig är rimliga så framgår det att de också genererat sina egna problem, och att mycket av omorganisation som gjorts och diskussioner som förts av utredningar handlat om just försök att lösa denna typ av problem.

Framförallt handlar det om ansvarsprincipen som genererat ett behov av samordning och ledning. Samordning och ledning har samtidigt varit svår att åstadkomma just på grund av ansvarsprincipen. Den logiska konsekvensen av ansvarsprincipen har sålunda varit en svårighet att upprätta central ledning. Denna situation har naturligtvis påverkats av andra faktorer, såsom statens styrningsförmåga och styrningsform, förvaltningsstrukturens karaktär osv. Försöken att ge chefsnämnden en aktiv och styrande roll på central nivå, eller diskussionerna om etablerandet av ett totalförsvarsdepartement vittnar om denna typ av problem. Ansvarsprincipen har lett till en överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisation. Några myndigheter har dock en annorlunda roll. ÖCB verkar t.ex. inte som organisation vid höjd beredskap och civilbefälhavaren var i huvudsak en vilande organisation i fredstid. Under senare år kan detta sägas vara problematiskt eftersom hotskalan blivit mer differentierad. En annan typ av oklarhet ligger i trovärdigheten hos principerna. Kan man verkligen säga att civilförsvaret varit icke beväpnat när det under lång tid fanns en vakt- och skydds-

funktion, och som 1941 års hemortsförsvarsakkunnigas förslag antydde, vilken gränsdragning fanns i praktiken mellan hemvärn och civilförsvaret.

➤ **Styrning, ledning och samverkan**

Ett generellt utmärkande drag har varit avsaknaden av en problematisering kring styrning och ledning. Detta är ett viktigt konstaterande i sig. Endast vid ett fåtal tillfällen tas frågan upp på ett mer problematiserande vis. Detta gjordes av försvarsledningsutredningen under 1960-talet då man talde om brister i strategisk grundsyn. I förslaget från FRI till en ny ledningsstruktur i början av 1980-talet talades om behovet av ledningsprinciper. I mitten av 1990-talet tog Hot- och riskutredningen upp en diskussion om skillnader mellan styrning, ledning och samråd. En genomgående uppfattning som nästan blivit princip har varit att styrning av civilförsvaret bäst sker genom samråd och samverkan. Överläggningar, förtroendefull samverkan och redan i fred upparbetade nätverk har setts som mer värdefullt än organisatoriska lösningar. I vissa fall finner man närmast ett avståndstagande från organisatoriskt tänkande.

Vissa historiska skillnader finns. Under 1950- och 1960-talen utgick synen på ledning och samverkan mer från ett formellt organisatoriskt tänkande. För hela den studerade perioden gäller att många aspekter aldrig har tagits upp eller åtminstone aldrig problematiserats i någon nämndvärd utsträckning, såsom vad ledning egentligen innebär, skillnaden mellan ledning och samråd, hur vida ledning kan ske utan organisation, vilka förutsättningar som ledning ställer, skillnaden mellan ledning i praktiken och i teorin (ledningskapacitet, legitimitet etc.), förhållandet mellan ledning och organisation (informella och formella institutioner), mellan ledningsprinciper och ledningsstruktur etc. Styr och ledningsfrågan har genom historien också aktualiserat frågan om vad civilförsvaret och det civila försvaret egentligen är för något, kan vi överhuvudtaget tala om ett sammanhängande civilförsvaret eller civilt försvar under den studerade perioden?

Både det civila försvaret och civilförsvaret har alltmer betonats som en verksamhet och som ett regelverk och allt mindre som en organisation. Det innebär en betoning på lagstiftning snarare än en betoning på organisatoriska frågor. Det organisatoriska perspektivet kan innebära en problematisering av bl.a. förhållandet mellan lagar och den faktiska ledningen och samverkan. Bilden kompliceras av att delar av organisationen i många fall ställer upp egna bilder av ledning, verksamhet och hotbild som kanske inte överensstämmer med de bild andra berörda parter har.

Styrning, ledning och samverkan inom civilförsvaret och det civila försvaret är en del i en större helhet om statens sätt att styra. Från rättsstat till välfärdsstat. Styrning genom i huvudsak lagar kom att leva vidare, och det är framförallt med den offentliga sektorns expansion under 1970-talet som välfärdsstatens styrform blir dominerande. Denna innebar en mer subtil styrning av myndigheter genom kunskap, expertis, information etc. Som statlig styrning kan ansvarsprincipen sägas vara ett utslag av denna nya form av styrning (en slags social ingenjörskonst). Samförstånd, samverkan och samråd uppstod i ett historiskt sammanhang genom den ekonomiska krisen under 1930-talet och med andra världskriget. Samförstånd, samverkan och samråd har under historien varit positivt laddat och setts som mer betydelsefull än strikta organisatoriska lösningar. Men just därför som samförstånd, samverkan och samråd uppstått i en historisk kontext, så bör man betrakta dessa former med en viss kritisk hållning när den historiska kontexten förändrats. Således förefaller behovet av en klarare teoretisk och historisk bild av styrning, ledning och samverkan som överhängande.

➤ **Systemmässig diskussion kring organisering och ledning**

Det förefaller som frågor kring civilförsvaret och civilt försvar ofta varit en administrativ snarare än en politisk (eller systemmässig) fråga. (i vissa fall har systemmässiga diskussioner förts på myndighetsnivå, och möjligen initierade FPE-

systemet vissa systemmässiga diskussioner, men dessa tycks inte fått någon vidare spridning) Vad innebär då detta? För det första har det inte, med få undantag, funnits en ideologisk diskussion om vilket system för civilförsvaret och civilt försvar som varit önskvärt eller realistiskt. Grundläggande principer har sällan ifrågasatts eller problematiserats. Följaktligen har förändringar ofta resulterat i ett lapptäcke som delvis karakteriserats av motstridiga principer eller behov. Detta gäller t.ex. ansvarsprincipen som stått emot behovet av central ledning. Den aspekt som emellertid resulterat i en politisk diskussion har varit frågan om förhållandet mellan civilt och militärt försvar. Historiskt har det framförallt handlat om beväpning av civilförsvaret, militär ledning av civilförsvaret, och skapandet av en mer militärt orienterad organisation och ledning av civilförsvaret. Enligt Klefbom² ligger problemet däri att staten överfört ansvar som gällt den civila delen av totalförsvaret till andra myndigheter och samhällsfunktioner (än de som skapats endast för att handha frågor kring den civila delen av totalförsvaret), samtidigt som styrmedel och kontrollfunktioner påtagligt försvagats. Som tagits upp tidigare har t.ex. den bristande administrativa beredskapen manifesterat detta problem.

En del förändringar har tagit utgångspunkt i en önskan till eller i ett behov av systemförändring. I många fall har den övergripande ambitionen med förändring av civilförsvaret emellertid varit kostnadseffektivitet utan en klar uppfattning om målen för verksamheten (t.ex. FPE-systemet). Ett generellt problem med avsaknaden av en politisk diskussion är att till synes tekniska förändringar i själva verket leder till en ostrukturerad systemmässig förändring med bristande medvetenhet. En ideologisk utgångspunkt har fördelen att den tar avstamp från en system- och måldiskussion snarare än en teknisk fråga (som snarast är följden av systemet).

² Klefbom (1987).

2 Inledning

Bakgrund

Den senaste tidens omvälvningar i omvärlden med en kritisk diskussion kring säkerhet och hotbilder har aktualiserat nya grepp både inom det militära och det civila försvaret. Gamla föreställningar har kommit att ifrågasättas och skapat ett behov av ökad helhetssyn. För det civila försvarets del har det inte bara varit frågan om att förändringar i omvärlden faktiskt påverkat denna del av totalförsvaret. En minst lika intressant fråga är om och hur det civila försvaret kan anpassas till en förändring. För att överhuvudtaget kunna närma sig denna fråga måste en bild tecknas av hur grundläggande principer för organisering och ledning inom det civila försvaret historiskt sett uppstått, och om och vilka systemmässiga alternativ som framkommit under olika tider.

Syfte

Syftet är att beskriva framväxten, utvecklingen och förändringen av de grundläggande styrprinciper som det civila försvaret baserat sig på. Betoningen ligger på organisation och ledning. Målet är också att identifiera grundproblem och kontroverser kring dessa principer. Därför ges en beskrivning av civilförsvarets liksom det civila försvarets historiska uppbyggnad. Därmed uppkommer frågeställningar och problem som kan ligga till grund för fortsatta studier.

Avgränsningar

Syftet och ansatsen har naturligt nog i sig satt en begränsning för vad som tagits upp, vilken analysnivå som studerats och med vilka aspekter som betonats. Det betyder följande. Framförallt har den strukturella nivån behandlats, och i mindre grad aktörsperspektivet. En klar betoning finns också på organiseringsstrukturen och endast i mindre grad diskuteras faktorer i omvärlden. Rapporten behandlar civilförsvaret och det civila försvaret och inte ekonomiskt försvar, psykologiskt

försvar och övrigt totalförsvar. Ekonomiska och finansiella aspekter kring den civila delen av totalförsvaret har inte berörts. Rapportens inriktning har naturligt nog begränsat det använda materialet till framförallt formella skrifter och styrdokument. Till detta kommer också att studien inte haft ett entydigt syfte att ange kausalsamband.

Fortsatt framställning

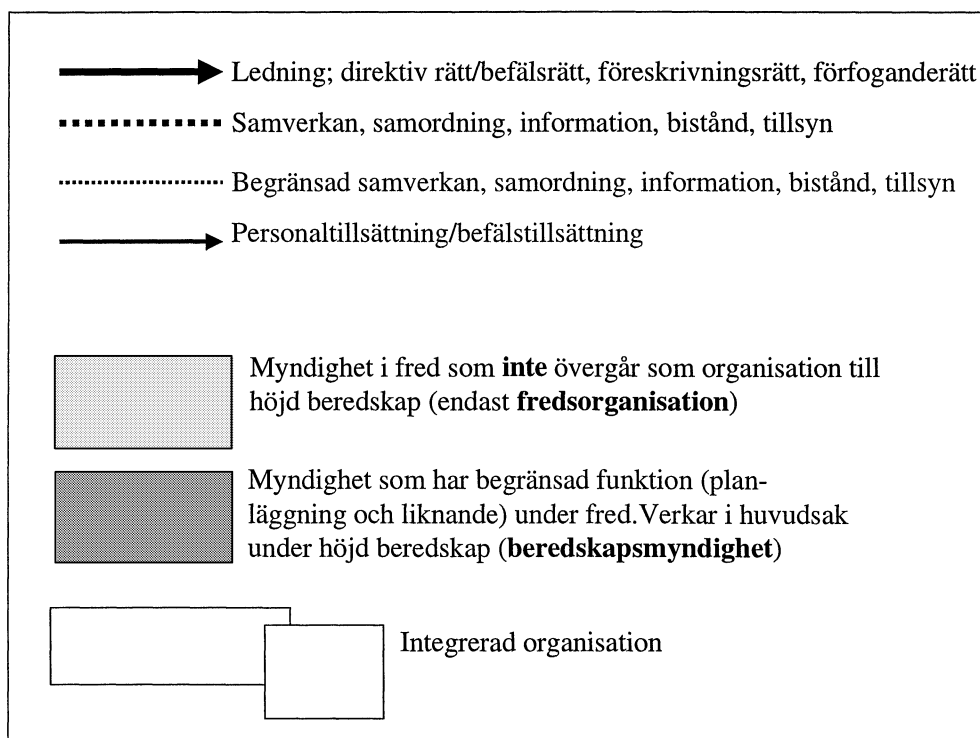
Framställningen går från en beskrivning av civilförsvarets organiseringsprinciper till ledningsfrågor inom den civila delen av totalförsvaret (denna betoning på ledningsfrågor inom den civila delen av totalförsvaret väger över i kapitlen om 1980- och 1990-talen). Det är ju också under denna period som ansvarsprincipen utvecklas alltmer och grunden läggs till det vi idag kallar för civilt förvar. Men denna struktur avspeglar också förskjutningar i intressen från utredningar till utredningar, och kapitelindelningen avspeglar just vilka frågor som kom upp i olika utredningar.

Förklaring av figurer

Utveckling och förändring av ledningsstruktur åskådliggörs även i figurform. Figurer i sig är förenklingar för att åskådliggöra något, och fungerar som ett stöd till texten. Det innebär i detta fall att det är förhållandena generellt som tecknas i figurerna avseende ledning, samverkan och samordning. Således kan det i vissa specifika fall finnas en direktivrätt som inte åskådliggörs i figurerna. Samtidigt finns vissa generella aspekter som man måste ta hänsyn till, t. ex. kommunernas självständiga status. Denna avvägning mellan generellt och specifikt är ett allmänt problem när det gäller figurer. Vidare speglar varje figur förändringen i strukturen och inte hur strukturen totalt sett ut efter varje förändring.

För att göra en historisk genomgång med möjlighet att se skillnader i ledning och samordning och samverkan måste en över hela tidsperioden gemensam de-

finition användas. Med ledning avses utövandet av bestämmande inflytande över en verksamhet och dess inriktning (i rapporten ges också en något vidare problematisering av ledning). I rapporten ses ledning som den formella möjligheten till befälsrätt/direktivrätt/föreskrivningsrätt/förfoganderätt. Man kan naturligtvis tänka sig att ledning kan åstadkommas med andra styrmedel. Samverkan ses som en metod, att genom informationsutbyte, överläggningar och liknande åstadkomma samordning. Samordning innebär att flera organ eller parter koordinerar sin verksamhet. I denna rapport ses samordning och samverkan som en integrerad del, inte minst därför att det historiskt varit svårt att göra en klar åtskillnad mellan samordning och samverkan³.



Figur 1. Förklaring av figurer

³ Larsson (1999), SOU 1995:12.

3 Metod och angreppssätt

Metod och material

Framställningen baserar sig helt och hållet på litteraturstudier. Litteraturen grundas framförallt på olika offentliga utredningar samt på olika sammanställningar eller översikter som har gjorts av det civila försvaret vid olika tidsperioder. Vid vissa tidpunkter har det funnits relativt gott om material, framförallt vid tider av förändring, medan tillgången under andra perioder varit ganska liten. Det offentliga materialet speglar framförallt den etablerade probleminentifieringen och den etablerade civilförsvarsdiskussionen. Möjligen kan det finnas ståndpunkter som således inte framkommit i dessa. Å andra sidan har de enskilda utredningarna i sig innehållit olika uppfattningar och i vissa fall har också utredningar stått i kontrast till varandra. Förvisso kan man förhålla sig kritisk till många utredningar, varför tillsattes de, vilka var de verkliga syftena bakom deras tillkomst, hur togs de emot osv. Genom att visst material inte används innebär detta att viss kunskap och information och vissa ståndpunkter också uteblivit. Man kan tänka sig att förslag på myndighetsnivå, intervjuer, material från lokal och regional nivå resulterat i att andra aspekter framkommit. Det använda materialet återspeglar emellertid syftet med denna rapport. Intresset har varit fokuserat på den principiella och övergripande organisationsnivån. I förhållandet till detta intresse och rapportens syfte har därför materialet i huvudsak bestått av mer eller mindre formella källor i form av offentliga utredningar och liknande. Man kan också konstatera att mycket litet av akademisk art har skrivits om den civila delen av totalförsvaret.

Tidigare forskning

När det gäller frågan om civilförsvarets eller det civila försvarets utveckling över tiden har mycket litet gjorts, och därmed förefaller det också finnas en bristande helhetssyn och bristande förståelse av civilförsvarets organisation och

vad som drivit fram dess utveckling och förändring. Det som skrivits har ofta varit av deskriptiv karaktär och empiriskt behandlat någon specifik del av civilförsvaret.

Utredningar och rapporter har i vissa enstaka fall skrivits specifikt kring lednings- och organisationsproblem inom civilförsvaret och det civila försvaret, men då snarast som en reaktion på akuta problem, och med en tämligen kort tidshorisont. Karakteristiskt har också varit den deskriptiva ansatsen. En mer teoretisk behandling av ämnet är ännu ovanligare. En systematisk behandling har gjorts inom ramen för projektet ”Nationella mål och lokalt handlande”, som pågick vid Högskolan i Örebro i början av 1990-talet⁴. Ett annat exempel utgörs av Johansson⁵ som vid Göteborgs universitet problematiserat förhållandet mellan offentliga sektorns förändring och den civila beredskapen. Johansson påpekar för övrigt att ”Forskningsområdet är hittills relativt outforskat...”⁶. En problematiserande inriktning med ett historiskt perspektiv ges också av Larsson⁷, som för Statens räddningsverk (SRV) skrivit rapporten ”Statlig styrning av kommunal räddningstjänst, förr och nu”. Larsson behandlar brandväsendet och den kommunala räddningstjänstens utveckling utifrån hur staten försökt styra detta område. Det har visat sig att staten generellt under historien använt sig av olika system för styrning och reglering. Larsson använder således olika aspekter av statens allmänna utveckling för att förklara brandförsvaret och räddningstjänstens historiska utveckling.

Projektet ”Nationella mål och lokalt handlande” är en systematisk genomgång av det civila försvarets historiska utveckling och något ska därför sägas om utgångspunkterna i detta projekt. En grundläggande ansats är att organisationsför-

⁴ Skoglund (1992a), Skoglund (1992b), Skoglund (1992c).

⁵ Johansson (1996).

⁶ Johansson (1996), s 11.

⁷ Larsson (1998).

ändringar måste ses ur ett konfliktperspektiv. Det innebär att redan existerande organisationer eller strukturer inte primärt försöker att rationellt lösa för alla parter uppenbara problem, utan snarare att dessa organisationer försöker undvika problem eller konflikter. Anledningen till detta är att en given uppsättning organisationer eller strukturer har intressen som står i konflikt med omgivningen. Därmed, menar Skoglund, blir det intressant att studera motsättningen mellan intentioner och verkligt utfall, och varför en sådan diskrepans finns. Det är kanske både en orsak och en effekt av detta avstånd att ledningsoklarheter och bristande helhetssyn uppstår. Denna situation har skapat ett civilt försvar vars förändring och utveckling kännetecknats av att problem skjuts på framtiden, att gamla lagar som inte är relevanta i förhållande till nya intentioner överlevt, och försök gjorts att hierarkiskt styra det civila försvaret. Nationella mål och lokalt handlande handlar just om hur mål och begreppsapparat formats från centralt håll och hierarkiskt delegerats till lokal nivå där målen i praktiken genomförts, men där behov, synsätt och tankesätt varit annorlunda. Härmed uppstår, enligt Skoglund, en grundläggande spänning mellan olika administrativa och geografiska nivåer. Skoglund tar således hänsyn till olika gruppers uppfattningar, men betonar också betydelsen av strukturella faktorer för civilförsvarets utveckling. Dessa strukturella faktorer är mycket allmänt hållna, såsom internationella förhållanden, ekonomi, allmänpolitik, säkerhetspolitik, administration och teknologi. Problemet är att man inte får en uppfattning om hur dessa omvärldsfaktorer påverkat de civila delen av totalförsvaret. Denna rapport betonar i mycket hög grad de styrande principerna och det organisatoriska perspektivet.

Historiskt perspektiv och drivkrafter

Det historiska betraktelsesättet reduceras ibland ner till en redogörelse av händelser längs en tidsmässig linjär axel, och ofta blir då redogörelsen av en händelse, ett förlopp eller en process ett historieberättande där alla händelser följer på varandra. Att studera en historisk utveckling kan ses som en balansgång mellan

å ena sidan spegla historien så som den verkligen var, och å andra sidan försöka förstå den genom att strukturera och problematisera den. Det sistnämnda måste göras eftersom allt inte kan beskrivas samtidigt. Det måste finnas en idé om hur man ska se på fenomenet som ska beskrivas.

Det finns naturligtvis olika uppfattningar om vad som utgör historiska drivkrafter, vilka faktorer som genererar utveckling och förändring. Dessa uppfattningar innehåller ofta en bestämd uppfattning om kausalsamband mellan olika faktorer. Man kan tala om åtminstone tre olika uppfattningar eller tanketraditioner. Ett betraktelsesätt fokuserar sig på socioekonomiska eller ekonomiska faktorer. Det innebär att man tittar på ekonomisk utveckling eller ekonomiska omvandlingsprocesser som i sin tur påverkar politiska institutioner och i förlängningen kanske också kulturella aspekter. Man utgår ifrån att sociala förhållanden i grunden har en ekonomisk dimension. Sådana dimensioner kan vara industrialisering, ekonomisk kris, försök att möta konkurrens på världsmarknaden etc. En annan tradition riktar in sig på institutionell design, alltså hur framförallt politiska institutioner utformas, och hur detta påverkat utvecklingen ekonomiskt, kulturellt och på andra vis. Här är inte de politiska institutionerna en följd av försöken att lösa ekonomiska problem, utan det är snarare politiken eller institutionerna i sig och hur de har utformats som påverkar utvecklingen. Ett exempel på uppfattning enligt denna tradition kan vara att det är statens inre struktur (t.ex. förvaltningsmodell etc.) som påverkar dess möjlighet att lösa vissa problem. Den tredje traditionen betonar kulturella faktorer som betydelsefulla drivkrafter. Till kulturella faktorer hör inte formella institutioner som lagar, staten eller dylikt, utan vad som kan kallas informella institutioner. Denna form av institutioner omfattar uppfattningar, traditioner och olika sätt att förhålla sig till andra människor⁸.

⁸ Adamsson (1975), Evans (1985), North (1990), Putnam (1996).

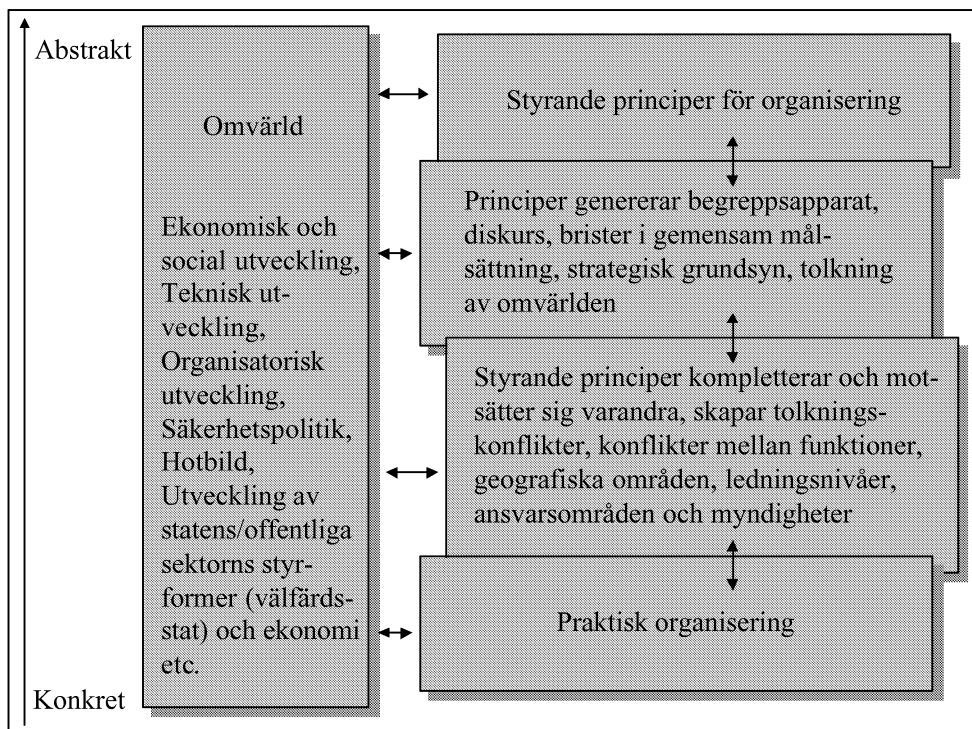
Ett exempel på ett fenomen som kan förklaras på olika sätt med hjälp av de olika traditionerna är välfärdsstaten. Frågan är hur vi ska förklara välfärdsstatens framväxt och därmed välfärdsstaten som fenomen eller företeelse. Man skulle då kunna hävda att välfärdsstaten växer fram som ett sätt att lösa vissa ekonomiska problem som är kopplade till konkurrensen på världsmarknaden. En annan förklaring skulle peka på statens inneboende struktur som resulterat i att den kunnat expandera. En kulturell förklaring skulle t.ex. peka på befolkningens solidariska förhållningssätt, förmågan att lösa problem kollektivt osv⁹.

Olika analysnivåer – omvärldsfaktorer kontra intern organisering

I figuren nedan åskådliggörs olika analysnivåer som man kan fokusera sig på i studiet av det civila försvarets utveckling. En aspekt är att försöka identifiera vilka omvärldsfaktorer som har haft betydelse för organiseringen. Ett annat perspektiv, som denna rapport bygger på, är att försöka titta närmare på styrande principer för organisering. Denna aspekt är viktig för att framhäva frågor som berör ledning, samverkan och samordning¹⁰.

⁹ Evans (1985), Gerschenkron (1979), Rodrik (1998).

¹⁰ Agrell berör denna fråga om förklaringsmodeller i en diskussion om civilförsvaret genom att påpeka att "Frågan måste också ställas om civilförsvarets inriktning följer en egen utveckling eller enbart är en konsekvens av överväganden rörande det militära försvaret..." Agrell (1985), s 245.



