



Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap

Ester Veibäck, Charlotte Ryghammar &
Matilda Olsson

FOI-R--4414--SE

MARS 2017



Ester Veibäck, Charlotte Ryghammar
& Matilda Olsson

Spindeln i nätet

– länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap

Bild/Cover: Pixabay

Titel	Spindeln i nätet
Title	
Rapportnr/Report no	FOI-R--4414--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2017
Antal sidor/Pages	76
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Ju/SSK
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	
Projektnr/Project no	A16109
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
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.

Förord

Denna rapport utgör den skriftliga slutrapporteringen för studien Regional beredskap som genomförts inom projektet Samhällets beredskap i kris och krig (SABEK) på uppdrag av Justitiedepartementet (Enheten för samordning av samhällets krisberedskap). Under arbetet har vi bland annat fått stöd, både avseende den historiska tillbakablicken och inlägg till diskussionen om dagens situation, av Olle Carlbom (pensionerad Försvarsdirektör), Douglas Dérans (pensionerad byrådirektör vid FOI) och Göran Ekebjär (pensionerad kanslichef vid Civilbefälhavaren). Stort tack för detta.

Vi vill även rikta ett varmt tack till dig som ställt upp på intervju avseende de regionala förutsättningarna för planering av civilt försvar. Intervjuerna, som vi genomfört med representanter från ett flertal länsstyrelser, har sammantaget bidragit till en regional bild av förutsättningarna för länsstyrelsernas planering för civilt försvar.

Sammanfattning

Regeringens inriktning avseende ett modernt och sammanhängande civilt försvar är att det ska bygga på krisberedskapens strukturer och principer. I rapporten har vi studerat länsstyrelsens förutsättningar för att hantera den återupptagna planeringen av det civila försvaret. Genom en historisk tillbakablick presenterar vi huvuddragen i det civila försvarets framväxt från 1920-talet och framåt, samt vilka diskussioner som var tongivande under tiden då det gradvis monterades ner, under 1990-talet.

Utifrån intervjuer med länsstyrelserepresentanter målas en bild av behoven på regional nivå för att kunna komma vidare i planeringen för civilt försvar. Genom samverkansformer som har byggts upp inom krisberedskapsarbetet finns en bra grund för att planera för civilt försvar. Det finns samtidigt en efterfrågan av en tydligare konkretisering från regeringen avseende målbild och ambition med det civila försvaret.

Nyckelord: civilt försvar, krisberedskap, totalförsvar, planering.

Summary

The directions from the Government regarding a modern and coherent civil defence is that it should be based on the concepts and structures of the crisis preparedness system. This study concerns the prerequisites for the County Administrative Boards to initiate the resumed planning process for the civil defence. Through a historical review we present the main features of the development from the 1920s and onwards. Special focus is given the discussions that were influential before the civil defence gradually were dismantled in the 1990s.

Based on interviews with representatives from the County Administrative Board's we have described the needs on the regional level in order to move forward in the planning process. Forms for interactions between different actors have been developed and refined for handling different kinds of crises. This constitute a good basis for the planning of the civil defence. At the same time, there is a demand on the Government to be more concrete regarding the vision and ambition for the civil defence.

Keywords: civil defence, crisis preparedness, total defence, planning.

Innehåll

1	Huvudsakliga slutsatser	7
2	Inledning	10
2.1	Syfte och rapportstruktur.....	10
2.2	Bakgrund.....	10
2.3	Studiens genomförande.....	11
2.4	Begrepp.....	13
3	Civilt försvar – en historisk tillbakablick	14
3.1	Några nedslag i historien.....	14
3.2	Utmaningar på regional nivå innan det civila försvarets nedmontering.....	27
4	Nuläge och utmaningar på regional nivå inom krisberedskap och civilt försvar	36
4.1	Krisberedskap, civilt försvar och länsstyrelsernas roll.....	36
4.2	Aktuella utmaningar för länsstyrelserna.....	46
5	Slutsatser och diskussion om vägen framåt	59
5.1	Sammanfattande iakttagelser.....	59
5.2	Diskussion om vägen framåt.....	65
	Referenser	73

1 Huvudsakliga slutsatser

I den här rapporten har vi studerat länsstyrelsernas syn på sina förutsättningar för att hantera den återupptagna planeringen av det civila försvaret. Enligt regeringens inriktning ska ett modernt och sammanhängande civilt försvar bygga på krisberedskapens strukturer och principer. Efter intervjuer med länsstyrelserepresentanter framkommer att det i detta skede finns en rad upplevda oklarheter kring såväl länsstyrelsens roll som systemet som helhet. *Det uttrycks i detta sammanhang ett tydligt behov av ett klagörande av regeringens ambition för det civila försvaret samt en gemensam och distinkt målbild för planeringen av detsamma.*

En tydliggjord ambition med det civila försvaret behöver vidare följas och matchas av en tydlig finansiering. Det finns på regional nivå en uppfattning att den återupptagna planeringen för civilt försvar kommer att erfordra ytterligare resurser till aktörer med uppgifter på området. Bland annat identifieras en risk att krisberedskapsarbetet trängs undan till förmån för planeringen av civilt försvar.

En utgångspunkt för planeringen av det civila försvaret anser vi bör vara en känd och kommunicerad hotbild som ligger till grund för antaganden och dimensioneringar. Såväl *hot- som målbild behöver förtydligas för att länsstyrelserna och andra aktörer ska kunna komma vidare i och inrikta sin planering.* Företrädare för länsstyrelserna efterfrågar därvid utvecklade insatser från Försvarsmakten vad gäller delgivning av hotbilder och scenarier, en ordning som även regeringen pekat på. Det går att ifrågasätta en lösning där varje aktör, från lokal till regional och central nivå, ska ha tillgång till egen expertis för hotbilsbedömning. I det fall länsstyrelser och andra civila myndigheter självständigt förväntas ta ett sådant ansvar kommer insatser att krävas för utbildning, men också för utvecklad samordning för att undvika en splittrad planering. *Det uppges även finnas utvecklingsbehov för bedömning och hantering av gråzonshändelser.*

Inom krisberedskapen finns det ett betydande tolkningsutrymme för hur länsstyrelserna ska utforma sitt arbete. Detta utrymme utgör en god grund för möjligheten till regionala lösningar, men det är inte självklart till stöd för planeringen av det civila försvaret. *Risken är stor att de olika aktörernas förberedelser kommer att planeras utifrån vitt skilda hotbedömningar, olika prioriteringar och tolkningar. Sammantaget kan det komma att undergräva regeringens uttalade intention om en sammanhängande planering.*

Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör enligt regeringen så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Under flera år har länsstyrelserna byggt upp en bra grund för samverkan med många aktörer inom sina områden, genom olika plattformar och grupper, inte minst inom krisberedskapen. *Dessa strukturer uppges utgöra en god och självklar grund för planeringen av det civila försvaret.* Dock anger företrädare att det civila försvaret ställer krav på ytterligare teknisk uppgradering hos många aktörer för att underlätta

mötesfria samverkansformer på ett säkert sätt. Det behöver också utvecklas en förståelse för att samverkan tar tid och att nuvarande processer inte är utformade för de snabba förlopp som höjd beredskap kan innebära. En förståelse för länsstyrelsernas förutsättningar anses inte minst behöva utvecklas inom Försvarsmakten, som arbetar utifrån andra logiker. *Att utveckla samverkansstrukturer för civil-militär samverkan generellt kräver, enligt länsstyrelserepresentanter, en process som kan skapa ömsesidigt förtroende samt kunskap om varandras organisationer och handlingsmöjligheter.*

En rad utmaningar som redan tidigare har identifierats för krisberedskapen lyfts fortfarande av länsstyrelserna som aktuella. *Dessa behöver hanteras i samband med den återupptagna totalförsvarsplaneringen, eftersom de inte kan förväntas utgöra mindre utmaningar under höjd beredskap.* En sådan fråga avser för kris och krig viktiga verksamheter och resurser som i allt högre grad blivit föremål för privatisering och bolagisering. Inom vissa områden har detta lett till ett svårhanterat stort antal aktörer och behov av privat-privat-samverkan. Det råder osäkerhet kring hur utvecklingen påverkar förutsättningarna för det civila försvaret, exempelvis frågan om privata aktörers kombattantstatus. De privata aktörernas roll och i detta sammanhang den privat-offentliga samverkan måste uppmärksammas inom krisberedskapen i allmänhet och det civila försvaret i synnerhet.

Länsstyrelsens särskilda roll med ett regionalt ansvar mellan det nationella och lokala väcker frågor kring ledning, samordning och samverkan. En grundläggande fråga avser länsstyrelsernas uppgifter att inrikta, samordna och stödja det kommunala arbetet inom krisberedskap och civilt försvar. *Rollen uppges vara svår att uppfylla eftersom kommunerna inte fått någon särskild uppgift att initiera sin planering för civilt försvar och i de flesta fall heller inte påbörjat något arbete på området.* En annan grundläggande fråga gäller länsstyrelsernas roll som myndigheter direkt under regeringen. *Flera representanter efterfrågar en mer aktiv dialog med Regeringskansliet och särskilt Justitiedepartementet i frågor om krisberedskap och civilt försvar.*

Länsstyrelserepresentanter menar att det fortfarande saknas grundläggande kunskaper om innebörden av totalförsvaret och en medvetenhet om vilka krav det ställer på verksamheter, både på ett bredare plan inom länsstyrelserna och hos aktörer i deras omgivning. Detta påverkar såväl länsstyrelsernas interna som utåtriktade arbete med det civila försvaret.

Utifrån länsstyrelsernas särskilda roll mellan den nationella och lokala nivån och i förhållande till centrala myndigheter menar vi att en gemensam och parallell utveckling hos samtliga aktörer på samtliga nivåer behöver ske, för att uppnå en sammanhängande planering. Att lyfta ut och enskilt studera olika roller och förutsättningar tror vi kan motverka den fastlagda ambitionen. I diskussionen (avsnitt 5.2) om den återupptagna planeringen av det civila försvaret resonerar vi kring ett arbete i tre steg. Det första steget handlar om att analysera de *förändrade*

förutsättningarna för det civila försvaret. När väl förutsättningarna är identifierade avser det andra steget *behov av underlag för utveckling av det civila försvaret.* Hur säkerställs ett samlat, konsekvent och effektivt arbete? Vilka analyser behöver prioriteras och inom vilken tidsrymd? Efter att förutsättningarna och underlagsbehovet är identifierade gäller det tredje och sista steget *utformning av ett regionalt och sammanhängande civilt försvar.* Hur kan ett civilt försvar från lokal till nationell nivå utformas och vilket planeringssystem behöver det bygga på? Vilken samordning och samverkan blir mot denna bakgrund effektiv? Att fortsatt utreda samverkan och samordning utan att först ha konstaterat *vad* som ska samordnas kan nog inte anses fruktbart varför ambitionerna för det civila försvaret behöver tydliggöras.

2 Inledning

2.1 Syfte och rapportstruktur

Justitiedepartementet har som ett led i den återupptagna totalförvarsplaneringen uppdragit åt FOI att belysa utvecklingsbehovet avseende länsstyrelsernas arbete med regional beredskap. Syftet med denna rapport är därför att undersöka hur förutsättningarna ser ut för länsstyrelserna att uppfylla sin roll och sitt ansvar kopplat till civilt försvar mot bakgrund av regeringens målsättning om en sammanhängande totalförvarsplanering.

Rapporten är strukturerad i tre delar: en övergripande historisk tillbakablick, en del som beskriver nuläge och dagens förutsättningar, och en tredje del där vi sammanfattar våra iakttagelser och resonerar om vägen framåt.

Rapportens första del (kapitel 3) blickar tillbaka på historien och beskriver hur totalförsvaret, så som det var utformat innan verksamheten monterades ner, växte fram under flera decennier. Systemet utvecklades ur en process genom vilken roller, strukturer, strategier och innehåll stöttes och blöttes. Kapitlet syftar till att ge en grundläggande förståelse för systemets utveckling och dess drivkrafter. När planeringen nu återupptas är det viktigt att beakta såväl tidigare erfarenheter och lärdomar, som det moderna samhällets förutsättningar. I kapitlets andra del görs en fördjupning av frågeställningar som var aktuella på 1990-talet, den tid som man senast fördjupade sig i totalförvarsfrågor på bredare front.

Nulägesdelen i rapporten (kapitel 4) inleds med övergripande beskrivning av krisberedskapen idag, det civila försvaret, samt länsstyrelsernas roll i detta. Därefter följer en redogörelse för de utmaningar som länsstyrelserepresentanter lyfter avseende sina förutsättningar att arbeta med civilt försvar.

Rapporten avslutas med att vi i kapitel 5 sammanfattar slutsatser från historiken och nulägesbeskrivningen och lyfter ett antal aspekter som bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av ett modernt och sammanhängande totalförsvaret. Detta följs av en diskussion om lämpliga steg i denna utveckling.

2.2 Bakgrund

I ljuset av det försämrade omvärldsläget och den ökade osäkerheten i närområdet, är det enligt regeringen angeläget att få till stånd en modern och sammanhängande totalförvarsplanering. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2016-2020 framgår att Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda civila myndigheter ska återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Den verksamhet som utgör totalförsvaret omfattar flera aktörer med olika roller och ansvar. Totalförsvaret utgörs av det civila försvaret och det militära försvaret. Inom det civila försvaret har länsstyrelserna på regional nivå en särskild roll, mellan den nationella och lokala nivån och i förhållande till centrala myndigheter. Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion är länsstyrelserna på statlig regional nivå den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom respektive län och ska i detta sammanhang verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Även i fredstid utgör länsstyrelserna en grundbult i arbetet med samhällets säkerhet. Som geografiskt områdesansvariga har länsstyrelserna en avgörande roll i krisberedskapen, med ansvar att verka för samverkan mellan olika aktörer i länet.

Regeringen gör bedömningen att krisberedskapsarbetet till stor del kan antas bidra till att även uppfylla målen för det civila försvaret, och därtill tillgodose behovet att säkerställa en helhetssyn i totalförsvarsplaneringen. Därför anser man det vara naturligt att den återupptagna planeringen av det civila försvaret tar sin utgångspunkt i det arbete som bedrivs ramen för krisberedskapen.¹

Länsstyrelserna innehar en central roll i både fred, kris och vid höjd beredskap och ytterst i krig. Rollen blir särskilt intressant och i än högre grad relevant till följd av att återuppbyggnaden av det civila försvaret ska ske med krisberedskapen som grund. Med en så viktig roll i totalförsvaret kommer de förutsättningar som länsstyrelserna har för att kunna uppfylla sin roll och sitt ansvar även att påverka andra delar av totalförsvaret. Därför är det viktigt att när planeringen av ett modernt totalförsvaret nu återupptas utreda hur länsstyrelsernas förutsättningar för att uppfylla sin roll som högsta civila försvarsmyndighet ser ut.

Den här rapporten bidrar med kunskap till planeringsprocessen om hur utvecklingsbehovet ser ut ur länsstyrelsernas perspektiv för att säkerställa en så stabil grund som möjligt för det moderna totalförsvaret.

2.3 Studiens genomförande

Historiken är viktig för att förstå drivkrafterna bakom det tidigare civila försvaret i förhållande till dagens förutsättningar. Den kronologiska genomgången belyser övergripande hur det civila försvaret utvecklats i takt med samhällsförändringar och omvärldsutveckling, dess möjligheter och utmaningar. Till underlaget för den historiska genomgången har tre tidigare yrkesaktiva seniorer inom krisberedskapen och det civila försvaret under kalla kriget bidragit med värdefulla erfarenheter och kunskaper. Vi gör även iakttagelser avseende hur länsstyrelsernas beredskapsförutsättningar har utvecklats över tid.

¹ Prop. 2014/15:109

Beskrivningen av länsstyrelsernas nutida roll tar sin utgångspunkt i gällande lagar och förordningar samt regeringens skrivelser avseende krisberedskapen och den senaste försvarspolitiska inriktningen. Därtill har intervjuer med representanter för åtta olika länsstyrelser genomförts. De länsstyrelser som är representerade i studien täcker samtliga länsamordningsgrupper² och de fyra regionala stabernas³ indelning. Av de som deltagit i intervjuerna finns en starkare representation från norra och mellersta Sverige, vilket läsaren bör vara medveten om. Diskussionen har dock rört sig på en relativt allmängiltig nivå varför kopplingen till geografin inte borde behöva tillmätas någon större betydelse.

Intervjuerna har varit semistrukturerade och genomförts som samtal utgående från följande struktur:

Inledningsvis diskuterades grunden som det civila försvaret ska bygga på – hur välutvecklat och välfungerande upplever företrädarna krishanteringssystemet idag (till exempel principerna, samverkan, gemensamma grunder, lagstiftning, rapporteringen av risk- och sårbarhetsanalyser, uppföljningar av kommunernas arbete och länsstyrelsernas roll som geografiskt områdesansvariga). Med denna utgångspunkt diskuterades därefter förutsättningarna för att planera det civila försvaret. Exempel på frågor som diskuterades var: Vilken grund har krisberedskapssystemet lagt för planeringen av det civila försvaret, vad saknas? Vilka anser representanterna vara de stora ”ödesfrågorna” för krisberedskap och civilt försvar de närmaste åren utifrån den regionala nivåns perspektiv? Hur fungerar samverkan med Försvarsmaktens regionala staber idag, och finns det behov att strukturera detta på annat sätt? Finns funderingar kring behov av någon motsvarighet till den tidigare civilbefälhavaren på högre regional nivå?

Som analytiskt ramverk och för att sortera informationen för både tidigare utmaningar och nulägesbeskrivningen har följande rubriker använts:

- Samhällsutveckling
- Hotbild
- Styrning
- Finansiering
- Organisation
- Roller och ansvar
- Samordning och samverkan
- Totalförsvarskultur

² Länsstyrelserna delar i krisberedskapssammanhang in sig i tre samverkansgrupper: Nordsam, Ösam och Sydlänssamverkan.

³ Försvarsmakten har sedan 2013 regionala staber med ansvar för samverkan med civila aktörer, Nord, Mitt, Väst och Syd.

2.4 Begrepp

Flera centrala begrepp som vi använder i denna rapport är hämtade från svensk lagstiftning. Vi använder oss av de definitioner som finns där och i regeringens skrivelser.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). (Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap).

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. (Prop. 2014/15:109.)

Krisberedskap innebär förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. (4§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).

Höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om vid krig eller krigsfara, vilket innebär aktivering av hela eller delar av det militära och civila försvaret. Höjd beredskap kan avse skärpt beredskap eller högsta beredskap.

Extraordinär händelse är en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. (3 § Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap).

3 Civilt försvar – en historisk tillbakablick

*Det civila försvarets historiska grund vilar till stor del på civilförsvarets utveckling. Tankarna på och reglerna för att humanisera krigföringen tog fart efter det tysk-franska kriget 1870-1871 och utmynnade i de två Haagkonventionerna 1899 och 1907 med respektive landkrigsreglementen. I dessa börjar man hantera de första hoten mot civilbefolkningen från luften. I reglementet från 1899 fanns en passus som förbjöd ”nedkastande av projektiler och explosiva ämnen från ballong eller på liknande nya sätt”. Civilförsvaret växte fram ur *luftskyddet* under 1930-talet och var under sin livstid främst inriktat på det som senare ersattes av verksamheterna *befolkningsskydd* och *räddningstjänst*.*

3.1 Några nedslag i historien

3.1.1 1920- och 1930-talet – enskilda initiativ driver fram utvecklingen av luftskyddet

Utvecklingen under 1920- och 1930-talet tog sin grund i erfarenheter från första världskriget och insikten att också befolkningens behov måste tillgodoses på olika sätt, samt att förberedelser behöver vidtas i fred. Enskilda initiativ, till följd av hotet från luften föranledde att ett civilt luftskydd tog form på lokal, regional och nationell nivå.⁴

För att tillvarata erfarenheter från första världskriget inrättades år 1928 en central myndighet för försörjningsfrågor, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap. Det ekonomiska försvaret syftade till att säkerställa tillgång på, och produktionskapacitet av, strategiska resurser. Rikskommissionen arbetade inledningsvis i huvudsak med att bygga upp beredskapslager av viktiga varor utifrån en avspärningssituation liknande den rådande under kriget. En strukturerad försörjningsberedskap tog därmed sin början.⁵

Under slutet av 1930-talet byggdes de första delarna av en civil luftskyddsorganisation upp med stöd av kommunala insatser och delvis statliga medel. Huvudsakligen gick medlen till allmänna skyddsrum och materiel för luftskyddet, i övrigt till utbildning och övning av personal, administration och åtgärder i kommunala anläggningar. I praktiken ansvarade främst länsstyrelserna och kommunerna för verksamheten. Länsstyrelserna skulle med ledning av givna föreskrifter bestämma

⁴ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus, Högskolan i Örebro

⁵ Larsson, Ryghammar, 2014, En övergripande historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB

den huvudsakliga omfattningen av planläggningen inom länets olika delar, granska planerna samt leda och övervaka förberedelserna.

