

FREDRIK LINDGREN, ANN ÖDLUND



Fredrik Lindgren, Ann Ödlund

Utbildningsbehov inom civilt försvar

Titel	Utbildningsbehov inom civilt försvar
Title	Educational needs for civil defence
Rapportnr/Report no	FOI-R--4194--SE
Månad/Month	Dec
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	50
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	MSB
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	E13483
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Föreliggande studie har genomförts på uppdrag av MSB i syfte att inventera vilka utbildningsbehov berörda aktörer, framför allt centrala myndigheter (inklusive MSB) och länsstyrelser, bedömer att det finns inom området civilt försvar. De enkäter och intervjuer som ligger till grund för studien genomfördes under perioden april-november 2015.

Studien visar på tre olika typer av utbildningsbehov sett till sakinnehåll. *Förutsättningsskapande utbildningsbehov* beskriver vilka utbildningar som krävs för att myndigheterna ska kunna påbörja och genomföra arbetet med det nya civila försvaret. Exempel är grundutbildning kring det civila försvarets innebörd och mål samt en generell förståelse för aktörernas egna och andras roller i systemet. *Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap* handlar om bland annat kunskap kring hotbilder, det moderna kriget, gråzonsproblematik, lagstiftning samt krigsorganisering av den egna verksamheten. *Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov* avser bl.a. gemensam planeringsmetodik och olika former av stöd samt inriktning och vägledning för hur man inom olika myndigheter/sektorer/geografiska områden ska utveckla arbetet med civilt försvar. T.ex. avses hur aktörerna ska prioritera sin verksamhet mot bakgrund av den återupptagna planeringen för civilt försvar.

I fråga om genomförande av utbildning identifierades ytterligare två kategorier. *Prioritering av utbildningsbehov* omfattar i det kortare perspektivet behov av grundläggande utbildning för att höja den generella utbildningsnivån hos ansvariga inom området. I det längre perspektivet föreslår aktörerna dels fördjupade utbildningar riktade till nyckelpersoner, dels utbildningar på bredden riktade till relevanta aktörer, inklusive allmänheten. Kategorin *Former av utbildning* omfattar allt från självstudier och webbaserade utbildningar till längre lärarledda kurser. Bland aktörernas förslag finns en modell med olika utbildningssteg som utgångspunkt för utbildningsverksamheten.

Nyckelord: Civilt försvar, höjd beredskap, utbildning, utbildningsbehov, MSB, centrala myndigheter, länsstyrelser.

Summary

This study is performed on behalf of the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) in order to map and describe educational needs in the area of civil defence and heightened alert, as expressed by the government authorities (including MSB) and the County Administrative Boards. The survey and the interviews that form the basis for the study was conducted between April and November 2015.

The results indicate various needs of increased knowledge and education. *Educational needs to create a basis for further work* on civil defence to prepare the different actors in society to take on and manage the development of a modern civil defence. Examples: the characteristics, goals and aims of the Swedish civil defence, roles and responsibilities of the actors. *Educational needs concerning heightened alert* include needs directed at specific actors and their roles and tasks during heightened alert and war. Examples: military threats, modern warfare and specific legislation. *Educational needs on planning methods* are related to intra- and inter-organizational activities such as coordination, common planning methods and prioritizing between different needs.

In terms of *prioritizing between different educational needs*, the study concludes that there is a need to raise the general level of knowledge on civil defence prior to tailored education targeted at specific audiences. Several different *educational forms* are suggested in the report, including web based education, traditional teaching and workshops.

Keywords: Civil defence, heightened alert, education, educational needs, MSB, Swedish Civil Contingencies Agency, governmental authorities, county administrative boards

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Syfte	9
1.2	Metod	9
1.2.1	Studiens kvalitativa ansats	9
1.2.2	Utformning av intervjuguide, enkäter och workshop	10
1.2.3	Genomförande	10
1.2.4	Tolkning och analys	11
1.2.5	Presentation av resultatet	12
1.3	Avgränsningar	12
1.4	Läsanvisning	13
2	Bakgrund	14
2.1	Återuppbyggnad av det civila försvaret	14
2.2	MSB:s ansvar för utbildning	15
2.3	Tidigare identifierade utbildningsbehov	15
3	MSB:s bedömning av utbildningsbehov	16
3.1	Förutsättningsskapande utbildningsbehov	16
3.1.1	Behov av generell grundutbildning om civilt försvar	16
3.1.2	Gemensam förståelse av begrepp	17
3.1.3	Relationen mellan krisberedskap och civilt försvar	18
3.1.4	Roller och ansvar inom civilt försvar	18
3.2	Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap	18
3.2.1	Hotbild och scenarier – behov av planeringsunderlag	19
3.2.2	Hantering av sekretess och informationssäkerhet	20
3.2.3	Lagstiftning kopplat till höjd beredskap och krig inklusive folkrätt	20
3.3	Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov	21
3.3.1	Metoder och stöd	21
3.3.2	Inriktning och vägledning	21
3.4	Prioritering av utbildningsbehov	22
3.5	Former av utbildning	23

3.6	Sammanfattning	24
4	Centrala myndigheters bedömning av utbildningsbehov	25
4.1	Förutsättningsskapande utbildningsbehov	25
4.1.1	Behov av generell grundutbildning inom civilt försvar	25
4.1.2	Aktörsspecifika behov	25
4.2	Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap	26
4.3	Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov	27
4.3.1	Metoder och stöd	27
4.3.2	Inriktning och vägledning	27
4.4	Prioritering av utbildningsbehov	27
4.4.1	Utbildningsbehov i nuläget (inom 12 månader)	28
4.4.2	Utbildningsbehov på längre sikt	28
4.5	Former av utbildning	28
4.5.1	Självstudier, webbaserad utbildning	28
4.5.2	Internat, kunskapsdagar, workshops	29
4.5.3	Traditionella utbildningar	29
4.6	Sammanfattning	29
5	Länsstyrelsernas m.fl. bedömning av utbildningsbehov	31
5.1	Förutsättningsskapande utbildningsbehov	31
5.1.1	Utbildningsbehov inom länsstyrelsen	31
5.1.2	Utbildning riktad till kommuner och övriga aktörer	32
5.2	Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap	32
5.3	Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov	33
5.3.1	Metoder och stöd	33
5.3.2	Inriktning och vägledning	34
5.4	Prioritering av utbildningsbehov	34
5.4.1	Utbildningsbehov i nuläget (inom 12 månader)	34
5.4.2	Utbildningsbehov på längre sikt	35
5.5	Former av utbildning	35
5.5.1	Självstudier och webbaserade utbildningar	35

5.5.2	Internat, kunskapsdagar, workshops	36
5.5.3	Traditionella utbildningar	36
5.6	Sammanfattning	36
6	Slutsatser och diskussion	38
6.1	Sammanfattning av resultaten utifrån kategorierna	38
6.2	Slutsatser om behov av kunskapshöjning och utbildning	39
6.2.1	Återuppbyggnaden av det civila försvaret.....	39
6.2.2	Behov av anpassade utbildningsinsatser som ger förutsättningar för utvecklingen av det civila försvaret.....	40
6.2.3	Behov av konkretion i arbetet med civilt försvar	40
6.2.4	Behov av metodik i arbetet med utveckling av det civila försvaret	41
6.2.5	Behov av utbildning i rätt tid till rätt personer	41
6.2.6	Utbildningsformer för det civila försvaret	41
	Referenser	42
	Bilaga 1 Intervjuer om utbildningsbehov inom civilt försvar och höjd beredskap	43
	Bilaga 2 Enkät om utbildningsbehov inom civilt försvar och höjd beredskap	45
	Bilaga 3 Prioritering av utbildningsbehov	48

1 Inledning

Mot bakgrund av regeringens inriktning att återuppta nationell försvarsplanering och planering för totalförsvaret har frågor om det civila försvarets förutsättningar och utveckling återigen aktualiserats. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i underlag till regeringen bland annat lyft fram vikten av utbildning och övning inom området som en viktig åtgärd för att utveckla och stärka det civila försvaret.¹

Som en del detta arbete har MSB gett Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att undersöka vilket utbildningsbehov som finns inom området civilt försvar och höjd beredskap hos olika aktörer i samhället. Uppdraget har utförts av FOI:s avdelning för Försvarsanalys och beställts av Enheten för utbildningssamordning inom Avdelningen för utveckling av beredskap vid MSB.

1.1 Syfte

Syftet med studien är att inventera vilka utbildningsbehov som berörda aktörer bedömer finns inom området civilt försvar avseende egen verksamhet, egen sektor/geografiskt område samt hos övriga relevanta aktörer. Resultatet ska kunna användas i MSB:s arbete med att utforma och planera utbildningar och utbildningsinsatser inom området.

1.2 Metod

Inventeringen bygger i huvudsak på intervjuer med och enkäter till MSB, andra centrala myndigheter och länsstyrelser. I arbetet med inventeringen avses med utbildningsbehov såväl behov för att kunna delta i utveckling och gemensam planering för civilt försvar (beredskapsplanering) som behov för att kunna utveckla förmågan att upprätthålla egen verksamhet under höjd beredskap.

1.2.1 Studiens kvalitativa ansats

Studien är genomförd med en kvalitativ ansats vilken fokuserar på djup, detaljrikedom och förståelse av det studerade utifrån bl.a. en iterativ process mellan intervjuer och tolkning i motsats till kvantitativa ansatser, vars fokus är

¹ MSB (2014) *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*. Diariern 2014-3277, s. 26-27.

generaliserbara resultat genom bredd (stora grupper, slumpmässigt urval) och kvantifierbara data.²

När ett nytt område ska studeras har en kvalitativ ansats flera fördelar jämfört med kvantitativa ansatser. Ett nytt område är diffust och behöver först och främst beskrivas och förstås. Intervjuer som genomförs med en kvalitativ ansats har lägre grad av struktur vilket dels innebär att intervjupersonerna kan ge en mer rikhaltig och varierad beskrivning av det studerade området, dels att intervjuarna har en möjlighet att ställa uppföljningsfrågor vilket ökar förståelsen. När det gäller enkätutformning utifrån en kvalitativ ansats är fördelen att öppna svar ger respondenterna möjlighet att ge en fri och oberoende beskrivning av det efterfrågade utan att begränsas av fasta svarsalternativ.

Valet av en kvalitativ ansats i föreliggande studie motiveras av att arbetet med uppbyggnaden av ett modernt civilt försvar är i en uppstartsfas och att utbildningsbehoven ännu inte har varit föremål för närmare studier.

1.2.2 Utformning av intervjuguide, enkäter och workshop

Intervjuguiden (se bilaga 1) till intervjuerna inom MSB utformades utifrån studiens syfte och med en kvalitativ ansats enligt ovan. Syftet med intervjuerna har varit att generera så rikhaltiga och varierande beskrivningar som möjligt gällande myndighetens syn på utbildningsbehov inom civilt försvar.

Även enkäterna (se bilaga 2) till centrala myndigheter och länsstyrelser m.fl. utformades med en kvalitativ ansats. Enkätfrågorna baserades på studiens syfte och resultaten från intervjuerna inom MSB. Enkäten omfattade fyra huvudfrågor med underliggande delfrågor, samtliga med öppna svar. Liksom när det gällde intervjuerna eftersträvades i utformningen av enkäterna möjlighet för respondenterna att fritt kunna beskriva sin syn på utbildningsbehoven.