Figur 2. Analysnivåer

Styrande principer genererar uppfattningar, diskurs och begrepp som har betydelse för eventuella konflikter mellan myndigheter och ledningsnivåer. Styrande principer påverkar på så vis den praktiska utformningen av organisering och därmed organisationens möjligheter att uppfatta förändringar i omvärlden och förmågan att anpassa sig till dessa (genom förändringsalternativ). Styrande principer som utformar ett organisatorisk system identifierar och löser bara vissa problem, sätter upp egna kriterier för effektivitet etc. Det kan därför vara svårt att jämföra olika system på samma grunder¹¹.

Naturligtvis styrs inte den historiska utvecklingen av abstrakta principer. Principerna själva har en historia. Denna historia finns delvis inom den verksamhet, organisation eller struktur som respektive princip verkar inom. Men en del av

¹¹ Boyer (1986), Whitley (1992), Bruzelius, Skärvad (2000).

bakgrunden ligger utanför själva strukturen eller systemet, d.v.s. i omvärlden, t.ex. i den svenska förvaltningsstrukturen, och förändringar i statens styrformer. Att närmare identifiera dessa omvärldsfaktorer, och inte minst på vilket sätt de påverkat civilförsvaret och det civila försvaret, ligger utanför syftet med denna rapport. Rapporten koncentrerar sig istället på att identifiera styrprinciper så som de utvecklats inom civilförsvaret och det civila försvaret. På så vis ges en beskrivning av civilförsvarets och det civila försvarets uppbyggnad.

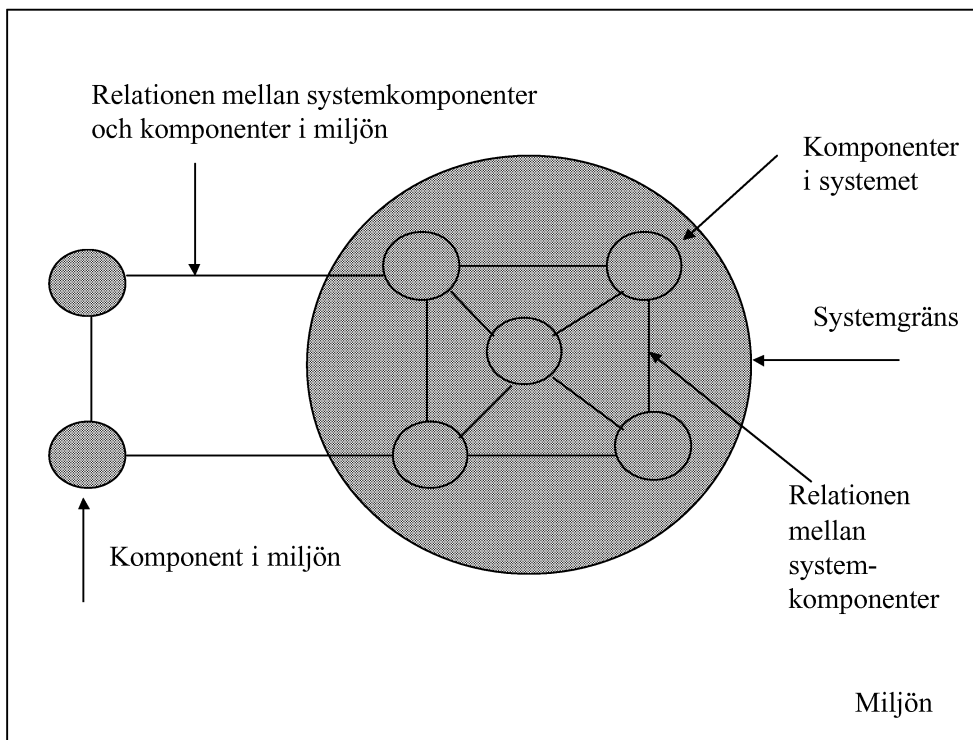
En ansats som betonar omvärldens påverkan på organisation och verksamhet

En ansats är att studera hur omvärldsfaktorer påverkar en organisation eller en verksamhet, t.ex. den civila delen av totalförsvaret. Den mycket begränsade mängd studier som gjorts när det gäller den historiska utvecklingen av den civila delen av totalförsvaret har i de flesta fall använt sig av just denna utgångspunkt. Denna har ofta i praktiken haft vissa svårigheter. En svaghet har varit att den inte förklarat hur dessa omvärldsfaktorer påverkar en organisation eller verksamhet, vilken mekanismen är som gör att en faktors potentiella påverkansmöjlighet realiseras i praktiken. Hur organisationen bearbetar och integrerar förändringar i yttrevärlden som i sin tur kan leda till organisatorisk anpassning och förändring kommer med andra ord i bakgrunden.

En organisatorisk ansats med betoning på styrande principer för organisering

Den ansats som används i denna rapport erkänner förvisso att omvärldssituationer anger organisationsformer. Men ansatsen säger framförallt att organisationsformer i sin tur bestämmer vad för slags situationer organisationerna kommer att behöva hantera. En sådan ansats har en mer praktisk betydelse, eftersom den inte bara konstaterar att vissa yttre faktorer har betydelse för organisationen, utan problematiserar principer för organisering och ledning och hur dessa gör det

möjligt eller försvårar anpassning och förändring. Detta betraktelsesätt ser en organisering eller en organisation som ett system som åtminstone formellt för-
 enas med styrprinciper. I det här fallet ses civilförsvaret, det civila försvaret och
 den civila delen av totalförsvaret som ett system. Bruzelius och Skärvad har be-
 skrivit detta synsätt med hjälp av figur 3¹². Denna figur beskriver egentligen nå-
 got mer abstrakt det som figur 2 tagit upp.



Figur 3. Relationen mellan omvärld och system

Ansatsen intresserar sig för styrande principer inom civilförsvaret och det civila
 försvaret och hur dessa vuxit fram. Det handlar framförallt om övergripande
 principer¹³. Hur principerna och förhållandet mellan principerna och förändring-

¹² Bruzelius, Skärvad (2000), s 60.

¹³ Det bör påpekas att det finns styrande principer även på lägre organisationsnivå. Sådana principer handlar t. ex. om lokalisering av ledningsplatser, skyddsrumbyggande etc.

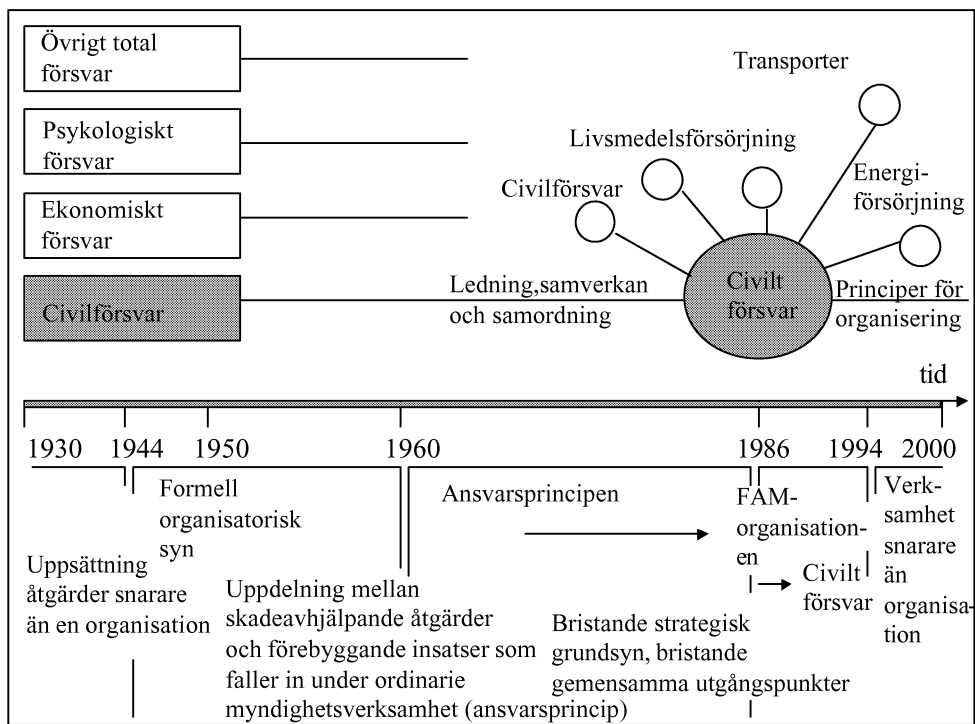
ar i omvärlden i praktiken hanterats måste studeras genom de myndigheter och aktörer som genom åren burit upp olika grundläggande principer. Men för att studera denna lägre nivå behöver ett klarläggande göras av de mer övergripande principerna.

Utgångspunkten i rapporten är att utvecklingen mot civilt försvar (dagens situation) är en funktion av förhållandet mellan grundläggande principer. Principer som diskuterats genom historien har i vissa fall stått i motsättning till varandra. Använda principer har också etablerats för att lösa historiskt specifika problem men dessa principer har också själva genererat sina egna problem. Detta påverka i förlängningen möjligheten att reagera på förändringar i omvärlden. Denna möjlighet kan begränsas av konflikter mellan styrande principer, men också av att etablerade principer för organisering och ledning i sig begränsar förändringsmöjligheterna (möjligheterna att reagera på förändrad hotbild, vapentechnisk utveckling etc.).

Denna ansats är ganska annorlunda än de som tidigare använts i studiet av det civila försvaret. Ansatsen ligger mycket nära det som inom samhällsvetenskapen brukar kallas för institutionell design.

Förståelsen av civilt försvar genom utvecklingen inom civilförsvaret

Under den största delen av den studerade perioden existerar inte civilt försvar som begrepp. Den civila delen av totalförsvaret utgjordes länge av en uppdelning i civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret.



Figur 4. Från civilförsvar till civilt försvar

Utvecklingen av ekonomiskt försvar startar med upprättandet av Rikskommis- sionen för ekonomisk försvarsberedskap 1928. Riksnämnden för ekonomisk för- svarsberedskap bildas 1947 och blir senare Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), som tillsammans med RKB 1986 ombildas till ÖCB. Psykologiskt för- svar formas 1940 med inrättandet av Informationsstyrelsen. Några år senare, 1954, bildas Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, och 1985 upprättas Styrelsen för psykologiskt försvar. När det gäller övrigt totalförsvar utformades under andra världskriget krigsinstruktioner för vissa myndigheter. Administrati- va fullmaktslagen 1942 gör att vissa myndigheter åläggs krigsförberedelser. Riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) bildas 1967. Under 1970-talet lämnar vissa verk planunderlag för försvarsbeslut. Ledning under krig tas i bör- jan av 1980-talet över av landstingen från länsstyrelserna.

De olika delarna av den civila delen av totalförsvaret slogs samman 1986, även om begreppet civilt försvar inte formellt kom att användas förrän under 1990-talets första hälft.

En viktig utgångspunkt i denna rapport är att denna sammanlagning inte var en funktion av grundläggande förändringar inom de administrativa avgränsningarna ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar eller övrigt totalförsvaret. Istället var uppkomsten av civilt försvar en följd av förändringar av grundläggande styrprinciper inom civilförsvaret, framförallt formaliseringen av ansvarsprincipen, som i sin tur gjorde den ovan nämnda uppdelningen inaktuell. Därför är det för förståelsen av dagens civila försvar viktigt att studera utvecklingen inom civilförsvaret. Det är inom civilförsvaret som de intressanta organisatoriska och ledningsmässiga principerna och diskussionerna formats. Men det är också så att civilförsvaret under början av den studerade perioden var den viktigaste delen av den civila delen av totalförsvaret. Så är inte fallet idag, även om det civila försvaret i någon mening ytterst handlar om befolkningsskydd.

4 Begreppsdefiniering

Civilt försvar, den civila delen av totalförsvaret och civilt försvar

Även om man något intuitivt kan säga att civilt försvar utgör motsvarigheten till militärt försvar, alltså allt det som ingår i totalförsvaret som inte är militärt försvar, så kom begreppet civilt försvar inte att formellt användas förrän under första hälften av 1990-talet. Innan dess fanns inte civilt försvar. Den civila delen av totalförsvaret var från början av den studerade perioden fram till 1986 bestående av de administrativa delarna ekonomiskt försvar, civilt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret. Civilt försvar har under hela tiden framförallt varit koncentrerat på det vi idag benämner som befolkningsskydd och räddningstjänst. När begreppet civilt försvar börjar användas inkluderade det ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, civilt försvar, övrigt totalförsvaret och de funktionsansvariga myndigheterna, alltså den s.k. FAM-organisationen som formades 1986. Civilt försvar ingår då som en funktion i civilt försvar. Civilt försvar och civilt försvar används i rapporten i enlighet med denna åtskillnad. Med begreppet den civila delen av totalförsvaret menas civilt försvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret. Den andra delen av totalförsvaret består naturligtvis av den militära delen av totalförsvaret.

Men rapporten vill också göra klart att bilden av begreppen och begreppsanvändningen inte är glasklar i praktiken, och att detta i sig är en viktig aspekt. Civilt försvar var en bredare verksamhet under början av den studerade perioden än den är idag. Det var därför som man under 1950-talet gjorde en uppdelning och talade om skadeavhjälpan åtgärder som organisatoriskt skulle vara civilt försvar, och förebyggande verksamhet som skulle ingå i ordinarie myndigheters verksamhet. En orsak till varför Socialdepartementet utgjorde huvudman för civilt försvar var förmodligen till en del denna bredare verksamhet som innefattade flyktmottagande och socialhjälp i bred mening. En ytterligare aspekt är

om man ska bestämma civilförsvaret och civilt försvar utifrån organisation eller verksamhet. Om man ska definiera utifrån organisation, vad ska då betecknas som organisation? En gemensam ledning, som i sin tur förutsätter en gemensam begreppsapparat, eller utifrån andra kriterier. Samtidigt kan man tänka sig en ledningsstruktur utan en sammansatt organisation. En sådan ordning finns t. ex. idag inom det civila försvaret. Om vi ska definiera civilförsvaret och civilt försvar utifrån verksamhet bör man kanske gå efter vad lagstiftningen stipulerar (och som säger vad som ankommer på olika aktörer). Idag kan man konstatera att lagen om civilt försvar och räddningstjänstlagen tar upp det vi kan kalla för civilförsvaret, alltså befolkningsskydd och räddningstjänst. Men detta är ju knappast allt som inkluderas i civilt försvar. Mycket av den övriga verksamheten styrs av andra lagar som är kopplade till enskilda myndigheter. Alla dessa aspekter, och det faktum att det finns oklarheter i dem, ger i förlängningen effekter på organisering, ledning, samverkan och samordning.

Styrning, ledning, samverkan och samordning

För att spegla relationerna mellan olika organ eller verksamheter används ofta flera olika begrepp som ytterst sällan problematiseras. Det talas ibland om styrning, mycket ofta ska myndigheter eller andra organ bedriva sin verksamhet inom det civila försvaret genom ledning och samordning som det heter i ett flertal sammanhang. Någon åtskillnad mellan styrning och ledning görs inte, och än mindre mellan ledning och samordning. Ibland talas också om samverkan.

Hot- och riskutredningen från mitten av 1990-talet ser styrning som den övergripande förmågan att medvetet påverka processer och resultat, åtgärder som medvetet vidtas i syfte att nå vissa specifika mål för en verksamhet. Styrning kan i princip ske på marknaden, men i praktiken är styrning lättare att åstadkomma inom ett företag eller i en organisation. Styrning i ekonomin sker inom

ett företag (även om styrning också kan ske genom priser på markanden), som per definition inte är en marknad. Styrning innebär i någon mening planering¹⁴.

Styrning kan ske på olika vis, konstaterar Hot- och riskutredningen¹⁵. Ett sätt att åstadkomma styrning är genom ledning. Utredningen menar att ledning innebär "... att en myndighet har befogenheter att avgöra frågor som binder andra myndigheters eller organs beslut och åtgärder. Den myndighet som leder måste ha en överblick över förhållanden"¹⁶. Ledning innebär mer precist, fortsätter utredningen, att vara aktiv inom följande områden. För det första att försöka klargöra problemen inom verksamheten. För det andra att bedöma kommande utveckling och händelseförlopp. Ett tredje område är att utforma målen för verksamheten. Och slutligen handlar det om att organisera och genomföra verksamheten eller målen. Det handlar alltså om förmågan att sätta en agenda och att rikta eller inrikta verksamheten, men också att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för att målen ska kunna uppnås. Det finns flera förutsättningar för att ledning ska kunna åstadkommas. En sådan förutsättning är att ledningsorganet har erforderlig kunskap, men också i praktiken olika instrument att styra eller leda. I och för sig behöver förutsättningen inte vara en enhetlig organisation, men däremot kan gemensam begreppsapparat och diskurs vara en förutsättning, som skapas genom en gemensam organisation (organisationen i sig skapar verklighetsuppfattningar, strukturerar kunskap, information, och identifierar problem etc.).

Enligt Hot- och riskutredningen kan styrning också nås genom samråd. Samråd innebär att processen att definiera mål och positioner görs gemensamt, liksom bedömningen om vilka medel som ska användas för att nå målen och hur problemen ska lösas.

¹⁴ Coase (1988).

¹⁵ SOU 1995:12.

¹⁶ SOU 1995:12, s 183.

Dessutom beslutar parterna själva om hur man ska förhålla sig till mål och hur dessa ska nås. Ingen har befogenheter att fatta beslut som är bindande för andra. Problemet är att gränsdragningar kan bli svåra att göra. Kan man verkligen tala om ledning genom samråd, blir det då inte i praktiken en urvattnad ledning både i form och innehåll? I regeringens proposition hävdas det att ”Uttrycket samordning innebär att en myndighet har till uppgift att ange gemensamma och övergripande mål, redovisa en övergripande inriktning och prioriteringar...”¹⁷. Definitionen av samordning är snarlik Hot- och riskutredningens uppfattning om ledning. Samtidigt kan man kanske säga att ett organ som redan i utgångsläget har en stark position genom samråd faktiskt kan leda verksamheten. På samma vis kan man säga att styrning genom ledning inte alltid behöver leda till att ett organ kan sätta sin agenda för problemdefiniering och åtgärder. Här infinner sig också ett problem när organisations- och ledningsstrukturer studeras, nämligen hur stor överensstämmelse som finns mellan organisations- och ledningsstrukturen i princip och i praktik.

Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI)¹⁸ utredde frågan om bildandet av ÖCB i början av 1980-talet. Utredningen tog bl.a. upp frågan om ledning och samordning. Utredningen kunde konstatera att civilförsvarsorganisationen var uppbyggd på områdesansvar och funktionsansvar, och att det ofta funnits ett problem i relationen mellan dessa ansvarsnivåer. Det var därför, menade man, viktigt att klargöra ledningsprinciper som kunde sammanbinda nivåerna.

Totalförsvarsledningsutredningen¹⁹ (benämns i denna rapport även som försvarsledningsutredningen) under 1960-talet talde om vikten av strategisk grundsyn, som man menade saknades i civilförsvarsorganisationen. Med strategisk

¹⁷ Prop. 1996/97:4, s 77.

¹⁸ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3).

¹⁹ SOU 1963:65, SOU 1961:66.

grundsyn menade man en gemensam begreppsapparat som kunde utmynna i en likartad uppfattning om verkligheten kring hot och lösningar.

En annan aspekt kring ledning är naturligtvis å ena sidan skillnaden mellan ledning i fred, kris eller krig, och å andra sidan skillnaden mellan militär och civil ledning. I vissa sammanhang har man talat om att ledning i kris och krig inte ska vara skild från den fredsmässiga ledningen. I andra sammanhang har en åtskillnaden gjorts mellan ledning i fred och ledning i kris och krig, där man då ofta påpekat att ledning i kris och krig ställer ökade krav på snabbhet i beslut, enhetlighet i inriktning, och hög grad av samordning av resurser. Redan i fredstid finns en klar åtskillnad mellan militär och civil ledning. Den civila ledningen kan sägas vara mer mångfacetterad. Den är i utgångsläget (och speciellt med ansvarsprincipen) formad för fredsmässig verksamhet, och det ställs andra krav på organisationen, sådana som bl.a. har att göra med beslut, legitimitet, genomförande, information, delaktighet etc.

Det som nu tagits upp grundar sig på de fåtal utredningar som diskuterat styrning, ledning, samråd och hur de sett på begreppen. Studiet av ledning kompliceras förmodligen också av att fokus inte bara bör vara på den formella organisationen, utan också på hur ledning och samverkan fungerar i praktiken och hur den uppfattas av olika parter, och om samspelet mellan den formella strukturen och den faktiska ledningskapaciteten²⁰.

Organisation, organisering, ledningsstruktur, strukturering, struktur

I rapporten talas om organisering som särskiljs från organisation. Med organisering menas någon form av systematisering av förhållanden mellan individer eller organisationer. Man kan tänka sig olika typer av organisering.

²⁰ Larsson (1999).

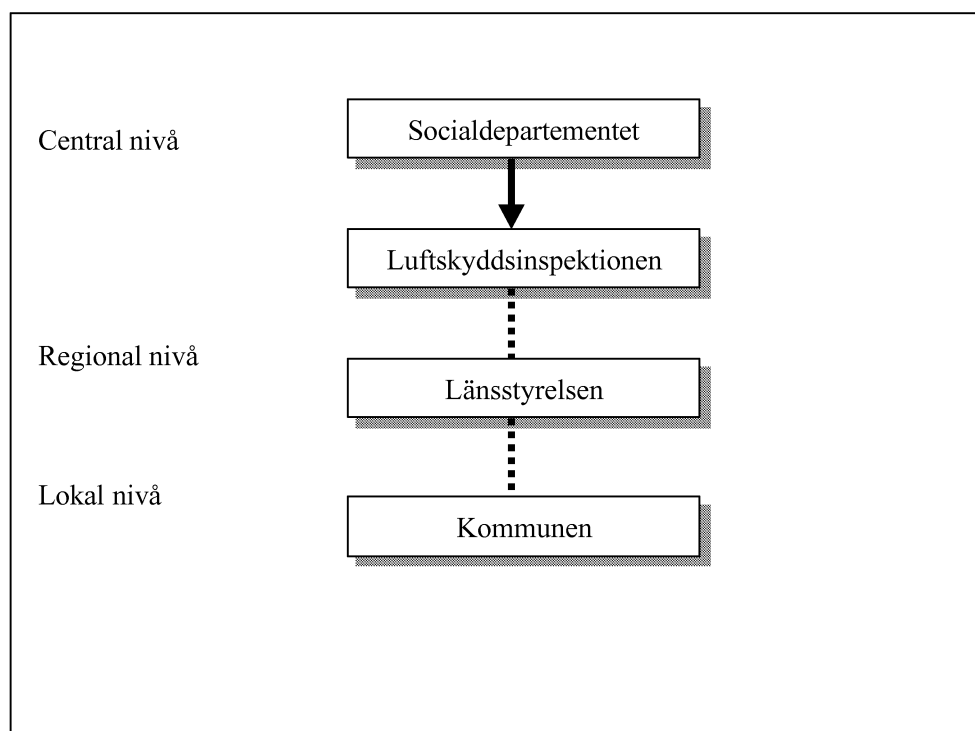
Organisering kan ske t. ex. genom nätverk och personliga kontakter (som ofta är systematiserade även om de inte är så formaliserade), men också genom en formell organisation (som i sig ofta innefattar informella aspekter för arbetsdelning och koordinering av aktivitet). En formell definition av organisation är ett formaliserat förhållande mellan individer. En organisation upprättas för att koordinera aktivitet med intentionen att nå vissa specifika mål. En institution ses däremot som grundläggande principer för organisering, och kan vara av både formell och informell art²¹. En ledningsstruktur handlar om organisering och kan innefatta en given organisation, men kan också sträcka sig över flera organisationer. Med struktur avses någon form av systematiskt förhållande mellan olika delar, alltså en organisering. Strukturering likställs med organisering.

²¹ Sills (1972).

5 Luftskyddet

Under hela mellankrigstiden och en bra bit in på 1930-talet var statsmaktens intresse för ett civilförsvar svalt (1935 förkastade riksdagen ett förslag om ett civilt luftskydd). Ett huvudargument var att ett omfattande luftskydd helt enkelt inte var ekonomiskt möjligt. Initiativet och den praktiska organiseringen av luftskyddet skedde på lokal nivå, och kommunerna visade så småningom att det ekonomiska argumentet inte var hållbart. Lokala luftskydd bildades med stora skillnader mellan olika delar av landet, uppbyggnaden var naturligt nog störst i städerna. Lokala luftförsvarsföreningar bildade 1937 ett riksluftskyddsförbund genom upprättandet av Sveriges centralförbund för civilt luftskydd (senare Civilförsvarsförbundet). Luftskyddet blev en statlig angelägenhet 1937 då den första luftskyddslagen trädde i kraft och då den statliga Luftskyddsinspektionen inrättades. Inspektionen kom att organiseras under Socialdepartementet. Redan under 1920-talets slut diskuterades det om det civila och det militära försvaret skulle integreras i en gemensam organisation eller organisatoriskt särskiljas som två olika sfärer. En integrering förordades av luftförsvarsutredningen från 1928 samt av 1941 års hemortsförsvarssakkunniga. Det organisatoriska slutresultatet kom emellertid att bli det motsatta genom 1944 års civilförsvarsorganisation. Trots det ökade statliga intresset och inflytandet genom inspektionens tillkomst, så bar i praktiken kommunen ansvaret för de flesta uppgifterna såsom skyddsrummbyggnad, utrymning och brandförsvar. Alla dessa tre funktionerna uppmärksammades under 1940-talet som bristfälliga inte minst materiellt. Under 1940 utlystes luftskyddstillstånd vilket innebar att kommunerna kunde rekvirera materiel genom staten för behov som de ansågs ha. Luftskyddsinspektionen hade en rådgivande och inspekterade roll, och var därmed åtminstone formellt ganska begränsad för att utöva ledning av luftskyddet. Statens styrinstrument över luftskyddet var framförallt av lagmässig karaktär. Kommuner och länsstyrelse hade med andra ord ett betydande ansvar. Vid länsstyrelsen tillsattes en

försvarsassistent som ofta var militär officer, och på kommunal nivå återfanns oftast polischefen som luftskyddschef. Luftskyddet byggde på två beståndsdelar som existerade redan i fred, polisväsendet och brandväsendet. Båda verksamheterna var lokalt organiserade, varför luftskyddet i sin helhet också hade en stark lokal prägel. Luftskyddet var alltså ett lokalt försvar (och inte som t.ex. hemvärnet som tillkom på 1940-talet och var lokalt baserad men centralt organiserat). Organiseringen under detta inledande skede var framförallt geografiskt grundad och någon utvecklad funktionsindelning fanns inte²².