På regional nivå tillsatte länsstyrelserna en försvarsassistent, ofta en militär officer. Varje stad eller landsfiskalsdistrikt utgjorde ett luftskyddsområde som skulle ha en luftskyddschef, vilken ansvarade för planläggning och för förberedelser i övrigt inom luftskyddsområdet. På lokal nivå blev polischeferna även luftskyddschefer och upprättade lokala luftskyddsbyråer. Luftskyddet hade således en stark lokal prägel. Det byggde på två beståndsdelar som redan existerade i fred: polis- och brandväsendet och som båda var lokalt organiserade. Organiseringen var under detta inledande skede således framförallt geografiskt grundad, någon utvecklad funktionsindelning fanns inte.

De första åtgärderna för att bygga ett civilförsvar genomfördes, som tidigare nämnts, genom enskilda initiativ på 1930-talet, men efterhand blev åtgärderna föremål för statlig reglering. 1937 antog riksdagen regeringens proposition och skapade en första luftskyddslag som definierade luftskydd som de åtgärder av icke-militär natur som syftade till att försvåra eller begränsa konsekvenserna av luftanfall. Luftskyddslagen behandlade luftskyddets organisation och planläggning. Den nyinrättade Luftskyddsinspektionen kom att få en rådgivande och inspekterande roll med uppgift att verka för att luftskyddets förberedelser skulle ske ändamålsenligt, planmässigt och enhetligt samt ge ut anvisningar till myndigheter och andra berörda. Uppbyggnaden av luftskyddet varierade i kvalitet, intensitet och kvantitet mellan län och kommuner, till del beroende på att luftskyddsinspektionen som centralt organ saknade legala medel och hade begränsade ekonomiska medel att driva på utvecklingen. Inspektionens uppgifter formulerades i termer ”att verka för”.⁶

År 1938 antog riksdagen en lag om förfoganderätt för luftskyddets behov. Samtidigt reglerades förutsättningarna om utrymning av en ort som hotades av luftanfall. Lagen gällde endast vid *luftskyddstillstånd*, då den kunde användas vid till exempel evakuering eller om länsstyrelserna behövde ianspråkta egendom tillhörande enskild.

Överförandet av det ekonomiska försvaret och det nybildade luftskyddet till civila departement delade upp det som idag kallas totalförsvar i två avgränsade delar, under ledning av olika departement. Den militära delen styrdes via Försvarsdepartementet. De två civila försvarsgrenarna, ekonomisk försvarsberedskap och luftskyddet, styrdes via Folkhushållningsdepartementet respektive Socialdepartementet.⁷

⁶ Kaiser, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI

⁷ Landahl, 1995, Totalförsvaret – idé och utveckling, Folk och försvar

3.1.2 1940-talet – civilförsvaret formaliseras

Till följd av andra världskrigets utbrott ökade fokus på utredning och uppbyggnad av civilförsvaret. Krigsinstruktioner utformades för vissa myndigheter, den administrativa fullmaktslagen från 1942 gav en del myndigheter befogenheter. Vid krigsutbrottet var skyddsrumbyggnaden ännu under utredning och byggande var på det hela taget frivilligt. En skyddsrumslag infördes i mars 1940. Samma år inrättades som central myndighet Informationsstyrelsen, som fick i uppgift att granska den svenska opinionsbildningen.

Vidare bröts samma år utrymningsfunktionen ut från luftskyddet när Statens utrymningskommission inrättades och utrymningslagen tillkom. Efter en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Statens utrymningskommission 1944 bildades en enhetlig verksamhet, civilförsvaret. Som central myndighet för denna verksamhet inrättades Civilförsvarsstyrelsen, som tilldelades relativt stora befogenheter. Skälet till sammanslagningen av verksamheterna för luftskydd och utrymning var dels en ledningsproblematik utifrån de båda myndigheternas olika befälsgrad, dels en möjlighet till bättre utnyttjande och tillhandahållande av resurser, främst personal.

Civilförsvaret antog med 1944 års organisation en struktur med principer som kom att vara grundläggande för en lång tid framöver. Den första gällde åtskillnaden mellan det civila och det militära. Den andra handlade om att länsstyrelserna skulle bibehålla en funktion inom organisationen. Den tredje gällde tillskapandet av en civilförsvarslag som definierade verksamheten och dess förutsättningar. Inom planeringsarbetet fastställdes en struktur för civilförsvarsorganisationen. Det statliga civilförsvarets uppgifter fordrade att speciella resurser säkerställdes och anskaffades inom olika verksamhetsgrenar, till exempel ledning, ordning och bevakning, brandtjänst och sjukvårdstjänst.

När civilförsvaret i samband med 1944 års organisation övergick till en mer organiserad verksamhet fanns därmed såväl en funktionsindelning som en områdesindelning. Den nya organisationen var präglad av att den faktiska verksamheten inom civilförsvaret främst utfördes på den lokala nivån. Det ”allmänna civilförsvaret” utgjordes vid sidan av det statliga civilförsvaret av det lokala försvaret och det ”särskilda civilförsvaret” bestod av hemskyddet och verkskyddet.⁸

3.1.3 1950-talet – kärnvapenhotet dominerar planeringen

Kapprustningen mellan stormakterna tog fart på allvar under 1950-talet. Det militära hotet mot vårt land ansågs nu främst komma österifrån och Sverige byggde upp totalförsvaret mot invasion. Efter erfarenheterna från andra

⁸ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

världskriget kring de konventionella vapnens förödande verkningar mot infrastruktur och befolkningskoncentrationer tillkom nu också massförstörelsevapen som kärnvapen i hotbilden. Risken för en kärnvapeninsats mot Sverige bedömdes som ett reellt hot i händelse av ett omfattande krig i Europa. Dessa föreställningar kom starkt att påverka civilförsvarets allmänna utveckling från 1950-talet.

Vidare innebar inriktningen att ledning och undsättning organiserades och grupperades med hänsyn till risken för kärnvapeninsatser i terroryfte. Ledningscentraler och undsättningsstyrkor placerades utanför tätorter. Regionala undsättningskårer över vilka länsstyrelserna hade förfoganderätt byggdes upp som förstärkningsresurser för att kunna hantera masskadesituationer. Ledningen byggdes upp systematiskt från fältnivå till distriktsnivå (kommun/kommundel) till civilförvarsområde (flera kommuner) till län. Den civila och militära delen av totalförsvaret samordnades organisatoriskt 1951 genom inrättandet av civilområden och civilbefälhavare. Funktionen fick med tiden befogenheter att efter samråd med militärbefälhavaren utlysa beredskapstillstånd i regeringens ställe. Under fredstid hade institutionen inte några vidare befogenheter, utan fungerade då mer som ett rådgivande och utbildande planeringsorgan. Inrättandet av civilbefälhavarorganisationen innebar att ny ledningsnivå skapades, en högre regional nivå.⁹

Från 1953 års civilförvarsutredning framfördes den mycket breda definitionen av det civila försvarets uppgifter som bekymmersam. Utredningen påtalade bristen på överblickbarhet och en rationell uppbyggnad av civilförvarsverksamheten. Svagheter ansågs ha vuxit fram ur en i stort sett improviserad och frivillig luftsskyddsverksamhet som i det stora hela byggde på ett provisorium. Organisationen ansågs överdimensionerad och i vissa fall inte funktionsduglig. Därtill ansågs uppgifterna vara alltför allmänt formulerade, liksom centrala anvisningar som ledde till alltför stora lokala och regionala skillnader. Den administrativa apparaten ansågs vara dåligt anpassad till det som skulle administreras och till de mål som skulle uppnås genom verksamheten.¹⁰

Som ett resultat av den tilltagande kritiken växte under 1950-talet tanken på en ansvarsprincip. Den utgick från en idé om att det skulle finnas så få organ för civilförsvaret som möjligt, och att den organisatoriska strukturen i fred skulle utgöra utgångspunkten. Vidare skulle avståndet mellan freds- och krigsorganisation vara så litet som möjligt.

⁹ Navander, Johansson, 2009, Försvarsmaktens totalförvarssamverkan under kalla krigets dagar, Försvarets Historiska Telesamlingar

¹⁰ Kaiser, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI

3.1.4 1960-talet – kommunernas uppgifter inom den civila delen av totalförsvaret ökar

Under 1960-talet kvarstod kärnvapenhotet, men uppfattningen utvecklades att det civila försvaret inte behövde relatera till detta på samma sätt som under 1950-talet eftersom eventuella angripare med kärnvapen oavsett civilförsvarsåtgärder ansågs kunna nå sitt syfte. Istället skulle det civila försvaret förhålla sig till konventionella vapen med inslag av kemisk och biologisk krigsföring.

Riksdagen fattade 1960 beslut om en ny civilförsvarslag med föreskrifter om verksamhet och organisation för civilförsvaret. Verksamheten uppgavs ha till syfte att vid väpnade angrepp mot riket utifrån att skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild, och civil allmän, egendom. Med årtiondets förändringar kom civilförsvaret att delas in i tre kategorier; geografisk områdesindelning och funktionsindelning på myndighetsnivå samt tjänstegrensindelning på lokal nivå. Tanken på en ansvarsprincip kom att innebära en rent verksamhetsmässig begränsning av civilförsvarsorganisationen.

Som en första grund till en uppdelning mellan civilförsvaret och det myndighetsansvar som faller in under den civila delen av totalförsvaret gjordes en avgörande indelning mellan skadeavhjälpare och förebyggande åtgärder. Civilförsvarets ansvar reducerades till akuta räddningsinsatser och skadehjälpare åtgärder som syftade till att skydda och rädda liv samt egendom, medan ansvaret för att verksamheter skulle fortgå eller återupptas skulle ligga på andra samhällsorgan. Förebyggande åtgärder i form av kommunal beredskapsplanering ingick inte längre organisatoriskt i civilförsvaret. Den vägledande principen för totalförsvaret blev således att ett ansvar för en verksamhet i fred också om möjligt skulle innebära ansvar för denna verksamhet i krig. Civilförsvaret avgränsades därmed från samhällets ordinarie verksamhet. En avgörande följd av civilförsvarets uppgiftsavgrensning var att civilförsvaret inte tilläts användas i fred. När det gällde helheten för de civila delarna av totalförsvaret utgjorde således civilförsvaret numera endast en del vid sidan av det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och vad som kallades ”andra samhällsorgan”.¹¹

Samtidigt fick flera departement uppgifter inom totalförsvarsplaneringen vilket ledde till en splittrad bild av helheten. Lösningen blev ett konsultativt statsråd i försvarsdepartementet. Flera departement kritiserade splittringen, men närheten till fredsverksamheten var en tungt vägande anledning till organiseringen. Tanken på ett totalförsvarsdepartement stod i motsättning till såväl ansvars- som civilistprincipen¹². Ett steg närmare ett totalförsvardsdepartement togs dock när försvarsdepartementet år 1967 fick det högsta ansvaret på central nivå för det civila försvaret. Efter nästan trettio år inom civila departement fördes civilförsvaret och

¹¹ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

¹² Civilförsvarsutredningen från 1943 fastslog, som en föregångare till ansvarsprincipen, den så kallade civilistprincipen eftersom man ville undvika en militarisering av det civila försvaret.

det psykologiska försvaret över till försvarsdepartementet. Övriga totalförsvarsmyndigheter sorterade under olika departement. Den kommunala beredskapen ingick som nämnts inte längre organisatoriskt i civilförsvaret. Civilbefälhavarna kom inte heller att underställas Försvarsdepartementet, utan kvarstod under Inrikesdepartementets ansvar.¹³

Eftersom olika funktioner var inrättade under olika departement kvarstod en diskussion om avsaknaden av lednings- och samordningsorgan för hela det civila försvaret. Ansvar för samordning lades på Försvarsdepartementet, inom vilket tre nya funktioner inrättades: Totalförsvarets chefsnämnd, Försvarsrådet samt Samordningsavdelningen. Chefsnämnden skulle samordna de centrala myndigheternas verksamhet kring totalförsvaret. Försvarsrådet hade uppgiften att organisera överläggningar kring totalförsvarsfrågor. Samordningsavdelningen skulle handlägga totalförsvarsfrågor gällande ledning, samordning och beredning av ärenden. Dessa organ saknade dock naturliga kanaler genom de olika departementen. Ett problem som identifierades med att fredsorganisationen (andra samhällsorgan) vid denna tidpunkt övertog en del av civilförsvarets verksamheter och således blev en del av totalförsvaret var att dessa organ var präglade av helt andra huvuduppgifter än beredskap.¹⁴

Samtidigt som förändringar på central nivå speglade en centraliseringstrend som utgjorde ett försök att bland annat lösa problemet kring frånvaron av en gemensam grundsyn för totalförsvaret, kännetecknades 1960-talet av den decentralisering som framförallt innebar en ökad självständighet för kommunerna. I civilförsvarslagen från 1960 formulerades ett krav på kommuner att inrätta en civilförsvarsnämnd med övergripande ansvar och ledningsfunktion. I lagen om kommunal beredskap från 1964 ålades kommunen ett huvudansvar under civilförsvarsberedskap samt att under fred planera för krig, vilket även innebar att länsstyrelserna fick en mer begränsad samordningsuppgift.

Kommunen skulle enligt lagen under civilförsvarsberedskap utöva verksamhet och fullfölja uppgifter enligt ordinarie ansvarsfördelning i fredstid. Kommunens ökade självständighet, och dess begränsade uppgift avseende skadeavhjälpanse insatser, innebar ett ökat intresse för den lokala nivån. Som ett uttryck för detta ålades kommunen bland annat skyldigheter att inrätta skyddsrum samt tillhandahålla olika tjänster såsom räddningstjänst, brandtjänst, sjukvårdstjänst, skyddstjänst samt ordnings- och bevakningstjänst.

En ny brandlag fastställdes 1962. Därmed reglerades uppgiftsfördelningen mellan det kommunala brandförsvaret och det statliga civilförsvaret (freds- respektive krigsräddningstjänst). Under den senare funktionen ingick till exempel den kommunala beredskapen. Under funktionen ”andra samhällsorgan” kom

¹³ Carlbom, Ekebjär, Kaiser, 2002, Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden, FOI

¹⁴ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

kommunen således att fullgöra uppgifter inom funktionen och organisationen civilförsvaret, utan att längre organisatoriskt tillhöra denna, samtidigt som man också bedrev en egen verksamhet i form av kommunal beredskap.¹⁵

Det faktum att kommunerna fått en mer självständig roll inom totalförsvaret och inte längre ingick i totalförsvavsverksamheten skapade ett ökat samordningsbehov på central nivå. Därför inrättades år 1967 Riksnämnden för kommunal beredskap vid Civilförsvavsstyrelsen. Denna påbörjade en provplanläggning i ett antal kommuner vilken gällde kommunstyrelsens nya ansvar för planläggning av kommunal verksamhet i krig och krigsfara. Riksnämnden för kommunal beredskap blev ett sammanhållande organ för kommunal beredskap, samordning och planläggning.

1960 års försvarsledningsutredning intresserade sig också för den regionala nivån och lyfte i detta sammanhang bland annat olika samordningssvårigheter. Framför allt handlade det om oklarheter i relationen mellan länsstyrelser och övriga myndigheter samt mellan övriga myndigheter och civilbefälhavare. Länsstyrelserna kom att definieras som högsta civilförsvavsmyndighet på regional nivå, vilket innebar att ett ökat antal administrativa och planläggande funktioner tillföll länsstyrelserna. De fick dock på ett annat sätt också en stärkt position. Genom 1962 års krigsinstruktion löstes en del av samordningsproblematiken genom att länsstyrelserna fick en direktivrätt gentemot övriga inom länet verksamma lokala och regionala myndigheter, även om de i fredstid inte var underställda denna.¹⁶

Länsstyrelserna hade både enligt 1944 års och 1960 års civilförsvavsplaner relativt långtgående ansvar och befogenheter, vilket delvis hängde samman med rollen som regional totalförsvavsmyndighet, men de hade också i krig ansvar för en rad olika funktioner inom länet, bland annat hälso- och sjukvård, polisiär beredskap, trafik och försörjning. Den nya lagen innebar en överföring av ansvar från civilförsvavscheferna i kommunerna till länsstyrelsernas civilförsvavssektion genom att denna övertog det fulla ansvaret för civilförsvavets beredskap, krigsplanläggning, mobiliseringsförberedelser samt kontroll av kommuner och enskilda ägare. Civilförsvavscheferna var också underställda länsstyrelserna som dels tillsatte dem, dels kunde fatta beslut gällande dem.¹⁷

3.1.5 1970-talet – nya idéer kring planerings- och ekonomisystem utvecklas

1970 års försvarsutredning avlämnade 1972 ett betänkande som beskrev utvecklingstendenserna inom näringslivet med strukturförändringar inom jordbruk och industri samt det ökande importberoendet. I krig var det enligt utredningen framför

¹⁵ Kaiser, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI

¹⁶ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

¹⁷ Ibid.

allt sårbarheten hos näringslivet och olika samhällsfunktioner som var av intresse. För landets förmåga till försvar var det av utslagsgivande betydelse att de förnödenheter och tjänster som behövdes för krigsmaktens och civilförsvarets mobilisering kunde tillhandahållas. Dessutom måste det övriga krigssamhällets nödvändiga behov av förnödenheter och tjänster tillgodoseas. Samhällsstrukturen var också av betydelse för befolkningens förmåga att bära de påfrestningar som krig innebär liksom att motstå utifrån kommande propaganda. Med 1970 års försvarsutredning lanserades vidare den första totalförsvarsutredningen. En diskussion om en bredare hotbild som även inkluderade fredstida kriser växte. Som en följd av att hotet från konventionella vapen ansågs mer realistiskt än kärnvapenhotet innebar 1972 års försvarsbeslut att civilförsvaret inriktades mot en ytterligare ökad anpassning till det konventionella kriget.

Till följd av att frågan om totalförsvarets kostnadseffektivitet uppmärksammades i allt högre grad och en strävan att åstadkomma en bättre styrning av det militära försvaret infördes under tidigt 1970-tal försvarets nya planerings- och ekonomisystem (FPE). Systemet kom dock att inkludera också det civila försvaret. Det visade sig dock vara dåligt anpassat till det civila försvarets förutsättningar, och innehålla alltför outvecklade metoder för måldiskussioner och utvärdering. Vidare uppfattades målsättningarna och systemet i sin helhet som centralstyrt, 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 dessutom höga krav på organisatorisk klarhet, vilket framförallt i jämförelse med det militära försvaret inte fanns inom det civila försvaret. Systemet bidrog på detta sätt ytterligare till att förstärka bilden av oklarheter i den civila delen av totalförsvaret.

Civilförsvaret indelades i funktioner såsom ledning, skydd, undsättning och utrymning. De tidigare kårerna fick en underordnad betydelse i planering och genomförande när mera allsidigt sammansatta enheter för olika verksamheter skapades och fylldes med innehåll. I decenniets slut uttrycktes också principen om civilförsvaret som en verksamhet eller funktion inom totalförsvaret, snarare än en organisation.