En kortare workshop om utbildningsbehov genomfördes med en arbetsgrupp för civilt försvar (se nedan). Arbetet utformades för att ge deltagarna möjlighet till diskussion samt att förmedla sin syn på utbildningsbehov.

1.2.3 Genomförande

Avseende MSB genomfördes tio intervjuer med sammanlagt tolv personer som representerar fyra av MSB:s avdelningar samt större pågående utvecklingsarbeten med koppling till frågor om civilt försvar. Berörda utvecklingsarbeten är *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* samt

² Se t.ex. Patton, M. Q. (2015) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Fourth edition. SAGE publications, Inc. USA.

Översyn av samverkansområdena. Intervjuerna genomfördes under perioden april-juni 2015, dvs. efter att regeringen presenterade propositionen inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet, men innan riksdagen fattade beslut i frågan.³ En lista med intervjuade personer inom MSB finns i bilaga 1.

Enkäten om utbildningsbehov skickades till centrala myndigheter och länsstyrelser under oktober 2015 och besvarades under oktober och november 2015, dvs. efter riksdagens beslut om försvarspolitisk inriktning för perioden 2016-2020, men innan regeringen fattat något beslut om planeringsanvisningar för det fortsatta arbetet med civilt försvar. Enkäten skickades även till representanterna i den externa referensgrupp som MSB inrättat i arbetet med handlingsplanen för skydd av samhällsviktig verksamhet.

En kortare workshop genomfördes där ett antal länsstyrelser och ett fåtal myndigheter deltog. Workshopen genomfördes inom ramen för arbetsgruppen för civilt försvar inom samverkansområdet geografiskt områdesansvar (Ag SOGO CF). Workshopen inleddes med en beskrivning av studiens uppdrag och syfte. Därefter fick deltagarna diskutera utbildningsbehoven utifrån den egna verksamheten samt teckna ner dessa på gula lappar, vilka kategoriserades efter innehåll och diskuterades i gruppen. Resultatet sammanställdes därefter som underlag till studien.

Avslutningsvis genomfördes under senhösten 2015 intervjuer utifrån huvudfrågorna i enkäten med ett fåtal andra aktörer: representanter för två kommuner, en representant från Försvarshögskolan (FHS) samt en representant för Swedavia (se bilaga 1).

1.2.4 Tolkning och analys

Intervjuerna med representanter från MSB skrevs ut ordagrant och tolkades utifrån texternas innehåll.⁴ Ur tolkningen identifierades dels tre huvudkategorier av utbildningsbehov sett till sakinnehåll (1-3), dels två kategorier gällande genomförande (4-5) i form av prioriteringar samt former för utbildning:

1. *Förutsättningsskapande utbildningsbehov* – omfattar behov av utbildning i syfte att skapa en grund för att kunna arbeta med civilt försvar.
2. *Utbildningsbehov kopplade till beredskapsförberedelser och höjd beredskap* – omfattar utbildning om frågor direkt relaterade till höjd beredskap, t.ex. krigsorganisering och modernt krig.

³ Riksdagsbeslut (Försvarsutskottets betänkande 2014/15:FöU11 och Riksdagens skrivelse 2014/15:251) om regeringens proposition Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109)

⁴ Samma förfarande användes i bearbetningen av samtliga intervjuer i studien.

3. *Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov* – avser dels behov av utbildning om gällande inriktning och styrning när det gäller civilt försvar, dels metoder som t.ex. planeringsmetodik.
4. *Prioritering av utbildningsbehov* – omfattar behov av prioritering mellan olika utbildningsbehov.
5. *Former av utbildning* – avser förslag på olika utbildningsformer.

Enkätfrågorna till centrala myndigheter och länsstyrelser (vilka även användes som utgångspunkt för diskussion i tidigare nämnda workshop) utformades utifrån kategorierna ovan och analyserades sedan tematiskt utifrån svaren i respektive kategori. I syfte att få en bättre precisering av föreslagna prioriteringar av utbildningsbehov än vad som framgått i intervjuerna delades fråga 2 i enkäten om de viktigaste utbildningsbehoven in i *a) På kort sikt (inom 12 mån.)* samt *b) På längre sikt*.

1.2.5 Presentation av resultatet

Studiens resultat presenteras i tre kapitel: MSB:s bedömningar av utbildningsbehov, Centrala myndigheters bedömningar samt Länsstyrelsernas m.fl. bedömningar. Huvudkategorierna enligt ovan utgör delkapitel som är lika för samtliga. Det finns dock skillnader mellan MSB, centrala myndigheter och länsstyrelser när det gäller innehåll och fokus i de utbildningsbehov som lyfts fram inom respektive huvudkategori. Delkapitlen är därför indelade i mer specifika underkategorier som skiljer sig åt mellan kapitlen.

I redovisningen av resultatet används citat från intervjuer och enkätsvar. Syftet är dels att ge läsaren en mer levande beskrivning av de områden som lyfts fram i resultatet, dels att låta intervjupersoner och respondenter förmedla synpunkter och sammanhang med egna ord, vilket ger en ökad förståelse av det studerade området.

Citaten markeras med indrag och kursiv stil.

För varje citat anges respondentens initialer alternativt organisationstillhörighet.

1.3 Avgränsningar

I den tidiga dialogen med MSB om förutsättningarna för studien avgränsades näringslivet bort med hänsyn bland annat till tillgängliga resurser för uppdraget.

Det fanns en avsikt att nå ut till kommuner, landsting och regioner genom en enkät till ett urval i denna grupp av aktörer. MSB beslöt dock under arbetets gång att inte ställa sig bakom en sådan enkät inom ramen för uppdraget. Vi fick däremot möjlighet att skicka enkäten till den externa referensgrupp som MSB etablerat i det pågående arbetet med handlingsplanen för skydd av samhällsviktig

verksamhet. I referensgruppen ingår representanter för såväl kommuner, landsting, regioner och näringsliv, vilket gjorde det möjligt för oss att fånga ytterligare några röster vid sidan av centrala myndigheter och länsstyrelser.

1.4 Läsanvisning

I kapitel 2 ges en kort bakgrund till det pågående arbetet med civilt försvar, tidigare identifierade behov av utbildning samt MSB:s ansvar för utbildning. Därefter följer tre kapitel som redovisar MSB:s, andra centrala myndigheters respektive länsstyrelser, tillsammans med övriga respondenters, bedömning av utbildningsbehov (kap 3-5). Rapportens avslutande kapitel innehåller diskussion och slutsatser.

2 Bakgrund

2.1 Återuppbyggnad av det civila försvaret

Behov av ett svenskt civilt försvar och förmåga att kunna verka under höjd beredskap har åter aktualiserats och regeringen ställer i det senaste försvarspolitiska inriktningsbeslutet från juni 2015 krav på att det ska finnas förmåga att försvara landet, civilt och militärt, samt att fortsatt upprätthålla samhällsviktig verksamhet om Sverige angrips. Regeringen hänvisar i inriktningsbeslutet till ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa och konstaterar att det faktum att Sverige i högre grad än tidigare befinner sig i en säkerhetspolitisk frontzon påverkar Sveriges militärstrategiska läge. ”Sverige ska försvaras. Det betyder ytterst att en främmande makt ska tvingas att ta till vapenmakt, dvs. en väpnad krigshandling, för att utnyttja svenskt territorium för egna syften.”⁵

Målet för det svenska civila försvaret har legat fast sedan år 2004 och bekräftades senast i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet för perioden 2016–2020.⁶ Målet är att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

Sedan ungefär år 2000 har arbetet med civilt försvar och förberedelser för höjd beredskap varit mycket begränsat hos myndigheter, länsstyrelser, landsting, kommuner och andra aktörer i samhället.⁷ Med avstamp i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet år 2009 där Försvarsmaktens nationella uppgifter åter betonades har arbetet med civilt försvar börjat återupptas sedan något år tillbaka.⁸ Det senaste beslutet om försvarspolitisk inriktning innebar en tydlig markering av det civila försvarets roll för totalförsvarets samlade förmåga och att berörda aktörer ska genomföra beredskapsplanering för höjd beredskap.

⁵ Prop. 2014/15:109. s. 55.

⁶ Riksdagsbeslut (Försvarsutskottets betänkande 2014/15:FöU11 och Riksdagens skrivelse 2014/15:251) om regeringens proposition *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109)

⁷ Se t.ex. Ödlund, A. och Lindgren, F. (2014) *Krigsorganisering och resursförstärkning i det civila försvaret*, FOI Memo 5205

⁸ Riksdagsbeslut (Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10 och Riksdagens skrivelse 2009/10:269) om regeringens proposition *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140)

Regeringen konstaterar i inriktningsbeslutet att den planering som tidigare fanns för det civila försvaret och totalförsvaret utvecklades efter kalla kriget.⁹ Detta medför att det i dagsläget finns begränsad och ofta personberoende kunskap hos ansvariga myndigheter och övriga aktörer kring civilt försvar och höjd beredskap.

2.2 MSB:s ansvar för utbildning

MSB ska i enlighet med sin instruktion tillhandahålla utbildning inom krisberedskapsområdet samt genomföra övningar inom sitt ansvarsområde.¹⁰

Enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska MSB erbjuda de bevakningsansvariga myndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del.¹¹

2.3 Tidigare identifierade utbildningsbehov

När det gäller civilt försvar har MSB gjort bedömningen att det finns ett stort behov av kunskapsuppbyggande verksamhet inom området för berörda myndigheter och aktörer. Exempel på områden som har tagits upp i detta sammanhang är kunskap om krigets krav, metodik för planering och samverkan med Försvarsmakten, informationssäkerhet och hantering av sekretess.¹²

I syfte att skapa en samlad bild av utbildningsbehovet gör MSB även följande bedömning:

Det är nödvändigt att berörda myndigheter, liksom även kommuner och landsting, tar ansvar för att dess personal har nödvändig kunskap om civilt försvar, både vad gäller sin egen roll och det områden den är verksam inom. Aktörerna inom området bör därför i närtid inventera vilka utbildnings- och övningsbehov de har inom civilt försvar och vilka behov som är mest tidskritiska.¹³

⁹ Prop. 2014/15:109, s. 59

¹⁰ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹¹ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), § 20

¹² MSB (2014) *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*. Diariennr 2014-3277, s. 26.

¹³ MSB (2014) *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas. Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015*. Diariennr 2014-3277, s. 25.

3 MSB:s bedömning av utbildningsbehov

Nedan följer en sammanställning av MSB:s syn på utbildningsbehov. Materialet bygger på den intervjuundersökning med representanter för olika avdelningar inom MSB som genomfördes av FOI under perioden april-juni 2015. Se bilaga 1 för förteckning över intervjupersoner.

3.1 Förutsättningsskapande utbildningsbehov

Förutsättningsskapande utbildningsbehov avser de mer generella behov av grundläggande kunskapsuppbyggnad som uttrycks i intervjuerna med representanterna för MSB och som behövs för att kunna påbörja arbetet med beredskapsförberedelser inför höjd beredskap och krig, såväl inom MSB som hos andra aktörer som berörs.