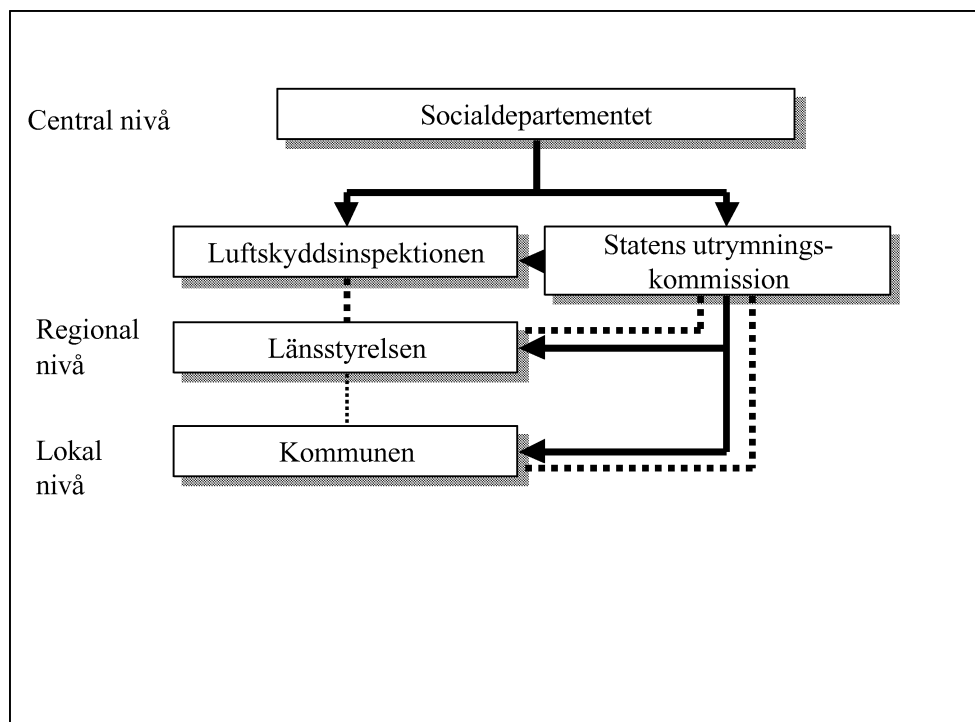


Figur 5. Luftskyddets ledningsstruktur år 1937 (teckenförklaring se sida 18)

Luftskyddet omorganiseras redan ett par år senare. Den nya organisationen blev gällande från 1940 och innebar framförallt att Statens utrymningskommission bildades. Det skapades således två instanser på central nivå. Kommissionen sär-

²² Buhrhagen, Pettersson (1996), Ek (1968), Nordlund, Terstad, Kellner (1965), Skoglund (1992), SOU 1947:10.

skiljde sig ledningsmässigt från Luftskyddsinspektionen. Såsom befälsmyndighet hade den generellt stora befogenheter att påverka frågor som rörde utrymning. Luftskyddscheferna var i frågor som rörde utrymning helt underställda kommissionen och länsstyrelsernas ansvar och befogenheter upphörde nästan helt. Den nya kommissionen kunde också utnyttjas i frågor som inte sammanhänge med utrymning, och som i princip skulle kunna handhas av andra myndigheter. Det handlade framförallt om omhändertagande av utländska flyktingar och socialtjänstverksamhet²³.



Figur 6. Luftskyddets ledningsstruktur år 1940 (teckenförklaring se sida 18)

²³ Österdahl (1986).

6 Det civila försvarets framväxt

1940-talets omorganisering bör naturligtvis ses mot bakgrund av andra världskriget, och det faktum att civilförsvaret åtminstone delvis kom till användning. Det gällde t.ex. luftskyddstillståndet 1940, men också Civilförsvarsstyrelsens ansvar att organisera mottagande och avvisning av flyktingar i krigets slutskede, vilket även involverade baltutlämningen. Men med kriget skapades också en positiv syn på möjligheten till planering samt en ökad skicklighet att planera. Detta gjorde att idén om statsmaktens intervention i samhället och på marknaden generellt fick ett uppsving²⁴.

Kontroversen mellan folkskyddet och civilförsvaret

De hemortsförsvarsakkunniga²⁵ sammankallades som ett svar på de behov av översyn som ansågs föreligga framförallt när det gällde det lokala försvaret, vilket i hög grad inkluderade det militära försvaret i form av hemvärnet. De sakkunnigas förslag gick ut på att skapa en hemortsförsvarsorganisation – folkskyddet – av blandad civil och militär karaktär. Från civil sida skulle ingå luftskyddet, skogsbrandväsendet i krig samt utrymningsorganisationen. Den militära sidan skulle representeras av hemvärnet. Folkskyddet var såldes verksamhetsmässigt mer mångfacetterad än luftskyddet. Polisväsendet liksom länsstyrelsen skulle helt ställas utanför organisationen. Ledningen skulle vara helt militär och inställd på krigssituation.

Framför allt inom socialdemokratin delade man inte den uppfattning som framlades av de sakkunniga. Förslaget som lades fram 1943 väckte generellt hård kritik. Kritiken kom emellertid inte bara från socialdemokratin utan kanske något oväntat även från militären, som menade att gränsdragningarna mellan civilt

²⁴ Furuhausen (1993), Österdahl (1986).

²⁵ SOU 1943:27.

och militärt skulle bli svåra att dra, och att en övermäktig uppgift skulle ställas på militären²⁶. Reaktionen utmynnade i en ny utredning, nämligen 1943 års civilförsvarsutredning²⁷. Den lade fram ett förslag som i stort var det motsatta. Ett par grundläggande principer för ett civilförsvar föreslogs som kom att bli giltiga för lång tid framöver. Enligt utredningen skulle en ny myndighet inrättas, nämligen Civilförsvarsstyrelsen. Detta skedde 1944 och därmed bildas i praktiken ett civilförsvar.

Civilförsvarsutredningen från 1943 ville inte åstadkomma en militarisering av det civila försvaret eller civilförsvaret, utan hålla de båda delarna organisatoriskt skiljda. Det innebar att utredningen slog fast en vad man kallade civilistprincip, som kan ses som en föregångare till ansvarsprincipen. Kontroversen frambringade för första gången en grundläggande principiell diskussion om det civila försvaret. Slutresultatet blev att en ideologisk samstämmighet skapades när det gällde det civila försvarets organisationsprinciper.

Folkskyddet

De sakkunniga betonade att luftskyddet och det civila lokalförsvaret var en del av landets försvar. Lokalt baserat försvar hade funnits tidigare men med en klar militär betoning genom landstormsförband. Under 1940-talet ersattes dessa av hemvärnet. Den civila delen hade byggts upp genom luftskyddet, men utredningen ifrågasatte om denna organisation funnit sin rätta struktur. Det övergripande problemet som man såg det bestod i om hur vida organisationen verkligen var anpassad till de hot som den skulle möta. De hot man såg framför sig vid denna tid var framförallt blixtkriget. Det var orsaken till att Överbefälhavare och försvarsområdesbefälhavare med staber som existerade i fred upprättats.

²⁶ Gustavsson (1975), SOU 1944:5.

²⁷ SOU 1944:5.

Avståndet mellan den fredstida och den krigstida organisationen skulle vara så liten som möjligt. Detta skulle gälla även det civila försvaret. Denna princip kom att bli en grundpelare i senare tiders strukturering av det civila försvaret. Problemet, menade utredningen, var att organisationen var alltför lokalt bunden utan någon tillräcklig centralisering. Men man såg även andra problem med den rådande ordningen. Hemvärnet och civilförsvaret tenderade ofta att konkurrera om personella resurser. Tillgången till kompetent personal såg man som ett stort problem. Dessutom tenderade civila och militära organ med egen bestämmanderätt att endast se sina egna begränsade intressen och behov. Detta försvårade samverkan så att ett ömsesidigt utnyttjande av resurser riskerade att utebli. I sakens natur, menade man, "...ligger, att med nuvarande ansvarsfördelning mellan den civile och den militäre befälhavaren ävensom mellan de civila befälhavarna inbördes envar av dem sätter sin egen verksamhet, sin egen ort i främsta rummet /---/ Ingen som helst säkerhet finnes för att de för tillfället av olika skäl mest betydelsefulla ändamålen bliva tillbörligen tillgodosedda eller eljest åtgärderna rättas i enlighet med sådana allsidiga överväganden, som av förhållandena under krig påkallas”²⁸.

Luftskyddet saknade ett centralt befälsorgan under Kungl. Maj:t, och därför existerade egentligen ingen organisation utan bara en verksamhet, menade utredningen. Dessutom påpekade de sakkunniga att hemvärnet hade mer gemensamt med civilförsvaret än med övrigt militärt lokalförsvär. Både civilförsvär och hemvärn kunde snabbt sättas in och kunde användas endast i den mån de behövdes.

Den organisation som de sakkunniga föreslog skulle gå under benämningen folkskyddet och bestå av hemvärn och civilskydd. Genom denna ordning skulle civilskyddet få en central chefsmyndighet för hela landet och därmed vara en

²⁸ SOU 1944:27, s 103.

statlig verksamhet, statligt organiserad, men med en stark lokal förankring. Folkskyddet skulle vara underställt Överbefälhavaren som under sig skulle ha en folkskyddschef. Eftersom den faktiska verksamheten under luftskyddet baserade sig på två grundpelare, nämligen polis- och brandväsendet, så ägnade utredningen ett ganska stort utrymme för diskussion om inte minst polisens status i organisationen. Att inordna polisväsendet i krig under folkskyddet skulle innebära flera olika saker. En aspekt var att länsstyrelsen såsom högsta polismyndighet skulle utgå, men problem fanns också kring polisens folkrättsliga status om det kom att ingå i folkskyddet. De sakkunniga valde därför att inte integrerar polisen i organisationen, men förslaget innebar däremot att länsstyrelsens ledningsfunktion inskränktes kraftigt. Ledningen skulle istället övertas av militära chefer.

1943 års civilförsvarsutredning – Civilförsvarets tillkomst

Civilförsvarsutredningen²⁹ kunde inte frånga det tämligen gedigna arbete som 1941 års utredning lagt fram. Utredningen gav de hemortsförsvarsakkunniga rätt, som visat att luftskyddet egentligen inte var någon organisation utan en sammanfattande benämning på en rad åtgärder och verksamheter. Dessutom var förhållandet mellan Luftskyddsinspektionen och Utrymningskommissionen problematisk. För luftskyddets del innebar inspektionens svaga ledningsfunktion och bristande befälsmöjlighet, lösa konturer och svårighet för verksamheten att nå tillräcklig stadga.

Civilförsvarsutredningens förslag var att åstadkomma en organisatorisk centralisering. Men förslaget skiljde sig väsentligt från de sakkunniga. Framförallt skulle ledningen helt och hållet vara civil. Men man ville också skapa en relativt stark ställning för länsstyrelsen, vilket i förlängningen skulle möjliggöra en decentraliserad organisation. Man sa att, "... civilförsvaret /---/ måste utgöra en enhetlig fast uppbyggd organisation. En effektiv ledning av denna organisation i

²⁹ SOU 1944:5.

fred och alldeles särskilt i krig förutsätter en stark mellaninstans, som möjliggör att ledning kan i erforderlig utsträckning decentraliseras”³⁰.

Att samla civila försvarsuppgifter i en organisation mötte motstånd bland de som häri såg en militarisering av civilförsvaret. Ambitionerna mot ökad centralisering uttrycktes av förespråkarna gärna genom jämförelse med den militära organisationen. Målet var således ”... att centralorganets verksamhet i krig måste bedrivas i former liknande den militära försvarsledningens /---/ Själva grundidén om civil ledning drar med sig, att en central myndighet med verklig befälsrätt måste finnas. Det vore annorlunda, om ute i länen hela ledningen av operationerna i krigsfall överflyttades på militära myndigheter, som äro inordnade i sin hierarki under högsta militärledningen”³¹.

Civilförsvarsutredningen ville skapa en centralmyndighet ”... utrustad med verklig befälsmyndighet över civilförsvarsorganisationen i dess helhet /---/ Den centrala ledningen måste alltså kunna ingripa med order i det särskilda fallet”³². Det centrala organet skulle bli Civilförsvarsstyrelsen, som fick relativt stora befogenheter, bl.a. en direktivrätt gentemot länsstyrelsen. Problemet var många gånger annars att myndigheter inte kunde underställas andra myndigheter. Under första paragrafen i instruktionen för Civilförsvarsstyrelsen hette det att ”Civilförsvarsstyrelsen utövar under Kungl. Maj:t den centrala ledningen av civilförsvaret i riket och handlägger i enlighet med denna instruktion och eljest gällande föreskrifter frågor rörande civilförsvaret, i den mån detta icke ankommer på annan myndighet”³³. Den övergripande uppgiften var att verka för upprätthållandet av ett effektivt civilförsvaret. Detta kan sammantaget ses som att sty-

³⁰ SOU 1944:5, s 155.

³¹ Sandler (1945), s 68-69.

³² SOU 1944:5, s 155.

³³ SFS 1948:735. Någon nämndvärd förändring i styrelsens funktion sker inte med ändringarna i instruktionen, såsom de formuleras i SFS 1959:364 och SFS 1964:394.

relsen hade ett ledningsansvar och ansvar att inrikta verksamheten. Märk väl att det inte någonstans i instruktionen formulerades en begränsning för styrelsens aktivitet i krig (eller höjd beredskap)³⁴.

Nu menade utredningen att inrättande av ett särskilt organ inte var tillräckligt. Samtidigt påpekade utredningen att det var orealistiskt att hela det civila samhället skulle vara anpassat till kriget även under fred. Civilförsvarets allmänna beredskap skulle dock vid varje tillfälle ligga på samma nivå som den militära. Däremot konstaterades att "... varje gren av det civila samhället under krig arbetar på grundval av det faktum, att det civila livets lamslående är ett fientligt angreppsmål. Detta medför, att hela det civila livet utgör en del av försvaret och att det civila livets organisation ävensom mål och medel för dess verksamhet måste bestämmas härav"³⁵. Det visade på komplexiteten när det gällde att skapa en organisation för det civila försvaret, men också att det civila försvarets verksamhet hade en stor bredd. Formuleringen uttrycker också en ansvarsprincip hos hela samhället och hos flera myndigheter. Själva begreppet civilförsvaret skulle påvisa att det var frågan om en mer sammansatt och mångfacetterad verksamhet i jämförelse med luftskyddet. Civilförsvaret var förmodligen också ett sätt att skapa distans till folkskyddet och den organisation som detta begrepp stod för.

De olika begreppen avspeglade emellertid en likartad uppfattning om hotbilden. Det innebar att kriget inte längre fördes vid fronten, utan också vid hemorten. Det riskerade att lamslå samhället och dess nödvändiga bistånd till de väpnade styrkorna. Hemortsbekämpningen bestod därför i att bekämpa strategiska mål såsom gruvor, fabriker och infrastruktur. Men krigföringen tycktes inte stanna vid dessa mål, utan Civilförvarsutredningen påpekade att massangreppet blivit allt vanligare. Det hade som mål att utplåna hela bebyggelsecentra och därmed

³⁴ SFS 1948:735.

³⁵ SOU 1944:5, s 48.

bekämpa hela civilbefolkningen och samhällets funktionssätt. Kriget hade i denna mening blivit totalt³⁶.

När luftskyddet övergick till ett mer organiserat civilförsvar så återfanns både en funktionsindelning, en områdesindelning och en tjänsteindelning (tjänsteindelningen var på lokal nivå). Det lokala försvaret definierades som det allmänna civilförsvaret. Det särskilda civilförsvaret bestod av hemskyddet och verksskyddet. Någon formell ansvarsprincip fanns inte, utan civilförsvarsverksamheten definierades som sådan verksamhet till rikets försvar som inte åvilar krigsmakten, och som inte heller ankommer på övriga organ, alltså olika myndigheter (civilförsvarsverksamhet definieras alltså som den civila delen av totalförsvaret). Verksamheten kom på så vis att bli ganska omfattande, något som 1953 års civilförvarsutredning³⁷ senare kom att kritisera. Men det handlade trots allt om ett lokalt baserat försvar³⁸.

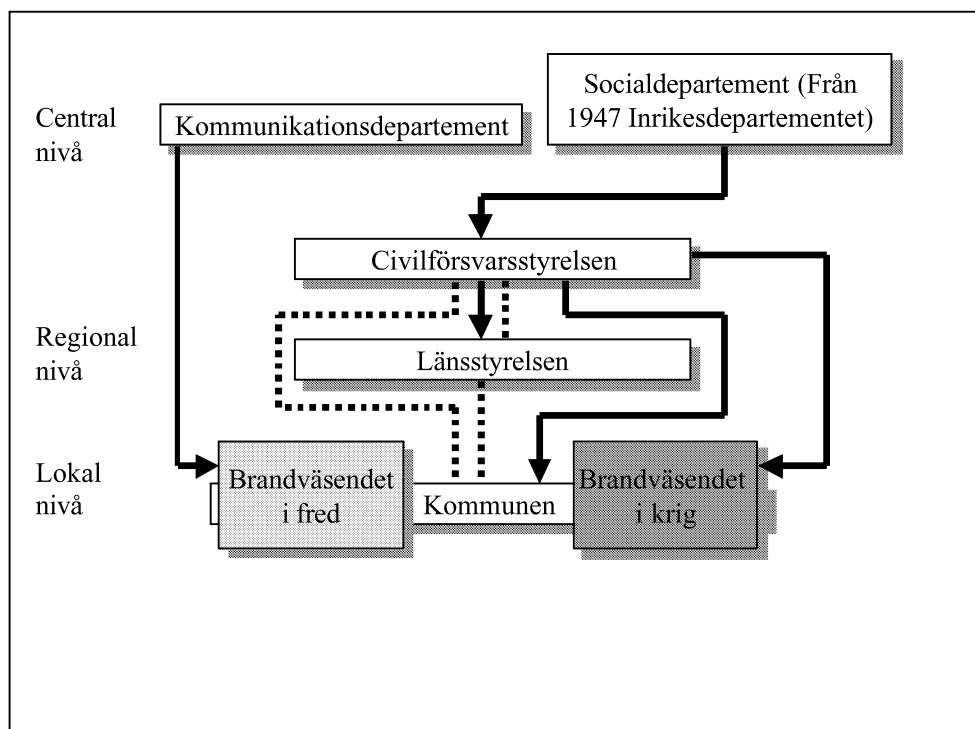
På den lokala nivån tillkom med 1944 års organisation en tjänsteindelning av olika funktioner i form av kårer. En stor förändring var att brandväsendet fick ett större institutionaliserat ansvar under krig, genom att skogsbrandväsendet i krig ingick i civilförsvarets organisation. På central nivå fick den ansvariga myndigheten, Civilförsvarsstyrelsen, relativt stora befogenheter. Ansvarigt departement för civilförsvaret var Socialdepartementet, men från 1947 fick Inrikesdepartementet denna roll. Brandväsendet var uppdelat som en organisation i fred med Kommunikationsdepartementet som huvudman, och en organisation i krig med Civilförsvarsstyrelsen som centralt ansvarig. I praktiken handlade det om en och samma verksamhet på kommunal nivå³⁹.

³⁶ Landahl (1995), Sandler (1945), SOU 1944:5.

³⁷ SOU 1958:13.

³⁸ Ek (1968), Nordlund, Terstad, Källner (1965).

³⁹ Sandler (1945), SOU 1947:10, SOU 1944:5.



Figur 7. Civilförsvarets ledningsstruktur år 1944 (teckenförklaring se sida 18)

Med 1944 års organisation hade det civila försvaret antagit en struktur med principer som kom att vara grundläggande för lång tid framöver. För det första, och kanske viktigaste, var åtskillnaden mellan civilt och militärt. För det andra, att länsstyrelsen skulle bibehålla en funktion inom organisationen. På dessa punkter hade en klarhet skapats om hur man ville att organisationen skulle se ut. För det tredje skapades med utredningen en civilförsvarslag⁴⁰ som kom att få en betydligt längre livslängd än vad som var tänkt från början.

⁴⁰ SFS 1944:536.

Förhållandet mellan fredsorganisering och krigsorganisering

Bakgrunden till den andra civilförsvarsutredningen som lade fram sitt förslag 1947⁴¹, var åtminstone två aspekter. För det första var frågan hur det civila försvarets verksamhet skulle se ut när samhället gått över till mer fredsmässiga förhållanden efter kriget. För det andra ville utredningen se rationaliseringar av verksamheten. Dessa två aspekter sammanföll i frågan om det civila försvaret skulle ha en fortsatt bred uppgift eller en mer snäv inriktning under fred. Det var alltså fredsorganisationens utseende och verksamhet som var intressant. Den fredsmässiga aktiviteten hade nämligen lämnats därhän av 1943 års utredning. I bakgrunden fanns därtill en oro att de erfarenheter som krigförande länder fått kring civilförsvar inte skulle komma Sverige tillgodo, och att man därmed skulle se sig akterseglad.

I 1945 års försvarsutredning fördes för första gången en mer principiell diskussion om för- och nackdelar av att ha en organisation för fred och en annan för krig, eller en integrerad organisation. Brandväsendet hade redan en uppsplittring mellan en fredsorganisation och en krigsorganisation även om det handlade om samma resurser på kommunal nivå. Polisväsendet hade i princip samma uppdelning. Det var organisatoriskt fristående från civilförsvaret, men ingick verksamhetsmässigt genom sin geografiska lednings- och befälsfunktion⁴². Det civila försvaret som lokal försvar visade sig inte minst genom den geografiska indelningen av luftskyddet i civilförsvarsområden respektive civilförsvarsdistrikt. Områdena bestod av flera kommuner, medan distrikten var organiserade utifrån polisdistrikt och inte med utgångspunkt ifrån primärkommuner.

⁴¹ SOU 1947:10.

⁴² SOU 1947:10.

Geografisk indelning Befäl	Geografiskt befälsområde	Befälsområdesindelning
Civilförsvarschef/ polischef	Civilförsvarsområde	Flera kommuner
Polischef	Civilförsvarsdistrikt	Polisdistrikt

Figur 8. Geografisk ledningsnivå/befälsområde under 1940-talet

Genom den organisatoriska uppdelningen infann sig frågan när respektive organisation skulle verka. Den uppdelade strukturen krävde helt enkelt en väldefinierad gräns mellan fred och krig. Även om utredningen i grunden förordade en organisatorisk uppdelning av det civila försvaret, dels mellan freds- och krigsorganisation, dels mellan civila och militära myndigheter, så förefaller man ganska kluven. Man insåg nämligen också nackdelarna med att ha en organisationsstruktur som var relativt lite integrerad.

Utredningen uttalade sig för en utveckling av det civila försvaret efter kriget som följde de grundprinciper som ställts upp tidigare. Den rådande strukturen menade man hade trots allt vissa fördelar, och man kunde identifiera åtminstone två sådana.

För det första var det troligt att om de instanser som ansvarade för uppgifter under fred också gjorde det under krig skapades en snabbare anpassning av verksamheten till krigsförhållanden. För det andra menade utredningen att en separat organisation för civilförsvarsärenden skulle ägnas liten uppmärksamhet från befolkningens och de civila instansernas sida genom att man inte såg den direkta kopplingen mellan fredsaktivitet och aktivitet under krig. Detta var för övrigt en del av de tankar som senare skulle realiseras i ansvarsprincipen. Vad utredningen däremot inte problematiserade var att civilförsvarsorganisationen inte hade några speciella uppgifter i fred, och att detta kanske kunde skapa brister i anpassningen mellan freds- och krigsaktivitet, och ett legitimitetsproblem.