Under 1970-talet omvandlades det allmänna civilförsvaret till räddningstjänst i krig när det blev en del av den allmänna räddningstjänsten, som också omfattade räddningstjänst i fred. 1974 beslutades om en ny brandlag som ålade kommunerna ett vidgat ansvar att i fred ingripa mot även andra nödlägen än brand, freds räddningstjänst. Kommunen kom vidare under 1970-talet att omvandlas till civilförsvardsdistrikt med syfte att stärka kommunernas position till civilförsvarscheferna (inom civilförsvarsområdena) som var tillsatta av länsstyrelserna.¹⁸

¹⁸ Kaiser, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI

3.1.6 1980-talet – en ny ledningsorganisation skapas

Under 1980-talet gjordes en åtskillnad mellan begreppen civilförsvaret och något som började benämnas civilt försvar. Det nya begreppet civilt försvar kom att innebära de civila delarna av totalförsvaret, och inkludera de administrativa delarna civilförsvaret¹⁹, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, övrigt totalförsvaret men också de funktionsansvariga myndigheter som utsågs 1986. Civilförsvaret utgjorde från denna tidpunkt således en delfunktion inom det civila försvaret. I övrigt totalförsvaret ingick bland annat hälso- och sjukvården, polisväsendet och telekommunikationerna. Det ekonomiska försvaret, som avsåg försörjningsberedskap, hade en annan karaktär än övriga verksamheter på så sätt att det var näringslivet och inte myndigheterna som utgjorde försörjningsberedskapens viktigaste resurs.

Försvarsbeslutet 1982 innebar ett förnyat och ökat hänsynstagande till särskilt kemiska stridsmedel. Beslut togs bland annat om att hela civilbefolkningen skulle förses med andningsskydd. I beslutet betonades vidare risker för överraskande angrepp än mer, liksom de ökade tekniska möjligheterna för en angripare att precisionsbekämpa totalförsvaret. Detta kom att i högre grad än tidigare inrikta intresset på mobiliseringssystemet och samhällets sårbarhet. Uppfattningen om en bredare hotbild med behov av insatser i fred växte ytterligare.

Utifrån tankegångar från 1970-talet riktades intresset mot den lokala nivån och som ett resultat beslutade riksdagen att kommunen från 1986 skulle utgöra högsta lokala civilförsvarmyndighet. Detta innebar ett planeringsansvar i fred och ett ledningsansvar för civilförsvartsverksamheten i krig på lokal nivå. Eftersom ansvaret för den allmänna räddningstjänsten, civilförsvaret och den kommunala beredskapen kom att sammanfalla på den lokala nivån inkluderades kommunen i stor utsträckning i civilförsvartsorganisationen. Det så kallade hemskyddet byggdes upp som ett specifikt organ för civilförsvartsverksamhet på lokal nivå. Den frivilliga hemskyddsorganisationen byggdes upp som kommunal resurs i syfte att stödja de enskildas beredskapsverksamhet. Syftet var också att bättre kunna hantera funktioner som utrymning, iordningsställande av skydd, utdelning av andningsskydd och information till allmänheten vid bland annat överraskande angrepp. Hemskyddet, vars principiella uppgift var att fungera som förbindelselänk mellan myndigheter och civilbefolkning, var underställd kommunens civilförsvarschef. Personal togs ut med civilförsvarsplikt och gavs grundutbildning i statlig regi.

För att bemöta kommunens ökade integrerade ställning inom det civila försvaret diskuterades behovet av en integrerad och konsistent organisation på central nivå. Bristen på en central myndighet med möjlighet att överblicka de civila delarna av

¹⁹ Civilförsvaret kom sedermera att vara benämningen på verksamheterna räddningstjänst och befolkningsskydd.

totalförsvaret och därmed den bristande samordningen på central nivå medförde också svårigheter på de regionala nivåerna i form av motstridiga uppgifter och utebliven prioritering. På central nivå inrättades Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), en sammanslagning av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Riksnämnden för kommunal beredskap och vissa planeringsfunktioner inom Civilförsvarsstyrelsen. ÖCB kom att få en samordnande roll för den fredstida planeringen inom det civila försvaret.

Parallellt med utredningen som ledde fram till ÖCB:s inrättande pågick arbete med att utveckla en central myndighet för befolkningsskydd och räddningstjänst i fred och krig. 1986 inrättades som ett resultat också Statens räddningsverk som ersatte Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd. Räddningsverket blev ansvarigt för befolkningsskydd och räddningstjänst. Verket fick därvid ett funktionsansvar för civilförsvaret, vilket innebar ett ansvar för den civila ledningen av civilförsvarets verksamheter och bland annat planering och genomförande av utbildning och övning för kommunernas brandförsvaret och civilförsvaret.

ÖCB och Räddningsverket kom att dela på en del funktioner som tidigare funnits inom Civilförsvarsstyrelsen. Därför innebar uppdelningen mellan de båda myndigheterna en kompetensmässig delning. Civilförsvarsstyrelsen hade ansvaret för den civila ledningen av civilförsvaret, en funktion som ÖCB inte kom att få. Istället kom Räddningsverket att bli ansvarig för funktionen civilförsvaret.²⁰

Oklarheterna i den civila delens indelning åtgärdades inte bara genom en ny ledningsstruktur. Riksdagen fattade 1985 beslut som innebar en formalisering och ytterligare stadfästade av ansvarsprincipen på så sätt att den civila delen av totalförsvaret delades in i ett tjugotal funktioner och en funktionsansvarig myndighet på central nivå för varje funktion. Det innebar också att den gamla ordningen med en uppdelning i civilförsvaret, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvaret avskaffades.

En departementsreform genomfördes 1983 i syfte att underlätta samordningen av totalförsvaret inom Regeringskansliet. En majoritet av totalförsvarsfrågorna överfördes till Försvarsdepartementet. Samordningsavdelningen inom departementet ersattes delvis av en enhet för civilt totalförsvaret. Enheten skulle ansvara för civilförsvaret, civilbefälhavarna, kommunal beredskap och räddningstjänst. I övrigt kvarstod ansvaret för totalförsvarsfrågor hos respektive ansvarig central myndighet varför också samordningsbehovet kvarstod. I praktiken kom försvarsdepartementet att bli ett totalförsvarsdepartement. Totalförsvarets chefsnämnd bibehöll sin ursprungliga karaktär som överläggnings- och samordningsorgan till under 1990-talet. Däremot avvecklades både Försvarsrådet och Samordningsavdelningen under 1980-talet. De sågs helt enkelt som överflödiga organ vars uppgifter integrerats i den övriga organisationen. Den styrande principen blev att

²⁰ Carlbom, Ekebjär, Kaiser, 2002, Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden, FOI

den nödvändiga samordningen skulle åstadkommas genom överläggningar och förtroendefull samverkan byggd på i fred upprättade nätverk.²¹

3.1.7 1990-talet – hotbilden förändras och det ekonomiska läget försämras

Från 1987 års försvarsbeslut och framåt gick utvecklingen mot minskade militära hot och krigsrisker i vårt närområde. Drastiska utvecklingar med bland annat Sovjetunionens sönderfall förändrade det säkerhetspolitiska läget för Sveriges del radikalt. Nedrustningen fortsatte hos stormaktsblocken, främst när det gäller kärnvapenarsenal men också på det konventionella området. Begränsningarna i styrkor tillsammans med utvecklingen mot alltmer precisionsstyrda vapen gjorde att möjligheterna att prioritera civilförsvarsåtgärderna till mera riskutsatta områden bedömdes som större. Regionala mål- och riskanalyser infördes och lades till grund för resursfördelningen, inte minst för att styra den allt mindre mängden skyddsrumspengar till utpekade riskområden för viktigare totalförsvarsmål. Totalförsvaret hade att möta en mer komplex omvärldssituation med ökade krav på flexibilitet. Inte minst påvisade händelserna på Balkan betydelsen av en fungerande infrastruktur.

Ett försämrat ekonomiskt läge kännetecknade också perioden. Samhället utvecklades vidare mot en ökad privatisering och bolagisering. Den svenska ekonomins utlandsberoende blev dessutom mer påtaglig. Ökade krav ställdes på effektivitet inom offentlig sektor. Inom totalförsvaret skulle detta mötas med delegering av befogenheter. Sammantaget utgjorde ett antal ekonomiska förändringsfaktorer ytterligare ett argument för att vidmakthålla ansvarsprincipen.

Det militära försvaret, som reducerades kraftigt, genomgick stora förändringar och skapade till delar nya förutsättningar för frågan om civil-militär samverkan. För det militära försvaret inrättades år 1994 en ny central myndighet, Försvarsmakten, med Överbefälhavaren som chef. Den nya myndigheten skulle bli föremål för resultatstyrning, relationen till dess stödmyndigheter skulle bli uppdragsfinansierad.

Omvälvningarna i början av 1990-talet och den allt snabbare förändringstakten minskade tilltron hos aktörerna till det tidigare långsiktiga planeringsarbetet som också blivit omfattande och svårt att överskåda. En stor brist utgjordes av att måluppfyllelse inte kunde beskrivas i trovärdiga termer. Det fanns inga relevanta mått eftersom planeringens program inte var utformade så att mål, medel och resultat kunde följas upp. Planeringen skulle förenklas. Inom statsförvaltningen pågick ett utvecklingsarbete för att införa ett system med treårsplanering samt mål- och resultatstyrning. Under decenniet övergick planeringen till årliga budgetunderlag med treåriga utblickar. ÖCB lämnade ett gemensamt underlag för civila

²¹ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

försvaret. Mer fokus lades på uppföljning och årsredovisningar snarare än på studier och planering.

Som en följd av 1980-talets idéer togs 1994 länsstyrelsernas uppgift att vidmakthålla den statliga civilförsvarsorganisationen bort. Lagen om civilt försvar trädde i kraft 1995. Verksamheten decentraliserades och breddades. Civilförsvaret hade snarare blivit en del i den ordinarie samhällsstrukturen och det civila försvaret utvecklades. Synen på civilt försvar som en verksamhet snarare än en organisation förstärktes. Enligt denna princip fick sektorsansvariga myndigheter i större utsträckning än tidigare ta ansvar även för krishantering (inklusive krig) i sin ordinarie planläggning och inbegripa kostnaderna för detta i den normala ekonomiska planeringen.

Organisatoriskt och ledningsmässigt identifierades flera problem under 1990-talet. Olika kring ansvarförhållanden, organisation och verksamhet gällande räddningstjänst och insatser vid allvarliga störningar diskuterades. Räddningstjänsten var organisatoriskt tydligare uppbyggd, medan frågor om allvarliga störningar var mer svårfångade lednings- och organisationsmässigt. Ytterligare problem identifierades, såsom att samordningen mellan ÖCB och Räddningsverket inte fungerade och att det fanns stora olikheter mellan de båda myndigheterna. Den största skillnaden var kanske att Räddningsverket hade ett ledningsansvar redan i fred, till skillnad från ÖCB och civilbefälhavarna.²²

En alltmer oklar gräns mellan civilt och militärt innebar ett ökat behov av att kombinera civila och militära resurser. När frågan om militärbefälhavarnas avveckling diskuterades ifrågasattes även civilbefälhavarna. När Försvarsmakten avvecklade en av sina regionala ledningsnivåer fattades beslut om att även civilbefälhavarinstitutionen skulle läggas ned vid utgången av år 2000. Åtgärden ansågs också vara ett utslag av ett sätt att betrakta ledning som samordning och samverkan mellan självständiga myndigheter och organisationer snarare än ett obrutet vertikalt ledningsförhållande mellan över- och underordnade. Regeringen konstaterade att reduktionen till en regional ledningsnivå medförde att delvis nya civil-militära samverkansmönster måste utformas.

Frågan om civil-militär samverkan ställde också på sin spets frågan om distinktionen mellan olika delar av totalförsvaret och därmed själva totalförsvarsbegreppet. Hot- och riskutredningen antydde i sitt slutbetänkande 1995 att civil-militär samverkan på sätt och vis inte längre var aktuell eftersom denna byggde på föråldrade begrepp och synsätt. Sålunda borde kanske begreppen totalförsvaret, civilt försvar och även militärt försvar utgå helt, resonerade man. Det kunde ju hävdas att det i stort sett handlade om hela samhällets förmåga att klara svåra påfrestningar, kriser och krig.²³

²² Kaiser, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI

²³ Skoglund, 1992, Den civila delen av totalförsvaret, Novemus – Högskolan i Örebro

Den samlade utvecklingen tillsammans med ansvarsöverföringarna till kommunerna innebar att många av de uppgifter som länsstyrelserna haft kom att falla bort och de tidigare personstarka försvarsenheterna reducerades efterhand till en handfull experter med uppgifter främst kopplade till krisberedskapsområdet.

Man kan säga att cirkeln nu var slutet till 1930-talets ansvarsfördelning mellan stat och kommun och att planerings- och förberedelseansvaret för civilförsvarsverksamheten återbördats till kommunerna. Det var också samma verksamheter som skulle förberedas och utföras, fast i annan miljö och nu inom färre och större kommuner och mot bakgrund av en annan resursbild.

3.1.8 2000-talet – en krisberedskapsepok inleds

Vid 2000-talets början bedömdes krigsriskerna bli allt mindre och under över-skådlig tid, vilket också ledde till stegvisa och kraftiga minskningar av de årliga anslagen för civilt försvar. Besparingskraven inom staten haglade över myndigheterna. Motivationen inom kommuner för arbete med beredskap minskade i minst motsvarande grad, trots att statens finansiering av kommunerna för ändamålet bibehölls och var indexreglerat. Fokus kom i stället att riktas mot terrorhot och krishantering samt internationella hjälpinsatser.

ÖCB lades ned 2001 och det militära försvaret ominriktades från invasionsförsvar till insatsförsvar. Civilbefälhavarnas ledningsfunktion och planläggning upphörde år 2000, enligt tidigare beslut. En ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, bildades år 2002 genom sammanslagning av ÖCB och delar ur Styrelsen för psykologiskt försvar. Krisberedskapsmyndigheten fick ett ännu större ansvar för den civila beredskapen genom att anslagen för beredskapsåtgärderna fördelades och slussades genom den till övriga myndigheter.²⁴

Arbetet med civila beredskapsåtgärder inför krig avtog alltmer. Det sista beslutet om nyproduktion av skyddsrum togs 2001 och den sista besiktningen för ett nybyggt skyddsrum gjordes den 18 november 2002. Besiktningsverksamhet av tidigare byggda skyddsrum har dock fortsatt, och fastighetsägarnas ansvar för att underhålla sina skyddsrum gäller fortfarande.

Utbildningen av bland annat räddningsmän med civilplikt minskade kraftigt efter 2001 och de sista räddningsmännen avslutade sin utbildning den 12 augusti 2005. Förutom räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare hade Räddningsverkets skolor på civilpliktens grund också utbildat flera tusen så kallade beredskapsmän med uppgifter inom främst kommunala verksamheter.

Den alltmer uttalade inriktningen mot samhällets samordnade krishantering manifesterades slutligen i inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och

²⁴ Ödlund, 2011, Civilt försvar och höjd beredskap, FOI

beredskap (MSB), där uppgifter sammanfördes från bland annat ÖCB, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar. MSB har således getts ansvar för såväl området skydd mot olyckor inklusive räddningstjänsten, som samhällets krishantering och samordningen av området civil beredskap, det vill säga åtgärder inom det civila samhället för beredskap och krig. Sedan MSB bildades har mycket lite uppmärksamhet ägnats området civil beredskap. Nu har en återgång till en samlad statlig syn på, och ambition för, skyddet både mot katastrofer och mot väpnade angrepp, dvs. det som en gång var civilförsvarets grundidé, påbörjats.²⁵

3.2 Utmaningar på regional nivå innan det civila försvarets nedmontering

På 1990-talet hade det civila försvaret, så som vi kände till det då, nått sin kulmen i utvecklingen. Så som beskrivits i föregående kapitel, skulle frågorna från 1980-talet gradvis komma att försvinna från den politiska agendan och resurserna allt eftersom minska till dess att det som då sågs som det civila försvaret i stor utsträckning helt avvecklats. När vi har studerat historien har vi sett att flera av de frågor som diskuterades under årens lopp återkommer i dag, men nu under andra förutsättningar och med något förändrade infallsvinklar. Vi vill med detta kapitel belysa några frågor och hur de tankemässigt angreps då man senast fördjupade sig i frågeställningar kopplade till det civila försvaret, alltså under 1990-talet. Detta för att ge möjligheten att dra paralleller mellan tankegodts från förr och dagens utmaningar.

Kapitlet har strukturerats utifrån samma rubriker som sedan återkommer i kapitel 4.2, där vi beskriver aktuella utmaningar som länsstyrelserepresentanter idag har lyft.

3.2.1 Samhällsutveckling

Arbetet med civilt försvar har under hela utvecklingsperioden, och även fortsättningsvis, formats av hur samhället sett ut och utvecklats. Exempel på detta ges bland annat i den historiska tillbakablicken i föregående kapitel. Samhällsutvecklingen under 1990-talet, med bland annat omstrukturering för att effektivisera offentliga sektorn och ett minskande militärt försvar påverkade på olika sätt regionala ledningsförhållanden inom totalförsvaret. En ökad osäkerhet kring förändringstendenser såsom internationalisering och därmed ökade beroenden, teknisk utveckling, nya möjligheter att kommunicera, ökad specialisering och komplexitet samt ökade krav på vård och social omsorg identifierades. De olika

²⁵ T.ex. Larsson, Ryghammar, 2013, fokus Samhällssäkerhet – från civilt försvar till kontraktbaserad samhällssäkerhet, FOI

beredskapsmyndigheterna skulle knappast enskilt kunna åstadkomma en tillräcklig robusthet eftersom utvecklingen i många fall leddes av andra aktörer. Därvid framhölls en integrering av beredskaps- och riskhänsyn i ett förberedande arbete vara det mest effektiva sättet att skapa förmåga, såväl i fred som i krig.²⁶

3.2.2 Hotbild

Den traditionella uppgiften att möta ett väpnat angrepp tedde sig under 1990-talet med dåvarande säkerhetspolitiska läge som allt mindre framträdande. Regeringen uttryckte emellertid att det fortsatt skulle finnas en omedelbar förmåga att möta begränsade angrepp som trots allt skulle kunna genomföras, varvid även insatser av terrorkaraktär skulle uppmärksammas. Vikten av att använda hotbildsanalyser som utgångspunkt vid planeringen diskuterades ändå fortsatt, till exempel framhölls hotbilden som en planeringsförutsättning som användes för att analysera och tydliggöra konsekvenser av olika hot. Därtill lyftes möjligheten att med hjälp av hotbilden belysa olika krav på samhällsfunktioner. Det betonades att det aldrig kan vara möjligt att förutsäga exakta mål för angrepp, men att det kan vara bra att identifiera särskilt utsatta områden, och att typen av område bör prägla hur hotbilden används.²⁷ Som områden med speciell karaktär identifierades inte minst storstadsregioner, som med hänsyn till bland annat omfattande folkmängd, infrastruktur, komplexiteten i ansvarsförhållanden, totalförsvarsviktiga objekt och resurser i övrigt sannolikt ställer krav på särskild förmåga till ledning och samordning.²⁸

Enligt Dérans och Lindgren behövde att civila lednings- och samordningsbehov på regional nivå ägnas större uppmärksamhet inom totalförsvaret. Detta mot bakgrund av att ett väpnat angrepp i framtiden, oavsett utförande, inledningsvis torde syfta till att skapa kaos och att slå ut eller störa viktiga samhällsfunktioner, såväl civila som militära. Det skulle kraftigt försvåra länsstyrelsernas förmåga att leda och samordna verksamheten.²⁹

Tvärt emot dagens utgångspunkt diskuterades på 1990-talet olika alternativ för att utifrån den förändrade hotbilden komplettera samhällets beredskap för krig med beredskap inför svåra påfrestningar. Ett förslag innebar att vidga begreppet totalförsvaret till sin innebörd, vilket skulle innebära att vidtagna beredskapsåtgärder skulle inriktas på hela den breddade hotskalan och att resurser skulle kunna nyttjas för alla dessa situationer. Det diskuterades också att genom tillägg i olika

²⁶ Dérans, Lindgren, 1994, Konsekvenser för ledningsorganisationen av svensk samhällsutvecklings mm., PM 1 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