Vi har valt att dela in avsnittet i:

- Behov av generell grundutbildning om civilt försvar
- Gemensam förståelse av begrepp
- Relationen mellan krisberedskap och civilt försvar
- Roller och ansvar inom civilt försvar.

3.1.1 Behov av generell grundutbildning om civilt försvar

Under intervjuerna betonades flera gånger behovet av utbildningsinsatser som förmedlar grundläggande kunskaper om vad civilt försvar är och hur en situation med höjd beredskap kan se ut. Det saknas i dagsläget kunskap om begrepp, lagstiftning och hotbild – helt enkelt sådana delar som krävs för att det ska gå att skapa en gemensam bild, både om utgångsläget och vägen framåt.

Enligt intervjuerna finns det inom MSB behov av ökad kunskap om civilt försvar både rörande den egna verksamheten och för att kunna stödja övriga aktörer. Fokus har länge legat på krisberedskap och nu behövs kunskap om vilka element som tillkommer när det gäller civilt försvar:

Organisationer och myndigheter som har ett ansvar för civilt försvar behöver träffas och diskutera den utökade rollen. Sätt ihop korta utbildningstillfällen eller träffar för detta. Vad kan en utökad roll innebära och vad kräver det för kunskapsuppbyggnad till att börja med för att överhuvudtaget kunna jobba med frågorna framöver? Viktigt att kunna utgå från scenarier och kunna förstå hur olika frågor hänger ihop.

Det behöver inte vara så långa och omfattande utbildningsinsatser, utan lite kortare övningar (RN).

Flera representanter för MSB uttryckte i intervjuerna att det finns ett stort behov av utbildning om civilt försvar inom den egna myndigheten. Utbildningsbehovet omfattar dels civilt försvar och höjd beredskap kopplat till myndighetens roll och ansvar generellt, dels hur de olika delarna av myndigheten ska arbeta med civilt försvar kopplat till sina specifika roller. MSB behöver även kunskap för att kunna stödja andra aktörer i deras arbete med att utveckla det civila försvaret.

Målen för det civila försvaret är ju väldigt avhängiga av varandra. Vi måste reda ut vad vi har för väg framåt i MSB med det innan vi överhuvudtaget utbildar någon. Vi har ju fått uppdrag i VP som säger att planering för höjd beredskap ska ingå i pågående utvecklingsarbete (AR).

3.1.2 Gemensam förståelse av begrepp

Vid flera intervjuer uppmärksammades frågan om begrepp, dels som verktyg för att beskriva vad området omfattar, dels utifrån behoven av ett gemensamt språk hos aktörerna i arbetet med civilt försvar:

Det är viktigt att skapa ett fundament nu, där alla kan börja på noll tillsammans. Begrepp måste alltid diskuteras, vad betyder olika saker för olika personer? Viktigt att lära sig prata samma språk så att man förstår vad den andre menar. Finns stort intresse för frågorna och acceptans för att det måste hanteras. MSB borde kunna servera ett grundpaket (EAW).

Det framkom flera exempel som speglar behovet av en gemensam förståelse av begrepp. Ett handlar om att det i det nuvarande arbetet med civilt försvar deltar både personer med erfarenhet av arbetet under det kalla kriget och personer som i arbetet med krisberedskapsfrågor överhuvudtaget inte kommit i kontakt med frågor om samhällets förberedelser och planering inför väpnat angrepp och krig. En gemensam förståelse för olika begrepp, vad de innebar förr och vad de innebär idag anses kunna underlätta diskussionen. En annan aspekt i sammanhanget är att tolkningen av begrepp också kan skilja sig åt mellan militära och civila aktörer.

Relaterat till frågan om begrepp lyfte respondenterna också fram historiken kring det civila försvaret. Det finns i detta sammanhang behov av kunskap om hur det civila försvaret var organiserat under kalla kriget och hur krisberedskapen utvecklats under de senaste decennierna. Sådan kunskap anses, förutom att utgöra en viktig bakgrund i arbetet med att utveckla ett nytt civilt försvar, även kunna bidra till att överbrygga de ”generationsklyftor” som noterades ovan.

3.1.3 Relationen mellan krisberedskap och civilt försvar

Bland de behov av ökad kunskap som lyftes fram finns relationen krisberedskap – civilt försvar. Det handlar bland annat om likheter och skillnader i mandat samt tillgång till resurser och ledningsförhållanden:

En fråga är vilka krav som ställs på utbildningen när man säger att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen, om det ska gå från olyckor till kriser till krig och om man tar hänsyn till att det finns skillnader mellan resurser hos olika aktörer (AR).

3.1.4 Roller och ansvar inom civilt försvar

Aktörsinriktade utbildningsbehov handlar om roller och ansvar dels i den egna organisationen, dels hos övriga aktörer på olika nivåer (och även internationellt) som på olika sätt är engagerade i arbetet med civilt försvar. I några intervjuer nämndes förhållandet till det militära försvaret, t.ex. behov av klargöranden kring civil-militär samverkan och var gränsen går mellan MSB:s och Försvarsmaktens ansvar. Även behov av ömsesidig kunskapshöjning och ökad förståelse mellan civila och militära aktörer uttrycktes:

Det finns ett behov av att förstå Försvarsmaktens roll kopplat till civilt försvar. Samtidigt finns en okunskap hos Försvarsmakten generellt om hur det civila systemet fungerar i roll- och mandatfrågor (PS).

Det betonades att skillnader och likheter under höjd beredskap i förhållande till fredstida krisberedskap behöver tydliggöras. I den mån MSB:s formella relationer och förhållanden till andra aktörer skiljer sig mellan den fredstida krisberedskapen och under höjd beredskap behöver t.ex. sådan kunskap spridas inom ramen för utbildning om civilt försvar.

När det gäller uppfattade behov hos andra aktörer hänvisar respondenterna till den låga kunskapsnivån om civilt försvar i samhället generellt. Vissa lyfter fram näringslivets, frivilligorganisationernas och allmänhetens behov av kunskapshöjning inom civilt försvar. Några uttrycker olika behov av aktörsinriktad utbildning, t.ex. grundutbildning kopplat till specifika roller och ansvar inom det civila försvaret samt kunskap om Försvarsmakten.

3.2 Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap

Vissa av MSB-företrädarnas redovisade utbildningsbehov är kopplade till den faktiska planeringen inför och verksamheten under höjd beredskap. Tre områden

som identifierades avsåg hantering av gråzonen mellan krig och fred, hantering av sekretessbelagt material samt reglering. Avsnittet är därför indelat i:

- Hotbild och scenarier – behov av planeringsunderlag
- Hantering av sekretess och informationssäkerhet
- Lagstiftning kopplad till höjd beredskap inklusive folkrätt.

3.2.1 Hotbild och scenarier – behov av planeringsunderlag

Vid intervjuerna framkom, när det gäller gråzonen mellan fred och krig, att det finns behov av kunskap kring vilka förberedande åtgärder som kan vidtas i redan fredstid. Vissa förmågor, som att bygga upp en normallägesbild och att minska konsekvenser av agerande som riktas mot Sverige, behöver byggas upp och användas redan i fredstid:

Vi behöver kunna hantera konsekvenserna av olika händelser oavsett om det är något brott eller angrepp från stat, t.ex. strul med telesystem och påverkande mediebild. Det behövs en bild över situationen, kontakter med berörda samt behov av stöd och resurser. Sannolikt kommer mycket att utspela sig i skedet innan höjd beredskap och gråzonen skulle kunna vara större under en längre period. Det är viktigt att bedöma om det som sker är en del av normalbilden, ett resultat av olyckliga omständigheter eller om det ligger någon vilja bakom (AN).

Vid intervjuerna framkom i detta sammanhang också ett behov av kunskap om hur övergången från fredstida verksamhet till höjd beredskap ska genomföras. Som exempel på frågor att hantera nämndes tillgång till resurser i form av personal och materiel samt möjligheter att bedriva verksamhet från annan plats än det ordinarie verksamhetsstället.

Det angavs vidare finnas ett behov av att skapa förståelse för och kunskap om säkerhetspolitiska frågor, inklusive Sveriges geopolitiska läge och aktuell hotbild. Det finns även ett utbildningsbehov kring vilka situationer som kan uppstå under höjd beredskap och utifrån dessa vad man ska planera för i arbetet med civilt försvar. Bristen på inriktning från regeringen så här långt om vad som konkret förväntas av MSB gör arbetet med civilt försvar otydligt, menar flera respondenter:

Alla vet att vi ska jobba med den här frågan, men alla är väldigt undrande om vad det egentligen innebär för dem och vad det innebär för den egna myndigheten och hur vi egentligen ska jobba med frågan. Det är en ganska stor osäkerhet helt enkelt (PP/HE).

För att kunna identifiera vilka krav som den del av målet för det civila försvaret som handlar om att bidra till Försvarsmaktens förmåga ställer på övriga aktörer i samhället behövs också kunskap om Försvarsmaktens behov av stöd:

Försvarmakten har ju sagt fem sektorer som man behöver extra stöd i och det kanske är de fem som även samhället ska jobba med, vi skulle behöva göra en analys av det (AR).

3.2.2 Hantering av sekretess och informationssäkerhet

Det finns enligt respondenterna ett stort och generellt behov, även inom MSB, av utbildning kring frågor som avser informationssäkerhet, säkerhetsskydd, sekretess och säker kommunikation, inklusive hantering av kryptoutrustning:

Det handlar om att skärpa medvetandet och att skapa rutiner för hanteringen av sekretess, hur detaljerat det går att prata om känsliga saker och genom vilka kanaler (EAW).

Insatser för att skapa medvetenhet och uppmärksamhet kring frågorna angavs som viktiga. Ett annat behov avser utveckling av arbetssätt, verktyg och teknik för att underlätta säker hantering av känslig information, inklusive specifik utbildning i handhavande när verktyg för skyddad hantering av information (åter-)introduceras i olika organisationer.

3.2.3 Lagstiftning kopplad till höjd beredskap och krig inklusive folkrätt

Lagstiftning och övrig reglering av området civilt försvar och höjd beredskap framhölls vid intervjuerna som ett viktigt område. En anledning är att den särskilda lagstiftning som automatiskt, eller efter särskilt beslut, träder in i det fall regeringen beslutar om höjd beredskap kan förändra olika aktörers roll, ansvar, uppgifter och mandat. Eftersom denna lagstiftning av naturliga skäl inte tillämpas till vardags finns det behov av att aktörerna har kunskap om den juridiska grunden i händelse av höjd beredskap.

Det finns behov av att kunna de juridiska förutsättningarna, att veta vad som händer när regleringen för höjd beredskap sätts in (BK/RNN).

Vid intervjuerna framkom också behov av kunskap kring folkrättsliga frågor, t.ex. om kombattantstatus och vilka delar av det civila försvarets uppgifter som är konventionsskyddade.¹⁴ Bland de för närvarande få MSB-utbildningar som

¹⁴ Förenklat kan man säga att två delar av målet för det civila försvaret (att värna civilbefolkningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna) innehåller flera uppgifter som i folkrättslig mening räknas som civilförsvar. Personal som utför sådana uppgifter har därmed ett särskilt skydd enligt Genèvekonventionen. Personal som utför uppgifter för att bidra till Försvarsmaktens förmåga kan inte med automatik påräkna motsvarande folkrättsliga skydd.

inkluderar krigsförhållanden finns en folkrättskurs¹⁵ som myndigheten, enligt förordning, är skyldig att erbjuda:

Det står i Totalförsvarets folkrättsförordning (20 §) att MSB ska erbjuda de bevakningsansvariga myndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig under neutralitet samt samordna utbildningen av totalförsvarets civila del. Så den delen är ju någonting man kan hänga upp det på (RN).