Utredningen förordade en organisation med hög elasticitet, som vid skärpt läge snabbt kunde byggas ut. Det innebar att en renodlad beredskapsorganisation skulle skapas. I övrigt menade utredningen, så fanns för tillfället inga förutsättningar att mer i detalj fastställa det civila försvarets verksamhet och organisation under fredsförhållanden. Orsaken var den snabba och ovissa utvecklingen av den utrikespolitiska situationen och vapentechniken. Att utredningen till sist valde att spinna vidare på organisatoriska principer från 1944, hade kanske inte så mycket att göra med ett aktivt ställningstagande som ett avvaktande. Civilförsvarsutredningen från 1945 kom inte att i grunden ändra på civilförsvarsorganisationen. Redan 1944 års organisation var i grunden av beredskapskaraktär, och även om en centralisering av ledning kom till stånd, så innebar civilförsvarsorganisationen i sin helhet att den i fred bara hade sådana uppgifter som kunde relateras till förberedelseverksamhet för krig. Däremot innebar 1945 års utredning att 1944 års organisation i princip låg fast för ytterligare en framtid, och att civilförsvarslagen, som från början var tänkt att gälla fram till 1949, fick ytterligare livslängd. Detta sammantaget innebar i förlängningen ett riksdagsbeslutet år 1948 definierade det civila försvaret som en statlig angelägenhet och som en permanent del av totalförsvaret. Denna betoning på det civila försvaret efter kri-

get var inte tillnärmelsevis lika stor utomlands, utan kom att bli specifik för Sverige⁴³.

Perioden fram till början av 1950-talet

1944 års organisation verkade fullt ut fram till slutet av 1950-talet när vissa förändringar av organisationen gjordes på grundval av 1953 års civilförsvarsutredning⁴⁴. Tre riktlinjer framkom i 1944 års organisation, och kan sammanfattas som sammanslagning, samordning och samverkan. Orsaken till sammanslagningen av Luftskyddsinspektionen och Utrymningskommissionen var dels ledningsproblematiken, men också att resurser, framförallt personal, bättre kunde tillhandahållas och utnyttjas.

Samordning med annan civil verksamhet sågs också som något viktigt, och framförallt gällde det samordningen med den reguljära sjukvården. Samordning problematiserades emellertid relativt lite, anledningen var att denna uppgift under 1940-talet alltid kunde åläggas kristidskommissioner, kristidsstyrelser och nämnder som genom nätverk och samverkan pragmatiskt skulle lösa olika uppgifter⁴⁵.

Samverkan med krigsmakten var kanske den del av civilförsvarsfrågan som var mest brännbar. Den fråga som diskuterades var bl.a. den s.k. militära direktiv rätten. Frågan var om denna kunde upphäva den civila ledningen av det civila försvaret (civil ledning stipulerades av civilförsvarslagen från 1944). Från officiellt håll menade man att denna rätt inte åsidosatte den civila ledningen därför att militära myndigheter inte skulle föra befäl över civila myndigheter, men däremot att det ankom på ledningen av civilförsvaret att omvandla militära direktiv.

⁴³ Gustafsson (1950), Nordlund, Terstad, Källner (1965), SOU 1947:10.

⁴⁴ SOU 1958:13.

⁴⁵ Sandler (1945), Skoglund (1992).

Samverkan mellan civilt och militärt förutsatte i alla händelser en civil motpart till militärbefälhavare, och en sådan skapades i början av 1950-talet⁴⁶.

⁴⁶ SOU 1958:13.

7 1950-talet – Utvärdering, rationalisering och omriktning av 1944 års organisation

1953 års civilförsvarsutredning kom med sitt huvudbetänkande först 1958⁴⁷, vilket kan ha visat på omfattningen på de problem som utredningen relaterade sig till. Utredningen försökte delvis göra upp med den organisation som grundlades 1944. 1950-talet kom i stor utsträckning att kännetecknas av att större utrymme ägnades åt att skapa en tydligare avgränsning av civilförsvarsverksamheten. Organisatoriskt gjordes ansvarsprincipen mer explicit än tidigare, och intresse riktas även mot samverkan mellan civila och militära myndigheter. Organisationen så som den kom att se ut 1951 kom i princip att bibehållas fram till 1986. Skyddsrummbyggnaden kom under 1950-talet i bakgrund till förmån för utrymnings- och undsättningsfrågor. Man tänkte sig att det civila försvaret (tillsammans med hemvärnet) i jämförelse med det militära, hade egenskapen att snabbt anpassa sig till ökat hot. Atomvapnet var det vapenmässigt dominerande hotet.

Kritiken mot 1944 års civilförsvarsorganisation

Den stora bredd i civilförsvarsverksamheten som följde från 1940-talet definierade 1953 års civilförsvarsutredning som bekymmersam. Det hade resulterat i att det alltmer saknades en överblickbarhet. Man menade att svagheter ”... vuxit fram ur en i stort sett improviserad frivillig luftskyddsverksamhet. En rationell uppbyggnad av civilförsvaret i statlig regi har försvårats därav, att de världspolitiska händelserna efter krigsutbrottet 1939 nödvändiggjort snabba åtgärder till stärkande av civilförsvaret, utan att detta föregåtts av en allsidig översyn av organisationens ändamålsenlighet”⁴⁸.

⁴⁷ SOU 1958:13.

⁴⁸ SOU 1958:13, s 35.

Det civila försvarets verksamhet och organisation saknade med andra ord fasta konturer och var i det stora hela byggt på ett provisorium. Organisationen var överdimensionerad och i vissa fall inte funktionsduglig. Det hade i detta sammanhang riktats kritik mot både hemskyddet och verksskyddet. Därtill var uppgifterna alltför allmänna, liksom de centrala anvisningar som resulterade i alltför stora lokala och regionala skillnader. Ett annat problem som uppmärksammades av utredningen var att polischefen i sin ledningsposition som civilförsvarschef ofta var tyngd av ordinarie polis- och åklagarverksamhet, varpå civilförvarsfrågor ofta kom på undantag. Den administrativa apparaten var ofta dåligt anpassad till vad som skulle administreras och till de mål som skulle nås med verksamheten.

En orsak till problemen var, menade utredningen, delvis bristen på kunnig personal, och därför föreslog man att länsstyrelsen skulle få en större roll i planering och administration. Om utredningen därmed menade att man också skulle kunna lösa ledningsmässiga problem är mer osäkert. Generellt fanns en avsaknad av ett ledningsmässigt perspektiv, synsättet var mer formellt organisatoriskt. Utredningens formulering om att åstadkomma ett civilförsvaret i statlig regi är intressant av åtminstone två skäl. För det första gick den delvis emot den etablerade synen på att organisationen skulle vara lokalt baserad, och för det andra stod den till en del i motsättning till utredningens egna ståndpunkt att "... den nuvarande organisationen trots sina svagheter har ett väsentligt värde. Den utgör en grund, på vilken ett modernt civilförsvaret kan utbyggas"⁴⁹.

⁴⁹ SOU 1958:13, s 39.

Resultatet av 1953 års utredning var försöket att göra det civila försvaret mer stringent. Omorganiseringen som följde på utredningen blev ganska omfattande. Hemskyddet avskaffades, vilket i förlängningen innebar att "... organisationsarbetet begränsades till att avse allmänt civilförsvaret och verksskydd. Enskilda människors medverkan i räddningsverksamheten förutsattes kunna ske utan att en organisation härför behöver uppbyggas i fredstid"⁵⁰. Införandet av regionala undsättningskårer innebar att länsstyrelsen fick en ökad betydelse, eftersom förfoganderätten över dessa kårer skulle tillfalla länsstyrelsen. På det lokala planet fastställde utredningen att civilförsvaret skulle organiseras i kårer, varvid det skulle finnas sex obligatoriska kårer i varje kommun. Slutligen förde utredningens arbete med sig en ny civilförsvarslag som kom att bli aktuell från 1960-talet.

Ansvarsprincipen var en konsekvens av omformuleringen av ansvaret som utgick ifrån en åtskillnad mellan skadeavhjälpande åtgärder, alltså aktiva och akuta räddningsinsatser (det som idag kan sägas ligga under Räddningsverkets ansvar) och förebyggande åtgärder. Med utredningens egna formulering så hade man "... med hänsyn till civilförsvarsuppgifternas allmänna inriktning och vad som var möjligt för organisationen att utföra kommit till den uppfattningen, att civilförsvarets skadeavhjälpande åtgärder skall avse sådan verksamhet, som vid och omedelbart efter skadegörelse, orsakad av fientligt anfall, fordrar enhetlig ledning. Denna målsättning innebär, att civilförsvaret endast i begränsad utsträckning skall ansvara för uppgifter, som icke ha omedelbart samband med skadegörelsen. I stället bör ansvarsfördelningen vara sådan, att de ordinarie samhällsorganen i princip har ansvaret för att samhällsfunktionerna allt efter omständigheterna åter kommer igång..."⁵¹.

⁵⁰ SOU 1958:13, s 97.

⁵¹ SOU 1958:13, s 94.

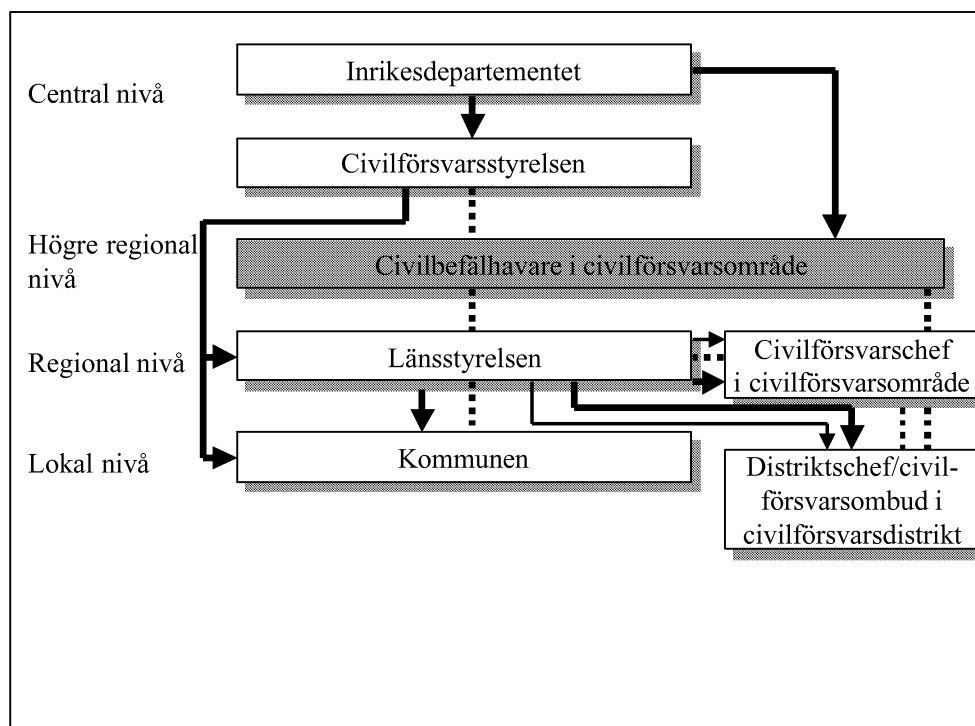
Det är osäkert om det bakom detta principiella ställningstagande från utredningens sida fanns en politisk bakgrund. Egentligen är det också tveksamt om ansvarsprincipen bara var en funktion av en inneboende svensk förvaltningskultur. Möjligen utgjorde denna faktor en strukturell bakgrund, men den omedelbart historiska orsaken till formulerandet av ansvarsprincipen tycks ha varit behovet att göra upp med en provisorisk organisation.

Civilbefälhavarinstitutionen bildas

Ett viktigt skäl till att inrätta civilbefälhavarinstitutionen var naturligtvis att underlätta civil-militär samverkan. Civil-militär samverkan förutsatte en civil motpart till militär myndighet. Men mer än så, ett samarbete eller en samverkan krävde egentligen en klar modell för styrning och samordning inom den civila delen av totalförsvaret, vilket i ganska stor utsträckning saknades. Den civila delen av totalförsvaret och det militära försvaret samordnades organisatoriskt genom inrättandet av civilområden och civilbefälhavare år 1951. Civilbefälhavarorganisationen tycks inte ha väckt någon nämnsvärd politisk diskussion. Inrättandet av civilbefälhavarorganisationen innebar att en ny ledningsnivå skapades, en högre regional nivå. Gemensamma försvarsspel mellan civilt och militärt försvar hade genomförts under 1950-talet, och var ett första mer genomtänkt samarbete mellan dessa båda delar av totalförsvaret.

Det var inte bara behovet av samverkan som låg till grund för förändringen, utan också önskan inom den civila delen av totalförsvaret att skapa en mer övergripande nivå som spände över flera län. Civilbefälhavarinstitutionen var således ett utslag av ett generellt samordningsbehov inom totalförsvaret, att med andra ord "... i krig ha tillgång till en civil regional myndighet inom större områden än länet med uppgift att åstadkomma samordning dels mellan olika länsstyrelser, dels mellan länsstyrelser och sådana civila myndigheter, vilkas verksamhetsom-

råde omspänner mer än ett län, dels mellan civila och militära myndigheter”⁵². I inledningsskedet var det oklart vilka befogenheter civilbefälhavarna skulle ha.



Figur 9. Civilförsvarets ledningsstruktur år 1951 (teckenförklaring se sida 18)

Funktionen klarnade under 1950-talet, och en större befogenhet var framförallt att ”Om stridshandling inletts mot svenskt territorium och om förbindelserna med högsta ledning inte kan upprätthållas, får CB – efter samråd med MB – genom beredskapslarm förordna om beredskapstillstånd eller skärpning av redan rådande beredskapstillstånd till högsta beredskapsgrad...”⁵³. Civilbefälhavarinstitutionen var en ”vilande” institution i den meningen att den inte hade några vidare befogenheter under fredstid, utan då fungerade mer som rådgivande, planerande och utbildande organ⁵⁴.

⁵² ÖCB (1988), s 63.

⁵³ SAMT (1978), s 10.

⁵⁴ SOU 1993:65.

Civildörsvarsöolonnnfrågan och undsättningskårer

Vid ett par tillfällen under 1940- och 1950-talen kom frågan upp om organiseringen av nationella (statliga) eller regionala civilförsvarskolonner. Ett sådant förslag nämndes i början av 1940-talet, och diskuterades i 1945 års civilförsvarsutredning⁵⁵. Utredningen uttryckte sitt gillande till upprättandet av nationella kolonner som skulle understödja det lokala civilförsvaret. Inspirationen hämtade man från utlandet där dessa i vissa fall existerade. Kolonnerna hade i dessa länder tillkommit som ett svar på en hög befolkningstäthet som innebar att det lokala försvaret i vissa lägen var i behov av regionalt eller nationellt stöd. Frågan om kolonner för Sveriges del var egentligen delikat, eftersom en dylik organisation gick emot en del av de principer som svenskt civilförsvar vilade på. Dessa principer uttryckte 1953 års civilförsvarsutredning genom att konstatera att kännetecknande för det svenska civilförsvaret är dess lokala bundenhet eller hemortsförankring, civilförsvarets civila prägel byggd på i fred redan existerande organ, samt civilförsvaret som en icke-väpnad organisation⁵⁶.

Men det fanns helt klart en dubbelbottnad inställning. Man menade att det låg nära till hands att vid utformningen av civilförsvarets organisation, utbildning, föreskrifter mm ta till förebild motsvarande militära förhållanden. Civilförsvarsutredningen från 1953 gick ytterligare ett steg, och hävdade att på grund av civilförsvarets lokala bundenhet, så fanns ett behov av regionala rörliga civilförsvarskolonner, som borde bestå av värnpliktiga.

Dessa regionala hjälpstyrkor eller rörliga luftskyddsstyrkor borde enligt utredningen ingå i krigsmakten. Dessa kolonner skulle bekämpa katastrofiskador, men också kunna beväpnas. Utredningen beaktade dock krigsmaktens synpunkt, som menade att organisationsformen var orealistisk. Krigsmakten hävdade att en dy-

⁵⁵ SOU 1947:10.

⁵⁶ SOU 1958:13.

lik organisation skulle ge en alltför oklar och riskabel ansvars- och befälssituation. Det viktiga var att frågan faktiskt diskuterades, och att utredningen i princip kunde tänka sig en dylik organisation. Man kritiserade för övrigt 1945 års civilförsvarsutredning för att inte vidare ha utrett det förslag som ursprungligen lades fram av 1941 års hemortsförsvarssakkunniga, och som hade mycket stora likheter med kolonnorganisationen. I övrigt var det kanske starkaste argumentet mot en beväpning av civilförsvaret den oklara folkrättsliga status som civilbefolkningen skulle få. Å andra sidan kan man hävda att de väpnade styrkornas skyldighet att bistå civilförsvaret och det civila försvaret samt det totala krigets karaktär redan i praktiken gjort civilbefolkningens status otydlig.

Civilförsvarskolonner fördes slutligen bort från dagordningen. Däremot fattade riksdagen 1959 beslut om att det lokala försvaret skulle kunna förstärkas inte bara med resurser från angränsande civilförsvarsområden, utan också genom regionala undsättningskårer bestående av värnpliktig personal. Undsättningskårer, erkände 1953 års utredning, var en kompromiss. Utredningen tänkte sig att undsättningskårerna skulle underställas krigsmakten. Detta ifrågasattes av krigsmakten och istället kom ledningen att tillfalla civila myndigheter, framförallt länsstyrelsen. Länsstyrelsen hade både under 1944 års civilförsvarslag och 1960 års civilförsvarslag relativt långtgående ansvar och befogenheter. Till en del hängde detta samman med att länsstyrelsen utgjorde regional civilförsvarsmyndighet. Men länsstyrelsen hade också i krig ansvar för en rad olika funktioner inom länet. Det gällde bl.a. hälso- och sjukvården, polisiär beredskap, trafik och försörjning. Civilförsvarshefarna var också underställda länsstyrelsen, dels genom att dessa tillsattes av länsstyrelsen, och dels genom att länsstyrelsen kunde fatta beslut som skulle gälla civilförsvarshefarna. Länsstyrelsen kom med

decentraliseringen mot slutet av 1970-talet och senare att få en mer begränsad roll inom det civila försvaret genom kommunens successivt ökade betydelse⁵⁷.

⁵⁷ Civilförsvarsstyrelsen (1976), Ek (1968), SOU 1958:13.

8 1960-talet - Organisatorisk uppsplittring och samordningsproblem

Redan i civilförsvarslagen definierades det civila försvarets uppgifter mycket brett såsom sådan verksamhet för rikets försvar som inte ingår i krigsmakten. De organisatoriska och lagmässiga förändringar som skedde under 1960-talet innebar en avgränsning av det civila försvaret som organisation och verksamhet. Kärnvapenhotet kvarstod under 1960-talet, och blev alltmer relevant för Sveriges del genom frågan om landet skulle skaffa egna kärnladdningar. Det framkom en stor tvehågsenhet om hur civilförsvaret skulle ställa sig till detta hot. Uppfattningen utvecklades att det civila försvaret inte behövde ta hänsyn till kärnvapenhotet på samma vis som under 1950-talet. Anledningen var att en angripare alltid med kärnvapen kunde nå sitt syfte oavsett civilförvarsåtgärder (med eller utan svenskt kärnvapen). I stället var uppfattningen att det civila försvaret skulle relateras till konventionella vapen med inslag av kemisk och biologisk krigsföring (Vietnamkriget spelade en viss roll i detta avseende). Man tänkte sig också ett ökat hot från terrorism. Därmed kom utrymningsfrågan att minska i aktualitet, och istället ersättas med skyddsrumbyggnad⁵⁸, vilket aktualiserades med skyddsrumsutredningen⁵⁹ i slutet av 60-talet.

Organisering och principiell förändring av det civila försvaret

Ambitionen att skapa ett mer avgränsat civilförsvaret, skapade också grunden för en mer splittrad organisering. Ett första steg till förändring var att skapa en ny civilförsvarslag. Grunden till denna hade redan lagts under 1950-talet, och 1960 års civilförsvarslag skiljde sig redan i inledningen från 1944 års lag.

⁵⁸ Strömbeck (1990).

⁵⁹ SOU 1972:50.

I första paragrafen hette det att "Civilförsvaret har till uppgift att /.../ utöva sådan verksamhet för rikets försvar, som avser att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket och som icke åvilar krigsmakten, så ock annan likartad verksamhet"⁶⁰. Även om definitionen är ganska bred, så var den begränsad till skadeavhjälpanande åtgärder, precis som framgick av 1953 års utredning. Förebyggande åtgärder, i form av inrättande av allmänna skyddsrum och kommunal beredskapsplanläggning ingick inte organisatoriskt i civilförsvaret. Uppgifter som inte hade direkt samband med omedelbar skadegörelse togs om hand av andra myndigheter enligt den s.k. ansvarsprincipen. Principen slogs lagmässigt fast. Civilförsvaret som organisation avgränsades således från den ordinarie samhällsverksamheten (eller samhällsviktiga funktioner), vilket i strikt mening innebar att denna typ av funktioner inte längre var civilförsvaret.

Kommunen fick för det första, liksom varje annan myndighet, ansvara för den ordinarie verksamheten under krig. I lagen om kommunal beredskap⁶¹ från 1964 åläggs kommunen ett huvudansvar under civilförvarsberedskap samt att under fred planera för krig. Därmed fick länsstyrelsen en mer begränsad samordningsuppgift. Ansvaret formulerades som en slags kommunal ansvarsprincip. I första paragrafen heter det att "Kommun är under civilförvarsberedskap skyldig att i hänseende, i vilka kommunen är verksam för kommunens egna medlemmar eller dem som eljest äro bosatta i kommunen, utöva verksamhet..."⁶², samt enligt paragraf åtta, "Uppgifterna som enligt denna lag ankommer på kommun under civilförvarsberedskap skall, därest uppgiften motsvarar eller i huvudsak motsvarar fredstida kommunal uppgift, fullgöras av det kommunala organ, på vilket uppgiften ankommer i fredstid"⁶³. För det andra kom kommunen att organisatoriskt avskiljas från civilförsvaret, vilket formuleras genom lagen om kommunal

⁶⁰ SFS 1960:74.

⁶¹ SFS 1964:63.

⁶² SFS 1964:63.

⁶³ SFS 1964:63.

beredskap under andra paragrafen, på följande vis. ”Det åligger kommun under civilförsvarsberedskap att bistå den som till följd av krigsskada eller utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden blivit i behov av särskilt bistånd, i den mån hans behov icke skola tillgodoses genom civilförsvarets omsorg eller enligt särskild lag eller författning genom annan än kommunen”⁶⁴.

Bristen på enhetlig strategisk grundsyn och gemensamma mål

1960-talet kännetecknas av en ökad medvetenhet kring ledningsfrågor. Det tydligaste tecknet på detta, åtminstone utredningsmässigt, var att perioden kom att domineras av försvarsledningsutredningens olika betänkanden⁶⁵.

Utredningen menade att det var av grundläggande betydelse att det inom totalförsvaret fanns en gemensam målsättning, och en enhetlig strategisk grundsyn. Man såg att en sådan grundsyn inte fanns, eller i varje fall var mycket bristfällig. Det var ju kanske inte helt förvånande, eftersom den organisatoriska och ledningsmässiga strukturen gjorde det osäkert om vem som skulle ha möjlighet att skapa en grundsyn, och också ha möjligheten att följa upp den. Utredningen kritiserade aldrig strukturen i sin grund, men pekade på förändringar som man menade borde övervägas. Man såg t.ex. att det var av vikt att ”... totalförsvarets högsta och centrala ledning ges en sådan organisation och sådana arbetsformer att goda möjligheter erhålles att utforma och efter hand vidareutveckla en strategisk grundsyn och en därpå grundad gemensam målsättning”⁶⁶. Förändringarna under 1960-talet gjordes framförallt på denna centrala nivå med förhoppningen om central initiativförmåga.

⁶⁴ SFS 1964:63

⁶⁵ SOU 1961:7, SOU 1961:66, SOU 1963:65.

⁶⁶ SOU 1961:66, s 38.

Det var inte längre självklart att det civila försvaret skulle anpassas organisatoriskt och ledningsmässigt till det militära försvaret, utan en ökad problematisering gavs när det gällde skillnader mellan civilt och militärt. Det civila försvaret var en relativt komplex företeelse, eftersom det civila försvaret innefattar avsevärda delar av samhällsapparaten. Ett stort antal civila verk och myndigheter samt vissa icke statliga organ hade väsentliga försvarsuppgifter. Krigsmaktens tre försvarsgrenar motsvaras således av ett betydligt större antal civila försvarsgrenar, resonerade försvarsledningsutredningen. Än mer komplext blev det om man skulle tala i termer av ledningsorgan.

I den militära organisationen var dessa klart definierade både i fred och krig, medan det för den civila sidan fanns större oklarheter mellan freds- och krigsorganisation. Ansvarsprincipen var emellertid tänkt att lösa detta, eller som försvarsledningsutredningen formulerade saken. ”... att ansvars- och organisationsförhållanden, icke blott i krig utan även i fred, måste bestämmas utifrån de uppgifter denna ledning kan komma att ställas inför i krig. Denna princip kan endast delvis tillämpas i fråga om totalförsvarets högsta ledning, eftersom denna ledning i fred har att styra hela vårt samhälle. Man måste därför beträffande flertalet verksamhetsområden gå den motsatta vägen: de ansvars- och organisationsförhållanden, som man måste ha i fred, bör om möjligt bibehållas även i krig”⁶⁷. Detta var helt enkelt ansvarsprincipen i dess kärna. Men bilden blev mer komplex om fokus lades på ledningsorganen. Ansvarsprincipen skulle då inte vara tillräcklig, och försvarsledningsutredningen medgav också att ”På vissa punkter är detta dock inte tillräckligt för att möjliggöra en effektiv ledningsorganisation; här måste särskilda organ inrättas, så långt som möjligt redan i fred”⁶⁸. Således skulle man genom grundsyn och gemensamma målsättningar tillsammans med vissa organisatoriska förändringar på framförallt central nivå skapa en mer

⁶⁷ SOU 1963:65, s 61.