²⁷ Lignell, 1991, Gränsområdet mellan civilt och militärt försvar – några totalförsvarsproblem, FOA

²⁸ Svensson, 1994, Taktisk ledning i förändring, PM 5 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

²⁹ Dérans, Lindgren, 1994, Konsekvenser för ledningsorganisationen av svensk samhällsutvecklings mm., PM 1 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

fredsförfattningar förskriva åtgärder som kunde bidra till en bättre förmåga för samhället att möta de svåra påfrestningar i fred som inte omfattades av till exempel räddningstjänstlagen och på så sätt överbrygga ett identifierat problem kring gråzonen mellan freds- och beredskapslagstiftningen.³⁰

3.2.3 Styrning

Civilt försvar beskrevs under 90-talet idémässigt som bestående av fyra organisatoriska delar; verksamhet inom privat sektor, inom offentlig sektor, inom statsbudget exklusive av försvarsanslaget finansierad verksamhet samt verksamhet finansierad inom ramen för försvarsanslagen. De fyra delarna kan tillsammans säga representera samhället som helhet. Det civila försvarets uppenbara differentiering torde ställa krav på olika styrningsformer för det militära och det civila försvaret, men också för olika aktörer inom det civila försvaret.³¹

Under 1990-talet framhölls att den statliga styrningen bland annat påverkades av en tilltagande internationalisering, närmandet till Europa samt den ekonomiska utvecklingen och förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn. Regeringen konstaterade att utgiftsexpansionen måste dämpas och de offentliga finanserna saneras med hänsyn till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Omprövning av verksamheter, nya finansieringsformer, konkurrensutsättning och minskad byråkrati utgjorde exempel på metoder för att nå den önskade utvecklingen. Utvecklingen medförde minskade resurser samt förändrade myndighetsstrukturer och ansvarsförhållanden även på regional nivå med ändrade förutsättningar för till exempel länsstyrelsernas möjligheter tillsamman.³²

När resurser såsom personal, materiel, anläggningar och organisation skulle utformas för att klara svåra påfrestningar i fred, framhöll forskare vid FOA vikten av att även ta hänsyn till väpnat angrepp. Vissa åtgärder, som inte kunde anstå till den så kallade anpassningsperioden³³, skulle med nödvändighet behöva vidtas i fred för att klara ett krigsläge. Uppgifter som det civila och militära försvaret skulle lösa behövde preciseras, och det behövdes också tillhandahållas trovärdiga miljöer i vilka totalförsvaret eller åtgärderna kan prövas. Sådana miljöer menade man

³⁰ Jeppsson, Ekebjär, 1998, Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå, FOA

³¹ Lignell, 1991, Gränsområdet mellan civilt och militärt försvar – några totalförsvarsproblem, FOA

³² Dérans, Lindgren, 1994, Konsekvenser för ledningsorganisationen av svensk samhällsutvecklings mm., PM 1 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

³³ Anpassningsperiod innebär den tid som behövs för att ställa om totalförsvaret till att kunna möta omfattande angrepp mot Sverige vid ett förändrat säkerhetspolitiskt läge, från att under normalt läge ha sänkta krav på detta. (Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004, KBM)

kunde bara skapas om man som grund för planeringen kunde beskriva de hot och påfrestningar som totalförsvaret och åtgärderna skulle möta.³⁴

3.2.4 Finansiering

En studie från tidigt 1990-tal pekade på att totalförsvarets olika mål kan leda till att det uppstår målkonflikter i finansieringen av dess verksamhet och förmågor. Det angavs därför att de funktionsvisa målen borde vara inriktade på hur bra en uppgift ska kunna lösas i kris eller krig och att eftersträva uppföljningsbarhet, kring vilket författarna menade att behov av förtydligande då kvarstod. Vid sidan av målen betonades resurstilldelningens avgörande betydelse för med vilka medel verksamheten utförs och i detta sammanhang ett behov av avstämning mellan mål och resurser. Vidare framhölls att det civila försvaret enbart delvis påverkas av dessa mål och uppgifter, eftersom hela samhällsutvecklingen styr utformningen av verksamhetsområdet och att det bara delvis finansieras via statliga anslag.³⁵

Utifrån en analys av länsstyrelsernas uppgifter och resurser inom expertområdet civilt försvar och räddningstjänst konstaterade ÖCB 1998 att sakområdet hade genomgående fått starkt minskade resurser under 1990-talet, vilket bland annat medförde fortlöpande neddragningar av personresurser. Det bedömdes som särskilt allvarligt om inte en förmåga till uthållig operativ områdesledning kunde upprätthållas ens i dåvarande omvärldsläge. Resursminskningen ställde vidare ökade krav på inriktning och prioritering av länsstyrelsernas uppgifter enligt totalförsvarsbeslutet och en sådan inriktning och prioritering behövde i ökande grad differentieras mot bakgrund av de enskilda länens utsatthet och särskilda förhållanden.

Nödvändiga nedprioriteringar hade i de flesta fallen kommit att beröra försörjningsområdet inklusive transporter, men mest allvarligt enligt ÖCB, stödet till kommunerna. Bland annat mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen föreslog ÖCB att länsstyrelser och kommuner på ett annat sätt än i dåvarande system skulle inordnas i det civila försvarets ekonomiska styrsystem och att de skulle få inflytande över dispositionen av medel inom den civila ramen. Detta skulle kunna medföra ett effektivare resursutnyttjande och förbättra planeringsdialogen mellan länsstyrelse och kommun.

3.2.5 Organisation

En allmän omprövning av verksamheter, en strävan mot minskad byråkrati, nya finansieringsformer och konkurrensutsättning utgjorde exempel på förändringar

³⁴ Jeppsson, Ekebjär, 1998, Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå, FOA

³⁵ Lignell, 1991, Gränsområdet mellan civilt och militärt försvar – några totalförsvarsproblem, FOA

som länsstyrelserna under 1990-talet behövde förhålla sig till. Den regionala förvaltningen förändrades också förutom av besparingar bland annat genom en utveckling mot att län slogs samman och överföring av uppgifter till regionala självstyrelseorgan från länsstyrelserna. Stora skillnader i länens förutsättningar kunde också identifieras vilket lyfte behovet av möjligheter till omfördelning av resurser mellan län. Sammantaget väckte utvecklingen farhågor för att länsstyrelsernas förmåga att hantera beredskapsfrågor skulle minska avsevärt.³⁶

Till följd av de rationaliseringar som följde minskade personalresurserna vid länsstyrelserna. Inom deras verksamhetsområden koncentrerades arbetet till de mest prioriterade uppgifterna. Frågorna, som tidigare expertområdet civil beredskap och räddningstjänst inom länsstyrelserna hanterat, kom att prioriteras ned, och kom att behöva hanteras även av andra expertområden. Förutom lägre kapacitet i beredskapsarbetet identifierades utifrån utvecklingen sämre möjligheter att besätta befattningar och utöva uthållig ledning i en kris- eller krigsorganisation att minska, varför verksamheten under höjd beredskap skulle kunna komma att försvåras. Vidare tenderade antalet generalister med kunskaper och förmåga att företräda länsstyrelserna utåt för samverkan och samordning att minska.

3.2.6 Roller och ansvar

Länsstyrelserna utgjorde tidigare ett statligt organ på regional nivå för flera centrala myndigheter. Rollen medgav möjligheter att påverka en rad verksamheter inom olika områden, såsom länsarbetsnämnderna, lantbruksnämnderna, skogs- och vårdstyrelserna och i vissa fall även verksamheter inom polismyndigheten. Detta medgav i sin tur möjligheter att hålla samman den statliga verksamheten i länet. Successivt flyttades ett flertal sektorsuppgifter från länsstyrelserna till kommuner och landsting, men också till centrala myndigheter. Vidare påbörjades en utveckling mot regioner med uppgift att hantera de för regionen eller länet gemensamma inriktnings- och utvecklingsfrågorna. Sammantaget kan länsstyrelserollen sägas ha utvecklats från en drivkraft för utveckling till en statlig kontroll- och tillsynsmyndighet där en övervägande del av ärendena avser ansökningar, tillstånd och prövningar inom länet. Inom flera för det civila försvaret viktiga funktioner tillskapades nya regionala organisationer som alltmer sällan följde administrativa länsgränser, vilket ansågs försvåra regional ledning i ett krigsläge.³⁷

I ett regeringsbeslut 1994 förtydligade regeringen att länsstyrelsernas uppgifter inom det civila försvaret förändrats i och med att skyldigheter överförts till kommunerna enligt lagen om civilt försvar. Länsstyrelsernas hade därefter i uppgift främst att svara för stöd, uppföljning och utvärdering av beredskapen på

³⁶ Andersson, Ekebjär, Lindgren, Svensson, 1998, CB-studien, FOA

³⁷ Lindblom, Hansen, Zetterberg, 1994, Civil lokal ledning i förändring, PM 7 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

den lokala nivån. En fortsatt decentralisering menade man kunde innebära att länsstyrelserna i allt högre grad skulle utgöra en stödjande roll i förhållande till kommunerna i deras samordningsinsatser med koppling till civilt försvar.³⁸ Det fanns dock de som menade att länsstyrelserna inte lyckades att fylla denna roll. Försvarsutskottet uttryckte att länsstyrelsen hade en viktig funktion inom totalförsvaret genom att ha överblick och förmåga att inriktning och samordning av kommunernas försvarsförberedelser, men att man såg allvarligt på att länsstyrelserna inte haft möjlighet att i tillräcklig grad förändra sina resurser så att kompetens och kapacitet svarade mot de mer övergripande arbetsuppgifterna.³⁹

Länsstyrelsernas beredskapsuppgifter utifrån rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet styrdes till stor del av centrala myndigheters riktlinjer och årliga underlag för verksamheten. Utifrån 1997 års länsstyrelseinstruktion avsåg uppgifterna inom det civila försvaret (expertområdet civil försvarsberedskap och räddningstjänst) främst vara ledning och samordning, service, tillsyn och uppföljning. Ytterligare viktiga områden avsåg utbildnings- och övningsverksamhet, befolkningsskydd (skyddsrum) samt freds- och krigsräddningstjänst. Expertområdet deltog också vid upprättande av kommunala översikts- och beredskapsplaner och hade tillsynsansvar för kommunernas beredskapsplanering. Vidare svarade länsstyrelserna för planering inom försörjningsområdet i kontakt med olika företag. Länsexperten svarade vidare för länsstyrelsernas krigsorganisation. Länsstyrelserna hade ett särskilt ansvar för beredskapsförberedelser inom länet kopplat till följande funktioner: Civil ledning, ordning och säkerhet, befolkningsskydd och räddningstjänst, psykologiskt försvar, hälso- och sjukvård i frågor som avser socialtjänst samt miljö- och hälsoskydd, transporter, livsmedelsförsörjning, flyktingverksamhet, energiförsörjning samt försörjning med industrivaror. Det uttrycktes ofta att länsstyrelserna hade ett funktionsledande ansvar inom dessa verksamheter utan att detta hade uttalats i förordningen.⁴⁰

3.2.7 Samordning och samverkan

Vi kan konstatera att behovet av samverkan och samordning under 1990-talet hade ökat, och fortsatte att öka, i och med organisationsförändringar inom offentliga sektorn, till exempel genom flytt av verksamheter från länsstyrelser till centrala myndigheter och till kommuner. Utvecklingen att flera regionala aktörers administrativa gränser inte överensstämde med länens, aktörernas skilda lokaliseringar och deras komplexa organisationer, komplicerade länsstyrelsernas möjligheter att samordna verksamheter som riktade sig mot länet. I takt med bland

³⁸ Ekebjär, Schaeffer, 1995, Civil lägre regional ledning i förändring, PM 6 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

³⁹ Försvarsutskottets betänkande 1993/94:FöU9

⁴⁰ Jeppsson, Ekebjär, 1998, Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå, FOA

annat den ökande bolagiseringen inom offentligt drivna verksamheter, men också ändrat mandat i länsstyrelseinstruktionen, förefaller även länsstyrelsernas befogenheter att samordna verksamheter utanför sina egna ansvarsområden ha minskat. Samverkande organ var också, liksom länsstyrelserna, utsatta för en hård ekonomisk press.

Länsstyrelsernas utveckling från en roll som drivkraft för utveckling i länet och med omfattande påverkansmöjligheter på den verksamhet som där bedrevs, till ett statligt organ för tillsyn och kontroll minskade betydligt deras möjligheter att hålla samman den statliga verksamheten i länet. Eftersom länsstyrelserna hade ett tillsynsansvar som omfattade en mångfald av frågor och enligt allmänna principer för statsförvaltningen, fanns ingen möjlighet för länsstyrelserna att agera i dessa frågor inom centrala och lokala myndigheters ansvarsområden. Det innebär att länsstyrelserna saknade möjligheter att utöva geografisk områdesledning med befogenheter som innefattade länets samlade samhällsverksamhet, oavsett ledningsnivå, och att samordning genom samverkan erfordrades.⁴¹

I mitten av 1990-talet konstaterades att de regionala utvecklingsfrågorna kommit att innefatta allt fler aktörer och att länsstyrelserna inte längre utgjorde en självklar grund för initiativ och aktivitet på regional nivå. Allt fler samverkansinitiativ togs över ”hävdvunna gränser”, en tendens som förväntades förstärkas.⁴²

Utmaningar som i samband med detta diskuterades var bland annat att samverkan direkt mellan sektorsorgan och kommuner kunde försvåras, att beredningsprocedurer mellan organisationer riskerade att bli tidsödande, att personkännedom kunde försämrats på grund av långa geografiska avstånd, att det planerande organet var lokaliserat utanför länet och därmed kanske saknade sakkunskap om länsförhållanden, en risk för att sektorsorganen utvecklade centralistiskt sektoriell styrning skulle uppstå, att förmågan att hantera samverkan inom länsstyrelserna skulle bli svår att upprätthålla på grund av rationaliseringar samt utmaningar kopplade till regiongränser som skar genom län.⁴³

Mot bakgrund av hur länsstyrelsernas roll utvecklats och att denna utveckling bör beaktas i den återupptagna planeringen för civilt försvar avser ytterligare en fråga av vikt möjligheter till ransonering av drivmedel och varor. Länsstyrelserna var tidigare ansvarig för att förbereda sådan verksamhet, vilket också var naturligt eftersom det på länsstyrelserna då fanns en regionalekonomisk enhet med ett företagsregister samt god insyn och en utvecklad bild av näringslivet i länet och en lantmäterienhet med ett fastighetsregister. Det fanns till exempel även ett bilregister och, inte minst, en annan omfattning av personalresurser att tillgå. År 1973 prövades planeringen av drivmedelsransonering i samband med den då rådande

⁴¹ Fokussamtal, 2016

⁴² Ekebjär, Schaeffer, 1995, Civil lägre regional ledning i förändring., PM 6 inom projektet Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA

⁴³ Ibid.

olja. Arbetet hade kommit så långt att tilldelningar var fastställda och extratilldelningar prövade, när det hela avblåstes. Idag är samtliga dessa funktioner flyttade från länsstyrelserna vilket väcker frågan om hur en sådan verksamhet ska organiseras och om länsstyrelsernas roll i verksamheten.

Vad gällde civil-militär samverkan ifrågasattes i slutet av 1990-talet, i takt med förändringar inom det militära försvaret och ett ökat fokus på fredskriser, civilbefälhavarens funktion. En utredning av civilbefälhavarfunktionen framhöll att civilbefälhavaren visserligen haft en viktig och uppskattad roll, men att utvecklingen inom Försvarmakten och samhället i övrigt tydde på att den spelat ut sin roll. Att behålla en beredskapsmyndighet enbart för det civila försvaret, och som inte kunde användas till framtida verksamhet, ansågs olämpligt, särskilt med tanke på att länen och regionala självstyrelseorgan skulle få tydligare och viktigare roller. Istället föreslog man att ytterligare vikt skulle ges ansvarsprincipen.⁴⁴

År 2001 avskaffades så civilbefälhavarfunktionen, vars uppgifter antingen utvecklades eller fördelades mellan länsstyrelser och centrala myndigheter. I en studie om framtida regional ledning lyftes bland annat att mängden samverkansfrågor och betydelsen av olika förutsättningar inom respektive område att man inte kunde lägga fast en viss organisation och personaluppsättning för civil-militär samverkan allmängiltigt på regional nivå. I sammanhanget lyftes också att för att den civila delen av totalförsvaret ska kunna genomföra många av de planerade beredskapsåtgärderna måste grunden läggas redan i fred genom att Försvarmakten medverkar för att åstadkomma totalförsvargemensamma grunder, delger största möjliga del av Försvarmaktens operativa planering, medverkar i civil beredskapsplanläggning och övningar samt i övrigt bidrar med stöd i olika sammanhang.⁴⁵

Försvarmaktens motsvarande behov av samverkan med det civila försvaret identifierades som behov att få ta del av läge och påfrestningar inom viktiga civila verksamhetsområden samt civila myndigheters bedömning av situationen och tänkt agerande, behov att kunna påverka de civila ledningsorganens beslutsfattande så att den militära och civila verksamheten blir samordnad på ett effektivt sätt samt behov av att få civilt stöd inom ett stort antal verksamhetsområden.⁴⁶ Försvarmaktens minskande storlek och allt större beroende av stöd från det civila försvaret medförde att regeringen 1992 framhöll vikten av att det militära försvarets behov av stöd från den civila delen av totalförsvaret måste ägnas ökad

⁴⁴ Andersson, Ekebjär, Lindgren, Svensson, 1998, CB-studien, Konsekvenser av Försvarmaktens ominriktning och förändrade regionala förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional nivå, FOA

⁴⁵ Dérans Douglas, Carlbom Olle, Ekebjär Göran, Lindgren Rolf, Svensson Bo R, m.fl, 1999, Principer för framtida regional ledning, FOA-D--99-01104-505.

⁴⁶ Ibid.

och systematisk uppmärksamhet. Regeringen menade att det borde ankomma på ÖB och ÖCB att verka för att kunskapsläget i detta avseende förbättrades.⁴⁷

3.2.8 Totalförsvarskultur

Det fanns till slutet av 1990-talet en totalförsvarsmiljö och totalförsvarstanke som präglade ett stort antal myndigheter och organisationer som kan sägas stimulerade till engagemang i arbetet med totalförsvaret på alla nivåer inom hela samhället, inte minst politiskt.⁴⁸ Idag är det en betydligt mindre kärna av personer som engagerar sig i och arbetar med utveckling av frågorna. Det är mot denna utveckling rimligt att anta att omfattande insatser kommer krävas enbart för att åstadkomma förståelse för ett långsiktigt kunskapsuppbyggande, men också betydelsen av beslutsfattande under osäkerhet. På det tillkommer utrednings- och planeringsarbete samt inarbetande av planer i relevanta verksamheter.

Nedan följer ett par citat som får utgöra exempel på dåtida synsätt och uttryck kring totalförsvaret.

1943 utgavs för första gången skriften *Om kriget kommer* riktad till den svenska befolkningen: ”Svenska medborgare, kom ihåg. Varje angrepp mot rikets säkerhet och självständighet skall mötas med vapen. Det totala kriget kräver det totala försvaret. Varje meddelande om att motståndet skall uppges är falskt. Sverige vill försvara sig, kan försvara sig och skall försvara sig.”

Statsministern slår under andra halvan av 1970-talet fast följande i Handelsdepartementets proposition om totalförsvarets fortsatta utveckling: ”Det svenska samhället präglas av en djup och grundläggande värdegemenskap. Den inre stabilitet, som vårt samhälle skapar, förblir en väsentlig förutsättning för att statsmakterna ska kunna föra en fast politik både i fred och krig. Vårt totalförsvaret är ett uttryck för vår vilja att slå vakt om nationens säkerhet och oberoende. Totalförsvaret är därför en hela folkets angelägenhet och bygger på att varje medborgare efter förmåga bidrar till landets försvar. Den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten, våra frivilliga försvarsorganisationer och folkrörelser har också stor betydelse för totalförsvarets förankring i samhället.”