3.3 Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov

De inriktnings- och metodinriktade utbildningsbehoven nedan är indelade i metoder och stöd samt inriktning och vägledning.

3.3.1 Metoder och stöd

Respondenterna angav gemensam planering inför höjd beredskap som en fråga kring vilken det finns ett utbildningsbehov. Det handlar bland annat om formerna för aktörsgemensam planering, rollerna enligt krisberedskapssystemet i förhållande till rollerna under höjd beredskap samt den egna och andra myndigheters roll i planeringen av civilt försvar. Det finns också behov av kunskap om hur planeringen för civilt försvar ska kopplas ihop med Försvarsmaktens operativa planering och långsiktiga försvarsplanering.

En annan aspekt som framhölls i detta sammanhang avser behovet av öppna delar av planeringsunderlaget som ska användas i arbetet med civilt försvar, bland annat för att skapa förståelse för frågor om höjd beredskap hos kollegor som inte är direkt inblandade i verksamheten.

Det finns behov av öppna scenarier som gör att de som varit på möten om civilt försvar kan dela med sig av informationen till den egna organisationen (LA).

3.3.2 Inriktning och vägledning

Vid intervjuerna framkom, som tidigare nämnts, behov av en reflekterande tillbakablick för ett historiskt sammanhang och en framåtblick i form av inriktning från MSB.

¹⁵ MSB (2015) Folkrättskurs. Kursplan, dnr 2015-3598 (för närvarande en tredagarsutbildning)

Vi hade en eftermiddag där vi fick lite historik kring civilt försvar. Det behövs när man är 30 år, de har ju inte växt upp med det. Sen behöver man också släppa historien lite grann. Vad är det vi behöver idag? (AR)

Enligt respondenterna är det pågående arbetet med civilt försvar fokuserat på stödet till Försvarsmakten. Förutsättningar och former för befolkningsskydd samt räddningstjänst under höjd beredskap anses därför särskilt behöva uppmärksammas i kommande utbildningar om civilt försvar.

Ytterligare ett område där utbildningsbehov identifierades är frågan om beroenden mellan olika samhällsfunktioner och hur dessa kan påverkas i händelse av höjd beredskap och krig. Kopplat till detta område lyfte respondenterna även frågan om försörjningssäkerhet och hur försörjningen med resurser till olika funktioner ska hanteras.

Det behövs kunskap kring försörjningssäkerhet. Hur man ska trygga försörjningen och klara viktiga funktioner, dels vad som finns idag, dels vad som krävs ytterligare när det gäller civilt försvar (RN).

I samband med försörjningsaspekterna lyfte några respondenter också fram frågan om hur samhällsstrukturen ser ut idag i förhållande till under det kalla kriget. Det handlar om skillnader i vem som äger och driver samhällsviktiga funktioner och vem som disponerar resurser inom olika sektorer, till exempel inom telekommunikationer och transporter:

Då hjälper kanske inte mandaten vi får under höjd beredskap eftersom vi inte äger resurserna på samma sätt, att det inte är samhällets egna resurser. Inte självklart hur de ska styras eftersom de inte är offentliga (LA).

Vid några intervjuer framhölls vidare behov av kunskap som rör utvecklingen av värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS), med betoning på förberedelser i Sverige för mottagande av utländsk hjälp i syfte att kunna lösa uppgifter inom det civila försvaret:

Det finns behov av ökad kunskap när det gäller solidaritetsaspekterna och förpliktelser gentemot andra länder samt hur man ska ta emot utländsk hjälp (BK/RNN).

3.4 Prioritering av utbildningsbehov

Vid intervjuerna bad vi respondenterna beskriva vilka utbildningsbehov de anser är de mest angelägna. MSB har, enligt flera respondenter, behov av ökad kunskap om civilt försvar, bl.a. för att kunna stödja andra aktörer i deras arbete med planering och förmågeutveckling. För en sammanställning av utbildningsbehoven i kapitlets tidigare avsnitt, se bilaga 3.

I detta sammanhang framhölls behov såväl av breda utbildningsinsatser som utbildning på olika nivåer och riktade till olika funktioner. Komplettering av befintliga utbildningar nämndes också:

Utbildning behövs på olika nivåer, från grundläggande orienteringar till fördjupningar inom vissa områden. Där det är möjligt bör man komplettera befintliga utbildningar med perspektivet civilt försvar (SS).

Ytterligare områden som nämndes där det finns behov av att tydliggöra förutsättningar inför och under höjd beredskap är gränsproblematiken, ledningsförhållanden, kriskommunikation, hantering av påverkansoperationer och frivilligorganisationernas roll.

Andra förslag som nämndes var grundläggande utbildning till Regeringskansliet men också till kommuner:

Det jag själv skulle satsa på är kommunanställda. Kommun, landsting och myndigheter, i den ordningen (CG).

Utbildning behöver även ges till chefer inom ansvariga myndigheter, för att arbetet med civilt försvar ska ges tyngd och prioriteras:

Det är troligtvis bra att börja med lite högre beslutsfattande chefer på olika plan och börja smått så att den nivån får en rimlig idé om hur de i sin tur kan gå ut och styra sina respektive verksamheter (PS).

Ett annat förslag som togs upp är att erbjuda internutbildning inom MSB om hur det försvarspolitiska inriktningsbeslutet ska tolkas och vad det innebär för myndighetens arbete.

3.5 Former av utbildning

Vid intervjuerna med företrädarna för MSB ställde vi ingen specifik fråga om lämpliga former av utbildning om civilt försvar men fick kommentarer om detta vid resonemang om de övriga frågorna.

Bland de som kommenterade formerna för utbildning var enigheten stor om behovet av översiktliga, grundläggande insatser som riktar sig till breda grupper och att det därutöver måste finnas möjligheter till fördjupning för de som behöver. Alla nivåer behöver utbildning, från handläggare via chefer på mellannivå till chefer på myndighetsledningsnivå. Ett förslag avsåg en trappstegsmodell för att underlätta utformning av utbildning gentemot olika målgrupper.

Exempel på tänkbara former av utbildningar och utbildningsmaterial som togs upp under intervjuerna var föreläsningar, kurser, skrivbordsövningar, e-verktyg/app samt en broschyr och en handbok.

Jag går ut och informerar om informationssäkerhet och informationsklassning, det finns ett väldigt stort behov av det. Vi måste se över om vi ska ta fram "självhjälps-kit", för att det är så pass många som behöver hjälp. Och sen gäller det att nå fram i kommuner, men även i landsting (CG).

Vid sidan av rena utbildningar togs även behovet av övningar upp, såväl "övningar i sin egen rätt" som övningar som ett tillämpande inslag inom en utbildning. I fråga om övningar nämndes även att övningsverksamhet inom civilt försvar behöver kopplas till Försvarsmaktens övningsverksamhet.

3.6 Sammanfattning

Enligt de intervjuade på MSB finns stora behov av kunskapshöjning när det gäller civilt försvar och höjd beredskap, dels generellt på myndigheten, dels kopplat till olika avdelningar. Andra behov som uttrycks gäller utbildningar internt som skapar förutsättningar för MSB att både kunna påbörja beredskapsförberedelser för egen del och för att kunna stödja andra aktörer i systemet. Juridiska utgångspunkter när det gäller höjd beredskap, sekretesshantering och informationssäkerhet är andra frågor som MSB tar upp i undersökningen.

Kunskap om civilt försvar kopplat till Försvarsmaktens roll och behov av stöd från det civila försvaret lyftes fram av MSB. Vidare framhölls utbildning om utvecklingen i dagens samhälle och dess påverkan på civilt försvar, säkerhetspolitiska bedömningar och en beskrivning av det moderna kriget. Det finns även behov av att få kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas redan i fredstid.

Metoder för gemensam planering när det gäller det civila försvaret efterfrågas. När det gäller behov av inriktning konstateras att dagens starka fokus på stödet till Försvarsmakten medför ett behov av att lyfta fram befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap i kommande utbildningar.

4 Centrala myndigheters bedömning av utbildningsbehov

Nedan följer en redovisning av resultaten från den enkät om centrala myndigheters utbildningsbehov inom civilt försvar som skickades ut och besvarades under oktober-november 2015. Enkätfrågorna redovisas i bilaga 2.

4.1 Förutsättningsskapande utbildningsbehov

Förutsättningsskapande utbildningsbehov avser de mer generella behov av grundläggande kunskapsuppbyggnad som behövs för att kunna påbörja arbetet med beredskapsförberedelser inför höjd beredskap och krig.

De förutsättningsskapande utbildningsbehoven nedan är indelade i behov av generell grundutbildning inom civilt försvar respektive aktörsspecifika behov.

4.1.1 Behov av generell grundutbildning inom civilt försvar

De flesta myndigheter har i enkätsvaren lyft fram behovet av grundläggande kunskapsuppbyggnad inom civilt försvar. Med hänvisning till att lite eller ingen verksamhet skett inom området under 10-15 år pekar myndigheterna bl.a. på kunskap om vad civilt försvar är samt ansvar och roller inom civilt försvar.

Enkätsvaren visar på ett behov av en generell utbildning inom myndigheterna om vad civilt försvar och höjd beredskap är, inklusive innebörden av begrepp inom området, samhällets samverkansstrukturer och tekniska förutsättningar för samverkan. Det uttrycks även behov av ytterligare utbildning riktad till särskilda yrkesgrupper som säkerhetschefer, beredskapssamordnare och övriga som direkt arbetar med krisberedskap och kontinuitetshantering samt för beslutsfattare på olika nivåer.

Det finns behov av grundläggande utbildning kring det civila försvarets uppgift och struktur samt dess stödjande roll mot Försvarsmakten för befattningshavare i myndighetens olika lednings- och krisgrupper (Transportstyrelsen).

4.1.2 Aktörsspecifika behov

Myndigheterna har i enkätsvaren uttryckt behov av utbildning om civilt försvar kopplat till den egna myndigheten eller sektorn. När det gäller bedömt utbildningsbehov hos andra aktörer hänvisar man främst till myndigheterna inom den egna sektorn, vilka antas ha liknande behov som dem man själv redovisat.

Vissa lyfter fram att även andra aktörer såsom relevanta delar av näringslivet och frivilligorganisationerna har behov av utbildning inom civilt försvar.

Myndigheterna tar upp lite olika behov av aktörsinriktad utbildning, som t.ex. grundutbildning kopplat till myndighetens roll och ansvar kombinerat med riktad utbildning till nyckelpersoner eller analys av myndighetens verksamhet i ett totalförsvarsperspektiv samt myndighetens uppgifter i förhållande till målet för civilt försvar (se avsnitt 2.1).