⁶⁸ SOU 1963:65, s 61.

sammansatt, funktionsanpassad och sammanhållen organisation. Paradoxalt nog tycks själva den organisatoriska förändringen man åsyftade i utredningen, och som vidtogs under 1960-talet, vittna om just bristande grundsyn och försök att kombinera sinsemellan motsägelsefulla principer.

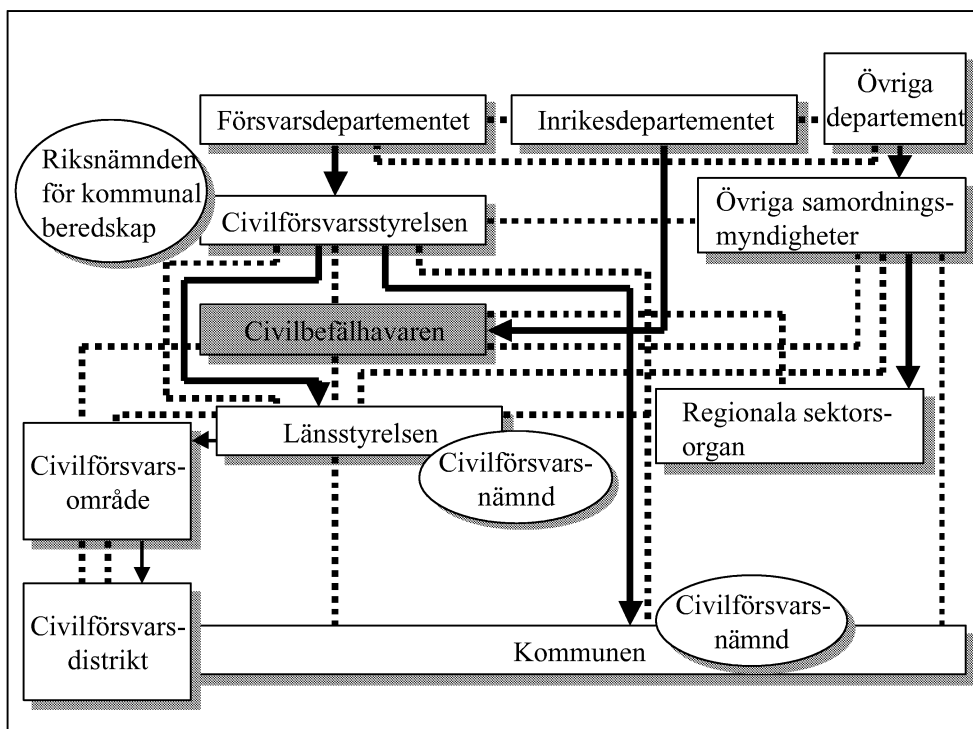
Ledning och samordning - 1960-talets organisering

Försvarsledningsutredningen uppmärksammade bl.a. att det egentligen inte fanns något organ för ledning och samordning av totalförsvarsfrågor på central nivå. Frågan om ett totalförsvarsdepartement hade diskuterats sedan 1930-talet och även i denna fråga splittrat socialdemokraterna (Karleby talade positivt om ett sådant departement⁶⁹). Utredningen ställde sig kritisk till ett dylikt organ och hävdade följande. ”Emellertid äga de olika grenarna av det totala försvaret även så nära samband med närmast motsvarande fredsmässiga verksamhet, att en utbrytning av ärendena från de departement, som nu handha dem, skulle medföra påtagliga olägenheter”⁷⁰. Det förefaller som om tanken på ett totalförsvarsdepartement stod i motsättning till ansvarsprincipen, och civilistprincipen som gjorde en åtskillnad mellan civilt och militärt försvar. Samtidigt menade utredningen att ”Rent teoretiskt kan det hävdas att de bästa garantierna för samordning skulle erhållas om ledning av alla totalförsvarsfunktioner sammanfördes till ett departement – ett totalförsvarsdepartement”⁷¹. Detta uttalande påvisade att man egentligen tänkte sig en lösning, som både praktiskt och i relation till de valda principerna för organisering inte var möjlig att genomföra.

⁶⁹ Gustavsson (1975).

⁷⁰ SOU 1961:66, s 63.

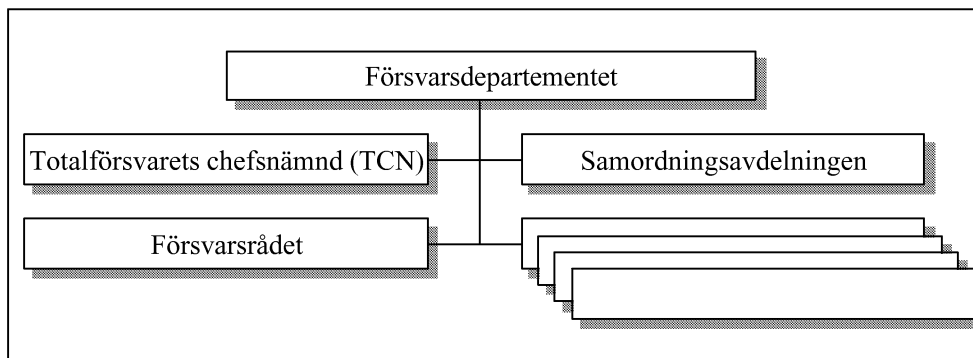
⁷¹ SOU 1961:66, s 63.



Figur 10. Civilförsvarets ledningsstruktur år 1967 (teckenförklaring se sida 18)

Ett steg betydligt närmare ett totalförsvarsdepartement tas när Försvarsdepartementet 1967 får det högsta ansvaret på central nivå för det civila försvaret. Övriga totalförsvarsmyndigheter sorterade under olika departement, och den kommunala beredskapen ingick inte organisatoriskt i civilförsvaret. Civilbefälhavarna kom inte heller att underställas Försvarsdepartementet, utan kvarstod under Inrikesdepartementets ansvar. Därmed kvarstod också en rad viktiga samordningsproblem, och försvarsledningsutredningen menade att samordningsansvaret skulle hänföras till Försvarsdepartementet. I detta syfte inrättades ett par specialiserade funktioner inom departementet. Nämligen Totalförsvarets chefsnämnd (TCN), Försvarsrådet samt Samordningsavdelningen⁷².

⁷² SOU 1961:66.



Figur 11. Förvarsdepartementets organisation från 1960-talets första hälft

Samordningsansvaret för totalförsvaret i fred skulle åligga Förvarsministern och en till ministern knuten Samordningsavdelning. Avdelningen hade till uppgift att handlägga ärenden rörande ledning, samordning och beredning av ärenden med totalförsvarskaraktär. Det fanns för övrigt diskussioner om denna avdelning möjligen skulle kunna ersätta förvarskommittén. Uppgifter som ansågs kräva samordning var budgetarbete, krigsplanläggning och lagstiftning. Därtill hade avdelningen att se till att "... med den strategiska grundsynen överensstämmande avvägning mellan totalförsvarets komponenter åstadkommas"⁷³. Det handlade helt enkelt om frågor rörande materialanskaffning, skyddsrumbyggnad, forskning och andra aspekter av den faktiska verksamheten. Totalförsvarets chefsnämnd skulle samordna de centrala myndigheternas verksamhet i frågor rörande totalförsvaret, och att övervaka utvecklingen inom landet och i omvärlden i frågor som rörde totalförsvaret. Förvarsrådet hade uppgifter att bedriva överläggningar i frågor som rörde totalförsvaret, och utgjorde i grunden ett tillfälle för regeringen och cheferna i för totalförsvaret viktiga myndigheter att mötas och ventilerade totalförsvarsfrågor.

⁷³ SOU 1961:66, s 65.

Det faktum att den kommunala beredskapen inte ingick i civilförvarsorganisationen, och kommunens allmänt sett mer självständiga roll inom civilförsvaret skapade ett ökat samordningsbehov på central nivå. Därför anknöts till Civilförvarsstyrelsen Riksnämnden för kommunal beredskap (RKB). RKB blev ett sammanhållande organ för kommunal beredskap, samordning och planläggning. Slutligen framkom i civilförvarslagen från 1960 ett krav att inom kommun inrätta en civilförvarsnämnd med ett övergripande ansvar och ledningsfunktion. Kommunens ökade självständighet och begränsade uppgift till skadeavhjälpande insatser innebar ett ökat intresse för den kommunala nivån. Ett uttryck för detta var tillsättningen av kommunalrättskommittén⁷⁴. Kommunen fick bl.a. en skyldighet att inrätta skyddsrum, samt att tillhandahålla ett antal tjänster, såsom ledningstjänst, räddningstjänst, brandtjänst, sjukvårdstjänst och skyddstjänst samt ordnings- och bevakningstjänst samt att bistå länsstyrelsen och Civilförvarsstyrelsen med uppgifter⁷⁵.

Förvarsledningsutredningen intresserade sig också för den regionala nivån, och menade att det även här fanns en rad samordningssvårigheter. Framförallt handlade det om oklarheter i relationen mellan länsstyrelse och övriga myndigheter, samt mellan övriga myndigheter och civilbefälhavare. Länsstyrelsen kom att definieras som högsta civilförvarsmyndighet på regional nivå, vilket innebar att ett ökat antal administrativa och planläggande funktioner tillföll länsstyrelsen. Men länsstyrelsen fick också på ett annat sätt en stärkt position. Genom 1962 års krigsinstruktion löstes en del av samordningsproblematiken genom att styrelsen fick en direktivrätt gentemot alla andra inom länet verksamma lokala och regional myndigheter, även om dessa i fredstid inte var underställda länsstyrelsen. På den högre regionala nivån förstärktes även civilbefälhavarinstitutionen i början av 1960-talet genom en möjlighet att framförallt personellt utvidga

⁷⁴ SOU 1962:7.

⁷⁵ Björnerstedt (1967), Björnerstedt (1966), SOU 1961:66, SOU 1962:7.

organisationen. Civilförsvaret kom med 1960-talets förändringar att delas in på tre vis. Geografisk områdesindelning, funktionsindelning på myndighetsnivå, samt tjänstegrensindelning på lokal nivå⁷⁶.

Kännetecknande för 1960-talet var decentraliseringen som framförallt innebar kommunernas ökade självständighet. Men det fanns också en trend mot centralisering med förändringar på central nivå. Denna centralisering var ett försök att bl.a. lösa problemet kring frånvaron av en gemensam strategisk grundsyn.

⁷⁶ SOU 1963:65.

9 1970-talet - Det civila försvaret som verksamhet och behovet av gemensam begreppsapparat och samordning

Den dominerande organisatoriska förändringen under 1970-talet var förmodligen att man skapade två räddningstjänster, en i fred och en i krig. Under 1970-talet började man i ökad utsträckning tala om en bredare hotbild än den väldefinierade krigssituationen, och framförallt handlade det då om olika former av katastrofer redan under fredstid. Samtidigt är synen på det civila försvaret ganska fyrkantig och inåtvänd, dvs. man fokuserar sig på den redan existerande strukturen och vilka förändrings- och förbättringsåtgärder som man kunde tänkas göra inom denna. Ett nytt budget- och planeringssystem presenteras. Systemet var en import från USA⁷⁷. Den första perspektivplanen formas. Intressekoncentrationen låg kvar på den centrala nivån, det var här man såg att de stora problemen fanns när det gällde organisation, ledning och samordning. Men framförallt mot 1970-talets slut formulerades också en klar ambition att ytterligare låta det civila försvaret få en kommunal förankring. Många idéer som presenterades under 1970-talets andra hälft kom att ligga till grund för förändringar under 1980-talet. I viss mån kan man kanske säga att det militära försvarets behov eller tänkande får större inflytande över det civila försvaret. Det nya budget- och planeringssystemet var från början avsett för det militära försvaret, men applicerades okritiskt på det civila försvaret. I skiftet mellan 1960-talet och 1970-talet rekryteras ett antal personer med militär bakgrund till Civilförsvarsstyrelsen, arbetet med organisation leddes t.ex. av före detta ÖB Bengt Gustavsson. Med 1970 års försvarsutredning framkom den första totalförsvarsutredningen.

⁷⁷ Vilket visar på svårigheten att kopiera tekniska eller organisatoriska lösningar från ett land till ett annat. En rad exempel från historien visar att när tekniska lösningar ges en nationell (regional) prägel eller anpassas till nationella (regionala) förhållanden, så tenderar systemen att nå större framgång. En viktig aspekt är då naturligtvis att försöka definiera vad som utgör den nationella (regionala) särprägel. Till stor del handlar det om att tekniska lösningar inte kan särskiljas från dess samhällsorganisatoriska förutsättningar. I denna mening utgör teknik och organisation en helhet. Gerschenkron (1979), Whitley (1992).

Skyddsrumsgbyggandet blev allt viktigare. Till en del berodde det på att atomvapnet räknats bort som det främsta vapenmässiga hotet, och att de konventionella vapnen sågs som ett mer realistiskt hot för Sveriges del. Men förmodligen ökade skyddsrumsförfrågan även i betydelse genom den ökade urbaniseringen som blev påtaglig under 1960-talet. En skyddsrumsutredning tillsattes 1972⁷⁸.

CK-gruppen (Civilförsvaret och kommunerna)⁷⁹ diskuterade i sin utredning ansvarsprincipen och menade att den hade åtminstone två fördelar. För det första kunde fredsmässiga resurser lätt användas. För det andra innebar principen att den tidsmässiga omställningen blev så liten som möjligt med ett litet avstånd mellan freds- och krigsorganisation. Men denna samstämmighet innebar också att flera olika aktörer skulle handha civilförsvarsfrågor. Systemet krävde därför god samordning, vilket förutsatte en enhetlig begreppsapparat kring civilförsvarsverksamhet resonerade gruppen. Större krav på gemensamma utgångspunkter ställdes alltså på det civila försvaret just därför att det saknade det militära försvarets fastare organisatoriska struktur. CK-gruppen kunde dra slutsatsen att det förelåg stora brister när det gällde en gemensam begreppsapparat.

Något som slår igenom under 1980-talet, men som formuleras som princip under slutet av 1970-talet är synen på civilförsvaret som en verksamhet eller en funktion snarare än en organisation. Så säger CK-gruppen att "I målsättningen för totalförsvaret används begreppet civilförsvaret som ett samlingsbegrepp för alla de civilförsvarsåtgärder som myndigheter, organisationer, företag och enskilda kan behöva vidta /---/ Civilförsvarsbegreppet bör emellertid inte vara beroende av vilka myndigheter – statliga eller kommunala – eller företag som utför civil-

⁷⁸ Ds Fö 1977:5, SOU 1972:4, Totalförsvarets upplysningsnämnd (1977).

⁷⁹ Ds Fö 1980:4.

försvarsuppgifterna. Vi föreslår därför att begreppet civilförsvar i fortsättningen uteslutande används då totalförsvarsfunktionen civilförsvar avses”⁸⁰.

Frågan om kostnadseffektivitet för hela totalförsvaret uppmärksammas under 1970-talet i högre grad än tidigare, och intresset kulminerar med FPE-systemet. I någon mening handlade systemet om att åstadkomma en bättre styrning av verksamheten, och framförallt en ökad politisk styrning över det militära försvaret. Det överskuggande målet tycks emellertid har varit att nå en snäv kostnadseffektivitet vilket förmodligen bidrog till FPE-systemets misslyckande. Totalförsvarsutredningen från 1974 hävdade således ”... att det bör eftersträvas att öka samordningen mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället. Inom många områden bedömer utredningen att integration eller samordning mellan bl.a. militära och civila funktioner kan utvecklas ytterligare. Härigenom kan en förbättrad eller bibehållen effekt erhållas till oförändrade eller lägre kostnader för samhället”⁸¹. Totalförsvarsutredning från 1974 kom följaktligen att jobba mycket utifrån olika kostnadsnivåer i diskussionen om olika totalförsvarslösningar. Man talade t.ex. om högre och lägre alternativ som helt enkelt avspeglade högre respektive lägre kostnader. Planeringen i det högre alternativet innebar för civilförsvaret bland annat att organisation 80 tillämpades, förbättringar av utbildning och materialanskaffning⁸².

⁸⁰ Ds Fö 1980:4, s 45-46. Utredningen konstaterade för övrigt att civilförsvarslagen från 1960 definierade begreppet civilförsvar både som verksamhet och organisation. Därtill kom att Nomen Cf (Nomenklatur och förkortningar inom civilförsvaret) som fastställdes av civilförsvarsstyrelsen i slutet av 1960-talet definierade begreppet civilförsvar som organisation. Ds Fö1980:4.

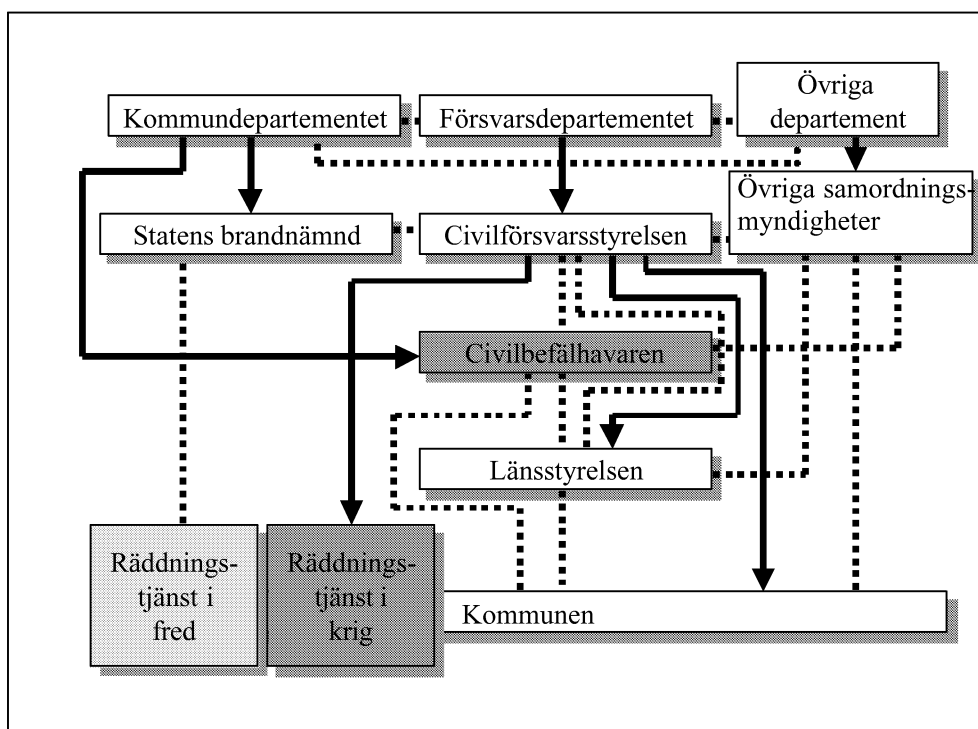
⁸¹ SOU 1977:1, s 25.

⁸² SOU 1976:5, SOU 1977:1.

Allmänt civilförsvar blir räddningstjänst i krig

Under 1970-talet omvandlades det som tidigare kallades för det allmänna civilförsvaret till räddningstjänst i krig och blev härmed en del av den allmänna räddningstjänsten. Den allmänna räddningstjänsten bestod också av räddningstjänst i fred. Allmän räddningstjänst i sin helhet var en kommunal organisation. Men bilden komplicerades av att räddningstjänsten i fred var en del av det kommunala brandförsvaret och reglerad av brandlagen med Statens brandnämnd som central tillsynsmyndighet, medan räddningstjänst i krig förvisso utnyttjade de fredstida resurserna, men var en organisatorisk del av civilförsvaret med möjligheter till regionalt understöd. Denna del av den allmänna räddningstjänsten hade som central myndighet Civilförsvarsstyrelsen. Kommundepartementet var ansvarigt för den fredstida verksamheten, medan räddningstjänsten i krig stod under Förvarsdepartementet.

Uppdelningen var konsistent i den meningen att civilförsvaret var verksamhet vid krig eller vid krigsfara. Från detta komplex ska avskiljas det som kallades särskild räddningstjänst som var någonting helt annat. Det var en statlig angelägenhet som innehöll akutsjukvård, vägbundna sjuktransporter, ambulans- och räddningsflygtjänst, fjällräddning, sjöräddning samt åtgärder vid atomolycka. Ett flertal utredningar i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet menade att den organisatoriska uppsplittringen av den allmänna räddningstjänsten var ett problem. En lösning på detta kom dels under 1980-talet genom tillkomsten av Statens räddningsverk (SRV) och dels under 1990-talet genom upplösningen av den statliga civilförsvarsorganisationen.



Figur 12. Civilförsvarets ledningsstruktur under 1970-talet (teckenförklaring se sida 18)

Det fanns ett par alternativ som diskuterades innan denna ordningen framkom som en realitet. I grunden handlade diskussionen om förhållandet mellan lokalt och regionalt civilförsvaret (en diskussion som också både tidigare och senare fördes i termer av civilförsvarskolonner och undsättningskårer). Ett alternativ var att skapa en stark lokal räddningstjänst i krig, med en liten regional reserv. Ett annat alternativ innebar minimistyrkor på lokal nivå, med ett starkt regionalt civilförsvaret med rörliga enheter och med hög grad av självförsörjning. Fördelen med det första förslaget var möjligheten att använda resurser som redan fanns i fred. Problemet var naturligtvis samordningen till lokala eller regionala katastrofområden. För det andra förslaget gällde som fördelar att det avlastade kommunens resurser men också att anpassningsförmågan skulle vara god, liksom tillgången på tyngre materiell. Det krävde dock att nya resurser byggdes upp, vilket ansågs bli för dyrt. Möjligen kan man säga att den organisation som

tillkom under 1970-talet var en kombination av de båda förslagen. Nämligen ett starkt lokalt förankrat civilförsvaret med en central myndighet bakom sig. Ett avgörande problem med denna ordning, påpekade CK-gruppen, var att det tenderade att finnas en resursbrist, framförallt när det gällde tyngre utrustning. Kommunen kunde i fred alltid använda sig av entreprenörer, vilket kunde bli mer komplicerat under katastrof eller i krig⁸³.

Ansvarssituation och funktionsproblematik

Liknande problem som fanns med räddningstjänsten blev också uppenbara inom sjukvårdsområdet. Med andra ord fanns en sjukvårdsverksamhet som organisatoriskt och lagstiftningsmässigt var en del av civilförsvaret, men den betydande sjukvården i fred var i krig reglerat på annat vis och alltså inte en del av civilförsvaret. Hälso- och sjukvården samt socialvården låg under Socialdepartementet med Socialstyrelsen som ansvarig myndighet. På regional och lokal nivå ansvarade landstinget respektive kommunen. Försvarets sjukvård var en ytterligare instans som var underställd Forsvarsdepartementet. Hälso- och sjukvården skulle i krig således bedrivas inom tre olika organisationer; den civila sjuk- och hälsovården, civilförsvaret samt det militära försvaret. Flera utredningar menade att denna situation var oacceptabel. CK-gruppen och 1974 års försvarsutredning föreslog en ökad ansvarsprincip som åtminstone en delösning på problemet. Det vill säga att man förordade att huvudmännen i fred tog ett större ansvar i krig för sin verksamhet⁸⁴. En bristande integration fanns också när det gällde den kommunala beredskapen som var en fråga för Kommundepartementet och som samordnades av Riksnämnden för kommunal beredskap. Denna verksamhet var därför bara delvis integrerad i civilförsvarsorganisationen. Under 1980- och 1990-talet kom kommunen att få ett ökat ansvar varpå slutligen också den statliga ci-

⁸³Ds Fö 1981:14, Ds Fö 1981:1 Ds Fö 1980:4, , SOU 1977:1.

⁸⁴ Ds Fö 1980:4, SOU 1977:1.

vilförsvarsorganisationen upphörde. Möjligen var dessa decentraliseringsambitioner ett försök att lösa de organisatoriska labyrintherna.

När det gällde civilförsvarets organisation fann man under 1970-talet både organisatoriska och funktionsmässiga oklarheter. En del har redan nämnts. Med 1974 års försvarsutredning kom ytterligare en historiskt viktig fråga upp. Nämligen om ordnings- och bevakningsuppgifter skulle ingå i civilförsvaret eller helt uppgå i polisväsendet. Uppgiften eller funktionen innebar i sig att civilförsvarets icke-väpnade karaktär i praktiken framstod som oklar. Utredningen ville att funktionen skulle utgå, vilket emellertid dröjde ytterligare. Sjukvårdens komplicerade organisation under krig aktualiserade frågan om samordning av civila och militära resurser. Framförallt såg många ett stort behov av en sådan samordning när det gällde sjukvårdstransporter, vars kapacitet man ifrågasatte. Det gällde då inte minst landets helikopterkapacitet som man såg som bekymmersamt liten⁸⁵.