1970 års försvarsutredning, som fick uppdraget att utreda hela totalförsvaret, formulerade för första gången en målsättning för totalförsvaret som en hela folkets angelägenhet. Denna föreställning om totalförsvaret var stark till 1990-talet då idén om ”hela folkets angelägenhet” tonades ned för att successivt försvinna från den politiska agendan.⁴⁹ Det kan också sägas att det generella uttrycket eller tilltalet också utvecklades mot att bli alltmer instrumentellt.

⁴⁷ Landahl, 1995, Totalförsvaret – idé och utveckling, Folk och försvar.

⁴⁸ Fokussamtal, 2016

⁴⁹ Ödlund, 2011, Civilt försvar och höjd beredskap - utgångspunkter för fortsatt utveckling, FOI

4 Nuläge och utmaningar på regional nivå inom krisberedskap och civilt försvar

Detta kapitel består av två delar, där den första övergripande går igenom huvud dragen i svensk krisberedskap och civilt försvar, och därefter ger en beskrivning av länsstyrelsens roll i detta utifrån lagar och förordningar.

I kapitlets andra del redovisar vi för hur arbetet med civilt försvar, utvecklingen hittills, samt länsstyrelserollen idag och framgent upplevs ur ett länsstyrelseperspektiv.

4.1 Krisberedskap, civilt försvar och länsstyrelsernas roll

4.1.1 Krisberedskap

De övergripande målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.⁵⁰ Målen för Sveriges krisberedskap är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.⁵¹

Krisberedskapen är organiserad i tre (eller fyra) olika nivåer, från lokal nivå till regional och sedan central nivå, se Figur 1, nedan. Den fjärde nivån är den europeiska nivån, där Lissabonfördraget⁵² uttrycker EU-ländernas vilja att ta ett solidariskt ansvar och ge och ta emot stöd från varandra.

⁵⁰ Prop. 2008/09:140

⁵¹ Prop. 2014/15:1 utg.omr. 6

⁵² Lissabonfördraget (2007/C 306/01)

Lokal nivå

Kommuner. Sverige har 290 kommuner som styrs av folkvalda politiker. Kommunerna ansvarar för majoriteten av den samhällsservice som finns där vi bor, till exempel förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Arbetet styrs av kommunallagen och olika speciallagar. Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige.



Regional nivå

Sverige är indelat i 21 län med var sin statlig, regional myndighet: länsstyrelsen. Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Länen och landstingen/regionerna omfattar samma geografiska områden och man brukar därför se dessa som den regionala nivån. Landstingen/regionerna leds av folkvalda politiker. Arbetet styrs av kommunallagen.



Landstingen/regionerna agerar geografiskt sett på regional nivå, men har inte samma roll som länsstyrelsen. De kan bli föremål för länsstyrelsens regionala samordning. De har inte heller något samordningsansvar i relation till kommunerna.

Nationell nivå

Riksdag, regering och myndigheter. Riksdagen har makt att stifta lagar och representerar folket på nationell nivå.



Regeringen styr Sverige genom att verkställa riksdagens beslut samt föreslå lagar och lagändringar. Till sin hjälp i arbetet har regeringen Regeringskansliet och nästan 400 statliga myndigheter.

Figur 1: Sveriges förvaltningsnivåer, som också krisberedskapen är organiserad efter. (källa: MSB, 2014)

Arbetet inom den svenska krisberedskapen vilar på tre grundläggande principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Utgångspunkten i krisberedskapsarbetet är *ansvarsprincipen*. Den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden gör det också vid en kris. Ansvarsprincipen innebär enligt regeringen även ett ansvar att samverka med berörda aktörer. Sveriges krisberedskapsarbete vilar vidare på principen att en kris ska hanteras geografiskt

och organisatoriskt så nära krisen som möjligt. Det innebär att kriser i första hand bör hanteras på lokal nivå av kommunerna, därefter på den regionala nivån av länsstyrelserna och därefter med stöd av centrala myndigheter.⁵³

Utöver myndighetsinstruktioner är de mest centrala författningarna inom krisberedskapen:

- förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med tillhörande förordning (2003:789) samt
- lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning (2006:637).

Bestämmelserna syftar till att aktörerna ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, och att därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. I avsnittet om länsstyrelserollen (kapitel 4.1.3) redogörs för uppgifter kopplat till länsstyrelserna utifrån dessa och andra författningstexter.

Finansieringen av krisberedskapen går dels via myndigheters förvaltningsanslag, dels via anslag 2:4 Krisberedskap. Regeringen har hållningen att den myndighet eller utförare som har ansvaret för verksamhet under normala förhållanden, i enlighet med ansvarsprincipen, även har ansvar för att finansiera de åtgärder som krävs för att verksamhet också kan bedrivas i en krissituation. Anslag från 2:4, vilket slussas genom MSB, ska beviljas under en begränsad period för att förstärka krisberedskapen. Syftet är att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga händelser och kriser samt till åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande civil försvarsförmåga.⁵⁴

4.1.2 Civilt försvar

Målet för det civila försvaret är att:

- skydda civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och

⁵³ Skr 2009/10:124 Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet

⁵⁴ Prop. 2014/2015:1

- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.⁵⁵

Regeringen uttrycker i den försvarspolitiska inriktningen att planeringsarbetet för civilt försvar bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Man framhåller att strukturer och processer som används inom krisberedskapen så långt möjligt även bör användas i planeringen av det civila försvaret. Exempel på detta som ges är att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser både bör beakta krissituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap.

Regeringen menar vidare att det finns fördelar i att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap. Därför trycker man på att det är viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret.

Vidare trycker regeringen på vikten av en sammanhängande planering för totalförsvaret, och att detta bör säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter. Ramen för planeringen sätts även utifrån vilka resurser som är tillgängliga.⁵⁶

4.1.2.1 Återupptagen planering för civilt försvar

Försvarsmakten fick uppgiften att återuppta försvarsplaneringen i och med inriktningspropositionen 2009⁵⁷, efter att ha varit eftersatt under en tioårsperiod. I och med att fokus i denna inriktningsproposition återigen riktade fokus mot närområdet och det territoriella försvaret av Sverige beslutades om inrättandet av fyra regionala staber. De regionala staberna, som bland annat har i uppgift att leda hemvärnsförband och vara en samverkanspartner till civila aktörer, inrättades 2013.⁵⁸

MSB fick i sin tur ett uppdrag i regleringsbrevet för 2012 att samverka med Försvarsmakten med anledning av de nyinrättade regionala staberna, samt att delta i Försvarsmaktens arbete med försvarsplaneringen.⁵⁹

Tydliga signaler till hela civila delen av totalförsvaret att återuppta planeringen för civilt försvar skickades sedan genom den försvarspolitiska inriktningen 2015⁶⁰. Den 10 december 2015 beslutade regeringen om planeringsanvisningar till berörda myndigheter. I dessa framgår att planeringen ska ske med utgångspunkt i

⁵⁵ Prop. 2014/15:109

⁵⁶ Prop. 2014/15:109

⁵⁷ Prop. 2008/2009:140

⁵⁸ Ödlund, 2015, De regionala stabernas försvarsplanering: En nulägesbeskrivning

⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011-12-20

⁶⁰ Prop. 2014/15:109

regeringens försvarspolitiska inriktning och i enlighet med gällande författningar. De bevakningsansvariga myndigheterna uppdrogs att redovisa hur planeringsarbetet inom det egna ansvarsområdet fortskridit till den 10 juni 2016, och därefter årligen i årsredovisningar eller kopplat till dem.⁶¹ MSB och Försvarsmakten fick också i uppdrag att ta fram gemensamma grunder för en samordnad totalförsvarsplanering, vilka också redovisades den 10 juni 2016.⁶²

4.1.3 Länsstyrelsernas roll

I detta avsnitt beskriver vi länsstyrelsernas roll idag inom krisberedskapen och planeringen för civilt försvar.

4.1.3.1 Uppgifter i författning

Länsstyrelser är den myndighet som har ansvar för statlig förvaltning inom länet. Uppdragen till länsstyrelserna omfattar allt från trafikföreskrifter, livsmedelskontroll, regional tillväxt, infrastrukturplanering, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård, folkhälsa, integration samt skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.⁶³ Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, och ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Det ska finnas en tjänsteman i beredskap på varje länsstyrelse, med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.

Länsstyrelserna ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.

Länsstyrelserna ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelserna ska särskilt

- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,

⁶¹ Regeringsbeslut II:16. 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK

⁶² Försvarsmakten och MSB, 2016, Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret

⁶³ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

- stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
- ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap för att skapa nödvändig samordning. I rådet bör representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet ingå.
- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
- följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
- årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt
- verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län och ska vid höjd beredskap verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås, genom att bland annat:

- samordna de civila försvarsåtgärderna
- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning
- i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.⁶⁴

Vid krig ska de ordinarie uppgifterna utföras bara i den utsträckning det är förenligt med länsstyrelsernas uppdrag under höjd beredskap. Om det råder höjd beredskap men inte krig, ska uppgifterna utföras i den utsträckning som regeringen bestämmer.

Vid höjd beredskap får länsstyrelserna under vissa omständigheter meddela föreskrifter om verksamhet hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter, med undantag för riksdagens myndigheter. Om

⁶⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

länsstyrelserna inte får kontakt med regeringen ska de självständigt utföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och för stödet till det militära försvaret.⁶⁵ Om landet är i krig och förbindelsen mellan delar av riket inte kan upprätthållas kan regeringen under vissa omständigheter ge länsstyrelserna mandat att inom respektive område ta över delar av regeringens uppgifter enligt regeringsformens 8:e kapitel, och fatta beslut om att lagar inom ett visst ämne ska börja tillämpas.⁶⁶ Länsstyrelserna får i sin tur överlåta vissa av sina uppgifter till kommunerna.⁶⁷

Om regeringen i enlighet med regeringsformen fattar beslut om höjd beredskap, vilket kan göras vid krig eller krigsfara, innebär det att hela eller delar av det militära och civila försvaret aktiveras. Det innebär bland annat att ett stort antal lagar träder i kraft per automatik, medan andra vilande lagar är möjliga att efter särskilt beslut låta träda i kraft. Lagarna ger staten ökade befogenheter att använda samhällets resurser för försvaret av Sverige, till exempel genom förfogandelagstiftningen. Även ransoneringslagen kan användas vid höjd beredskap och krigsfara.⁶⁸ Flera av de lagar som kan träda i kraft vid höjd beredskap innebär uppgifter som faller på länsstyrelserna, till exempel att besluta om förfogande och att administrera olika typer av ransoneringar. En komplett analys av uppgifterna i dessa lagar har inte genomförts i denna studie. Det pågår ett arbete hos länsstyrelserna inom ramen för arbetsgruppen för civilt försvar⁶⁹, under samverkansområdet Geografiskt områdesansvar att analysera och tolka lagstiftningen.

Utöver lag och förordning finns inom området föreskrifter att förhålla sig till, exempelvis föreskrifter för genomförande av risk- och sårbarhetsanalys.⁷⁰ Specifika uppgifter med återrapporteringskrav kan regeringen ge i myndigheternas årliga regleringsbrev. Detta har på krisberedskapsområdet använts de senaste åren för uppdrag såsom bedömningar av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och bedömningar av kommunernas förmåga att leva upp till de nationella målen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Dessa återkommande uppdrag har sedermera kompletterats med uppföljning av åtgärdsbehov enligt kommunernas och landstingens risk- och sårbarhetsanalyser. År 2013 kom ett uppdrag till länsstyrelserna att till MSB redovisa status och erfarenheter av samverkan med de nyligen inrättade regionala staberna.

⁶⁵ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

⁶⁶ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

⁶⁷ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

⁶⁸ Norén, 2015, Första hjälpen i civilt försvar

⁶⁹ Arbetsgruppen flyttades från och med 2017 från Samverkansområdet till att ligga under landshövdingarna.

⁷⁰ MSBFS 2016:7

Uppgifterna i regleringsbrevet redovisas vanligen i länsstyrelsernas årsredovisningar, då inte annan redovisningsform framgår av uppdraget. För 2016 finns inte motsvarande uppdrag.

4.1.3.2 Finansiering

Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete finansieras huvudsakligen genom två anslag: länsstyrelsernas förvaltningsanslag och projektstöd genom krisberedskapsanslaget, 2:4. Förvaltningsanslaget ska täcka de kostnader som länsstyrelserna har för att utföra de krisberedskapsuppgifter som framgår av lagar, förordningar och andra författningar. Förvaltningsanslaget tilldelas respektive länsstyrelse och fördelas mellan deras olika verksamhetsgrenar genom den interna verksamhetsplaneringen och budgetarbetet. Fem länsstyrelser får också medel från anslag 2:7, vilket är kopplat till beredskapsåtgärder avseende kärnkraftverk samt samordningsansvar för kärnenergiberedskapen.

Att finansieringen är uppdelad på olika anslag på det här sättet är inte unikt för krisberedskapsområdet, utan förekommer inom andra områden också. Fördelningen mellan de båda anslagen har sedan 2012 varit sådan att projektbidragen utgjort en större finansieringskälla än förvaltningsanslagen, något som Riksrevisionen uppmärksammar i sin granskning av länsstyrelsernas krisberedskapsarbete 2015.⁷¹

4.1.3.3 Arbetsätt

Som framgår av beskrivningen av uppdraget till länsstyrelserna enligt lag och förordning ovan, har länsstyrelserna en central roll både i krisberedskapen och vid höjd beredskap. Länsstyrelserna ges relativt brett tolkningsutrymme i hur beredskapen ska utformas, för att ha möjlighet att anpassa verksamheten till regionala förhållanden. Detta följer även av ansvarsprincipen. En viktig aspekt av länsstyrelserollen är att verka för samverkan inom länet, och samverkan sker med många aktörer, både vertikalt och horisontellt i systemet, se Figur 2, nedan.

⁷¹ Riksrevisionen, 2015, Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete - Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar



Figur 2: Länsstyrelserna har ansvar att samverka med många aktörer.

Länsstyrelserna har i fredstid inte mandat att *bestämna* hur andra aktörer ska agera vid en given händelse, men har i uppdrag att *verka för samordning och inriktning*⁷². För detta ändamål driver Länsstyrelserna olika samverkansorgan regionalt med aktörer som verkar i länen. Dessa är utformade på lite olika sätt, men ofta finns alla kommuner (eller räddningstjänstförbund) representerade, samt ytterligare regionalt viktiga aktörer såsom landstinget.

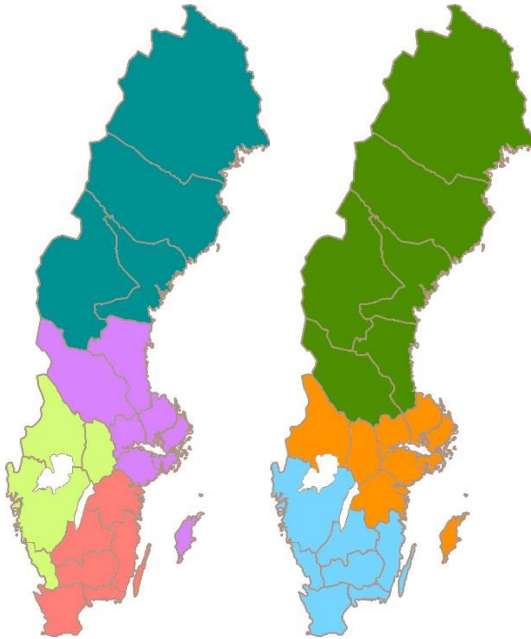
MSB driver samverkan genom sju samverkansområden, i vilka myndigheter som finns listade i bilaga till förordning (2015:1052) ingår. Länsstyrelserna finns representerade i alla samverkansområden, och har också ett eget samverkansområde: geografiskt områdesansvar. Under denna finns också ett flertal arbetsgrupper kopplade, bland annat en med fokus på civilt försvar.

Länsstyrelserna har även delat in sig i tre storregionala samverkansorgan för att främja samverkan och höja krisberedskapsförmågan. Syftet är att utbyta erfarenheter och kunskap, utarbeta gemensamma inriktningar och samverka vid planering. Dessa är *NORDSAM*, *ÖSAM* och *Sydlänssamverkan*. Samverkansgrupperna är uppbyggda kring en ledningsgrupp och olika projekt- eller arbetsgrupper kring specifika ämnen.

I samband med planeringen för civilt försvar sker samverkan med de militära regionala staberna. Det finns fyra regionala staber: Norr, Väst, Mitt och Syd.

⁷² MSB, 2014, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar

Indelningen skiljer sig dock från den ovan nämnda storregionala organ, vilket framgår av figur 4, nedan.



Figur 4: Olika länsindelningar. Till vänster Försvarmaktens regionala staber, till höger länsstyrelsernas samverkansgrupper avseende krisberedskapsfrågor. (Källa: FOI)

Utöver samverkan med andra aktörer innebär områdesansvaret bland annat att ta fram samlade lägesbilder och att koordinera och inrikta resurser inom länet.⁷³ Geografiskt områdesansvar finns på motsvarande sätt för kommunerna på lokal nivå, och för regeringen på nationell nivå.

Det är kommunerna, ibland genom räddningstjänstförbund, som har det operativa ansvaret när en olycka eller kris inträffar. Länsstyrelserna har dock direkt operativt ansvar för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Länsstyrelserna får även ta över ansvaret för räddningstjänsten i berörda kommuner när omfattande räddningsinsatser krävs.⁷⁴

De statliga myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap ska vid en händelse hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den

⁷³ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

⁷⁴ Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt vidtagna och planerade åtgärder.⁷⁵

Alla myndigheter och kommuner är skyldiga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser på regelbunden basis. Detta är reglerat i förordning (2006:637) om kommuners och bevakningsansvariga myndigheters förberedelser för krisberedskap och höjd beredskap. MSB har också gett ut föreskrifter för hur dessa ska utformas.

Risk- och sårbarhetsanalyserna syftar till att ge en bild av hur förmågan att hantera olyckor och extraordinära händelser är inom olika områden, samt specificera utvecklingsbehov för att höja den förmågan. Kommuner gör risk- och sårbarhetsanalyser vart fjärde år som lämnas till länsstyrelserna. Vartannat år rapporterar länen och centrala myndigheter sina risk- och sårbarhetsanalyser till MSB och till regeringen genom sitt departement. Landsting rapporterar till Socialstyrelsen.

Länsstyrelserna har tillsynsansvar gentemot länets kommuner enligt lagen om skydd mot olyckor samt uppföljningsansvar av kommunernas tillämpning av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.⁷⁶ Utifrån detta kan länsstyrelserna föreslå MSB att dra tillbaka medel från de kommuner som inte uppfyller förväntningarna enligt lagarna.⁷⁷

4.2 Aktuella utmaningar för länsstyrelserna

I detta avsnitt redogörs för hur det återupptagna arbetet med civilt försvar, utvecklingen hittills samt länsstyrelserollen idag och framgent upplevs ur ett länsstyrelseperspektiv. Underlaget utgörs av intervjuer som har genomförts med företrädare för en rad länsstyrelser. Enligt planeringsanvisningar i december 2015 uppdrog regeringen åt de bevakningsansvariga myndigheterna att den 10 juni 2016 redovisa hur det egna planeringsarbetet inom det egna ansvarsområdet fortskridit. I sammanhanget har även dessa redovisningar beaktats, i det följande kallade 10 juni-svaren.

Resultatet är sorterat efter det analytiska ramverket, och därmed har följande rubriker använts: samhällsutveckling, hotbild, styrning, finansiering, roller och ansvar, samordning och samverkan samt totalförsvarskultur.

⁷⁵ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

⁷⁶ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

⁷⁷ Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

4.2.1 Samhällsutveckling

Med samhällets ständiga utveckling förändras och omprövas även grundläggande förutsättningar såsom normer, värderingar och förhållningssätt liksom teknik och kunskaper. När planeringen för det civila försvaret ska återupptas efter många år i skymundan bör det därför undersökas på vilka sätt som samhällsutvecklingen kan tänkas påverka förutsättningarna för det arbete som nu står för dörren. Utifrån olika resonemang i intervjuunderlaget kan på länsstyrelsenivå urskiljas ståndpunkter kring samhällsutvecklingen med bäring på länsstyrelserollen inom det civila försvaret.