4.2 Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap

Vissa av myndigheternas redovisade utbildningsbehov är direkt kopplade till höjd beredskap och krig. Det kan gälla administrativa frågor som planläggning inför höjd beredskap, krigsorganisering eller Försvarsmaktens behov av civilt stöd. Andra områden som lyfts fram är frågor kring lagstiftningen vid höjd beredskap och civil ledning i krig, länsstyrelsens förhållande till centrala myndigheter samt att kunna verka i staber inom det civila försvaret. En myndighet påpekar i sitt enkätsvar följande:

Det finns utbildningsbehov avseende civil ledning vid höjd eller högsta beredskap med hänsyn tagen till de författningar som är tillämplbara i respektive skede. Detta innefattar även en genomlysning av förekomsten av lednings- och kommunikationssystem för totalförsvaret som möter de krav på tillgänglighet och konfidentialitet som kan komma att ställas vid höjd/högsta beredskap. Fokus i den senare frågan bör vara på de utmaningar som skiljer verksamheten vid höjd/högsta beredskap från verksamhet vid fredstida krishantering (Strålsäkerhetsmyndigheten).

Ytterligare behov av utbildning handlar om att få en förståelse för innebörden av höjd beredskap och krig. Bl.a. efterfrågas kunskap om hotbilder, vad som kan hota den nationella säkerheten och vad som kan leda fram till ett väpnat angrepp, hantering av gråzon eller hybridkrigföring (inklusive påverkansoperationer) samt vilka utmaningar som kan bli aktuella i ett skymningsläge. Ett annat område som lyfts är tillämpning av förfogandelagen och andra lagar som är kopplade till höjd beredskap.

Försvarsmaktens behov av stöd samt hur civilt och militärt försvar är tänkt att samverka är frågor som enligt myndigheterna behöver tydliggöras och hanteras.

4.3 Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov

De inriktnings- och metodinriktade utbildningsbehoven nedan är indelade i metoder och stöd samt inriktning och vägledning.

4.3.1 Metoder och stöd

Metoder och stöd för att kunna bedriva verksamhet efterfrågas av myndigheterna, dels för civilt försvar generellt, dels specifikt kopplat till särskilda sektorer. Allmänt lyfts i enkäterna behov av utbildning och vägledning om hur metoder kan tillämpas vid uppbyggnaden av ett civilt försvar samt hur detta kan kopplas till planeringen inom krisberedskapen. Andra mer specifika områden kring vilka utbildningsbehov identifieras avser sekretess inklusive metoder och verktyg samt hur man övar civilt försvar.

4.3.2 Inriktning och vägledning

Behov av inriktning och vägledning omfattar riktlinjer, tydliga anvisningar för planering, stöd vid prioriteringar och klargöranden inom olika områden samt Försvarsmaktens förväntningar på myndigheterna när det gäller stöd. Myndigheterna lyfter också fram behov av konkretion, att mer i detalj få kunskap om vad som ska planeras och genomföras avseende civilt försvar och höjd beredskap, samt förtydliganden kring vilka av myndigheternas respektive verksamheter som kan nedprioriteras eller omdisponeras vid höjd beredskap. Vidare efterfrågas stöd, utbildning och riktlinjer som riktas till privata aktörer inom samhällsviktig verksamhet.

Ett mer specifikt exempel där behov av inriktning finns avser strålskyddskonsekvenser vid användning av CBRN-stridsmedel inklusive kärnvapenproblematik.

4.4 Prioritering av utbildningsbehov

I enkäten bad vi respondenterna att prioritera vilka utbildningsbehov som bedömdes som mest angelägna i nuläget (inom 12 månader) och vilka som ansågs vara viktiga på längre sikt. Nedan presenteras utbildningsbehoven för respektive tidsspänn, dock utan inbördes rangordning. För en sammanställning av utbildningsbehoven, se bilaga 3.

4.4.1 Utbildningsbehov i nuläget (inom 12 månader)

De utbildningsbehov som av myndigheterna bedöms som mest angelägna är dels generell utbildning om civilt försvar, dels utbildning för ansvariga på olika nivåer. Utbildning av myndighetsledning/beslutsfattare i syfte att skapa kunskap om och intresse för civilt försvar ses som viktigt för att man ska kunna arbeta med frågan inom myndigheten. Det anges vidare finnas behov av utbildning av ansvariga för krisberedskapsfrågor och andra nyckelpersoner inom en myndighet, men även andra relevanta aktörer inom olika sektorer.

4.4.2 Utbildningsbehov på längre sikt

När det gäller utbildningsbehov på längre sikt identifierar respondenterna dels fördjupade utbildningar, dels utbildningar som ges till fler medarbetare och fler aktörer. Utbildningsbehoven på längre sikt beskrivs mer konkret än i det kortare perspektivet. Det kan gälla krigsorganisering, prioritering av resurser, tillämpning av lagar, konkret planering och övning för civilt försvar, eller förståelse för en gemensam stabsmetodik vilket ses som viktigt för att samverkan ska fungera vid ansträngda förhållanden. Ett förslag är att certifiera/diplomera beredskapsansvariga via t.ex. Försvarshögskolan, i syfte att klara kompetensförsörjningen inom civilt försvar.

4.5 Former av utbildning

I enkätsvaren ges förslag på olika former av utbildningar. Vi har valt att dela in förslagen i:

- självstudier, webbaserad utbildning
- internat, kunskapsdagar, workshops
- traditionella utbildningar.

4.5.1 Självstudier, webbaserad utbildning

I enkätsvaren föreslås tillgång till självstudiematerial liksom webbutbildningar kombinerat med seminarier och kurser. För medarbetare inom den egna myndigheten föreslås en generell utbildning om civilt försvar, höjd beredskap, folkrätt, krigets lagar mm i form av webbutbildning, korta filmer och informationsmaterial /foldrar, vilket anses kunna vara ett bra sätt att nå ut till medarbetarna, inte minst i en geografiskt spridd organisation. Utbildning på central nivå inom en organisation kan enligt ett förslag vara lärlarleda, medan utbildningar på lokal nivå inom en organisation med fördel skulle kunna vara webbaserade. För de medarbetare som inte arbetar direkt med frågorna kan enligt en respondent webbaserad utbildning vara ett lämpligt verktyg.

När det gäller utbildning av chefer ges förslag på utbildningsmaterial i form av filmer och powerpointpresentationer med manus (som kan anpassas till den egna organisationen).

4.5.2 Internat, kunskapsdagar, workshops

Kunskapsdagar för myndighetsledningar och direkt berörda handläggare och chefer föreslås av en respondent. För att påbörja uppbyggnad eller förnyelse av planering inför höjd beredskap har internat med workshops lyfts fram som en bra utbildningsform. Internat med scenarioövningsinslag för vidareutbildning och stresstest av organisationen föreslås, liksom interaktiva seminarier i vilka redan existerande utbildningar kan spridas bredare och öppnas för fler intressenter.

4.5.3 Traditionella utbildningar

Fysiska utbildningstillfällen föreslås av de flesta respondenter, t.ex. lärarledda utbildningar. En respondent har uttryckt behov av en fördjupningsutbildning på ca två dagar (förslagsvis hållen av MSB) kring lagar och förordningar, krigsplacering av personal, roller och ansvar mm. och som ger möjlighet till diskussion och grupparbeten med andra aktörer. En annan respondent har uttryckt att det är bättre med fler och kortare utbildningstillfällen än längre sammanhängande utbildningar i och med att det kan vara svårt att frigöra tid.

Vid sidan av utbildning efterfrågas också en vägledning som stöd i planeringsarbetet, inte minst för att skapa enhetlighet i planeringen. Det är i detta sammanhang viktigt att planeringen utgår från tydliga fakta och krav och att förmågan efterhand testas vid övningar. Ytterligare utbildningsbehov som anges gäller även personal på myndigheter som inte utgör en utpekad krisberedskapsaktör samt allmänheten, där ett förslag är att bedriva massiva kampanjer som ökar intresset i samhället generellt.

4.6 Sammanfattning

De centrala myndigheternas enkätsvar utgår främst från den egna verksamheten och myndigheter/aktörer inom den egna sektorn eller sektorn som helhet. I enkätsvaren efterfrågas en generell utbildning inom myndigheterna om innebörden av civilt försvar och höjd beredskap, inklusive begrepp inom området samt myndighetens uppgifter i förhållande till målet för det civila försvaret. Andra områden kring vilka kunskapsbehov identifierats avser kunskap om samhällets samverkansstrukturer och tekniska förutsättningar för samverkan.

Myndighetsföreträdarna uttrycker behov av en kunskapshöjning när det gäller lagstiftningen under höjd beredskap. Det framkommer behov av kunskap om totalförsvarsperspektivet och dess innebörd, t.ex. Försvarsmaktens förväntningar

på myndigheterna när det gäller stöd, civil ledning i krig, länsstyrelsens förhållande till centrala myndigheter samt stabsarbete inom det civila försvaret. De centrala myndigheterna lyfter, liksom MSB, fram kunskapsbehov kring hotbilder och händelser som kan leda till ett väpnat angrepp samt hantering av gråzon eller skymningsläge.

Vidare efterfrågas metoder för uppbyggnaden av civilt försvar riktat till specifika sektorer samt till aktörer inom samhällsviktig verksamhet, verktyg för att hantera sekretess samt behov av riktlinjer och tydliga anvisningar för planering samt stöd vid prioriteringar.

5 Länsstyrelsernas m.fl. bedömning av utbildningsbehov

Nedan följer en redovisning av den enkät om länsstyrelsernas utbildningsbehov inom civilt försvar som skickades ut och besvarades under oktober-november 2015. I underlaget ingår även resultatet från en workshop som genomfördes i samband med ett möte inom arbetsgruppen för civilt försvar inom SOGO¹⁶ i september 2015.

I detta kapitel inkluderar vi även enkätsvar från och intervjuer med totalt fyra kommuner samt enkätsvar från två regioner. Kommunerna har geografiskt områdesansvar inom sin kommungräns och kommunstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Regionerna saknar geografiskt områdesansvar men har ansvar för landstingens/regionernas verksamhet inom sitt område såväl i fred som under höjd beredskap.

5.1 Förutsättningsskapande utbildningsbehov

Förutsättningsskapande utbildningsbehov handlar för länsstyrelsernas, regionernas och kommunernas del, liksom för de centrala myndigheterna, om att förstå sin roll, sitt ansvar och de uppgifter länsstyrelserna har när det gäller höjd beredskap och krig.

Vi har valt att dela in avsnittet i utbildningsbehov inom länsstyrelsen och behov av utbildning riktad till kommuner och övriga aktörer.

5.1.1 Utbildningsbehov inom länsstyrelsen

Underlaget pekar på ett behov av grundläggande utbildning inom länsstyrelsen. Det kan handla om utbildning kring den egna myndighetens roll, Försvarsmaktens roll och behov samt lagstöd och tillämpning av olika författningar.

Behov av utbildning identifieras kring mål och syfte med det civila försvaret, lagar och regler samt kunskap om Försvarsmakten.

Andra områden kring vilka utbildningsbehov identifierats avser informationssäkerhet, sekretesshantering och säkerhetsskydd.

En respondent pekar på att det är viktigt med motiverande insatser kring varför länsstyrelsen ska omfördela resurser till området civilt försvar. Länsstyrelserna

¹⁶ Samverkansområde Geografiskt områdesansvar

efterfrågar enligt enkätsvaren utbildning riktad till den egna organisationen på olika nivåer, t.ex. länsledning, stab, rättsenhet och ansvariga för krisberedskap.