Behovet av samordning i allmänhet uppstod genom en liten integrerad organisation. CK-gruppen menade att som huvudprincip så ska samordning i så stor utsträckning som möjligt bestämmas av totalförsvarets eller totalförsvarsverksamhetens behov och mål, och inte av den enskilda myndighetens. Det kunde lätt bli en anpassning till myndighetens behov med ansvarsprincipen som ledstjärna, eftersom utgångspunkten var en i fred redan given organisation. Samordningsproblematiken hade också en lagmässig aspekt. CK-gruppen menade att en översyn av framförallt civilförsvarslagen, lagen om kommunal beredskap och brandlagen var aktuell. Ett problem som uppstod genom att lagstiftningen inte var samordnad, var att viss personal inte kunde användas för fredsmässiga situationer med hänvisning till civilförsvarsplikten.

⁸⁵ SOU 1977:1.

En i fred uppkommen situation som skapade ökat behov av personal kunde inte lagmässigt tillgodoses.

Under 1970-talet framhöll man återigen ansvarsprincipen som lösning på problemen (även om den förmodligen också skapade dessa problem). Det var nämligen önskvärt att i fred upparbetade kontakt- och samverkansvägar på så vis bibehölls, och borde inte brytas av att nya myndigheter eller ledningsorgan skapades. Detta konstaterande kan kanske sägas vara relevant just därför att det civila försvaret i huvudsak bara sågs ha en funktion i krig. Det civila försvaret var sammanfattningsvis uppsplittrat mellan olika funktioner, geografiska nivåer, och mellan freds- och krigs funktioner, samt freds- och krigs organisation⁸⁶.

Under 1970-talets slut fanns ambitioner att ålägga kommunen allt fler uppgifter och ökat ansvar när det gällde civilförsvarsfrågor. Bakgrunden var, som CK-gruppen uttryckte det, en i allmänhet föråldrad civilförsvarsorganisation som i grunden härstammade från 1950-talet. Med den offentliga sektorns kraftiga expansion under 1970-talet, hade kommunens resurser och åtaganden i fred ökat, och det var därför också naturligt att kommunens roll inom det civila försvaret omprövades. Vad som idémässigt förslogs var helt enkelt att göra kommunen till lokal civilförsvarsmyndighet. Länsstyrelsen skulle därmed få en mer renodlad planläggande och samordande roll. Förändringen genomfördes under 1980-talet. Kommunen kom under 1970-talet att omvandlas till civilförsvarsdistrikt. Därmed skulle kommunernas position stärkas till civilförsvarscheferna (inom civilförsvarsområde) som var tillsatta av länsstyrelsen.

⁸⁶ Ds Fö 1980:4, SOU 1977:1.

Befäl	Geografisk indelning	Geografiskt befälsområde	Befälsområdesindelning
Civilförvarschef (ofta polischef)		Civilförvarsområde	Flera kommuner
Civilförvarsdistriktschef (polischef eller brandbefäl)		Civilförvarsdistrikt	Kommun

Figur 13. Geografisk ledningsnivå/befälsområde från 1970-talet

Någon lokal civilförvarsmyndighet hade aldrig funnits, och målet att skapa en sådan genom kommunens ökade ansvar var ett sätt att därmed också återintegrera kommunen till civilförvarsorganisationen (kommunen hade ju urskilts från densamma under 1960-talet). Men det är fortfarande oklart om kommunen verkligen blev en integrerad del av civilförvarsorganisationen. Kommunen styrdes fortfarande av lagen om kommunal beredskap.

Åtminstone i jämförelse med 1960-talet kom kommunen att formellt sett styras mindre av staten (förvisso var fortfarande, och som varit kännetecknande för hela efterkrigsperioden, utbildning och övning av krigsorganisationen en uppgift för staten och länsstyrelsen)⁸⁷.

⁸⁷ Ds Fö 1980:4.

FPE-systemet och oklarheterna inom det civila försvaret

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) började tillämpas under tidigt 70-tal och kom att gälla både det militära och civila försvaret⁸⁸. Systemets införande bottnade i en mer generell problematik kring ledning av offentlig verksamhet. Huvudmotivet var att s.a.s. att strama upp verksamheten, vilket innebar åtminstone två saker. För det första att skapa en kostnadseffektivitet i verksamheten. För det andra, att ge större möjligheter till inflytande från statsmaktens sida att ange inriktning och förutsättningar för myndigheters verksamhet och planering. Det var helt enkelt svårt att se var pengarna gick, och vad saker och ting kostade. För totalförsvarets del var problemet också kravet på både långsiktighet, överblickbarhet och flexibilitet. Redan 1965 års försvarsutredning hade påpekat att planeringen var alldeles för stel, och att det skapats tekniska och strukturella bindningar, som försvårade anpassning till både nya hot och förändrade ekonomiska ramar. En allmän samhällsförändring gjorde också att krav ställdes på ökat deltagande. Således fanns också ambitioner med systemet att åstadkomma en decentralisering av beslutsprocesser. Det var också ett sätt att minska skillnaderna mellan försvarets freds- och krigsorganisation, eftersom kriget ställde ökade krav på självständighet och ansvarsfördelning.

Det fanns olika metoder för ledning som man laborerade med. Ett sätt var att ange vad som skulle användas i verksamheten, ett annat var verksamheten skulle ske. Det kunde också handla om hur verksamheten skulle bedrivas. Man bestämde sig för att åstadkomma styrning genom att basera beslut på frågan varför man skulle bedriva en viss verksamhet, vad man skulle få ut av den. Men, märk väl, utgångspunkten var hela tiden en given budgetrestriktion. Systemet skulle

⁸⁸ Försöksverksamhet med det nya systemet kom i gång redan i mitten av 1960-talet. Skoglund (1992c).

alltså ge en bra bild över vilken verksamhet man fick med en viss mängd satsade pengar⁸⁹.

Problemen, som kanske blev än mer uppenbara för det civila försvarets del, var att systemet byggde på vissa förutsättningar som borde vara klargjorda från början. För det första skulle någon definiera målen för verksamheten. Nu kom utgångspunkten snarare att bli en given budget (och därmed ett minskat utrymme för en diskussion om vilket civilförvarssystem som man ville ha). Målsättningarna och systemet i sin helhet uppfattades av många som styrt från central håll, vilket minskade förankringen på övriga nivåer. Dessutom spelade informella beslutsgångar och kontakter större roll än vad systemet förutsåg och krävde. FPE-systemets betoning på analys, utförande, utvärdering och planering ställde, märk väl, höga krav på organisatorisk klarhet, vilket framförallt i jämförelse med det militära försvaret inte fanns inom det civila försvaret⁹⁰.

⁸⁹ Ds Fö 1977:5.

⁹⁰ Ehrling, Sjöberg (1974), SOU 1991:82.

10 1980-talet - Ökat kommunalt ansvar och omvandlingar på central nivå

Uppfattningen om en mer differentierad hotbild med behov av insatser i fred växte ytterligare under 1980-talet. Perioden innebar organisatoriska förändringar som i stor utsträckning var en logisk konsekvens av de tankegångar som förts fram under andra hälften av 1970-talet. Ansvarsprincipen får ett slutgiltigt genomslag. Det var mycket en konsekvens av slutsatserna från 1978 års försvarskommitté, som hävdade "... att begreppet civilförsvar skall beteckna en verksamhet och inte en organisation. I begreppet sammanfattas all civilförsvarsverksamhet, oberoende av vem som utför den"⁹¹. Idéerna som presenterades här låg till grund för 1982 års försvarsbeslut. 1980-talet var förändringsmässigt ganska klart uppdelat i två perioder. Början av perioden innebar att intresset riktades mot den kommunala nivån, och resultatet var att kommunen gjordes till högsta lokala civilförsvarsmyndighet. Andra hälften av perioden innebar framförallt förändringar på central nivå genom inrättandet av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Statens räddningsverk (SRV).

Kommunen som högsta lokala civilförsvarsmyndighet

Civilförsvarsstyrelsen menade att det fanns utrymme att utöka det kommunala ansvaret. En decentralisering skulle innebära en bättre förmåga hos civilförsvaret att anpassa sig till snabba överraskande anfall. Genom 1982 års försvarsbeslut kom kommunen att få ett ledningsansvar för civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och ett planeringsansvar i fred. Detta var ett avgörande steg jämfört med de tidigare förändringar som gjort att kommunen fått ökat ansvar. Skillnaden låg däri att "Till följd av beslutet kommer ansvaret för den allmänna räddningstjänsten, civilförsvaret och den kommunala beredskapsplaneringen att

⁹¹ Ds Fö 1981:1, s 174.

sammanfalla på den lokala nivån”⁹². Kommunen kom alltså att i stor utsträckning ingå i civilförsvarsorganisationen. Genom återinförandet av hemskyddet skapades ett specifikt organ för civilförsvarsverksamhet på lokal nivå. Hemskyddets principiella uppgift var att fungera som förbindelselänk mellan myndigheter och civilbefolkning på lokal nivå. Det innebar att varje kommun delades in i hemskyddsområden som i sin tur bestod av ett antal delområden. Hemskyddet var underställd kommunens civilförsvarschef. Hemskyddet skulle både fungera som en resurs för att informera medborgarna om skyddsrum, försörjning av vatten och dylika frågor, men också hålla kommunledningen informerad om lägesändringar. Med riksdagsbeslut 1985 beslöts att kommunen fullt ut, från 1986 skulle utgöra högsta totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Detta var i linje med 1984 års försvarskommitté och 1982 års försvarsbeslut⁹³.

Funktionell och organisatorisk uppdelning – bildandet av ÖCB och SRV

Upptakten till de organisatoriska förändringarna på central nivå gick tillbaka till 1970-talet. Det handlade om uppsplittringen av räddningstjänsten, men också det civila försvarets samordningsproblem. Samordningen på central nivå var särskilt bekymmersam, och det fanns egentligen ingen central myndighet som i realiteten kunde överblicka de civila delarna av totalförsvaret. Regeringen gav i uppdrag åt Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), att gå igenom ansvars- och ledningsförhållandena och lägga fram ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur⁹⁴. I utredningen gavs en viss problematisering av ledningsstrukturen, och ett förslag lades fram om att inrätta vad utredningen kallade för Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF). Myndighetens namn kom att bli Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), men innehållet i utredningen kom i allt väsentligt att antas. Parallellt med denna utredning pågick arbete med att ta fram en centralt

⁹² Ds Fö 1984:2, s 18.

⁹³ Ds Fö 1984:2.

⁹⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3). Förslag om ÖCB och dess uppgifter gavs också i Prop. 1984/85:160.

ansvarig myndighet för befolkningsskydd och räddningstjänst i fred och krig. Diskussioner i denna fråga hade under 1970-talets förts av CK-gruppen, men frågan utreddes nu på allvar av räddningstjänstkommittén⁹⁵ och CESAM-kommittén⁹⁶.

Förslaget till organisatorisk förändring på central nivå var inte bara ett utslag av en aktiv ambition att skapa något annat, utan en reaktion mot en rådande ordning som inte fungerade tillfredsställande. Uppsplittningen i både synsätt och ansvar var besvärande, och ledningskapaciteten framstod därmed också som bristfällig hos de centrala organen. ”Samordning inom det civila försvaret framförallt på central nivå fungerar inte tillfredsställande /---/ Samordningsuppgifterna är splittrade och ingen central myndighet överblickar idag hela det civila försvaret. Den bristande samordningen på central nivå medför också svårigheter på de regionala nivåerna i form av motstridiga uppgifter och utebliven prioritering”⁹⁷. Statens brandnämnd var ett organ som fick utstå mycket kritik för just den svaga ledningen. I grunden handlade omorganiseringen också om att på central nivå bemöta kommunens ökade integrerade ställning inom det civila försvaret, på så vis att en integrerad och konsistent organisation på central nivå skapades.

Utgångspunkten för FRI:s förslag var att ÖCB skulle passa in i den redan existerande ledningsstrukturen. Ett förslag från CESAM-kommittén, som dock förkastades, var att skapa ett organ för befolkningsskydd, räddningstjänst och civil ledning. FRI:s något modifierade förslag innebar att ÖCB skulle skapas genom en sammanslagning av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar och RKB, samt vissa planeringsfunktioner inom Civilförsvarsstyrelsen.

⁹⁵ SOU 1983:77.

⁹⁶ Ds Fö 1984:2.

⁹⁷ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3), s 35.

Fördelen med uppdelningen mellan ÖCB och SRV, var att endast en myndighet skulle vara koncentrerad på lednings- och samordningsuppgifter, och på så vis skulle opartiskheten inte ifrågasättas. Ett ifrågasättande kunde nämligen ske om en och samma myndighet både skulle ha ansvar för funktioner och dessutom göra avvägningar mellan dessa. ÖCB skulle i huvudsak ha funktioner under fred, och det handlade då om ledning och samordning av långsiktsplanering inom de civila delarna av totalförsvaret, ansvar för övrig varuförsörjning och kyrklig beredskap, samordning av genomförandet av civila beredskapsförberedelser, samt ett funktionsansvar gällande civil ledning och samordning.

Den ledningsmässiga ambitionen med ÖCB skulle inte ändra på den existerande ledningsstrukturen. Strukturen bestod, menade utredningen, av samhällsfunktioner och ledningsnivåer. Därtill kom ett antal ledningsprinciper som skulle reglera samspelet mellan funktioner och nivåer. Funktionsansvariga myndigheter hade inga befogenheter utanför sin funktion. Detta gällde även kommunstyrelsen som inte gavs några generella befogenheter gentemot statlig och landstingskommunal verksamhet. Däremot hade länsstyrelsen från 1960-talet fått vissa sådana befogenheter. Samordningen av funktioner och nivåer ankom på ett fåtal myndigheter, delvis (under fred) på ÖCB, delvis på civilbefälhavaren (under höjd beredskap) och delvis på länsstyrelsen.

De oklarheter som fanns berodde till ganska stor del på "... att det saknades en genomtänkt ledningsfilosofi, dvs. genomarbetade, allmänt kända och konsekvent tillämpade principer för fördelning av ansvar och befogenheter. Vidare saknas en huvudman på central myndighetsnivå för det civila försvaret"⁹⁸.

⁹⁸ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3), s 36.

Utredningen menade, som så många gånger förr noterats, att ansvarsprincipen ofta bortprioriterades av myndigheter till förmån för den ordinarie verksamheten. Detta kan kanske delvis ses som ett utslag av bristande ledning, men också som en indikation på en bristande struktur i vilken ledningen skulle verka. Just denna sistnämnda aspekt förefaller man inte ha tagit hänsyn till. De ledningsprinciper som man förordade skulle underlätta ett friktionsfritt samarbete som skulle underlätta snabba beslut med snabbt verkställande, vilket förutsatte decentralisering med lokal kompetens, överblick och ledningsförmåga.

Beslut fattades 1985 om att inrätta Statens räddningsverk (SRV). Räddningsverket kom att bli central myndighet för befolkningsskyddet och räddningstjänsten i fred och krig. Verket kom att ersätta Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd. Verket fick ett funktionsansvar för civilförsvaret, vilket innebar ett ansvar för den centrala ledningen för civilförsvarets verksamheter samt att övervaka krigsplanläggning och beredskapsåtgärder. Verket skulle således bland annat planera och genomföra utbildning och övning för kommunernas brandförsvaret och civilförsvaret. Inrättandet av räddningsverket innebar inte att funktionsansvariga myndigheter framtogs sitt ansvar. Kommunen hade fortfarande sitt ansvar, liksom de myndigheter som var involverade i det som tidigare var särskild räddningstjänst. Således hade t.ex. sjöfartsverket ansvar för sjöräddning. Där emot förutsåg räddningstjänstkommittén att länsstyrelsens roll skulle minska något⁹⁹.

Ett mål för inrättandet av SRV var att freds räddningstjänsten funktionsmässigt ingick i civilförsvaret enligt definitionen av civilförsvaret som gjordes av Genèvekonventionen 1949. Genom att skapa en organisatorisk helhet där civilförsvaret såväl som freds räddningstjänsten ingick så markerade man och gjorde det prak-

⁹⁹ SOU 1983:77.

tiskt möjligt att använda samhällets räddningsstyrkor mot olyckor och nödlägen oavsett om de uppkommit i fred eller i krig.

Trots intentionen om integrering mellan freds räddningstjänsten och civilförsvaret, så kom en organisatorisk uppdelning att ske med ÖCB:s och SRV:s tillkomst. Problemet uppmärksammades under 1990-talet när den nya organisationen verkat en tid. Skoglund konstaterar att förhållandet mellan SRV och ÖCB var ojämnt, i den meningen att SRV förmodligen hade starkare ledartraditioner genom dess bas i Civilförvarsstyrelsen. Detta menade Skoglund var också en konsekvens av "... att SRV också är mer specialiserat och kanske också mer förankrat än ÖCB på den lokala nivån samtidigt som områdets reglering och befogenhetsstruktur är mer konkret och fredsbaserat än ÖCB:s"¹⁰⁰. Den organisatoriska uppdelningen blev senare med lagen om civilt försvar förstärkt. Räddningstjänst och befolkningsskydd gjordes då till en organisatoriskt sett kommunal angelägenhet.

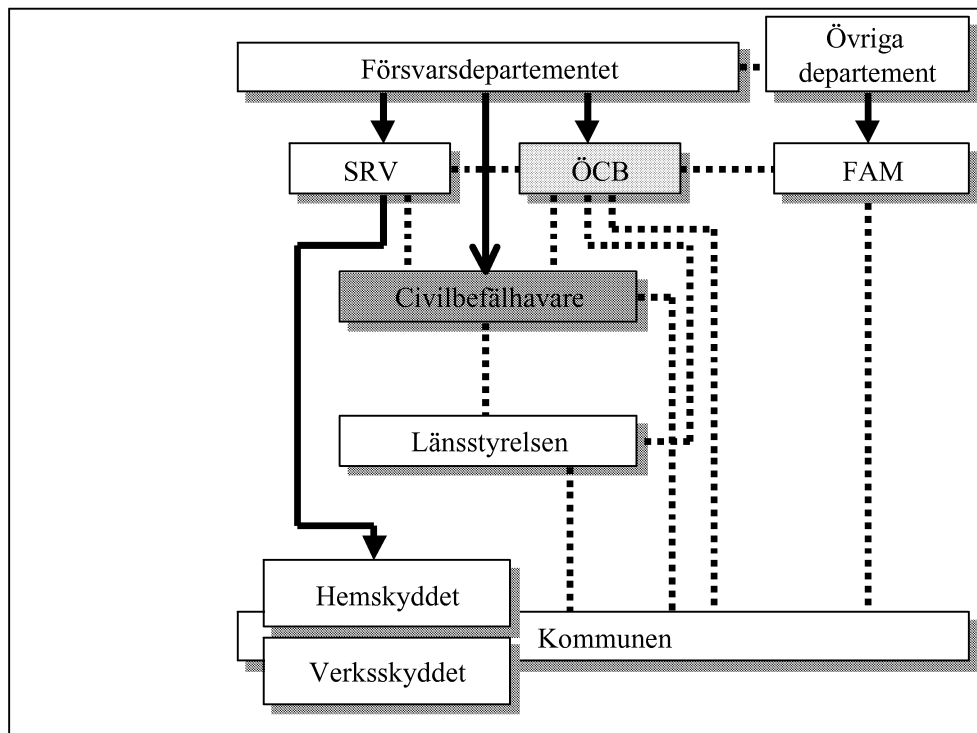
ÖCB och SRV kom att dela på en del funktioner som tidigare funnits inom Civilförvarsstyrelsen. Därför innebar uppdelningen mellan de båda myndigheterna en kompetensmässig delning. Civilförvarsstyrelsen hade ansvaret för den centrala ledningen av civilförsvaret. En funktion som ÖCB inte kom att få. I stället kom SRV att bli ansvarig för funktionen civilförsvaret¹⁰¹. En annan aspekt var möjligheten att agera i fred respektive krig.

¹⁰⁰ Skoglund (1992), s 105.

¹⁰¹ SFS 1986:424, SFS 1986:294.

Under elfte paragrafen i instruktionen för ÖCB hette det att ”Överstyrelsen för civil beredskap skall i fred leda och samordna beredskapsförberedelserna”¹⁰².

Denna begränsning till fredsmässiga förhållanden fanns inte formulerad i instruktionerna för Civilförsvarsstyrelsen¹⁰³.



Figur 14. Civilförsvarets ledningsstruktur år 1986 (teckenförklaring se sida 18)

Det civila försvaret från lokal till central nivå

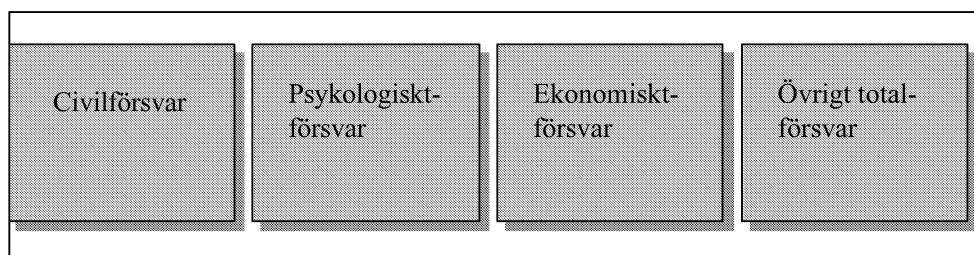
Under 1985 fattades av riksdagen beslut som innebar en formalisering och ytterligare stadfästande av ansvarsprincipen. Beslutet innebar att den civila delen

¹⁰² SFS 1986:423. Som organisation skulle ÖCB inte övergå till höjd beredskap. Detta gällde dock inte vissa funktioner, såsom t.ex. ansvaret för övrig varuförsörjning. Intentionen var att ansvaret för ledning och samordning så långt som möjligt skulle vara en fråga för civilbefälhavare och länsstyrelse. De frågor som inte kunde tas om hand av dessa myndigheter under höjd beredskap skulle direkt behandlas av regeringen och inte av någon mellanliggande myndighet. Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), s 54-56.

¹⁰³ SFS 1948:735.

av totalförsvaret delades in i ett tjugotal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet på central nivå.

Den gamla ordningen med en uppdelning i civilförsvaret, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvaret avskaffades. Oklarheten kring om man skulle räkna kommunal beredskap till civilförsvaret försvann åtminstone formellt¹⁰⁴



Figur 15. Funktionsindelning av civila delen av totalförsvaret fram till 1986

Under 1980-talet kan man säga att det fanns två olika utvecklingslinjer. Den ena trenden innebar att kommunen i högre grad kom att ta en aktiv del i civilförsvaret. Den andra utvecklingslinjen innefattade en organisatorisk och ledningsmässig uppdelning av det civila försvaret på central nivå. Man kan kanske säga att dessa båda linjer sammanföll i ambitionen såsom den uttalades i 1982 års försvarsbeslut och i 1984 års försvarskommitté, att decentralisera ansvaret, att öka civilförsvarets medborgerliga förankring, och samtidigt förbättra samordningen. En ökad decentralisering förutsatte ökad samordning. Samtidigt kom ansvaret för planering och identifiering av olika problem och sårbarhetsfrågor att betraktas som ett ansvar för de enskilda funktionerna.

¹⁰⁴ SFS 1986:294.

Med 1984 års försvarskommitté¹⁰⁵ uppmärksammades också civilbefälhavarnas roll (den högre regionala nivån). Man menade att detta organ borde förstärkas, inte minst personellt. Civilbefälhavarnas roll hade under hela 1980-talet förstärkts bland annat genom ökat deltagande i central beredskapsplanering. Försvarskommittén från 1978 menade att detta var ett utslag av ökat beroende mellan civila och militära resurser¹⁰⁶. Samtidigt var det också klart uttalat som mål att "... totalförsvarets civila delar samverkar och understödjer varandra och det militära försvaret, allt i syfte att nå största möjliga försvareffekt"¹⁰⁷.

Samordning av totalförsvaret mellan departement och frågan om den administrativa beredskapen

En departementsreform genomfördes 1983 i syfte att underlätta samordningen av totalförsvaret inom regeringskansliet genom att föra över större delen av totalförsvarsfrågorna till Försvarsdepartementet. Samordningsavdelningen inom departementet ersattes till del av en enhet för civilt totalförsvär. Enheten skulle ansvara för civilförsvär, civilbefälhavarna, kommunal beredskap och räddningstjänst. Totalförsvarsfrågor låg naturligtvis fortfarande kvar hos respektive ansvarig central myndighet, och därför kvarstod behovet av samordning. Därtill fanns viss oro att Försvarsdepartementets utökade handläggningsansvar skulle leda till samordningssvårigheter mellan fredstida verksamhet och krigsverksamhet inom det civila försvaret. I praktiken kom Försvarsdepartementet att bli ett totalförsvarsdepartement¹⁰⁸.

Tidigare i historien hade det uttrycks ett motstånd till utvecklingen av ett totalförsvarsdepartement, men den förändring som nu skedde tycks inte ha vållat någon vidare kontrovers. Dessutom föreföll inte förändringen ha inneburit någon

¹⁰⁵ SOU 1987:9.

¹⁰⁶ Ds Fö 1981:1.

¹⁰⁷ Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3), s 129.

¹⁰⁸ Ds Fö 1983:9, Försvarets rationaliseringsinstitut (1984:3), SOU 1996:86.

nämndvärd problematisering av ledningsmässiga aspekter i termer av diskurs, begrepp, kultur och synsätt.

Den administrativa beredskapen hos centrala myndigheter och departement uppmärksammades under 1980-talet. Det handlade om författningsberedskap och organisationsberedskap. Ett problem, som varit återkommande, var att denna typ av beredskap inte prioriterades.