Betydande förändringar har skett till följd av exempelvis globalisering, digitalisering och privatisering, inom områden såsom kommunikation och information samt i synsätt, inte minst vad gäller Försvarmaktens roll i samhället. Många av de materiella och personella tillgångar som tidigare utgjorde byggstenar i Försvarmakten och i det civila försvaret finns idag inte kvar. Detta gör att det i många hänseenden upplevs handla om att bygga något från noll. Inte minst förväntas återuppbyggnaden av det civila försvaret utmanas av den nya logiken i samhället där både offentlig sektor och näringslivet har reformerats i grunden.

Från länsstyrelsehåll lyfter man fram, dels under intervjuerna men även i 10 juni-svaren, att deras roll och organisation har ändrats väsentligt sedan det civila försvaret försvann från den politiska agendan och att det måste beaktas när planeringen återupptas. Ett tydligt exempel är att de enheter som tidigare hade ansvar för civilt försvar bemannades med mångfaldigt fler personer än vad som återfinns i arbetet med krisberedskapen. Även den allmänna kännedomen och kunskapsnivån kring totalförsvaret har i stort sett försvunnit, både inom länsstyrelserna generellt och i samhället i övrigt.

Utifrån samhällsutvecklingen betonas i intervjuerna ett antal områden som särskilt utmanande. Det gäller utmaningar som följer av att privata aktörer i allt högre grad kommit att äga eller bedriva verksamheter som tidigare var i offentlig regi, en identifierad problematik kring gråzonshändelser, avsaknaden av totalförsvarskultur samt att Försvarmaktens organisation minskat betydligt.

Det sistnämnda utvecklar länsstyrelserna i sina 10 juni-svar där de beskriver att en återtagning av förmågan till ett civilt försvar faktiskt överstiger de ansvarsområden som det civila försvaret hade under kalla kriget till följd av den förändring Försvarmakten har genomgått. Tidigare handlade det civila försvaret främst om att värna befolkningen, skydda samhällsviktig verksamhet och därutöver att samverka med Försvarmakten. Inför den återupptagna planeringen har det tillkommit ett stort behov av att civila aktörer kan förse Försvarmakten med

resurser. Enligt regeringen ska dessutom huvudfokus initialt ligga på detta mål.⁷⁸ Dessa förutsättningar väcker frågor hos länsstyrelserna avseende sin roll.

Sammantaget är bilden att samhällsutvecklingen, i kombination med att civilt försvar inte ägnats någon större uppmärksamhet under lång tid, medfört att det uppstått en spricka mellan verklighet och målbild. I den återupptagna planeringen uppfattas det som centralt att denna spricka tas på allvar, byggs igen och inte slätas över.

4.2.2 Hotbild

Den hotbild som länsstyrelserna har att planera för idag är på flera sätt annorlunda än under kalla krigets dagar. Samhällsutvecklingen har också påverkat hotets karaktär. I det här stycket behandlas länsstyrelsernas syn på hotbild, dimensionering och gråzon, och hur det har förändrats över tid.

När länsstyrelserna nu har uppdraget att lägga till dimensionen antagonistiskt hot i arbetet med krisberedskap efterfrågar de en konkret hotbild att dimensionera för. Av intervjuerna framgår dock att länsstyrelseföreträdare i dag upplever svårigheter med att få ta del av Försvarsmaktens scenarier och hotbilder. Regeringens befintliga uppdrag till Försvarsmakten att, med stöd av MSB, ge de bevakningsansvariga myndigheterna tillgång till relevanta delar av Försvarsmaktens försvarsplanering avseende väpnat angrepp har därmed ännu inte gett det förväntade resultatet på länsstyrelsenivån.⁷⁹ Det lyfts fram som ett stort hinder för länsstyrelserna i sitt arbete med civilt försvar att de därför inte kan identifiera en hotbild och därför inte vad de ska ta höjd och planera för. En följd blir att länsstyrelsernas arbete, i väntan på vidare inriktning och styrning, stannar av och avgränsas till de allmänt hållna instruktioner som finns eftersom ingen vill investera i något som sedan visar sig vara fel väg. Det uppstår alltså en osäkerhet hos aktörerna som ska planera för civilt försvar när de inte vet vilken hotbild de ska utgå ifrån. Energi och resurser som annars hade kunnat gå till konkret planering anses därför istället behöva inriktas på att försöka förstå den egna rollen och uppgiften.

I 10 juni-svaren betonar länsstyrelserna att hotet idag ser annorlunda ut än sist de aktivt planerade för kriget och att det för med sig stora utmaningar. Man menar att potentiella mål för attacker huvudsakligen inte behöver vara militära, utan kan till exempel utgöras av energiförsörjning och elektronisk infrastruktur.⁸⁰ En fråga som har återkommit under en rad intervjuer som kopplar an till den förändrade

⁷⁸ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

⁷⁹ Regeringsbeslut 11II:16. 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK

⁸⁰ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

hotbilden, är huruvida de geografiskt områdesansvariga alls borde behöva ägna sig åt att analysera hotbilder. Flera av länsstyrelserepresentanterna påpekar i intervjuerna att kompetensen om militära hotbilda-bedömningar inte finns inom länsstyrelserna, och att det rimligen är Försvarsmakten som ska upplysa aktörer med totalförsvarsansvar om vilket typ av hot systemet bör kunna hantera och dimensionera efter. Samma sak påpekas vad gäller samhällsviktig verksamhet och objekt som ska klassas som skyddsvärda. Den bedömningen kan, enligt intervjuerna, inte ske på ett tillfredställande sätt på regional och lokal nivå utan stöd och kunskap från Försvarsmakten eller sektorsmyndigheter.

Några företrädare menar att det inte är rimligt att kommunerna ska analysera krigskonsekvenser, sannolikhet för väpnat angrepp, eller vad man ur ett militärt perspektiv kan se som skyddsvärt. Kommunerna behöver istället riktlinjer och resurser. Bedömningarna behöver både utgå från vad som är viktigt lokalt och regionalt, samt för det nationella perspektivet som ibland saknas lokalt. Enligt länsstyrelseföreträdarna torde en betydande utmaning uppstå om inte alla aktörer i systemet utgår från samma hotbild. Risken är att olika delar av Sverige börjar arbeta utifrån vitt skilda hotbilder, vilket i sin tur leder till att planeringen av det civila försvaret blir fragmenterad och splittrad.

Gråzonsproblematiken framställs också som en viktig utmaning, såväl under intervjuerna som i 10 juni-svaren. Att hantera sabotage och påverkanskampanjer som pågår i ett skede där man ännu inte identifierat det som krig och höjt beredskapen är en fråga som oroar många länsstyrelser.⁸¹ I intervjuerna betonas att utmaningen ligger i brist på verktyg för att hantera en utdragen gråzonssituation, eftersom dagens lagstiftning med skärpt och höjd beredskap inte klarar av att fånga upp nyanserna dessförinnan. Fram till höjd beredskap är det krisberedskapen och den fredstida lagstiftningen som ska hantera hotbilden som uppstår vid gråzonshändelser. Den fredstida lagstiftningen medger dock inte några ytterligare befogenheter för länsstyrelserna att hantera sådana situationer. Vad gäller gråzonshändelser efterfrågas från länsstyrelsehåll ett bättre stöd för förståelse och kunskapshöjande insatser för att kunna bedöma olika situationer samt en tydligare nationell styrning.

4.2.3 Styrning

Frågan om enhetlig styrning för det civila försvaret återkommer kontinuerligt i underlaget oavsett vilken fråga som diskuteras. I detta avsnitt sammanfattas redovisade synpunkter från den regionala nivån på styrningen av den återupptagna planeringen för civilt försvar. I synnerhet belyser avsnittet frågor kring

⁸¹ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

styrksignaler, dialog med regeringen och Regeringskansliet samt lagar och förordningar.

Inom krisberedskapen har länsstyrelserna stor frihet att själva tolka och utforma hur arbetet ska organiseras regionalt och själva skapa processer för detta. Denna frihet har setts som nödvändig för att kunna anpassa verksamheter till regionala förutsättningar, både organisatoriskt och geografiskt. Friheten har dock kommit att utgöra en utmaning vad gäller civilt försvar, bland annat eftersom man saknar erfarenhet av att arbeta med frågan och ännu inte hunnit formera sig. Länsstyrelserna påpekar i sina 10 juni-svar att central vägledning och likriktning kommer att behövas framöver. De betonar bland annat behov av samsyn kring privat-offentlig samverkan, säker kommunikation, samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten samt en konkret målbild över vad civila försvaret ska kunna klara av på regional nivå.⁸²

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2016-2020 framhålls vikten av att planeringen av totalförsvaret är sammanhängande⁸³. Detta ingav länsstyrelserna en förhoppning om tydlig styrning i frågan. Efter inriktningspropositionen, planeringsanvisningar och sedan grundsynen uppfattas dock situationen, utifrån genomförda intervjuer, som fortsatt mycket oklar. Från länsstyrelserna framhålls att stora tolkningsutrymmen kvarstår vilket kan leda till att berörda aktörer drar åt olika håll i sin planering. Förhoppningar om att styrningen skulle klargöra förutsättningarna för varje steg med utgångspunkt i inriktningspropositionen, följt av planeringsanvisningar och sedan grundsynen, har inte infriats då både planeringsanvisningarna och grundsynen uppfattas som mycket allmänt hållna. Utan tydligare styrning från regeringen anses målsättningen med en sammanhållen totalförvarsplanering undergrävas.

Det uppfattas vidare som motsägelsefullt att regeringen å ena sidan kommunicerar att det är brådskande att påbörja arbetet med den återupptagna planeringen av totalförsvaret, men å andra sidan inte anpassar formerna för styrning eller fördelning av resurser. Det framkommer en vilja hos länsstyrelserna att göra mer men också en upplevelse att de inte kommer längre i sitt arbete utan vidare direktiv.

Utifrån ett styrningsperspektiv är det, enligt länsstyrelserna, också ett problem att grundsynen inte är beslutad av regeringen. Det anses underminera dess tyngd som styrdokument då aktörerna i systemet inte kan utgå ifrån att innehållet i den nuvarande versionen även kommer att omfattas av den beslutade versionen. Grundsynens avsaknad av konkreta anvisningar i kombination med dess oklara status uppfattas av länsstyrelseföreträdare medföra brist på tyngd i den egna organisationen, vilket gör den svår att använda för länsstyrelserna. För att få gehör från länsledningarna och brett i den egna organisationen i frågan efterlyser man i

⁸² Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

⁸³ Prop. (2014/15:109)

intervjuerna anvisningar i regleringsbrevet, vilket till skillnad från både planeringsanvisningarna och grundsynen, uppfattas som en tyngre styrsignal.

Gällande signaler från och dialog med regeringen är uppfattningen att frågan om civilt försvar och höjd beredskap ännu inte har tagits på allvar och att regeringens intentioner tydliggjorts. Det efterfrågas en aktivare dialog från Regeringskansliet då återkopplingen kring och intresset för civilt försvar från Finansdepartementets sida uppfattas som alltför begränsat.

Det framkommer i intervjuerna att länsstyrelserna tycker att styrningen är otydlig och att ett tydligare ledarskap efterfrågas. Frågornas hemvist upplevs också som splittrad då länsstyrelserna styrs från Finansdepartementet, men frågan om civilt försvar hanteras av Justitiedepartementet och samordning inom området totalförsvar hanteras av Försvarsdepartementet. Det påpekas att om länsstyrelserna ska uppfatta frågan om civilt försvar som prioriterad och viktig, måste detta även återspeglas inom regeringen och Regeringskansliet. Det framstår som märkligt för länsstyrelserna att rapportera till ett departement som enligt företrädarna inte uppmärksammar frågan. Utan återkoppling och intresse anses en ond cirkel förstärkas där kvaliteten på de underlag som länsstyrelserna ska inkomma med prioriteras ner hos dessa. Det oklara förhållandet kring vem som äger frågan signalerar ytterligare till systemets aktörer att det civila försvaret är ett styvmoderligt behandlat område, vilket försvårar för länsstyrelserna att internt få ett större gehör för frågan.

Utöver att klargöra styrningen och samordningen av civilt försvar inom Regeringskansliet, betonar länsstyrelserna att de även ser behov av att förtydliga hur relationen mellan länsstyrelser och MSB ska se ut. Som exempel framställs det som en underlig konstruktion att departementen kommunicerar med länsstyrelserna genom MSB istället för att kontakta dem direkt. Att låta en myndighet sköta denna kommunikation till länsstyrelserna upplevs av företrädare undergräva mandatet i frågan utifrån principen att en myndighet inte kan bestämma över andra myndigheter. Rapporteringskedjan uppfattas som otydlig rent allmänt.

Trots att länsstyrelserna är myndigheter direkt under regeringen, vilken också har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå, ska inte sällan rapportering från länsstyrelserna ske via MSB. Länsstyrelserna har bland annat att rapportera om sin tillsyn av kommunernas förmåga att följa lagstiftning och överenskommelse på området. Ett styrnings- och uppföljningsinstrument för ändamålet utgörs av möjligheten för länsstyrelser att rekommendera MSB indragning av kommunanslaget i det fall en kommun inte fullföljt sina åtaganden. Det är enligt de länsstyrelseföreträdare som intervjuats ett verktyg som i princip aldrig används. Det har däremot i detta underlag framkommit att en länsstyrelse vid ett tillfälle har upplyst en kommun om att så kan ske om inte arbetet förbättras, med följd att kommunen vidtog nödvändiga åtgärder. Det framhålls även att förutsättningarna för tillsynsprocessen och den reella återkopplingen, i form av till exempel åtgärder, på det länsstyrelserna rapporterar kan utvecklas.

Vidare anses frågan om sektorsansvar behöva klargöras. Det uppfattas i dagsläget som oklart om det är sektorsmyndigheter eller länsstyrelser som innehar sektorsansvar och var gränsen går mellan sektorsmyndigheters och länsstyrelserns ansvar. Det finns många myndigheter som har en väsentlig betydelse inom respektive länsstyrelses geografiska område, men det anses inte vara klarlagt i vilken utsträckning en länsstyrelse i rollen som geografiskt områdesansvarig har rätten att bestämma över andra myndigheter inom sitt geografiska område.

Länsstyrelserna lyfter också som problematiskt att kommunerna inte har fått några planeringsanvisningar. I sin planering för civilt försvar och höjd beredskap är länsstyrelserna beroende av att kommunerna påbörjar sin del av arbetet. I dagsläget sitter länsstyrelserna i en svårhanterlig position där de får uppdrag från regeringen att påbörja sitt arbete men de har ingenstans att slussa det vidare i systemet eftersom arbetet med civilt försvar i kommunerna inte har påbörjats.

De lagar och förordningar som rör länsstyrelsernas uppgifter inför och under höjd beredskap uppfattas medföra ett omfattande och arbetskrävande ansvar. Här pekar länsstyrelserna på behovet av en genomgång av lagpaketet som helhet för att klargöra vad mandat och ansvarsförhållanden i realiteten innebär. Det efterfrågade stödet med uttolkning av lagarna skulle tydliggöra länsstyrelserollen. Det anses i detta sammanhang vara viktigt att analysera vilka grundförutsättningar lagstiftningen utgår från och att förtydliga i vilken utsträckning dessa grundförutsättningar står sig idag. Ett arbete med att analysera lagstiftningen ur ett länsstyrelseperspektiv har inletts av en arbetsgrupp med länsstyrelserepresentanter.

Vidare menar länsstyrelseföreträdare att kunskapsnivån kring lagarnas existens och innebörd måste höjas, inte bara inom den egna organisationen utan även bland andra aktörer inom totalförsvaret och i samhället i stort. Det uppfattas som verklighetsfrånvänt att tro att länsstyrelserna i nuläget har resurser att fullfölja det ansvar man kan urskilja i lagarna, där förfogandelagen och gränsövervakning i krig är två återkommande exempel. Det är viktigt att det i styrningen finns förståelse för, och hänsyn till, den arbetsbörda som lagstiftningen innebär för länsstyrelserna. Det är även viktigt att ta i beaktande hur länsstyrelsernas organisation har förändrats sedan frågan om civilt försvar senast var aktuell. En översyn av lagar och förordningar uppfattas av länsstyrelseföreträdare som avgörande för möjligheterna att kunna ta arbetet vidare.

4.2.4 Finansiering

Av underlaget framgår att i vilken omfattning och på vilket sätt arbetet med civilt försvar finansieras styr länsstyrelsernas möjligheter att arbeta med frågan. Det handlar således om storleksordningen på anslaget till planeringen, men även karaktären av anslaget anses ha stor betydelse. Idag finansieras arbetet genom förvaltningsanslag och anslag 2:4 Krisberedskap, ett upplägg som anses ha både för- och nackdelar.

Inte helt förvånande är stabil finansiering av krisberedskapen och inte minst civilt försvar en fråga som lyfts i 10 juni-svaren. Utmaningarna med finansieringsformen via anslag 2:4 är bland annat att den anses kortsiktig och undergräva möjligheterna att fastanställa personal. Flera länsstyrelser trycker på vikten av en långsiktig finansiering, vilket också förväntas behövas för kommuner och landsting.⁸⁴ Denna syn på finansieringssituationen bekräftas ytterligare av intervjuade länsstyrelseföreträdare, som även pekar på risken att resurser kommer att tas från krisberedskapsarbetet om inte finansieringen ses över. Företrädare betonar även att de har kommit så långt de kan komma inom befintliga ramar och att nästa steg i processen måste åtföljas av ytterligare finansiering.

Av intervjuerna framkommer även perspektivet att systemet med 2:4-anslaget har fått till följd att konsulter anlitas i allt större utsträckning, vilket framhålls som en negativ utveckling. Utöver att konsulter kostar mycket pengar och dränerar den interna organisationen på kompetens, är det även en fråga om informations-säkerhet. Flera länsstyrelseföreträdare ställer sig frågan huruvida något så känsligt som krisberedskap och civilt försvar ska skötas av konsulter, vilket dagens system anses uppmuntra.

4.2.5 Organisation

Från länsstyrelsehåll framhåller man att krisberedskapssystemet och det civila försvaret organiseras på olika vis utifrån syfte, verktyg och uppgifter. Sättet att organisera krisberedskapen vilar på en fredstida logik medan det civila försvaret även måste ta hänsyn till antagonistiska hot. Deras likheter och olikheter till trots är den uttalade styrningen från regeringen att i den återupptagna planeringen av totalförsvaret, ska det civila försvaret bygga på krisberedskapen. Följande stycke sätter ljuset på frågan om krisberedskapen utgör en bra grund att bygga det civila försvaret på och vidare på andra frågor av organisatorisk karaktär som hur olika administrativa gränser påverkar arbetet, hur ett utvecklat projektberoende berör organisationen samt hur behovet av kunskap ser ut.

Det finns, enligt länsstyrelseföreträdare, element inom krisberedskapssystemet som med fördel kan användas för uppbyggnaden av det civila försvaret, men det finns även delar som man inte bör bygga vidare på. Det handlar dels om områden som fungerar dåligt inom krisberedskapen och därför inte utgör en lämplig grund överhuvudtaget, dels om områden som fungerar bra utifrån krisberedskapens logik men som inte översätts särskilt väl till logiken som präglar civilt försvar. Här efterfrågas en mer nyanserad diskussion om vilka för- och nackdelar krisberedskapen för med sig in i planeringen för det civila försvaret. Att från regeringens sida endast säga att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen är enligt

⁸⁴ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

flera intervjuer att göra det enkelt för sig. Av totalförsvarets tre mål, att värna civilbefolkningen, skydda samhällsviktig verksamhet och stödja Försvarmakten, anses det sistnämnda vara det mest utmanande för krisberedskapssystemet att hantera. Som goda exempel från krisberedskapen att bygga vidare på inom civilt försvar anges upparbetade kontaktnät, vana av att samverka samt god regional och kommunal kännedom. Det påpekas vidare att krisberedskapssystemet många gånger visat sig fungera väl vid kriser och olyckor som man har kunskap om och har planerat för. Det är vid händelser som systemet inte har erfarenhet av, saknar planering för eller som antar oanade proportioner som systemet ofta visat sig brista.

Ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen utgör grundstenar i krisberedskapen, som utifrån dessa till stor del bygger på samverkan och samordning. Utifrån sina erfarenheter pekar företrädare på att sådan verksamhet kräver mycket tid och energi, inte minst i skarpt läge, och man frågar sig vilken tid och energi som länsstyrelserna kan förväntas behöva avsätta för samordning och samverkan vid höjd beredskap och vilka möjligheter man har motsvara dessa förväntningar. Vidare innebär principerna för krisberedskap att det inom området inte finns någon krisledande myndighet med mandat att bestämma hur andra aktörer ska agera i en fråga. Saken har diskuterats många gånger och även bland de intervjuade väcks frågan om ett eventuellt behov av någon form av mandat för hela hotskalan. I sammanhanget påpekas att snabba beslut är svårare för krisberedskapen att hantera än vad som kan tänkas vara önskvärt under höjd beredskap.

Slutligen framhålls vad gäller krisberedskapen som grund för det civila försvaret att krisberedskapssystemet, till skillnad från vad termen antyder, inte är *ett* utan många system som ryms under samma paraply. Det bör således inte betraktas som ett system som bygger vidare på ett annat befintligt system, vilket terminologin kan ge sken av.

Det framkommer i 10 juni-svaren att länsstyrelserna kommit olika långt i sitt arbete med civilt försvar, bland annat på grund av att somliga arbetat med frågan som utvecklingsprojekt under ett par år. Då har man naturligt också kommit längre avseende identifiering av behov och utvecklingen framåt. Förutsättningarna skiljer sig också avseende hur många personer som arbetat med frågan.⁸⁵

Ytterligare en organisatorisk fråga avser hur myndigheter arbetar över skilda geografiska områden. Länsstyrelseföreträdare framhåller att olika administrativa gränser utmanar och försvårar arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Gränserna som återfinns hos länsstyrelser, regioner, bevakningsansvariga myndigheter, militärregionstaber, samverkansgrupper med flera skiljer sig åt. Det medför krav på tids- och energikrävande insatser för uppbyggnad av relationer inom en stor mängd samverkanskonstellationer och en spretig planering. Att olika

⁸⁵ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

frågor måste hanteras mot bakgrund av olika geografiska indelningar anses undergräva ambitionen för ett sammanhållet system.

Arbetet med krisberedskap och civilt försvar anges till stora delar vara beroende av projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap, vilket påverkat länsstyrelsernas arbete som i stor utsträckning kommit att präglas av kortsiktiga projekt framför långsiktigt arbete. Till följd av att organisationen är projektberoende med anställda i projektform framhålls att viktig intern kunskapsuppbyggnad undergrävs. Även ur säkerhetssynpunkt utgör organisationsformen ett problem. Projektanställda på länsstyrelserna får ta del av en mängd känslig information, vilket uppfattas kunna utgöra en säkerhetsbrist.

Slutligen framgår av underlaget att det inom länsstyrelsernas organisationer finns ett stort behov av kunskaphöjande insatser kring civilt försvar. Länsstyrelsernas personal har inte arbetat aktivt med frågorna på många år. Den allmänna kunskapsnivån är låg. Även om ett visst arbete med att utbilda personal nyligen påbörjats är uppfattningen att ett omfattande arbete återstår. Det framkommer till exempel att företrädare för området som har att driva frågorna inom länsstyrelserna har svårt att nå fram till personalen och kan uppfattas som alarmistiska.

4.2.6 Roller och ansvar

Inom området krisberedskap och civilt försvar finns en rad definierade roller och ansvar. Exempel på aktörer är geografiskt områdesansvariga myndigheter på lokal och regional nivå, bevakningsansvariga myndigheter, MSB och militär-regionstablar är några exempel. Ansvaret omfattar allt från arbete med risk- och sårbarhetsanalyser till samverkansprocesser och kunskaps-spridning. Följande avsnitt belyser hur väl olika roller och ansvar uppfattas fungera i systemet samt vad som kan förbättras.

Länsstyrelserna betonar att de har ett förvaltningsuppdrag och att det är på kommun- och landstingsnivå som en stor del av det faktiska arbetet sker. Det civila försvaret måste utöver samordning och samverkan fyllas med personella och materiella resurser, varför även dessa aktörer måste involveras och aktiveras i arbetet. Den rådande situationen där överenskommelsen med Sveriges kommuner och landsting inte innefattar civilt försvar anses skapa en flaskhals som hindrar länsstyrelserna att komma vidare i sin roll i det civila försvaret. Det framhålls att överenskommelsen behöver uppdateras på ett sätt som ger kommuner och landsting en mer framskjuten roll i planeringen. Att många kommuner inte påbörjat en planering för civilt försvar med hänvisning till överenskommelsen hämmar inte bara länsstyrelserna utan också ambitionen med en sammanhållen planering som helhet

Kring länsstyrelsernas roll framkommer i underlaget en synpunkt att deras geografiska områdesansvar behöver tydliggöras. Främst anges behov av att

förtydliga vad ansvaret innefattar i skenet av den återupptagna totalförsvarsplaneringen samt gränsdragningen mot sektorsansvariga myndigheter. Bland länsstyrelseföreträdare efterlyser man en tydligare och kommunicerad rollfördelning, inte minst för att undvika att olika myndigheter påbörjar samma arbete ovetandes om att arbetet redan bedrivs på en annan myndighet.

Från flera länsstyrelseföreträdare horisont uppfattas det vidare som centralt att klargöra MSB:s roll och ansvar i arbetet med civilt försvar i relation till andra myndigheter. I dagsläget uppfattas situationen som oklar och att det är problematiskt att få svar på vem som bestämmer vad. Det finns en uppfattning hos företrädare att MSB lite halvt håller i taktpinnen, men ändå inte.

Gällande MSB menar man också från länsstyrelsehåll att det finns ytterligare utmaningar kopplat till myndighetens roll och ansvar. MSB uppfattas ha en problematiskt stor personalomsättning och utbredd konsultanvändning som påverkar verksamheten negativt. En förutsättning för möjligheter till en framgångsrik arbetsprocess för krisberedskap och civilt försvar framhålls vara att roller och ansvar inom MSB förtydligas samt en kontinuitet i planering och relationer.

4.2.7 Samordning och samverkan

Samordning och samverkan framställs som en naturlig och nödvändig grund i arbetet med krisberedskap, som nu även ska komma att tillämpas för civilt försvar. Samordning av arbetet och samverkan mellan aktörerna skär både vertikalt och horisontellt genom systemet och omfattar samtliga. Som en central kugge i hjulet präglar samordningens och samverkande funktioner systemet som helhet. Nedan beskrivs utifrån underlaget synpunkter på samordning och samverkan ur ett civil-militärt och ett privat-offentligt perspektiv samt mellan myndigheter och inom Regeringskansliet.

En effektiv samverkan mellan civila och militära aktörer avseende de regionala grundsynerna som ska tas fram anses utgöra en förutsättning för arbetet.⁸⁶ Den civil-militära samverkan mellan militärregionstaberna och länsstyrelserna uppfattas, enligt intervjuerna, generellt vara i ett ”lära-känna-varandra-stadium”. Hur väl samverkan fungerar tycks variera. Flera företrädare uppger att den dock påverkas av vilken militärregionstab en länsstyrelse tillhör och i vilken mån militärregionstaben varit aktiv även när andra delar av försvaret lades ner. Vidare anges personkänningen spela en stor roll för hur samarbetet fortlöper idag. I intervjuerna framkommer såväl exempel där samverkan fungerar relativt bra som mindre bra.

⁸⁶ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

Som en förutsättning för en framgångsrik samordning och samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten framhåller man från länsstyrelsehåll vikten av att båda parter är väl insatta i den andres organisation, mandat, kunskap och resurser. Det finns, enligt flera företrädare för länsstyrelserna, ett behov av kunskapshöjning inom Försvarsmakten om länsstyrelsernas funktion. Det handlar till exempel om att förtydliga beslutshierarkier, vad länsstyrelseuppdraget innefattar och dess begränsningar samt vilka resurser länsstyrelserna har tillgång till och inte. I intervjuerna vittnas om kulturkrockar som uppstår mellan å ena sidan Försvarsmaktens hierarkiska system och å andra sidan länsstyrelsernas plattare organisation.

Vidare upplever man från länsstyrelsehåll att Försvarsmakten behöver beakta att civilt försvar och krisberedskap endast utgör en av många uppgifter inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag. Det finns också en uppfattning att Försvarsmakten inte alltid är införstådd med länsstyrelsernas faktiska befogenheter, exempelvis vilka begränsade mandat och verktyg länsstyrelserna har för sitt agerande vid gråzonshändelser.

Ytterligare en fråga som återkommer avser förtroendet mellan civila myndigheter och Försvarsmakten där en förbättringspotential kan urskiljas. Från länsstyrelsehåll efterfrågas att Försvarsmakten formulerar en form av minsta gemensamma nämnare gällande bland annat hotbild och skyddsobjekt, som kan kommuniceras med civila myndigheter. Inte minst mot bakgrund av den militära kulturen och det sättet man där uttrycker sig på, menar företrädare för länsstyrelser att för att kunna förstå och bedöma känslig eller hemlig information behöver säkerhetsklassningen för hemlig information harmoniseras.

Det uppfattas även att länsstyrelserna, försvaret och kommunerna går i otakt då försvaret kommit igång med sitt arbete medan kommunerna fortfarande står kvar i startblocken. Det är en risk att det uppstår en så pass stor klyfta att den civil-militära samordningen och samverkan blir lidande.

Länsstyrelserna poängterar också ett utvecklingsbehov vad gäller gemensamma former för privat-offentlig samverkan, mot bakgrund av att en stor del av den samhällsviktiga verksamheten bedrivs, och samhällsviktiga resurser finns, i privat regi samt att man saknar kännedom om vilka företag som innehar olika typer av resurser. Det behövs till exempel utvecklas former för planering, avtalsteckning, kontrakt och reglering. I intervjuerna framkommer att privat-offentlig samverkan kring civilt försvar i princip inte existerar idag. Företrädarna ser frågan som en omfattande utmaning för länsstyrelserna och har egentligen svårt att bedöma hur de överhuvudtaget kan påbörja ett sådant arbete. De efterlyser i sammanhanget ett tydligare stöd och nationella riktlinjer.

4.2.8 Totalförsvarskultur

Utifrån underlaget framgår att en utbredd totalförsvarskultur i samhället kan underlätta arbetet med civilt försvar genom samhällelig förankring, kunskap och förståelse från både den interna organisationen, näringslivet och medborgarna. Totalförsvarskulturen anses vara en viktig parameter att ta i beaktande när planeringen återupptas. I detta avsnitt blir de perspektiv som kopplar an till totalförsvarskultur belysta. Det handlar till exempel om vilken status frågan har internt på länsstyrelserna och det allmänna engagemanget i samhället.

Från länsstyrelsehåll framförs att det under lång tid nedprioriterade arbetet med civilt försvar fått till följd att den totalförsvarskultur, som tidigare präglade såväl arbetet på länsstyrelsenivå som samhället i stort, har vittrat bort. Totalförsvaret, som tidigare upplevdes utgöra ett fundament på många sätt, kan idag betraktas som reducerat till ett specifikt område insorterat under rubriken krisberedskap. När arbetet nu återupptas ger länsstyrelseförträdare uttryck för ett behov av att återupprätta kunskapen och förståelsen för dessa frågor med bäring på dagens förutsättningar. Generellt anses såväl den tekniska utrustningen som kunskapsnivån vara i behov av utveckling. Den specifika frågan om informationssäkerhet är något som länsstyrelseförträdarna återkommer till.

Många länsstyrelser anser sig behöver utveckla sitt säkerhetsskydd, samt i detta sammanhang skapa harmoniserade arbetsformer mellan myndigheter. Flera företrädare betonar att en säker kommunikation är en förutsättning för såväl att få fart i planeringsarbetet som förmågan att samverka med andra. För ändamålet efterfrågas en utveckling av tekniska system. Till exempel föreslås att MSB får uppgiften att utveckla ett aktörsgemensamt system.⁸⁷

Aktuell status på frågan inom länsstyrelserna ter sig i stor uträkning bero på vilket intresse länsledningen, med landshövdingen i spetsen, visar för området civilt försvar. Vilken prioritet frågan får verkar således variera, inte minst utifrån intresset hos respektive länsledning.

⁸⁷ Norén, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016

5 Slutsatser och diskussion om vägen framåt

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Efter en genomgång av utmaningar, möjligheter och behov sammanfattas i detta avsnitt de iakttagelser om utvecklingsbehov som vi identifierat genom intervjuerna, och vi utgår från historiken. Sammanfattningen sker enligt tidigare struktur. Genom iakttagelserna framkommer en rad utmaningar som vi menar behöver ges uppmärksamhet och beaktas i det fortsatta arbetet med utvecklingen av det civila försvaret. Vilken aktör som bör ta ett ansvar i de olika delarna har vi i de flesta fall inte preciserat, utvecklingsansvaret delas av flera.

5.1.1 Samhällsutveckling

Den samhällsutveckling som diskuterades under 1990-talet och som förväntades utmana det civila försvaret på olika sätt har realiserats i allt snabbare takt. Inom ramen för analyser av krisberedskapen identifierades utmaningar med koppling till privatisering, internationalisering, specialisering med mera. Eftersom den återupptagna planeringen för det civila försvaret ska ta sin grund i krisberedskapen och eftersom samhällsutvecklingen eskalerat, är utmaningarna för det civila försvaret inte mindre idag än på 1990-talet. Vi drar följande slutsatser avseende dagens situation:

- Mot bakgrund av samhällets utveckling i kombination med att totalförvarsfrågorna inte beaktats i tillräcklig utsträckning under många år, upplevs en spricka mellan verkligheten och den uppfattade förväntan på det civila försvaret, som behöver uppmärksammas och hanteras.
- Det successivt tidigare nedprioriterade civila försvaret, och med detta förlorad kunskap, tillsammans med en utveckling mot alltmer slimmade organisationer utgör en utmaning vid återupptagningen av planeringen för det civila försvaret.
- Eftersom krisberedskapen enligt regeringen ska utgöra grunden för det civila försvaret finns behov av att skyndsamt hantera redan identifierade utmaningar för krisberedskapen, men också att identifiera goda exempel att basera det civila försvaret på.
- Privatisering och i vissa fall ökad internationalisering av verksamheter och resurser väcker frågor kring inte minst styrning, ansvar och samordning, samt hur denna utveckling ska hanteras i beredskapsperspektiv.

- Nya sätt att organisera arbetet med anställningsformer i form av outsourcing, projektupplägg och konsultuppdrag väcker frågor att hantera ur ett beredskapsperspektiv.

5.1.2 Hotbild

Som diskuterades på 1990-talet utgör hotbilden ett grundläggande instrument för att beskriva externa faktorer och osäkerheter. Hotbilden utgör i detta sammanhang en planeringsförutsättning som möjliggör analys av hotens konsekvenser och därtill olika krav på samhällsfunktioner. Det diskuterades vidare på 1990-talet också behov av åtgärder för att överbrygga problem kring händelser i gråzonen mellan freds- och beredskapslagstiftningen.

- En otydlig hotbild riskerar att medföra ett splittrat agerande från aktörerna inom det civila försvaret, eftersom planeringen då sker efter egna bedömningar. Det riskerar att undergräva målsättningen om en sammanhållen planering.
- Både hot- och målbild behöver förtydligas för att länsstyrelserna och andra aktörer ska kunna inrikta och komma vidare i sin planering.
- Avseende bedömning och hantering av gråzonshändelser på lokal och regional nivå efterfrågar länsstyrelserna en tydligare nationell styrning och inriktning, samt vidare utbildning, verktyg och olika stöd för detta.
- Det behöver klargöras vilka aktörer som har ansvar för, och ska ha kompetens, att identifiera och analysera hotbilder samt bedöma konsekvenserna av dessa. I det fall länsstyrelser och andra civila myndigheter åläggs ett sådant ansvar behövs utbildning och annat stöd, till exempel utvecklade insatser från Försvarsmakten vad gäller delgivning av hotbilder och scenarier.

5.1.3 Styrning

Den statliga styrningen påverkas av samhällsutvecklingen. Under 1990-talet stod samhället inför en omprövning av verksamheter och nya finansieringsformer. Förändrade myndighetsstrukturer och ansvarsförhållanden medförde ändrade förutsättningar även på regional nivå för till exempel länsstyrelsernas möjligheter till samordning och samverkan. Det civila försvarets utveckling mot en än större differentiering torde ställa krav på styrningsformerna i den återupptagna planeringen.

- Regeringens ambition med det civila försvaret behöver förtydligas, konkretiseras och kommuniceras.

- Länsstyrelserna efterfrågar en tydligare styrning från regeringen, bland annat genom tydliggörande av målbild och hotbild för att säkerställa en *sammanhängande* planering. Utan tydligare styrning från regeringen vad gäller det civila försvaret riskerar målsättningen med en sammanhängande planering att undergrävas.
- För att säkerställa en sammanhållen planering efterfrågas också en konkretisering av hur tolkningsutrymmet inom krisberedskapen ska hanteras i arbetet med det civila försvaret. I sammanhanget bör också innebörden av att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapen förtydligas.
- Det finns en uppfattning att planeringsprocessen för det civila försvaret forceras på nationell nivå utan att styrningen anpassas för länsstyrelsernas och andra aktörers möjligheter att utforma planeringen.
- För att säkerställa en sammanhängande planering av det civila försvaret (och krisberedskapen) efterlyser man på den regionala nivån en tydligare samordning inom Regeringskansliet. Man efterlyser också en mer aktiv dialog med Regeringskansliet och en utvecklad återkoppling från berörda departement till länsstyrelserna.
- För att säkerställa en sammanhängande planering behöver en synkroniserad process för och samordning mellan samtliga tre ledningsnivåer utvecklas. För att till exempel klarlägga länsstyrelserollen måste de kommunala uppgifterna vara identifierade som en grund för länsstyrelsernas arbete och stödet till kommunerna. Det behöver konkretiseras vad respektive aktörer ska kunna leda, samordna och samverka kring vad gäller det civila försvaret.
- Beredskapslagstiftningen behöver bli föremål för en översyn i syfte att klargöra ansvarsförhållanden och mandat utifrån dagens förutsättningar. Vidare efterfrågas någon form av stöd för uttolkning av befintliga författningar.

5.1.4 Finansiering

Totalförsvaret omfattar många verksamheter med olika mål. Det påpekades på 1990-talet att eftersom målkonflikter skulle kunna uppstå fanns det behov av funktionsvisa mål med inriktning på hur väl en uppgift skulle kunna hanteras under kris eller krig samt uppföljningsbarhet. Det fanns då, och inte i mindre grad idag, behov av en avstämning mellan mål och resurser. Vidare fanns en diskussion om graden av länsstyrelser och kommuners inflytande över dispositionen av medel inom det civila försvaret. Mot bakgrund av de ambitioner regeringen utvecklar för det civila försvaret bör ett effektivt resursutnyttjande och reella förutsättningar för ledning och samordning hos länsstyrelser och kommuner eftersträvas.

- En tydliggjord ambition med det civila försvaret behöver följas och matchas av en tydlig finansiering. Det finns på regional nivå en uppfattning att den återupptagna planeringen för civilt försvar kommer att erfordra ytterligare resurser till aktörer med uppgifter på området.
- Anslag 2:4 Krisberedskap är, av flera orsaker, i behov av en generell översyn. Till exempel finns farhågor att projektformen leder till kortsiktighet i planeringen.
- Risken för undanträngning av krisberedskapsarbetet till förmån för planering av det civila försvaret behöver beaktas.

5.1.5 Organisation

Organisatoriska frågor som lyftes i 1990-talets analys av det civila försvaret gällde till exempel att antalet aktörer på den regionala nivån tilltog samt en överföring av uppgifter från länsstyrelser till andra och självstyrande regionala organ. Andra förändringar avsåg länsammanslagningar och rationaliseringar. Sammantaget väckte utvecklingen farhågor kring länsstyrelsernas förmåga att hantera beredskapsfrågor. Dessa faktorer är på intet sätt av mindre betydelse i den återupptagna planeringen idag, och bör beaktas i utvecklingen av organisationen på den regionala nivån och i systemet som helhet.