5.1.2 Utbildning riktad till kommuner och övriga aktörer

Förmodligen till följd av att länsstyrelserna dels har ett geografiskt områdesansvar, dels är högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå, uttrycker deras enkätsvar jämfört med de centrala myndigheterna fler utbildningsbehov för andra aktörer (främst kommuner). I enkätsvaren framhålls behov av grundläggande utbildning om respektive myndighets/organisations roll, uppdrag och ansvar inför och vid höjd beredskap.

Det uttrycks även här behov av utbildning kring lagstiftning anpassad efter ansvarsområde. Vidare anses utbildningsbehoven, liksom hos MSB och andra centrala myndigheter, omfatta sekretess- och säkerhetsfrågor. Ett annat utbildningsbehov som framkommer i underlaget handlar om anpassad utbildning för privata utförare av samhällsviktig verksamhet kring deras ansvar.

Enligt en av de kommuner som ingått i undersökningen är kunskapsnivån generellt väldigt låg i kommunerna när det gäller civilt försvar och höjd beredskap, även om man lärt sig mycket genom arbetet med kontinuitetshantering. Det finns därför behov av en generell kunskapshöjning.

Ett behov som uttrycks avser en fördjupad utbildning till aktörer med någon form av samhällsviktig funktion – t.ex. inom kommunalteknisk försörjning, elförsörjning och inom elektroniska kommunikationer – inklusive entreprenörer som den samhällsviktiga verksamheten är beroende av.

I syfte att öka förståelsen för det mer komplexa samhälle som vuxit fram och som det nya civila försvaret har att förhålla sig till skulle Försvarsmakten, enligt en region, behöva utbildning i hur samhället ser ut idag med nya regionindelningar, ansvar och roller samt samhällsviktig verksamhet i privat och offentlig regi.

5.2 Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap

Respondenterna framhåller vissa kunskapsbehov kring de organisatoriska förutsättningarna för den egna myndigheten, t.ex. behov av ganska handfast utbildning när det gäller frågor om hur en länsstyrelse ska krigsorganiseras.

När det gäller utbildningsbehov kring höjd beredskap och krig ligger respondenternas fokus främst på hur det moderna kriget kan gestalta sig, krigsföring, påverkansoperationer och gråzonsproblematik. Behoven handlar

också om vilka krav detta ställer på det civila försvaret och vilka uppgifter och resurser som kan komma att behöva tas i anspråk från regioner och landsting. Ytterligare behov som tas upp handlar om kunskap när det gäller omvärldsförändringar och vad dessa kan innebära i olika grader av beredskapshöjning.

Andra utbildningsbehov som respondenterna identifierar avser informationssäkerhet, säkerhetsskydd och sekretess kopplat till höjd beredskap, utbildning i hantering av krigsplaceringar samt vapenverkan och skydd. Behov finns också av utbildning kring hur befolkningen larmas, befolkningsskydd och information till allmänheten kring förberedande åtgärder som kan vidtas av den enskilde samt vad civilbefolkningen ska göra vid alarmering (skyddsrum etc.).

Enligt en kommun skulle det kunna vara givande att undersöka hur man arbetar med civilt försvar i de nordiska länderna samt hur andra länder hanterat krigssituationer.

Man skulle behöva veta mer om t.ex. vilken taktik man använde sig av i Ukraina och hur t.ex. Syrien hanterat samhället när angripas skjutit sönder bränsledepåer, vattenledningar och andra krigsviktiga funktioner (JA).

5.3 Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov

De inriktnings- och metodinriktade utbildningsbehoven är nedan indelade i metoder och stöd samt inriktning och vägledning.

5.3.1 Metoder och stöd

När det gäller metoder och stöd efterfrågas ett konkret stöd i planeringsverksamheten som omfattar samtliga faser från utbildning till genomförande. I underlaget lyfts handgriplig planeringsmetodik och behov av ett tydligt planeringsstöd för försvarsplaneringen fram. En fråga som ställts är hur försvarsplaneringen sammankopplas med beredskapsplaneringen för att generera en totalförsvarsplanering. Respondenterna anser att viktiga förutsättningar är gemensamma mål/delmål att kunna delta i gemensam planering, att känna till rutiner, tillgång till nödvändiga verktyg, samt metoder för samverkan, ledning och praktiskt arbete civil-militärt (inklusive verktyg för säker kommunikation), för att kunna leda, stödja och stödjas.

5.3.2 Inriktning och vägledning

Inriktning och vägledning handlar för länsstyrelsernas del mycket om förtydliganden och inriktning av verksamheten. Särskilt framhålls behov kring tre områden: förtydligande av länsstyrelsens ansvar och uppdrag; tydliggörande av kommunens uppgift inför och vid höjd beredskap samt förtydligande av vad totalförsvarsplanering innebär. Andra behov som uttryckts gäller tillämpning av författningar avseende länsstyrelsens olika verksamheter samt förtydliganden kring hur länsstyrelsens arbete ska prioriteras.

I flera intervjuer och enkätsvar uttrycks att det generellt finns en osäkerhet om vad som menas med civilt försvar. En kommunföreträdare anger att man i brist på inriktning själva försökt att tolka innebörden för kommunen av att arbetet med civilt försvar åter är igång. Det finns därför ett stort behov av tydlig och konkret inriktning. Ett alternativ som nämns är att man i väntan på tydligare inriktning, inklusive finansiella förutsättningar, börjar agera på egen hand.

Sedan kan man titta på quick fixes, som går att göra utan stora investeringar. Det går att göra som vi gör, vara med på varandras övningar, att försvaret kommer och övar med oss. Vi lär känna varandra och våra ledningsplatser, vi kan diskutera våra objekt och vilka som behöver skydd osv. Så det går att göra en hel del saker utan att det kostar en massa pengar (JA).

5.4 Prioritering av utbildningsbehov

Prioritering av utbildningsbehov delas här in i behov i nuläget (inom 12 månader) samt behov på längre sikt. För en sammanställning av utbildningsbehoven, se bilaga 3.

5.4.1 Utbildningsbehov i nuläget (inom 12 månader)

I det kortare perspektivet handlar de mest angelägna utbildningsbehoven enligt undersökningen dels om generell utbildning om civilt försvar och höjd beredskap, dels om målgruppsanpassad grundutbildning riktad till länsstyrelse/region/kommun etc. Att skapa förståelse och motivation anses som grundläggande för prioritering av området och möjligheter att påbörja arbeta med civilt försvar. En kommun sammanfattar behoven så här:

Vad är det nya civila försvaret, hur förutsätter samhället att kommunerna ska bidra med och följa de propåer som finns enligt regleringen för civilt försvar? Området är så pass okänt för många och det har inte varit aktuellt, så man måste börja från en ganska grundläggande nivå. Jag tror att det är en framgångsfaktor att man går via länsstyrelsen, att man

genomför utbildningsinsatser på en väldigt grundläggande nivå och riktar sig direkt till kommunerna (BWP).

Det framkommer vidare behov av förtydliganden kring lagstiftning, sekretessfrågor, informationsstöd samt vilka behov och uppgifter länsstyrelsen ska dimensionera sin verksamhet för. Ett annat behov avser kunskap om det civila försvaret i ett historiskt perspektiv, hur arbetet bedrivits tidigare och hur det ska bedrivas idag, kopplat till den nya försvarspolitiska inriktningen. Ett utbildningsbehov som lyfts av en kommun handlar om hur man ska kombinera planeringen för civilt försvar och höjd beredskap med befintlig planering inom krisberedskapen.

Hur kompletterar man planeringen för civilt försvar/höjd beredskap med befintlig planering inom exempelvis LEH och LSO (Räddningstjänsten uppgifter vid höjd beredskap) och hur hänger lagstiftningar ihop med varandra (ex skyddslagen, lag om skyddsrum, lag om utrymning osv)? (Gällivare kn).

5.4.2 Utbildningsbehov på längre sikt

Identifierade utbildningsbehov på längre sikt handlar till stor del om breda, men också fördjupande, utbildningsinsatser. Det finns, enligt våra respondenter, behov av utbildning på bredden för anställda inom kommun, landsting och statliga myndigheter. Fördjupningsutbildningar bör riktas till de som är ansvariga för arbetet i linjen. En kommunföreträdare lyfter särskilt fram behovet av utbildning för förtroendevalda politiker. Det finns också förslag som rör utbildning för medborgarna.

5.5 Former av utbildning

I enkätsvaren föreslås olika former av utbildningar. Vi har valt att dela in förslagen i:

- självstudier, webbaserad utbildning
- internat, kunskapsdagar, workshops
- traditionella utbildningar.

5.5.1 Självstudier och webbaserade utbildningar

En kommunföreträdare föreslår utbildningsmaterial som myndigheterna kan använda internt vid utbildning av t.ex. tjänstemän och förtroendevalda. MSB:s grundutbildning i krisberedskapssystemet och det ”kommunpaket” som finns att ladda ner från MSB:s webbplats lyfts fram som goda exempel. Interaktiva,

webbaserade, utbildningslösningar föreslås när det gäller områden som t.ex. informationssäkerhet, sekretess och juridik.

5.5.2 Internat, kunskapsdagar, workshops

Seminarier kring civilt försvar efterfrågas, liksom utbildningsstöd vid länsgemensamma seminarier/workshops. En region förslår att workshops mm. genomförs regionalt och lokalt. Det finns behov av verksamhetsanpassade (kommunanpassade) workshops gällande relevant lagstiftning. En företrädare lyfter också som en viktig förutsättning för att kunna delta i utbildningar att inbjudan sker i god tid.

Jag har som beredskapssamordnare önskemål om att utbildningar, seminarier och workshops genomförs regionalt och lokalt samt att kunna planera med god framförhållning (minst 6 mån) (Region Halland).

5.5.3 Traditionella utbildningar

Det framkommer behov av övergripande kurser som blandar teori och praktik för t.ex. beredskapssamordnare (liknande de som ges av Försvarshögskolan, Post- och telestyrelsen och Säkerhetspolisen). En respondent lyfter behovet av grundläggande utbildning som kopplar till det arbete som förväntas utföras av olika aktörer. Det finns även behov av mer koncentrerade utbildningsinsatser dels för personal som aktivt arbetar med frågorna, dels för beslutsfattare. Enligt en kommunföreträdare bör utbildning fördelas på halvdagar vid flera tillfällen och inledas med vilka krav som finns åtföljt av åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla ställda krav.

En respondent påpekar att utbildningsmaterial som tas fram för aktörerna även bör kunna användas av aktörerna i den egna organisationen. Utbildning på plats nämns som angeläget. En regionföreträdare föreslår lokala/regionala utbildningar tillsammans med Försvarsmaktens regionala staber.

I underlaget från den workshop om utbildningsbehov som genomfördes inom ramen för samverkansområdet Geografiskt områdesansvar (SOGO) framhålls behovet av varierade former av utbildning. Vidare föreslås en tvärspektoriell utbildning i tre steg med syfte att skapa en utbildning som passar olika kunskapsnivåer.

5.6 Sammanfattning

I och med länsstyrelsernas geografiska områdesansvar samt rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå spelar kommuner och andra aktörer en viktig roll när det gäller länets ansvar för både krisberedskap och civilt försvar.