Den administrativa beredskapen var viktig på så vis att den var en förutsättning för att beredskaps- och civilförsvarsfrågor överhuvudtaget skulle uppmärksammas, samtidigt som bristen på denna beredskap var ett utslag av en rad faktorer som bristande resurser, intresse och ledningsförmåga. Kritiken mot bristen på administrativ beredskap var i grunden allvarlig eftersom "Det kan ifrågasättas om departementen har full överblick över beredskapsläget hos sina underlydande myndigheter. Särskilt gäller detta frågan om hur de – med sin krigsorganisation – i samverkan skall kunna bemästra de problem som uppkommer i en kris-situation¹⁰⁹. Bristen menade man var ett utslag av att övergripande målsättningar och filosofi kring olika frågor inom totalförsvaret inte tillräckligt spridits till myndigheter och departement. Även om det inte sades rakt ut, innebar detta att det på central nivå inte fanns en tillräcklig kapacitet att driva utvecklingen inom totalförsvaret i allmänhet och det civila försvaret i synnerhet. Dessutom kunde man kanske ifrågasätta om det bara var ett rent pedagogiskt problem, dvs. om bara just ökad och förbättrad information hade förändrat läget.

Samordningsproblematiken innehöll en diskussion om förhållandet mellan freds- och krigsorganisation. Totalförsvarets chefsnämnd som hade ett samordningsansvar hade bara uppgifter under fred. Då hade nämnden det yttersta an-

¹⁰⁹ Ds Fö 1983:9, s 21.

svaret på central nivå för att sprida totalförvarsfrågor men också att samordna de centrala myndigheternas verksamhet på totalförsvarets område.

I krig hade nämnden däremot ingen funktion. En diskussion fanns om att skapa en civil Överbefälhavare med möjlighet att agera både i krig och i fred, men alternativet förkastades relativt snabbt. Ett annat alternativ som ventilerades var att öka chefsnämndens befogenheter och ge den en mer aktiv och styrande roll. Det skulle innebära att nämnden skulle få en överordnad roll i förhållande till myndigheter, vilket man inte såg som önskvärt, eftersom det skulle hota myndigheternas självständiga konstitutionella och förvaltningsmässiga ställning. Däremot var det många som trots allt ansåg att det fanns ett behov av en mer ledande förmåga på central nivå (framförallt var det regionala myndigheter som framförde denna åsikt). Detta behov uttrycktes ibland som att 'Jag vill inte ha någon civil ÖB, men saknar en sådan'¹¹⁰. Överhuvudtaget verkar det som om bildandet av chefsnämnden i början av 1960-talet var ett utslag av att man ville ha en samordnande kraft på central nivå, en övergripande myndighet, men inte vågade ta steget fullt ut mot någon slags civil ÖB eller övergripande myndighet med ledningsförmåga och befälsrätt.

Nämnden bibehöll sin ursprungliga karaktär som överläggnings- och samordningsorgan under 1990-talet. Däremot kom både Försvarsrådet och Samordningsavdelningen att avvecklas under 1980-talet. De sågs helt enkelt som överflödiga organ vars uppgifter hade integrerats i den övriga organisationen. Slutsatsen, och den styrande principen, blev att den nödvändiga samordningen skulle åstadkommas genom överläggningar och förtroendefull samverkan byggd på i fred upprättade nätverk¹¹¹.

¹¹⁰ DS Fö 1983:9, s 38.

¹¹¹ DS Fö 1983:9, Skoglund (1992).

Avskaffande av civilförsvaret och betoningen på civilt försvar

Alldeles i slutet av 1980-talet framkommer tankegångar som kan sägas utgöra den logiska konsekvensen av ansvarsprincipen som gick utöver civilförsvsverksamhet och som betonade både skadeavhjälpande åtgärder och förebyggande åtgärder i bred mening. Denna idé kom inte bara i längden att avgränsa civilförsvaret från civilt försvar utan också sätta en etikett, nämligen civilt försvar, på myndighetsansvar som tidigare kort och gott varit ansvarsprincipen. Dessa tankegångar uttrycks av den s.k. CFL-utredningen¹¹², som således sa att "Begreppet civilförsvaret bör utmönstras ur lagstiftningen /---/ Civilförsvarsorganisationen avskaffas som begrepp. Den civilpliktige skall istället tillhöra den organisation eller verksamhet som han tjänstgör i"¹¹³.

CFL-utredningen utredde frågan om tillkomsten av en ny lag, lagen om civilt försvar, som skulle ersätta civilförsvarslagen. Den nya lagen menade man skulle ha ett vidare innehåll och återspegla de förändringar som skett under 1980-talet i fråga om ledningsstruktur och kommunernas ökade ansvar (alltså civilt försvar istället för civilförsvaret).

Civilförsvarslagen och begreppet civilförsvaret ansågs också spegla ett föråldrat synsätt och en föråldrad samhällsstruktur från 1950- och 1960-talen. I själva verket påpekade man att civilförsvaret som organisation utgjorde en allt mindre del av den civila delen av totalförsvaret. En grundläggande utgångspunkt för en förändring var att man ville skapa möjlighet för det civilförsvaret att agera i andra situationer än i krig. Man insåg också att det tillkommit så många förändringar i lagen över tiden, att den blivit svår att överskåda. Utredningens förslag var att den nya lagen skulle omfatta bestämmelser som fanns i civilförsvarslagen, lagen om kommunal beredskap, lagen om skyldighet att upplåta inkvarte-

¹¹² SOU 1989:42.

¹¹³ SOU 1989:42, s 14-16.

ringsbostad i krig, samt lagen om lokala krigstidsförvaltning och lagen om kyrklig beredskap. Dessutom föreslog man en rad nya bestämmelser.

Med förslagen om ny lag blev civilförsvaret som organisation begränsad och löslig (genom ansvarsprincipen hade flera myndigheter ledningsansvar). ÖCB kom att få en samordnande roll för den fredstida planeringen inom det civila försvaret. SRV blev ansvarig för befolkningsskydd och räddningstjänst. Genom den nya lagen blev dock dessa verksamheter en lokal angelägenhet, vilket innebar en mer begränsad operativ roll för SRV än vad Civilförsvarsstyrelsen en gång hade.

Civilt försvar var följaktligen den verksamhet som under krig eller höjd beredskap hanterades av varje civil totalförsvarsmyndighet, och därmed också den planläggning som fanns. Utredningen hävdade att de uppgifter som i första hand kom att lösas av andra samhällsorgan än räddningstjänst, inte behövde regleras med den nya lagen. Kanske kan man säga att med den förändring som CFL-utredningen föreslog så blev begreppet civilt försvar mer en lag (som paradoxalt nog reglerade det som tidigare varit civilförsvaret) som talade om vad skilda myndigheter skulle göra än en sammanhållen organisation eller ledningsstruktur. Detta påvisades möjligen också av att utredningen aldrig gjorde en definition om vad civilt försvar (som fenomen) var. Svaret på den frågan skulle därför komma att reduceras till vad vissa myndigheter gjorde (och inte gjorde), och inte så mycket till vad verksamheten skulle syfta till. Förslaget godtogs i allt väsentligt genom riksdagsbeslut hösten 1994, och lagen om civilt försvar trädde sedan i kraft från 1995¹¹⁴.

¹¹⁴ SOU 1989:42, ÖCB (1997), SFS 1994:1720.

11 1990-talet - Behovet av helhetssyn i kombination med decentralisering och differentiering

Även om lagen om civilt försvar trädde i kraft vid mitten av 1990-talet, så kännetecknades perioden i hög grad av en organisation från 1980-talet kombinerat med nya förutsättningar i fråga om ekonomi och hotbild. Hotbilden kom att bli mer mångfacetterad med ett ökat intresse för icke-militära hot. Avgörande händelser i omgivningen var kollapsen av Sovjetunionen 1991 och Gulfkriget samma år, liksom oroligheterna på Balkan några år senare. Totalförsvaret hade att möta en mer komplex omvärldssituation med ökad krav på nytänkande och flexibilitet. Förändringarna av det militära försvaret var omfattande och högst påtagliga, och skapade delvis nya förutsättningar för frågan om civil-militär samverkan. Helt enkelt kan man säga att gränsen mellan civilt och militärt blev allt otydligare. En förklaring till försöken till uppgraderingen av det civila försvaret under 1990-talet var inte minst oroligheterna på Balkan, som visade betydelsen av en fungerande infrastruktur.

En ekonomisk kris samt en försämring av statsbudgeten var också kännetecknande för perioden. Bland ekonomiska förändringsfaktorer fanns också utvecklingen mot ökad bolagisering och privatisering. Den svenska ekonomins utlandsberoende blev också än mer påtaglig. Ökade krav ställdes på effektivitet inom offentlig sektor, och inom totalförsvaret skulle detta krav mötas med delegering av befogenheter och ökade krav på resultatstyrning snarare än målstyrning som varit aktuell under 1980-talet. Detta blev argument för ansvarsprincipens vidmakthållande. Den ekonomiska förändringen och kraven på ökad effektivitet skapade också ökade krav att se över ansvars-, kompetens-, och befogenhetsfördelningen så att dessa kunde bli klarare¹¹⁵.

¹¹⁵ Ringqvist (1996).

Uppgiften för totalförsvaret blev bredare under 1990-talet. Det blev också möjligt att använda totalförsvarets resurser vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta innebar att det civila försvaret kunde relateras till säkerhetspolitiska hot i traditionell mening men också till risker i fredssamhället. Denna nya situation skapade behov att redan i fredstid forma ett samhälle som präglades av robusthet. Det civila försvaret skulle kunna agera trots insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor¹¹⁶.

Ansvarsprincipen snarast förstärktes under 1990-talet liksom synen på civilt försvar som en verksamhet snarare än en organisation. Ett problem som infann sig var hur man skulle kombinera detta synsätt med definitionen på svåra påfrestningar. För enligt ansvarsprincipen så skulle planeringen mot svåra påfrestningar inte vara en del av totalförsvarsplaneringen utan snarare integrerad i den reguljära planeringen eller del av den reguljära verksamheten. Samhället skulle med andra ord ha en beredskap att möta alla typer av händelser i fred. Svåra påfrestningar eller kriser är alltså, enligt detta synsätt, bara gradskillnader av normal verksamhet¹¹⁷. Samtidigt menade regeringen i en proposition¹¹⁸, att en svår påfrestning karakteriseras av att den avviker från det som betraktas som normalt, den uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, den hotar grundläggande värden, och kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser.

¹¹⁶ Prop. 1996/97:4, Dir. 1999:63, Prop. 1998/99:74, Prop. 199/2000:30.

¹¹⁷ Ds 1998:32.

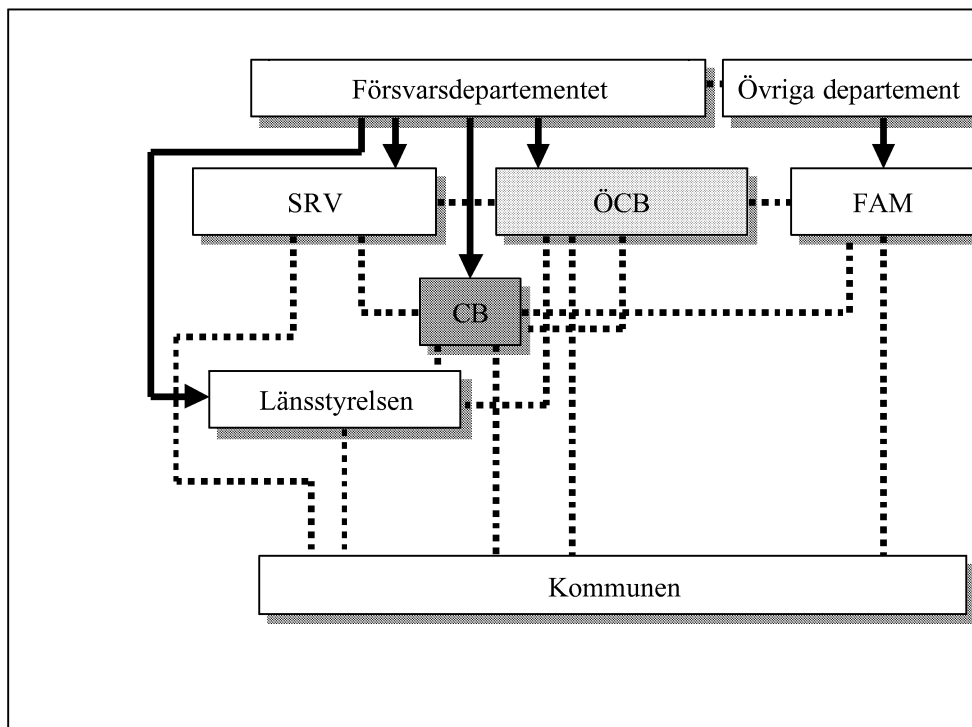
¹¹⁸ Prop. 1996/97:11.

Organisations- och ledningsfrågorna uppmärksammades under 1990-talet, bl.a. genom den s.k. LEMO-utredningen (Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret)¹¹⁹. Utredningen var i mångt och mycket ett försök att återigen ta upp styrnings- och effektivitetsfrågan som FPE-systemet lämnat efter sig. Utredningen behandlade både det militära och civila försvaret och utredningens syfte var att skapa en ny ledningsorganisation det militära och det civila försvaret. Bakgrunden var kanske inte så mycket ett ökat intresse för organisations- och ledningsfrågor, som ett mål att forma en effektiv myndighetsstruktur och driva fram besparingar.

För det militära försvaret innebar LEMO-utredningen bl. a. att en ny organisation skapades på central nivå. Det handlade om en ny myndighet, Försvarsmakten (bildad 1994), med ÖB som chef. Detta var delvis en organisation med internationell anpassning. I praktiken innebar det en starkare ställning för ÖB. LEMO skulle skapa en resultatstyrning av Försvarsmakten, och relationen till Försvarsmaktens stödmyndigheter skulle vara uppdragsbaserad¹²⁰.

¹¹⁹ SOU 1996:123, SOU 1996:98, SOU 1995:129, SOU 1993:95.

¹²⁰ SOU 1996:123, SOU 1996:98, SOU 1995:129, SOU 1993:95.



Figur 16. Det civila försvarets ledningsstruktur år 1995 (teckenförklaring se sida 18)

Det civila försvarets ökade betydelse under 1990-talet – totalförsvarsplikt och civila beredskapsstyrkor

Mycket pekar på att det civila försvarets roll inom totalförsvaret befästes under 90-talet. En rad intentioner och politiska inriktningar talar om denna ökade betydelse. Även begreppet totalförsvaret, som funnits sedan 1930-talet, kom att slå fast som ett viktigt begrepp bl.a. genom lagmässiga förändringar¹²¹. En totalförsvarsplikt utformades under 1990-talets första hälft och kom att lagfästas 1994 genom lag om totalförsvarsplikt. Denna lag skulle stärka det civila försvarets tillgång till yngre och mer kompetent personal, vilket varit ett problem tidigare. Förändringen innebar helt enkelt att den vapenfria tjänsten inte skulle ses som

¹²¹ Prop. 1995/96:12.

ett undantag från värnplikttjänstgöring utan en direktrekrytering skulle kunna göras vid mönstringen¹²².

I regeringens proposition¹²³ och i 1995 års försvarsbeslut¹²⁴ utvecklades ambitionerna för det civila försvaret ytterligare. Man tänkte sig ökade utbildningsinsatser för totalförsvarspliktiga med civilplikt. Denna utbildning skulle leda till en krigsplacering i det civila försvaret och skulle kombineras med bildandet av civila beredskapsstyrkor. Frågan om civila beredskapsstyrkor eller regionala beredskapsstyrkor kom att utredas av SRV och ÖCB tillsammans. Tekniskt och utbildningsmässigt tycks upprättandet av sådana styrkor inte ha varit något problem. Däremot var företeelsen av stor principiell vikt. Det påpekades således att ”En central fråga i 1995 års principbeslut om totalförsvaret som påverkar ansvar och uppgifter inom det civila försvaret är organiserandet av civila beredskapsstyrkor”¹²⁵. Nationella och regionala luftskyddsstyrkor hade diskuterats under 1940-talet och liknande civilförsvarsstyrkor föreslogs under 1950-talet. Vid dessa tillfällen var frågan ganska känslig och kom att debatteras.

”Räddningstjänst” kontra ”allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner” och förhållandet mellan myndigheter

Vad Hot- och riskutredningen¹²⁶ upptäckte var en obalans i utvecklingen av det civila försvarets olika delar. Det resulterade i vissa organisatoriska- och ledningsmässiga spänningar. När det gällde åtgärder som uppfyllde kraven på räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen och när det gällde organisationen som byggde på denna lagmässiga grund föreföll

¹²² Prop. 1994/95:6.

¹²³ Prop. 1996/97:4.

¹²⁴ Ds 1995:51, Prop. 1995/96:12.

¹²⁵ SOU 1996:86, s 246.

¹²⁶ SOU 1995:19.

det finnas en tämligen klar bild av ansvarsförhållanden och organisation på ett sådant sätt att effektiva insatser kunde göras.

Däremot var situationen annorlunda för den verksamhet som var tänkt att sättas in vid övriga allvarliga störningar. Hot- och riskutredningen menade att det på detta område inte fanns något regelsystem som gjorde det möjligt att sätta in en samlad och kraftfull ledning. Frågan är om detta på något vis hade en organisatorisk bakgrund. Hot- och riskutredningen liksom LEMO-utredningen var till viss del inne på ett sådant resonemang. Hot- och riskutredningens förslag var att insatser i samband med störningar i viktiga samhällsfunktioner borde regleras i räddningstjänstlagen, men att åtgärderna inte skulle vara räddningstjänst. Här kan man alltså ana att det handlade om en ansvarsfördelningsfråga snarare än juridik. Utredningen påpekade att ledningen skulle handhas av kommunstyrelse, länsstyrelse och regering. Men, samtidigt slog utredningen fast att ”Det finns ingen myndighet på lokal, regional eller central nivå som har till uppgift att samordna samhällets strävanden att minimera verkningarna och som har befogenheter att ingripa med tvångsmedel om det skulle behövas”¹²⁷. Argumentet som man framförde var att om det inte fanns ett ansvar som gick över verksamhets- och områdesgränser så skulle informationsutbytet försvåras mellan olika myndigheter (ofullständig och selektiv information), och informationen till allmänheten bli ofullständig och splittrad.

Detta skulle skapa inadekvata insatser, men också ett minskat förtroende för samhällets förmåga att lösa problem. Problemet var alltså enligt utredningen organisatoriskt och ledningsmässigt.

Möjligen var denna problematik ett resultat av skillnader mellan SRV och ÖCB. Varken Hot- och riskutredningen eller LEMO-utredningen talade om att det skulle finnas sådana skillnader i synsätt, men de diskuterade förhållandet mellan de båda myndigheterna. Hot- och riskutredningen konstaterade att följande situation förelåg när det gällde ansvarsfördelningen mellan ÖCB och SRV. ”Ansaret för ledning och samordning av beredskapsförberedelser inom totalförsvarets civila del för säkerhetspolitiska kriser och krig åvilar ÖCB. Räddningsverket har ansvar för samordning av samhällets verksamhet inom befolkningsskydd och räddningstjänst och för bevakning av riskutveckling inom verksamhetsområdet samt verkar för att åtgärder vidtas för befolkningens skydd och för förebyggande av olyckor”¹²⁸. Det fanns alltså en klar uppdelning mellan myndigheterna av ansvaret för förberedelser för kriser i krig och olyckor i fred och krig. Det hade sedan 1980-talet hävdats att omgivningen i praktiken såg att SRV hade större resurser än ÖCB. Denna diskussion tog Hot- och riskutredningen åter upp i mitten av 1990-talet. LEMO-utredningen menade att förhållandet mellan myndigheterna var problematiskt av flera skäl. Ett problem var att de centrala myndigheternas bristande agerande gentemot regionala och lokala organ. Orsaken var ÖCB:s otillräckliga styrka, men också, menade utredningen, SRV:s svårighet att acceptera ÖCB:s roll och att en konkurrenssituation uppstått. Resultatet blev en osäkerhet om vilka förutsättningar som gällde för planering och beredskap. Även formellt fanns stora olikheter mellan de olika myndigheterna.

Den största skillnaden var kanske att SRV hade ett ledningsansvar redan i fred, till skillnad från ÖCB och civilbefälhavarna. Medan hotbilden förändrats så att gränsen mellan fred och krig blivit allt mer otydlig, så var både civilbefälhavarna och ÖCB anpassade till en gammal hotbild med en klar skillnad mellan krig

¹²⁷ SOU 1995:19, s 64.

¹²⁸ SOU 1995:19, s 19.

och fred. SRV:s position kom dock att förändras 1995 (lagen om civilt försvar). Ansvaret för räddningstjänst och befolkningsskydd i krig överfördes nämligen till kommunen, och därmed upphörde den statliga civilförsvarsorganisationen.

Hot- och riskutredningen kritiserade LEMO-utredningen för bristande helhets-syn och för att den inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till den nya hotbil-den. Hot- och riskutredningen arbetade med flera olika alternativ och organisa-tionslösningar. Ett av dem var att skapa en samordningsmyndighet med helhets-ansvar och stora befogenheter att fatta beslut. En variant av detta alternativ var en samordningsmyndighet med partiellt ansvar. Utredningen menade att även om det fanns en önskvärdhet i att skapa en sådan stark myndighet, så fanns i praktiken inga förutsättningar för en dylik lösning. Man önskade sig istället nå-gon form av nätverk mellan ett antal statliga myndigheter som skulle svara för samordning. När det gällde vilken myndighet som skulle ha ett sådant ansvar tänkte man sig antingen en myndighet som redan hade ett tungt funktionsansvar, eller en myndighet som redan hade ett samordningsansvar men som kunde tillfö-ras ytterligare funktioner. Det första fallet innebar i klartext att SRV skull få an-svaret, medan det andra alternativet talade för ÖCB. Inget av alternativen var dock helt tillfredsställande, menade utredningen¹²⁹. Både Hot- och riskutred-ningen samt LEMO-utredningen ville att funktionen ledning och samordning inom ÖCB skulle utgå.

Men, påpekade LEMO-utredningen, ”... det är praktiskt att i det fredstida plane-ringsarbetet att sådana beredskapsåtgärder och därav sammanhängande kostna-der som är av samordningskaraktär och inte naturligt kan hänföras till någon funktion, ges en samlande benämning”¹³⁰. Denna samlande benämning borde

¹²⁹ SOU 1995:19.

¹³⁰ SOU 1993:95, s 103.

vara ”samordning inom det civila försvaret”¹³¹, och skulle därmed betona att ÖCB bara skulle ha en samordnande uppgift.

Hot- och riskutredningen kom inte särskilt långt i förslagen, utan hävdade slutligen att ”Regeringen bör /---/ göra en översyn av uppgifter och organisation på den centrala nivån som avser förebyggande verksamhet och samhällets beredskap inför händelser i *både fred och krig*”¹³². LEMO-utredningen förde fram tanken på en ”omvänd ansvarsprincip”. Tanken var att myndigheter primärt inrättad för krigsberedskap skulle få ett ansvar redan i fred, särskilt när det gällde beredskapen inför svåra påfrestningar och risker. Detta skulle följaktligen kunna gälla även ÖCB. Utredningen var emellertid själv något tveksam till förslaget. Detta aktualiserade den situation där vissa myndigheter (och funktioner, framförallt ledning och samordning) inom det civila försvaret inte representerade en fredstida verksamhet som skulle fortsätta vid höjd beredskap - eftersom detta skulle skötas av ordinarie myndigheter inom de olika funktionerna - och som därför haft svårt att bygga upp en ledningskapacitet. Den logiska slutsatsen av ansvarsprincipen var alltså att det är svårt att inrätta en central myndighet för civil ledning. Problemet var också hur man skulle kombinera en central ledning med ansvarsprincipen.

Både Hot- och riksutredningen och LEMO-utredningen vittnade om spänningen mellan behovet av strukturella förändringar och bristande möjligheter att genomföra dessa förändringar (vid en given historisk tidpunkt).

Frågan om ”civil ÖB”

En grundläggande fråga som delvis väcktes var med vilka medel styrning inom det civila försvaret skulle ske. Det intressanta är att denna fråga inte var avskiljd

¹³¹ SOU 1993:95, s 103.

¹³² SOU 1996:86, s 322.

från frågan om relationen mellan myndigheter. För det första menade LEMO-utredningen att det civila försvarets utveckling fram till 1980-talet präglats av centralstyrning med hög grad av detaljreglering. Denna typ av styrning menade man borde ersättas med mer utåtriktade beredskapsförberedelser som syftade till att öka handlingsberedskapen och som betonade kvalitativa aspekter i planeringen, dvs. att möjliggöra ett rätt handlande i tid med möjlighet att utnyttja en effektiv kombination av till buds stående medel. För det andra var denna förändring inte möjlig om inte viktiga frågetecken på lokal och regional nivå klarades ut. En viktig oklarhet var om kommunstyrelsen hade ett samordningsansvar som även omfattade verksamheten hos andra lokala civila myndigheter såsom polis, post och kyrka. Detta, menade utredningen, var särskilt angeläget att titta närmare på med tanke på den ökade privatiseringen och bolagiseringen. Ett liknande problem fanns på central nivå och framförallt förhållandet mellan ÖCB och andra funktionsansvariga myndigheter. Från utredningens sida fann man å ena sidan en önskvärdhet att ge ÖCB ökade styrmöjligheter för att påverka andra myndigheter, samtidigt som många hävdade att det inte var lämpligt att skapa en ”civil ÖB” med direktivrätt¹³³.

Utredningen tog fasta på vad som redan sagts i början av 1980-talet av försvarsutskottet, nämligen att 'på grundval av sina uppgifter och sin kompetens samt genom en framsynt och kontaktskapande verksamhet bör ÖCB kunna få en självklar auktoritet inom totalförsvaret'¹³⁴. Med en historisk tillbakablick gav denna utgångspunkt i praktiken en relativt svag ställning för ÖCB. Ett alternativ till ett stärkande av ÖCB var att ge Försvarsdepartementet, som redan svarade för samordningen av frågor om civilt försvar inom regeringskansliet, ett ökat samordningsansvar. Om departementet skulle ta på sig samordningsuppgifter av beredskapsförberedelser och myndighetsuppgifter så skulle detta leda till oklar-

¹³³ SOU 1993:95.

¹³⁴ SOU 1993:95, s 80.

heter i ansvarsförhållanden mellan myndigheter och regering och leda till att berörda departements intressen och ansvar skulle undergrävas, resonerade utredningen. Det fanns också konstitutionella tveksamheter till en dylik lösning. Alltså var inte heller detta ett alternativ menade LEMO-utredningen. Utredningens position var att ÖCB skulle bibehålla sin karaktär och alltså inte erhålla någon generell föreskrivningsrätt gentemot andra myndigheter. Dessutom menade utredningen borde SRV och ÖCB samexistera. Sammanfattningsvis så ledde utredningarna inte till några grundläggande förändringar av den ordning som realiserades med 1986 års reformer av ledningsstrukturen¹³⁵.

Vissa mindre förändringar kom till stånd. Under 1990-talet förstärktes ÖCB:s resurser, och regeringen föreslog att ett samordningsorgan kring informationskrigföring inrättades inom ÖCB, vilket dock aldrig realiserades¹³⁶. Räddningsverksutredningen¹³⁷ menade i sitt slutbetänkande att ÖCB borde ta över ansvaret för befolkningsskyddet som man menade var ett verksamhetsområde aktuellt framförallt under höjd beredskap, och att även hemskyddet skulle sorteras under ÖCB. Inget av detta realiserades dock.

Frågan om ledning och samordning för verksamhet relaterad till svåra påfrestningar i fredstid kvarstod som oklar mot slutet av 1990-talet¹³⁸. En arbetsgrupp ("Arbetsgruppen ledningskedjan") konstaterade att det "... saknas riktlinjer för hur berörda myndigheter skall agera vid en svår påfrestning i samhället. De s.k. sektormyndigheterna har visserligen möjlighet att arbeta förebyggande och öka beredskapen inom respektive sektor, men de saknar befogenheter för att säkerställa den områdesvisa ledningsförmågan vid svåra påfrestningar"¹³⁹.

¹³⁵ SOU 1993:95.

¹³⁶ Prop. 1998/99:74.

¹³⁷ SOU 1998:59.

¹³⁸ SOU 1998:59.

¹³⁹ Ds 1998:32, s 6.

Vidare hävdade arbetsgruppen att det inte fanns någon myndighet som hade ett samordnande ansvar för olika delar av beredskapen mot svåra påfrestningar. Gruppens förslag var att göra ÖCB (tillsammans med civilbefälhavarna) till en mer självklar sektorsövergripande myndighet med utvidgade funktioner. Och ytterligare fanns det inte heller någon gemensam stödfunktion hos regering, länsstyrelse, landsting och kommun vad gällde övning, utbildning och dylikt av ledningsorganisationen. Regeringen hade naturligtvis det yttersta ansvaret, men det hävdades att regeringskansliets ansvar var otydligt. Den tillsatta arbetsgruppen ansåg att ansvaret för ledningsorganisationen på central nivå vid svåra påfrestningar i fred, samt vid beredskapsförberedelser borde åvila statsrådsberedningen med hjälp av övriga departement¹⁴⁰.

Samordningsproblematiken mot slutet av 1990-talet

Kraven på förändring av ansvaret för ledning vid kriser i fred diskuterades alltmer under andra hälften av 1990-talet, och försök till översyn och positionsbestämningar gjordes. Den ökade tyngden för ledningsfrågor var förmodligen en funktion av ett utvidgat gap mellan den rådande organisations- och ledningsstrukturen och den förändrade hotbilden med nya krav och uppgifter för det civila försvaret. I regeringens proposition¹⁴¹ hette det således att ”Den förändrade hotbilden ställer krav på en ny form av ledningsstruktur inom det civila försvaret¹⁴². Frågan var naturligtvis hur denna ledningsstruktur skulle se ut. Det krävde en teoretisk klarsyn över vad man hade att göra med, vad man menade när man talade om ledning, civilt försvar och dylikt. Det fanns, som redan konstaterats tidigare, en tudelad uppfattning om t.ex. vad som menades med svåra påfrestningar i fred. Det talades om att förmågan hos det civila försvaret bestämdes av det fredstida samhällets förmåga till omställning och robusthet¹⁴³.

¹⁴⁰ Ds 1998:32.

¹⁴¹ Prop. 1998/99:74.

¹⁴² Prop. 1998/99:74, s 121.

¹⁴³ Prop. 1996/97:4, Dir. 1999/63.

Ambitionen med ett ledningssystem eller en ledningsstruktur var att ”Ledningssystemets struktur måste återspegla såväl ledningsansvar som samordningsansvar som de praktiska möjligheterna att genomföra ledning”¹⁴⁴. Detta kan man tolka som en ganska stark formulering, i den meningen att tämligen stora resurser skulle behöva ställas till ledningsorganets förfogande för att i praktiken lösa sina uppgifter. Principerna eller kraven kring ledning och ledningsorganisationen hade formulerats redan i samband med 1992 års försvarsbeslut¹⁴⁵, och var giltiga över hela 1990-talet. Dessa krav inkluderade framförallt ”... kravet på ledningsförmåga över hela landet med möjlighet att påverka all för totalförsvaret viktig verksamhet, strävan efter överensstämmelse mellan fred och kris/krig, vikten av att behoven av samverkan mellan det militära försvaret och den civila delen av totalförsvaret tillgodoses på alla nivåer och under alla faser från fredsstillstånd till krig, vikten av att ledning och samverkan kan ske redan från fredsuppehållsplatser och kravet att genom olika åtgärder stärka ledningssystemets motståndskraft”¹⁴⁶.

Vidare konstaterades det i regeringens proposition¹⁴⁷ att totalförsvaret ska ha en hög grad av anpassningsförmåga, vilket innebar att organisationen skulle ha möjlighet att växa utan att strukturen förändrades. Detta, menade man, stämde väl överens med den rådande strukturen. En annan viktig aspekt, som påpekats vid flera tillfällen under efterkrigstiden, var betydelsen av nätverk (informella), som byggdes upp under fred och som var viktiga att utnyttja under höjd beredskap. Dessa nätverk ”... är sannolikt en viktigare förutsättning för effektiv samverkan än specialkonstruerade organisatoriska lösningar”¹⁴⁸. Denna formulering uttryckte den ståndpunkt som kom att bli dominerande i början av 1980-talet,

¹⁴⁴ Prop. 1996/97:4, s 65.

¹⁴⁵ Prop. 1996/97:4.

¹⁴⁶ Prop. 1996/97:4, s 65.

¹⁴⁷ Prop. 1999/2000:36.

¹⁴⁸ Prop. 1999/2000:30, s 90.

och som innebar ett avståndstagande från övergripande organisatoriska ledningslösningar.

En konkret aspekt av lednings- och samordningskomplexet som kom att bli alltmer aktuell mot slutet av 1990-talet var frågan om civil-militär samverkan. Enligt försvarsberedningen skulle de nya hoten som i sig innebar en oklarare gräns mellan civilt och militärt, innebära bland annat kortare förvarningstider och därmed ett ökat behov av en kombination av civila och militära resurser¹⁴⁹. Men förhållandet mellan civilt och militärt hade visat sig vara komplext och politiskt känsligt. Historiskt fanns därför fortfarande många ouppklarade frågor¹⁵⁰. Det militära försvarets mycket stora omorganisering och förändring under 1990-talet aktualiserade civilbefälhavarnas roll. Civilbefälhavarinstitutionen inrättades från början med intentionen att skapa en civil motpart till militärbefälhavarna. När dessa försvann ifrågasattes även civilbefälhavarinstitutionen¹⁵¹. Så sent som i 1996 års försvarsbeslut¹⁵² talades om att öka civilbefälhavarnas förmåga redan under fred. Uppfattningen förändrades i och med att Försvarsmakten avvecklade en av sina regionala ledningsnivåer och beslut fattades om att civilbefälhavarinstitutionen skulle läggas ner vid utgången av år 2000. Ett annat skäl till detta förslag var att betona att civilt försvar inte var en organisation utan en verksamhet. Man menade också att det var ett utslag av att se ledning såsom samordning och samverkan mellan självständiga myndigheter och organisationer snarare än ett obrutet vertikalt ledningsförhållande mellan över- och underordnade.

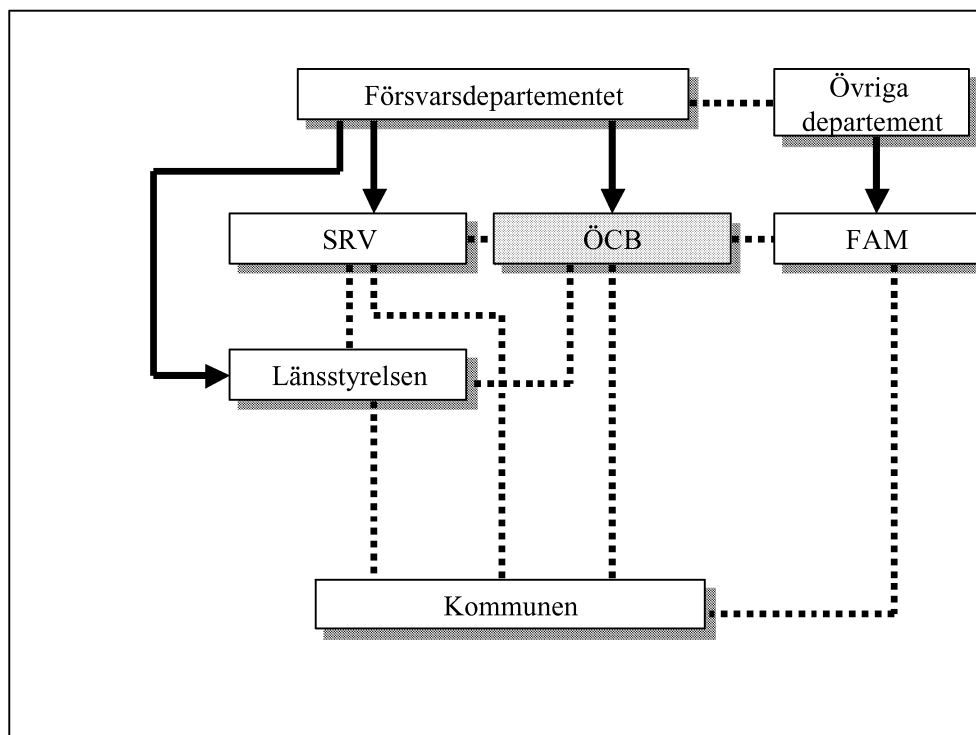
¹⁴⁹ Ekebjär, Jeppsson (1998).

¹⁵⁰ Ds 1995:51, Ds 1992:2.

¹⁵¹ Andersson, Ekebjär, Lindgren, Svensson (1998).

¹⁵² Prop. 1996/97:4, Prop. 1995/96:12.

Regeringen konstaterade att "... reduktionen till en regional leningsnivå medför att delvis nya civil-militära samverkansmönster måste utformas"¹⁵³. Man hade inga förslag på hur detta mönster skulle se ut, utan påpekade att frågan behövde behandlas vidare.



Figur 17. Det civila försvarets ledningsstruktur år 2000 (teckenförklaring se sida 18)

Civil-militär samverkan ställde också på sin spets frågan om distinktionen mellan olika delar av totalförsvaret, och därmed själva totalförsvarsbegreppet. Hot- och riskutredningen antydde att civil-militär samverkan på sätt och vis inte längre var aktuell eftersom det byggde på begrepp och synsätt som var föråldrade. Sålunda borde kanske begreppen totalförsvaret, civilt försvar och även militärt

¹⁵³ Prop. 1999/2000:30, s 93.

försvar utgå helt, resonerade man (i stort sett kan man ju hävda att det handlar om hela samhällets förmåga att klara svåra påfrestningar, kriser och krig).

Referenser

Adamsson, R (1975) Teori och metod för ekonomisk och social historia. Liber förlag, Stockholm.

Agrell, W (1988) Ett samhällsskydd för alla väder? Om det civila försvarets principer och problem. Sveriges civilförsvarsförbund, Stockholm.

Agrell, W (1985) Alliansfrihet och atombomber. Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982. Liber förlag, Stockholm.

Anderson, A Ekebjär, G Lindgren, R Svensson, Bo R (1998) CB-studien. Konsekvenser för Försvarsmaktens ominriktning och förändrade regional förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional nivå. FOA, Försvarsanalys, Stockholm.

Anderson, M Dérans, D Ryghammar, L Svensson, Bo R (2000) Samverkan mellan försvarsmakten och kommunerna (HANDSLAG). FOA, avdelningen för Försvarsanalys, Stockholm.

Boyer, R (1986) La théorie de la régulation: une analyse critique. La Découverte, Paris.

Björnerstedt, R (1967) Omprövning av civilförsvaret? Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm.

Björnerstedt (1966) Undersökning rörande vissa civilförsvarsfrågor. Studier för 1965 års försvarsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Buhrgard, I Petterson, H C (1996) Från luftförsvar till civilt försvar. Lunds civilförsvarsförening 1936-1996. Lunds civilförsvarsförening, Lund.

Bruzelijs, Lars H, Skärvad, Per-Hugo (2000) Integrerad organisationslära. Studentlitteratur, Lund.

Civilförsvarsstyrelsen (1976) Ökad samverkan Civilförsvar – kommunal verksamhet. Studiegruppen kommunanknutet civilförsvar. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.

Civilförsvarsstyrelsen (1965) CF 65. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.

- Coase, Ronald H (1988)** The Firm, the Market and the Law. University of Chicago Press, Chicago, U.S.A.
- Ehrling, I Sjöberg, B (1974)** Nya ledningsmetoder i försvaret. Folk och Försvar, Stockholm.
- Ek, K (1968)** civilförsvaret. Att skydda och rädda liv. Information om det svenska civilförsvaret. Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.
- Ekebjär, G Jeppsson, U (1998)** Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå. Konsekvenser av ändrade ledningsförhållanden. FOA, Avdelningen för försvarsanalys, Stockholm.
- Evans, P Rueschemeyer, D Skocpol, T (1985)** Bringing the State Back in. Cambridge University Press, U. K.
- Fehrm, M Sundvik, I Swanstein, S (1967)** Vissa avvägningsfrågor inom totalförsvaret. Studie utförd på uppdrag av 1965 års försvarsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.
- Furuhagen, B (1993)** Äventyret Sverige. En ekonomisk och social historia. Bokförlaget Bra böcker, Stockholm.
- Försvarets rationaliseringsinstitut (1984)** Ledning av det civila försvaret. Ett förslag till ny ledningsstruktur för de civila delarna av totalförsvaret. Rapport nummer 3, Försvarets Rationaliseringsinstitut, Stockholm.
- Gerschenkron, A (1979)** Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays. Cambridge, U. K.
- Gustavsson, B (1975)** Arbetarrörelsen och försvarsfrågan. Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm.
- Gustafsson, E (1950)** Det svenska civilförsvaret. Civilförsvarsstyrelsens småskrifter, Civilförsvarsstyrelsen, Stockholm.
- Gärdin, G (1958)** Civilförsvaret i stöpsleven. Natur och Kultur, Stockholm.
- Hadenius, S (1995)** Svensk politik under 1900-talet. Konflikt och samförstånd. Tidens förlag, Stockholm.

- Johansson, I (1996)** Offentliga sektorns förändring och dess konsekvenser för den civila beredskapen. Forskningsrapport 1996:8, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Stockholm.
- Landahl, Per-Axel (1995)** "Totalförsvaret – idé och utveckling." I: Försvar i nutid, nummer 5, Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm.
- Klefbom, F (1987)** Om civilt försvar. Arv, utveckling, miljö. Civila försvarsskolan, Stockholm.
- Larsson, A (1998)** Statlig styrning av kommunal räddningstjänst, förr och nu. Räddningsverket, Karlstad.
- Larsson, P (1999)** En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret. Försvarets forskningsanstalt, avdelningen för försvarsanalys, Stockholm.
- Nordlund, S Terstad, G Källner, C-G (1965)** Civilförsvar och kommunal beredskap. Kommentarer till civilförsvarslagen och lagen om kommunal beredskap med tillhörande författningar. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm.
- North, D C (1990)** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, N. Y. N.Y.
- Putnam, Robert D (1996)** Den fungerande demokratin: medborgarandans rötter i Italien. SNS, Stockholm
- Ringqvist, M (1996)** Om den offentliga sektorn: vad den ger och vad den tar. Fritze, Stockholm.
- Rodrik, D (1998)** Why do more open economies have bigger governments?": Journal of Political Economy, nr 5.
- Sandberg, Å (red) (1991)** Ledning för alla? Om perspektivbrytningar i företagsledning. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Sandler, R (1945)** Civilförsvaret. Riksförbundet för Sveriges försvar, Stockholm.
- Sills, David L (red.) (1972)** International Encyclopedia of the Social Sciences. The Macmillan Company, London, U. K.

Skoglund, P (1992a) Den civila delen av totalförsvaret. En översiktlig historisk beskrivning och analys av förändringar i den formella organisationen mellan 1925-1987. Arbetsrapport 1992:3, Novemus, Högskolan i Örebro.

Skoglund, P (1992b) Den civila delen av totalförsvaret. Ett institutionellt och organisatoriskt perspektiv. Arbetsrapport 1992:4, Novemus, Högskolan i Örebro.

Skoglund, P (1992c) Den civila delen av totalförsvaret. Historik, organisation och verksamhet. Slutrapport (1992:6) för projektet "Nationella mål och lokalt handlande". Novemus, Högskolan i Örebro.

Strömbeck, S (red) (1990) Försvar för frihet och fred. Svensk säkerhetspolitik och totalförsvaret tillbakablick – framtid. Allmänna försvarsföreningens 100 årsjubileum, Stockholm.

Totalförsvarets chefsnämnd (1978) SAMT. Samverkan inom totalförsvaret. Liber Förlag/Allmänna Förlaget, Stockholm.

Totalförsvarets upplysningsnämnd (1977) 1977 års försvarsbeslut. Bakgrund och fakta. Totalförsvarets upplysningsnämnd, Stockholm.

Totalförsvarets upplysningsnämnd (1968) Försvarsfrågan. Fakta, underlag, siffror. Totalförsvarets upplysningsnämnd, Stockholm.

Whitley, R (1992) European Business Systems. Firms and Markets in their National Contexts. SAGE publications, U. K.

ÖCB (2000) Ledningsfrågor inom det civila försvaret. Ledning och samverkan m. m. Slutrapport FAS 3. Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm.

ÖCB (1997) Civil beredskap. Överstyrelsen för civil beredskap, Stockholm.

ÖCB (1989) Ledning av totalförsvarets civila del under kriser och i krig. ÖCB, Stockholm.

ÖCB (1988) Ledning av det civila försvaret under kriser och i krig. Ledningsöversyn 1988-01-15. ÖCB, Stockholm.

Österdahl, L (1986) Civilförsvarsstyrelsen 1944-1986: 42 år: en minnesskrift. Civilförsvarsstyrelsen, Karlstad.

Ds 1999:2 Förändrad omvärld – omdanat försvar. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vis svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds 1996:4 Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds 1995:51 Totalförsvarets utveckling och förnyelse. Rapport från försvarsberedningen. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds 1990:5 Totalförsvarets planering inför 1991 års försvarsbeslut. Delbetänkande av 1988 års försvarskommitté. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1984:2 Räddningsverket. Principbetänkande av kommittén för samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten; CESAM-kommittén. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1984:3 Kommunal beslutsordning under beredskap och krig. Betänkande av utredningen om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig (KBK-utredningen). Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1983:9 Totalförsvarets samordning. Betänkande avgivet av Utredningen om ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1981:1 Säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Betänkande angivet av 1978 års försvarskommitté. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1981:11 Civilbefälhavarnas planläggningsuppgifter i fred m.m. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1981:13 Utvecklingen av försvarets fredsorganisation under 1980-talet. Slutrapport från 1978 års försvarskommittés arbetsutskott för fredsorganisationsfrågor.

Ds Fö 1981:14 Totalförsvaret 1982/1987. Slutbetänkande från 1978 års försvarskommitté. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1980:4 Civilförsvaret och kommunerna. Rapport till 1978 års försvarskommitté från en särskilt tillkallad expertgrupp. Försvarsdepartementet, Stockholm.

Ds Fö 1977:5 Försvarets Planerings- och ekonomisystem (FPE) – utveckling och principer. Promemoria angiven av ledningsgruppen för fortsatt utveckling av försvarets planerings- och programbudgetsystem (PPBG). Försvarsdepartementet, Stockholm.

Kommittédirektiv

Dir. 1999:63 Principer för en bättre helhetssyn vid planering för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Dir. 1999:94 Översyn av räddningstjänstlagen.

Dir. 1995:152 Översyn av principer för finansiering av beredskapsåtgärder samt vissa andra frågor inom det civila försvaret.

Dir. 1995:153 Uppgifterna för det civila försvaret och freds räddningstjänsten på centralnivå inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Dir. 1991:44 Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Propositioner

Prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret.

Prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar.

Prop. 1996//97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2.

Prop. 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse.

Prop. 1994/95:6 Totalförsvarsplikt.

Prop. 1984/85:160 Ledningen av de civila delarna av totalförsvaret.

SFS

1994:1720 Lag om civilt försvar.

1994:1809 Lag om totalförsvarsplikt.

1986:294 Förordning om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

1986:423 Förordning med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.

1986:424 Förordning med instruktion för Statens räddningsverk.

1986:1046 Civilförsvarskungörelse.

1986:1102 Räddningstjänstlag.

1986:1107 Räddningstjänstförordningen.

1964:63 Lag om kommunal beredskap.

1964:394 Om ändring i instruktionen för civilförsvarsstyrelsen.

1960:74 Civilförsvarslag.

1960:377 Civilförsvarskungörelsen.

1959:364 Om ändring i instruktionen för civilförsvarsstyrelsen.

1948:735 Kungl. Maj:ts Instruktion till civilförsvarsstyrelsen.

1944:536 Civilförsvarslag.

Statens offentliga utredningar

SOU 1998:59 Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och skydda. Slutbetänkande av Räddningsverksutredningen, Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1996:86 Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsfrämjandet. Kartläggning, överväganden och förslag. Utredningen om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och fredsfrämjandet. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1996:98 Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (LEMO). Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1996:123 Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (LEMO). Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1996:130 De två kulturerna. Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur, Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1995:19 Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande. Hot- och riskutredningen. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1995:129 En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (LEMO). Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1993:95 Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1991:82 Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. Produktivitetsdelegationens betänkande. Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1989:42 Det civila försvaret. Betänkande av civilförsvarslagstiftningsutredningen (CFL-utredningen), del 1. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1989:86 Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Betänkande av utredningen om kärnkraftsberedskapen. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1987:9 Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Slutbetänkande av 1984 års försvarskommitté. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet. Betänkande av förvaltningsutredningen

SOU 1983:77 Effektiv räddningstjänst. Slutbetänkande av räddningstjänstkommittén. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1978:77 Högre regional ledning. Betänkande av Försvarsmaktens ledningsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1977:1 Totalförsvaret 1977-82. Betänkande av 1974 års försvarsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1972:4 Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1972:50 Skyddsrum. Betänkande avgivet av 1969 års skyddsrumsutredning. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1963:65 Totalförsvarets regionala ledning. Utdrag ur 1960 års Försvarsledningsutrednings betänkande. Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1962:7 Kommunal beredskap. Kommunalrättskommitténs betänkande (II). Inrikesdepartementet, Stockholm.

SOU 1961:7 Enhetlig ledning av krigsmakten. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande (I). Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1961:66 Totalförsvarets högsta ledning. 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande (II). Försvarsdepartementet, Stockholm.

SOU 1958:13 Civilförsvarets organisation. Huvudbetänkande avgivet av 1953 års civilförsvarsutredning. Inrikesdepartementet, Stockholm.

SOU 1947:10 Civilförsvarets organisation m. m. Angivet av 1945 års civilförsvarsutredning. Socialdepartementet, Stockholm.

SOU 1944:5 Betänkande med förslag till civilförsvarslag m. m. Avgivet av 1943 års civilförsvarsutredning. Socialdepartementet, Stockholm.

SOU 1943:27 Betänkande med förslag till lag om folkskyddsväsendet m. m. 1941 års hemortsförsvarssakkunniga. Socialdepartementet, Stockholm.