Inom länsstyrelserna efterfrågas grundläggande utbildning om styrande regelverk, den egna myndighetens men också Försvarsmaktens roll och ansvar när det gäller höjd beredskap. Liksom övriga myndigheter efterfrågar länsstyrelserna utbildning i informationssäkerhet och säkerhetsskydd samt sekretess kopplat till höjd beredskap. Andra områden kring vilka ett utbildningsbehov identifierats avser vapenverkan och skydd, hur befolkningen ska larmas och hantering av krigsplaceringar.

Även de kommuner och regioner som deltagit i undersökningen uttrycker behov av utbildning kopplat till den egna verksamheten samt fördjupad utbildning till övriga aktörer som bedriver verksamhet inom samhällsviktiga funktioner.

Utbildningsbehov när det gäller metodik handlar om konkret stöd och vägledning genom hela processen – från utbildning till genomförande. Gemensamma mål och verktyg efterfrågas. Enligt länsstyrelserna finns det behov av tydliggöranden kring länsstyrelsernas ansvar och uppdrag, kommunernas uppgifter inför och vid höjd beredskap samt innebörden av totalförsvarsplanering.

6 Slutsatser och diskussion

Syftet med studien är att inventera vilka utbildningsbehov som berörda aktörer bedömer att det finns inom området civilt försvar avseende a) egen verksamhet, b) egen sektor/geografiskt område samt c) hos övriga relevanta aktörer. Resultatet bygger i huvudsak på intervjuer med företrädare för MSB samt enkäter till representanter för centrala myndigheter och länsstyrelser.

Det finns stora likheter i svaren från respondenterna, oavsett organisatorisk hemvist, när det gäller efterfrågade utbildningsbehov inom de kategorier (se nedan) som legat till grund för tolkningen av intervju- och enkätmaterialen. Det är emellertid viktigt att notera att även om behoven uttrycks på liknande sätt i resultatet finns centrala skillnader i innebörden avseende innehåll i och inriktning av de utbildningar som efterfrågas av MSB respektive centrala myndigheter och länsstyrelser – en grundläggande utbildning om civilt försvar bör sannolikt skilja sig i utformning och innehåll beroende på om den riktas till ansvariga inom MSB eller till ansvariga inom en kommun.

6.1 Sammanfattning av resultaten utifrån kategorierna

Förutsättningsskapande utbildningsbehov handlar främst om grundläggande utbildning för att förstå området och de krav som ställs utifrån ansvarsområden och reglering. Dessa behov kan vara övergripande och generella eller riktade till specifika målgrupper eller myndigheter med ansvar inom civilt försvar.

Utbildningsbehov kopplat till beredskapsförberedelser och höjd beredskap omfattar de utbildningsbehov som främst handlar om vad höjd beredskap innebär, hotbilder och modernt krig samt Försvarsmaktens roll, uppgifter samt behov av civilt stöd.

Inriktnings- och metodrelaterade utbildningsbehov handlar om behov av vägledning i arbetet med civilt försvar och stöd vid prioriteringar till myndigheterna, vad som bör genomföras och i vilken ordning. Gemensam metodik för beredskapsplanering som även kan verksamhetsanpassas lyfts fram i resultatet.

Prioritering av utbildningsbehov omfattar i det kortare perspektivet (inom 12 mån), främst grundläggande generell utbildning såväl som verksamhets- och målgruppsinriktade utbildningsinsatser. I det längre perspektivet föreslås i första hand fördjupningar inom området samt utbildning till en breddad krets av aktörer, inklusive allmänheten.

Former av utbildning omfattar allt ifrån självstudier, webbaserad utbildning och workshops till traditionella lärarledda utbildningar eller en kombination av dessa. Utbildning i olika steg föreslås.

6.2 Slutsatser om behov av kunskapshöjning och utbildning

Nedan presenteras ett antal slutsatser utifrån de identifierade behov av kunskapshöjning och utbildning som framkommit i studien.

6.2.1 Återuppbyggnaden av det civila försvaret

Ett återtaget fokus på nationellt försvar har medfört ett något yrvaket uppvaknande. Det finns dock en begynnande insikt om att den mer än 10-åriga frånvaron av planering och andra verksamheter inom det civila försvaret fått negativa konsekvenser ur ett totalförsvarsperspektiv, även om utvecklingen inom den fredstida krisberedskapen lett till ökad robusthet i samhället generellt. Regering och riksdag har i och med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet i juni 2015 aviserat en förändring – Sverige ska försvaras av både militärt och civilt försvar och begreppet ”totalförsvar” ska åter tillämpas.

Studien bekräftar att det föreligger en osäkerhet om vilka krav som kan komma att ställas på det civila försvaret, vilket har skapat en viss oro. Det framkommer även att myndigheter och länsstyrelser m.fl. redan verkar under begränsade förutsättningar med nedbantade organisationer och sträma budgetar, samtidigt som man har många verksamheter att ansvara för. Att regeringen i inriktningsbeslutet hänvisar till att återuppbyggnaden av det civila försvaret, åtminstone inledningsvis, ska genomföras inom rådande finansiella ram ökar osäkerheten ytterligare.

I studien ges vissa uttryck för risken att det kommer att ta lång tid att bygga upp det som tidigare systematiskt rivits ner. Andra ser det försämrade omvärldsläget och det försvarspolitiska inriktningsbeslutet som en tydlig signal att det är dags att börja återuppbyggnaden och att man får göra det som är möjligt inom ramen för den verksamhet som bedrivs. Att en del verksamhet påbörjats framgår av det informationsutbyte och de övningar som redan pågår på olika nivåer, inte minst mellan länsstyrelser och Försvarsmaktens regionala staber. Trots den osäkerhet som identifieras i studien framkommer också goda förutsättningar för arbetet med det civila försvaret i form av ett brett engagemang och en vilja att höja kunskapsnivån inom området.

6.2.2 Behov av anpassade utbildningsinsatser som ger förutsättningar för utvecklingen av det civila försvaret

Studien visar på behov av någon form av basplatta för att ansvariga myndigheter på olika nivåer ska kunna ta sig an utvecklingen av ett modernt civilt försvar. En sådan basplatta skulle behöva omfatta en grundläggande kunskapshöjning inom området inklusive kunskap kring den egna rollen kopplat till höjd beredskap och krig. Det finns behov av att skapa kunskap inom MSB för att kunna stödja andra myndigheter och aktörer. Företrädare för MSB lyfter i detta sammanhang fram behov av intern utbildning, både med generell inriktning och med koppling till myndighetens olika ansvarsområden.

Centrala myndigheter efterfrågar förutom utbildning inom den egna verksamheten även utbildning kopplat till den egna sektorn, medan länsstyrelsernas utbildningsbehov fokuserar på länsstyrelsens roll och ansvar, det geografiska områdesansvaret och stöd till kommunerna. När det gäller synen på andra myndigheters utbildningsbehov inom civilt försvar anses dessa vara ungefär desamma som hos den egna myndigheten, dvs. i första hand av allmänt kunskapshöjande karaktär.

En slutsats är att även om den typ av utbildning som efterfrågas i stort är gemensam oavsett myndighet och nivå torde innehållet i utbildningarna behöva varieras och riktas mot respektive målgrupp och ansvarsområde, t.ex. sektor eller geografiskt område, även i ett inledande skede.

6.2.3 Behov av konkretion i arbetet med civilt försvar

Parallellt med behovet av generella utbildningar, efterfrågas konkretion och tydlighet – ”mindre flum och mer verkstad” för att en utveckling inom det civila försvaret ska realiseras. Övergripande utbildningsinsatser måste därför kompletteras med konkret utbildning som den enskilda myndigheten/aktören kan applicera ”hemma”. Om inte utbildningen uppfattas som betydelsefull för en aktör riskerar sådan verksamhet att betraktas som slöseri med tid och pengar, något som gäller såväl privata aktörer som myndighetsrepresentanter.

Förtydliganden av vilka uppgifter inför och under höjd beredskap och krig som de facto ska genomföras på olika nivåer och av olika aktörer behövs – framför allt bör enskilda myndigheter etc. veta vad som gäller för just deras verksamhet. Tillämpning av författningar som gäller för det civila försvaret och under höjd beredskap kopplat till den egna verksamheten är ett annat område där kunskapshöjning efterfrågas.

6.2.4 Behov av metodik i arbetet med utveckling av det civila försvaret

Studien visar att det finns en stor efterfrågan på stöd i form av en begriplig och användbar planeringmetodik. Det finns i detta sammanhang också behov av en tydlig kravställning när det gäller prioriteringar både kring vilka åtgärder relaterade till civilt försvar som ska vidtas i första hand och vilka andra uppgifter som vid behov kan läggas åt sidan till förmån för arbetet med civilt försvar.

En slutsats från studien är att även om det finns behov av gemensamma mål, inriktning och metodik för arbetet med civilt försvar behöver dessa vara nedbrytbara för att kunna appliceras på olika nivåer och inom olika verksamheter. Det finns också behov av förtydliganden kring hur det civila försvarets planering ska relatera till övrig planering inom krisberedskapen och det militära försvarets försvarsplanering. Förutsättningarna ställer höga krav på att inom den egna organisationen utveckla och förankra inriktning och metodik samt säkerställa att arbetet genomförs som planerat. En slutsats av studien är att myndigheterna sannolikt på olika sätt kommer börja arbeta med civilt försvar innan någon gemensam metodik mm. utvecklats.

6.2.5 Behov av utbildning i rätt tid till rätt personer

I studien efterfrågas utbildningar riktade till chefer såsom generaldirektörer och myndighetsledningar samt ansvariga politiker. Ett förslag är att myndighetsledningar och övriga centrala beslutsfattare utbildas på adekvat nivå i ett tidigt skede. Sådana tidiga insatser bidrar till att skapa förståelse och förankring på ledningsnivåer. Alternativt krävs omfattande insatser från enskilda handläggare i strävan att få området uppmärksammat av högre chefer i konkurrens med övrig verksamhet som ska bedrivas. Som i många andra sammanhang framkommer också att (o)intresset för civilt försvar till stor del är personberoende, både på chefs- och handläggarnivå.

6.2.6 Utbildningsformer för det civila försvaret

När det gäller utbildningsformer finns många olika förslag från respondenterna. Gemensamt för dem är kravet på en flexibel ansats. Som framkommer i studien finns många olika utbildningsbehov och skillnader i kunskapsnivåer som ska mötas. En flexibel utbildningsinsats kan, som en respondent beskrev, liknas vid ett legobygge där utbildningen kan anpassas efter behov. Som en viktig del i kunskapshöjningen framhålls också betydelsen av tidigt sätta mål som succesivt (kanske över flera år) följs upp, realiseras och kontinuerligt utvecklas i förutbestämda steg.

Referenser

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

MSB, (2014) *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas Redovisning av regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om det civila försvaret inför den planerade försvarspolitiskainriktningspropositionen 2015*, Dnr 2014-3277

Patton, M. Q. (2015) *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Fourth edition. SAGE publications, Inc. USA.

Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*

Bilaga 1 Intervjuer om utbildningsbehov inom civilt försvar och höjd beredskap

Nedan presenteras dels den intervjuguide som använts i undersökningen, dels namn och organisationstillhörighet på deltagarna i intervjuundersökningen. Notera att de personer som citeras i rapporten har sina initialer, enligt listan nedan, satta inom parentes efter citaten inne i rapporten.

Intervjuguide vid intervjuer inom MSB

- 1.) Hur kan det återupptagna arbetet med civilt försvar kopplas till er enhets verksamhet givet era uppgifter, ansvar och roller?
- 2.) På vilket sätt deltar ni i MSB:s pågående arbete med frågor om civilt försvar?
- 3.) I vilka pågående eller planerade arbeten bedömer ni att det finns viktiga kopplingar till civilt försvar? Detta kan vara arbeten som MSB leder eller deltar i, men också arbeten i andras regi som ni känner till.
- 4.) Känner ni till något skriftligt material, framtaget av MSB eller någon annan aktör, som belyser behovet av utbildning inom området civilt försvar/höjd beredskap? Antingen uttryckt direkt eller indirekt i form av att ange informationsbehov eller kunskapsluckor.
- 5.) Vilka behov av utbildning bedömer ni att det finns inom området civilt försvar? Vi avser här såväl behov för att kunna delta i utveckling och gemensam planering för civilt försvar som behov för att kunna utveckla förmågan att upprätthålla egen verksamhet under höjd beredskap.
 - a) Inom er egen avdelning/enhet/verksamhet?
 - b) Inom MSB generellt?
 - c) Hos övriga berörda aktörer?
 - Myndigheter
 - Landsting
 - Kommuner
 - Frivilligorganisationer
 - Näringslivet
 - Den enskilda medborgaren

- Övriga aktörer som ni anser är viktiga

6.) Vilka av dessa utbildningsbehov bedömer ni vara de mest angelägna?

Deltagare i intervjuundersökning inom MSB

Lena Andersson (LA), UB-SOL

Hans Ekåsen (HE), UB-SOL

Christina Goede (CG), ROS Info- och cybersäk

Björn Körlof (BK), UL-ANA

Robert Nilsson (RNN), UL-ANA

Rolf Nordengren (RN), UB Lednstab

Alexandra Nordlander (AN), SI-BER

Pelle Postgård (PS), UB-SOL

Anna Rinne (AR), ROS-SSV

Sara Sjölund (SS), UB Lednstab

Peter Swartling (PS), UB-ÖVN

Elin Anlén Widsell (EAW), UL-INRI

Övriga intervjupersoner

Bertil Wildt-Persson (BWP), Säkerhetschef, Norrköpings kommun

Johan Ahlström (JA), Riskingenjör, Västerås kommun

Peder Beausang (PB), Crisis Manager, Swedavia

Lars Hedström (LH), Chef för Institutet för högre totalförsvarsutbildning, Försvarshögskolan

Vid dessa fyra intervjuer, som genomfördes parallellt med enkätundersökningen, användes enkäten som intervjuguide. Se bilaga 2.

Bilaga 2 Enkät om utbildningsbehov inom civilt försvar och höjd beredskap

Bakgrund

Mot bakgrund av regeringens beslut om att återuppta planeringen för civilt försvar har FOI fått i uppdrag av MSB att undersöka vilket utbildningsbehov som finns när det gäller civilt försvar och höjd beredskap hos olika aktörer i samhället. Resultatet ska användas i MSB:s arbete med att utforma och planera utbildning inom området civilt försvar. Som en del i underlagsinhämtningen skickar vi därför ut en enkät till myndigheterna inom samverkansområdena.

Med utbildningsbehov avser vi här såväl behov knutna till att kunna bedriva den egna verksamheten under höjd beredskap som utbildningsbehov för att kunna delta i gemensam planering av civilt försvar i fredstid.

Enkätfrågor

Vilken myndighet representerar ni?

1. Vilka behov av utbildning som rör civilt försvar bedömer ni att det finns:
 - a. Inom er egen organisation?
 - b. Hos aktörer som ni idag samverkar med i frågor om krisberedskap och civilt försvar?
 - c. Hos andra berörda aktörer i samhället?
2. Vilka av dessa utbildningsbehov anser ni vara viktigast:
 - a. I nuläget? (Inom 12 månader)
 - b. På längre sikt?
3. Vilka former av utbildning skulle ni föredra?
4. Övriga synpunkter kring behov av utbildning inom civilt försvar och höjd beredskap?

Centrala myndigheter och affärsverk som svarat på enkäten

Elsäkerhetsverket

Finansinspektionen

Folkhälsomyndigheten

Fortifikationsverket

Försäkringskassan

Jordbruksverket

LFV

Lantmäteriet

Pensionsmyndigheten

Polismyndigheten

Post- och telestyrelsen

Riksbanken

Riksgälden

Sjöfartsverket

Skatteverket

Socialstyrelsen

Strålsäkerhetsmyndigheten

Svenska kraftnät

Säkerhetspolisen

Transportstyrelsen

Länsstyrelser som svarat på enkäten

Länsstyrelsen Gävleborg

Länsstyrelsen Kronoberg

Länsstyrelsen Värmland

Länsstyrelsen Västernorrland

Länsstyrelsen Örebro

Notera att de tio länsstyrelser som deltog i workshop med Ag SOGO CF (se deltagarförteckning nedan) inte ombads svara på enkäten. Underlag saknas därmed från sex av landets 21 länsstyrelser.

Deltagare i workshop med Ag SOGO Civilt försvar

Frida Blixt, Länsstyrelsen Gotland

Kenneth Tillberg, Försvarsmakten HKV INS J9

Joakim Rosenqvist, Länsstyrelsen Halland

Karl-Arne Karlsson, Länsstyrelsen Jämtland

Vilhelm Ekström, Länsstyrelsen Jönköping

Anders Grönlund, Lantmäteriet

Minna Bodin, MSB

Johan B Olsson, Länsstyrelsen Skåne

Annica Hjalmarsson, Länsstyrelsen Stockholm

Katarina Jouper, Länsstyrelsen Södermanland

Kristina Smith, Länsstyrelsen Uppsala

Leif Isberg, Länsstyrelsen Västra Götaland

Susanne Eriksson, Länsstyrelsen Östergötland

Arbetet under workshopen baserades på frågorna i enkäten.

Kommuner, regioner samt övriga aktörer

Gällivare kommun (enkätsvar)

Region Halland (enkätsvar)

Region Skåne (enkätsvar)

Staffanstorps kommun (enkätsvar)

Sveriges kommuner och landsting (enkätsvar)

TeliaSonera (enkätsvar)

Bilaga 3 Prioritering av utbildningsbehov

Nedan följer en sammanställning av vilka utbildningsbehov som de olika grupper av aktörer vi undersökt bedömer vara de mest angelägna, sett till när i tiden de bör tillgodoses. Tabellerna omfattar sålunda resultaten från:

- MSB (baserat på analysen i rapportens kapitel 3)
- centrala myndigheter (baserat på analysen i rapportens kapitel 4)
- länsstyrelser m.fl. (baserat på analysen i rapportens kapitel 5)

För MSB:s del redovisas de utbildningsbehov som flest respondenter lyfte fram. För de övriga centrala myndigheterna respektive länsstyrelserna m.fl. redovisas deras prioritering av uttryckt i ”inom 12 månader” och ”på längre sikt”. Skälet till denna skillnad är att vi i enkäten till centrala myndigheter och länsstyrelser explicit ställde frågan om prioritering utifrån olika tidshorisonter och här fick tydliga svar, medan intervjuerna med MSB inte gav underlag för samma tydlighet vad gäller skillnaderna mellan kortsiktiga och långsiktiga utbildningsbehov.

Utbildningsbehoven redovisas utan inbördes ordning.

Prioriterade utbildningsbehov enligt MSB
Generell kunskapshöjning om civilt försvar inklusive reglering och folkrätt.
Grundutbildning till beslutsfattare och ansvariga på olika nivåer (inklusive RK).
Utbildning om civilt försvar inom MSB i syfte att kunna stödja andra aktörer.
Internutbildning i tolkning av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015.
Tydliggöra förutsättningar för ledning, kommunikation, hantering av påverkansoperationer och frivilligorganisationernas roll.
Kunskap kring gråzonen mellan fred och krig i fråga om vad man kan göra i fredstid respektive vad som kan göras under höjd beredskap.
Kunskap om Försvarsmakten och dess mål samt var gränsen går mellan MSB:s ansvar och Försvarsmaktens.
Utbildning inom informationssäkerhet, säkerhetsskydd och sekretess.

Prioriterade utbildningsbehov enligt centrala myndigheter

Behov av utbildning inom 12 mån
Generellt om civilt försvar till aktörer/ansvariga som hanterar frågor om krisberedskap och kontinuitetshantering inklusive nyckelpersoner samt aktörer såsom LRF.
Utbildning av personer som ska leda det interna arbetet inom myndigheten.
Utbildning om vilka krav som ställs på det civila samhället vid höjd beredskap inklusive samhällets funktionalitet och stödet till FM.
Utbildning av ledning inom strategisk planering av verksamhet inför höjd beredskap och krig.
Utbildning i vad myndigheterna förväntas göra/planera mer konkret när det gäller civilt försvar respektive höjd beredskap.
Lagstiftning och hotbild/potentiella scenarier samt metodik för beredskapsplanering.
Sekretess och metoder/verktyg för samverkan mellan aktörer i frågor som omfattas av hemliga uppgifter.
Övningar som höjer förmågan till civilt försvar.
Behov av utbildning på längre sikt
Grundutbildning brett inom myndigheten och till andra aktörer.
Utbildning för deltagande chefer och medarbetare inklusive lokal nivå.
Fortsatt kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte för de som ansvarar för krisberedskap och övningsplanering.
Utbildning/anpassning av kris- och beredskapsorganisationer i utmaningar kopplade till krigstillstånd.
Etablering och förankring av samverkan- och samarbetsformer mellan olika samhällsfunktioner.
Fördjupad utbildning kring sekretess och metoder/verktyg för samverkan mellan aktörer i frågor som omfattas av hemliga uppgifter.

Övning och träning med relevanta aktörer. Kunskap om hur andra länder arbetar med civilt och militärt försvar.

Certifiering/diplomerings av beredskapsplanerare/samordnare via lärosäten som t.ex. FHS.

Prioriterade utbildningsbehov enligt länsstyrelserna m.fl.

Behov av utbildning inom 12 mån
Utbildning av länsstyrelsens egen organisation samt kommunerna i länet.
Basutbildning för beredskapssamordnare motsv. vid kommuner, landsting och statliga myndigheter.
Planering – historik till planering utifrån dagens försvarspolitiska inriktning. Inklusive kopplingen till befintlig planering.
Lagar som gäller inom området totalförsvar inklusive informationssäkerhet och sekretess.
Behov och uppgifter om hur regioner/landsting ska dimensionera för före, under och efter en beredskapshöjning.
Utbildning avseende interna och externa beroenden.
Behov av utbildning på längre sikt
En kortare utbildning för förtroendevalda (t.ex. ordförande i kommunstyrelsen/krisledningsnämnd).
Utbildning inom länet – övriga myndigheter/organisationer samt enskilda medborgare.
Fördjupande utbildningar för beredskap-, säkerhetssamordnaren eller liknande vid kommuner, landsting och statliga myndigheter.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se