- Det behöver beaktas hur bolagisering och privatisering av viktiga resurser och verksamheter för kris och krig påverkar möjligheterna för det civila försvaret.
- Olika administrativa gränser för centrala myndigheters regionala myndighetsstrukturer blir en försvårande omständighet till en sammanhållen planering av det civila försvaret.
- MSB:s organisation behöver anpassas för att kunna möta behoven från systemets aktörer. Till exempel skulle inrättandet av enheter med kunskap om, och som inriktar sitt arbete gentemot, de tre respektive ledningsnivåerna bättre svara mot aktörernas behov.
- Mot bakgrund av utvecklingen med nya organisationsformer och den återupptagna planeringen av civilt försvar bör frågor kring en tryggad personalförsörjning och minskad personalomsättning samt främjandet av kontinuitet och organisatoriskt minne uppmärksammas.

5.1.6 Roller och ansvar

Länsstyrelserna utgjorde tidigare ett statligt organ på regional nivå för flera centrala myndigheter. Rollen medgav stora möjligheter att påverka verksamheter inom många olika områden vilket i sin tur gav möjligheter att hålla samman den statliga verksamheten i länet. Utvecklingen mot regioner hade under 1990-talet

påbörjats och utgör fortsatt en fråga att beakta. Flera för det civila försvaret viktiga funktioner har tillskapats i nya regionala organisationer. Sammantaget bör förutsättningarna för utövandet av det regionala ledningsansvaret uppmärksammas i den återupptagna planeringen.

- Ett ökat krismedvetande i kombination med god kännedom om regionala och lokala förhållanden till följd av erfarenheter från krisberedskapen är element som kan utgöra en god grund att bygga det regionala och lokala civila försvaret på.
- För att säkerställa en sammanhållen planering och länsstyrelsernas förutsättningar att uppfylla sin roll som samordnare inom det civila försvaret bör kommunernas roll och uppgifter tydliggöras och arbetet på lokal nivå initieras på allvar.
- Länsstyrelsernas möjligheter att stödja kommunerna i deras arbete förutsätter att kommunerna har tillgång till underlag och att de utifrån detta kan formulera sina behov av stöd.
- Det geografiska områdesansvaret och dess förhållande till sektorsansvaret bör tydliggöras.
- MSB:s roll i förhållande till länsstyrelser och andra myndigheter bör klargöras.
- Utifrån de tre ledningsnivåerna kan finnas anledning att identifiera behov och fastställa möjligheter att vid olika situationer lyfta frågor till nästa nivå i ledningskedjan.

5.1.7 Samordning och samverkan

Ett ökat antal funktionsledande organ på regional nivå med uppgifter av betydelse för det civila försvaret, statlig verksamhet som i allt högre grad övergav länsgränserna som bas för regionsbildning i såväl myndighets- som bolagsform, rationaliseringar med mera försvårade länsstyrelsernas möjligheter till samordning och samverkan som riktade sig mot länet. Länsstyrelsernas möjligheter att utöva geografisk områdesledning ifrågasattes. Mot bakgrund av bland annat denna utveckling framhölls under 1990-talet att uppgiftsfördelningen mellan olika civila aktörer kunde komma att variera mellan olika län. Ett förslag avsåg en lösning med en generell miniminivå för hela landet kompletterad med länspecifika åtgärder för vilka särskilda överväganden och resursdiskussioner skulle föras. Vad gäller den civil-militära samverkan framhölls Försvarsmaktens medverkan för att åstadkomma totalförsvargemensamma grunder, delgivning av planering samt stöd i övrigt till det civila försvaret. Länsstyrelsens möjligheter till geografisk områdesledning, samordning och samverkan, utifrån en fragmentisering, specifika

förutsättningar och stöd från Försvarmakten behöver beaktas i den återupptagna planeringen.

- Upparbetade kontaktnät och vana att samverka inom krisberedskapen är element som utgör en god grund att bygga det civila försvaret på.
- En osynkroniserad utvecklingstakt mellan olika aktörer i arbetet med det civila försvaret riskerar möjligheterna till nödvändig samordning och samverkan och ytterst en sammanhängande planering. Inte minst är länsstyrelsernas arbete beroende av de kommunala villkoren.
- För att säkerställa en effektiv civil-militär samverkan behöver Försvarmaktens kunskap om mandat, roller och resurser på den civila sidan, och vice-versa, stärkas.
- För att säkerställa en effektiv civil-militär samverkan måste även förtroendet mellan civila myndigheter och Försvarmakten stärkas. Till exempel torde civila aktörers förmåga till säker informationshantering påverka förtroendet och i detta sammanhang beaktas.
- Det är angeläget att privata aktörer inkluderas i arbetet, och länsstyrelserna efterfrågar analys och stöd kring hur de och andra myndigheter på ett sammanhållet sätt ska samverka och samordna arbetet med privata aktörer.

5.1.8 Totalförsvarskultur

Det fanns till slutet av 1990-talet en totalförsvarsmiljö och totalförsvartanke som präglade samhället. Mot bakgrund av att frågan försvann från den politiska agendan under många år är det rimligt att anta att omfattande insatser kommer att krävas enbart för att åstadkomma förståelse för det långsiktiga kunskapsuppbyggande, men också beslutsfattande under osäkerhet. På det tillkommer "det egentliga" arbetet med att producera utrednings- och forskningsresultat samt inarbeta dessa i planer för produktion och användning.

- Det saknas generellt en utvecklad totalförsvarskultur, vilket påverkar såväl länsstyrelsernas interna som utåtriktade arbete med det civila försvaret. Det finns också en bristande kunskap om innebörden av totalförsvaret, såväl inom länsstyrelserna som i övrigt, vilket behöver uppmärksammas.
- Det finns behov av förankring av totalförsvartanken hos aktörer med uppgifter inom civilt försvar och hos allmänheten.
- Det finns tendenser till att personer som arbetar med utvecklingen av det civila försvaret uppfattas som alarmistiska i den egna organisationen och gentemot andra aktörer.

- Det saknas hos en del aktörer praktisk kunskap och konkreta verktyg att arbeta med civilt försvar, till exempel vad gäller hantering av underlag som omfattar sekretess.
- Det civila försvaret blir inte bättre än den status och uppmärksamhet som det får som ett fundament i samhället. Det handlar ytterst om uppmärksamhet från regeringsnivå som behöver fortplanta sig till regional och lokal nivå, bland ledande tjänstemän och politiker samt till allmänheten och som vidare återspeglas i det offentliga samtalet.

5.2 Diskussion om vägen framåt

I denna del av rapporten diskuterar vi utifrån tankar som uppstått under arbetet med studien uppslag som skulle kunna användas som diskussionsunderlag i det fortsatta arbetet. Utifrån syftet med denna rapport och dess fokus på länsstyrelsernas roll samt regeringens målsättning om en sammanhållen och modern totalförsvarsplanering bör innebörden av det regionala ansvaret förstås och beaktas. Länsstyrelserna har en särskild roll mellan den nationella och lokala nivån och i förhållande till centrala myndigheter. En sammanhållen planering torde endast möjliggöras av en gemensam och parallell utveckling hos samtliga aktörer på samtliga nivåer. Att lyfta ut och enskilt studera olika roller och förutsättningar kan motverka den fastlagda ambitionen. Följande diskussionsunderlag kretsar därför kring uppbyggnaden av det civila försvaret som helhet utifrån de förutsättningar som framkommit i denna studie av det regionala perspektivet och exempel på möjliga ställningstaganden.

Sett i ett historiskt perspektiv har länsstyrelserollen förändrats radikalt från 1980-talet, vilket kan försvåra möjligheterna att finna en struktur på regional nivå för ledning och samordning i krig. Fram till början av 1980-talet arbetade man för att stärka länsstyrelsernas möjligheter att på regional nivå leda och samordna både statliga och kommunala intressen. Då hade länsstyrelserna en omfattande organisation med en politiskt sammansatt styrelse och en personalstark försvarsenhet under ledning av en försvarsdirektör. Det fanns också en regionalekonomisk enhet med ansvar för näringsliv och infrastruktur, en lantmäterienhet, en planenhet, en juridisk enhet, en naturvårdsenhet, en länsveterinär, smittskyddsläkare, priskontor, bilregister med mera. Ur ett styrningsperspektiv var landshövdingen ordförande i lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Vid länsstyrelserna fanns också en skatteavdelning, länsrätt och en länspolischefsexpedition. Förutsättningarna för samordning var goda, vilket ytterligare förstärktes av att länsstyrelserna i krig också hade ansvar för sjukvården. Idag handlar länsstyrelsernas roll om att se till att samverkan sker mellan dessa funktioner, samt att en medvetenhet om risker finns, snarare än att styra verksamheterna.

Länsstyrelserollen bör ses i ljuset av dagens samhälle som det utvecklats och i ett större sammanhang i förhållande till andra aktörers roller och förutsättningar.

Diskussionen förs i detta sammanhang utifrån tre steg som torde ha sin plats för uppbyggnaden av det civila försvaret och länsstyrelsernas möjligheter att uppfylla sin roll. Det första steget handlar om *förändrade förutsättningar för det civila försvaret*. Mot bakgrund av en ofrånkomlig jämförelse med det ”gamla civila försvaret” blir det viktigt att förstå drivkrafterna bakom det tidigare systemet och hur dessa förhåller sig till dagens förutsättningar. Det andra steget avser *behov av underlag för utveckling av det civila försvaret*. Hur säkerställs ett samlat, konsekvent och effektivt arbete? Vilka analyser behöver prioriteras och inom vilken tidsrymd? Efter att förutsättningarna och underlagsbehovet är identifierade gäller det tredje och sista steget *utformning av ett regionalt och sammanhängande civilt försvar*. Hur kan ett civilt försvar från lokal till nationell nivå utformas och vilket planeringssystem behöver det bygga på? Vilken samordning och samverkan blir mot denna bakgrund effektiv?

5.2.1 Förändrade förutsättningar för det civila försvaret

För att bygga ett civilt försvar påvisar historien betydelsen av hänsyn dels till hur ett militärt angrepp mot vårt land kan se ut, dels till hur samhällsstrukturen och dess sårbarheter har utvecklats. Det ursprungliga civila försvaret tog sin grund i enskilda lokala och regionala initiativ och i en tid av starka folkrörelser. När man på 1950 och 1960-talen strukturerade och dimensionerade den civila delen av totalförsvaret togs hänsyn till de typer av påfrestningar som samhället kunde utsättas för utifrån erfarenheter från andra världskriget. På lokal och regional nivå gjordes bland annat omfattande analyser av verkningar från aktuella vapensystem och man härledde krav på en organisation som till delar kunde mildra och avhjälpa civilbefolkningens skador, men också skador på samhället bland annat genom de på 1950-talet initierade så kallade stadsanalyserna.

Insatserna för att revidera tänkandet kring framtida militära hot har inte ägnats samma uppmärksamhet under senare årtionden varför utvecklingen av förutsättningarna för kriget inte har fått genomslag i den civila planeringen. Under perioden från 1970-talet till att det civila försvaret successivt lyftes från den politiska agendan på 1990-talet skedde en gradvis nedtoning av det militära hotet och fram tills beslutet om den återupptagna planeringen för civilt försvar har det funnits en samfällid uppfattning om att landet inte kommer att utsättas för krigshandlingar. Det framkommer att det inom det civila försvaret och inte minst länsstyrelserna sammantaget saknas en klar bild av hur ett militärt angrepp kan komma att se ut och hur detta ska bemötas civilt hos länsstyrelserna men också hos andra viktiga aktörer.

Något arbete motsvarande stadsanalyserna som bidrog till att klarlägga konsekvenser för samhället av tänkbara militära angrepp finns inte idag. Genomförd planering och utredningar har till största delen handlat om strukturering av beredskapssystemet med fokus på frågor kring ledning, samordning och samverkan. På den lokala nivån finns inget nytt underlag framtaget för att värdera effekter av

nutida militära angrepp mot dagens samhälle. Frågan är hur man då ska kunna dels bedöma konsekvenserna för samhället, dels dimensionera tänkbara motåtgärder.

De senaste årens arbete med krisberedskap torde dock på såväl regional som lokal nivå ha medfört ett växande krismedvetande, vilket kan förväntas ha ökat kompetens och möjligheter att ingripa mot både större och mindre påfrestningar på samhället i fred. Regeringen har beslutat att denna fredskapacitet ska utgöra grunden i arbetet med den återupptagna planeringen för ett civilt försvar. Från 1970-talet har samhället förändrats mycket snabbt, exempelvis har sårbarheten ökat betydligt på viktiga områden.

Styrkor och svagheter i samhället mot bakgrund av en eller flera hotbilder behöver mot denna bakgrund ringas in utifrån ett totalförsvarsperspektiv. På en del områden kommer man sannolikt upptäcka att kapaciteten ökat i förhållande till vad man kan behöva i krig, på andra områden kommer uppenbara brister kunna identifieras. Ett problem i detta sammanhang är att mycket av kapaciteten, inom till exempel transportområdet men också försörjningen av dagligvaror, förutsätter import. Det finns också andra omständigheter att beakta i planeringen för det moderna civila försvaret i förhållande till det gamla systemet. Hot och risker som identifierats under senare år inom krisberedskapen gäller till exempel effekter av klimatförändringar, stora flyktingströmmar, våld mot personal inom samhällsviktig verksamhet såsom sjukhus, räddningstjänst, polis och socialtjänst, social oro samt nya former av kriminalitet och terrorism. Frågan hur sådana hot och risker påverkar planeringen av det civila försvaret borde särskilt behöva uppmärksammas.

Vidare har samhällets ledningsstruktur i avsevärd grad förändrats. Geografiska ansvarsområden har i en del fall blivit större på regional nivå. Inte ens inom statlig verksamhet har man dock sammanfallande gränser mellan samhällssektorer. På regional nivå har civilbefälvärnarna avskaffats. En utveckling kan skönjas där länsstyrelsernas uppgifter har tenderat att bli statens kontrollorgan istället för drivande i regionala frågor, så har till exempel trafikfrågor, regionalpolitiska frågor och näringslivsfrågor med flera flyttats till organ som regionstyrelser. Länsstyrelserna möjligheter att styra utvecklingen i fråga om till exempel infrastruktur så som vägar och järnvägar torde kunna anses som mycket begränsad. De centrala myndigheternas regionala organ frigörs alltmer från länsstyrelserna och det framkommer att deras möjligheter till ett samordnat agerande på regional nivå minskat betydligt.

Omfattande, och för kriget viktiga, verksamheter som bedrivits med statligt huvudmannaskap har vidare privatiserats eller bolagiserats utan att de ålagts någon form av krav på kris- eller krigsberedskap. En del huvudmän finns utanför Sverige. Samtidigt som verksamhet kommit att bedrivas i privat regi och resurser privatiserats i högre grad har identifierade beroendeförhållanden mellan olika verksamheter ökat. Den aktuella utvecklingen kräver inte bara mer privat-offentlig samverkan. Av betydelse för arbetet är också att själva antalet aktörer i

beredskapssystemet fortsatt ökar och att samverkan och samordning många gånger blir mer tidskrävande och komplicerad.

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå skär således igenom och har att förhålla sig till en mängd samhällssektorer, där såväl privata som offentliga aktörer verkar. Den krisberedskap som byggts upp och som enligt regeringen ska utgöra grunden för arbetet med civilt försvar har baserats på två dimensioner av ansvar, det geografiska områdesansvaret och sektorsansvaret. En diskussion kring sektorsansvaret går dock mycket längre tillbaka i tiden än så. Redan för decennier sedan konstaterades att samordningsfunktionen på den centrala nivån var splittrad. Avsaknaden av en heltäckande sektorsindelning inom den statliga förvaltningen har ofta uppmärksammats inom utredningar etc.

Med det civila försvarets ominriktning mot krisberedskap ersattes funktionsindelningen av ett nytt system med samverkansområden och samverkansansvariga myndigheter. Myndigheterna fick skyldighet att redovisa risk- och sårbarhetsanalyser utifrån vilka åtgärder som bör genomföras för leveransförmåga och robusthet. Trots detta mångåriga fokus på frågan är kanske sektorsansvaret mer otydligt idag än någonsin. En oklarhet i detta sammanhang gäller den redovisande myndighetens eget perspektiv på sitt eventuella sektorsansvar och på vilket sätt ett sådant ansvar i dagens förvaltning ännu tydliggjorts från statsmakternas sida. En nödvändig förutsättning för länsstyrelserna att utöva sitt ansvar är att de i detta sammanhang vet vad de har att förhålla sig till. Frågan är vilka myndigheter som i realiteten är utsedda som sektorsansvariga, var gränsen går mellan deras ansvar/befogenheter och länsstyrelsernas och ytterst vad det innebär för länsstyrelsernas möjligheter att uppfylla sin roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet.

På lokal nivå, bland befolkningen, har den lokala organisation som närmast skulle stödja dem i krig, hemskyddet, avvecklats. Befolkningen förutsätts ha en egen beredskap för kris- och krigslägen, den så kallade 72-timmarsregeln. För detta ges frivilligorganisationer såsom Civilförsvarsförbundet medel att informera och genomföra kurser med syfte att ge medborgarna möjligheter till självaktivitet. Den omfattande samhällsservice som vi som medborgare förväntar oss i vardagen att samhället tillhandahåller, kan man helt enkelt inte förvänta sig i krig. Det är dock osäkert om detta är en insikt som finns hos gemene man. En väl informerad allmänhet, som har förmåga att klara av sina och sina närmastes behov, som också är aktiv i skydds- och hjälparbete bidrar till att samhällets resurser för skydd, räddning sjukvård etc. kan hållas nere. Detta gäller också personal inom myndigheter och organisationer samt näringslivets aktörer. En viktig frågeställning gäller hur sådana nödvändigheter kan säkerställas och vilken roll länsstyrelserna kan ha i ett sådant arbete, till exempel i form av stöd till kommunerna.

Slutligen, inom länsstyrelserna liksom utanför dessa, har totalförsvars- och sedan krisberedskapsfrågorna fått allt lägre status och uppmärksamhet i förhållande till annan verksamhet. Tidigare personalstarka försvarsenheter under ledning av en

försvarsdirektör har ersatts av en betydligt mindre enheter med uppgifter inom området. Det framkommer att totalförsvarskunskapen inom många länsstyrelser idag ofta betraktas som undermålig och att det finns någon slags mental spärr att ta till sig denna. Det finns ett behov av att kollektivt medvetandegöra frågorna, både inom länsstyrelseorganisationerna, och hos allmänheten.

5.2.2 Behov av underlag för utveckling av det civila försvaret

Eftersom det finns många faktorer som inverkar på dimensionering och ledning av det civila försvaret, det vill säga civilsamhällets verksamheter omställda till förhållanden under krig, kan knappast allt genomlysas i *en* utredning om det civila försvaret. Prioriteringar kan behöva göras och ett arbete inledningsvis begränsas till de allra viktigaste sektorerna som berör befolkningens levnadsförhållanden under sådana svåra omständigheter. Arbetsinsatsen för utvecklingen av det civila försvarets första mål, om att värna civilbefolkningen, skulle möjligen kunna hållas nere och implementeringen genomföras inom en rimlig tidsrymd genom att ta sin utgångspunkt i den lokala nivån och koncentreras till sådana funktioner som har direkt påverkan på människors liv eller död och på sådana delar av samhället som måste kunna fungera.

Det finns dock även behov av arbetsinsatser med längre tidshorisont eftersom det kan komma att behövas nya kunskaper på en del områden, till exempel vapenverkan, skyddsmöjligheter med mera. En samlad och konsekvent planering är nödvändig. En sådan skulle kunna utformas för det första genom att påbörja ett arbete, som fordrar kompetens från flera myndigheter och andra organ, med att analysera dagens hot och hur de kan utvecklas till regelrätta angrepp av olika typer mot Sverige. Vilka faktorer i samhället har förutsättningarna att värna befolkningen i krig, samt skydda samhällsviktiga funktioner? För det andra skulle, utifrån beskrivna hot, möjliga angrepp kunna brytas ner till lokal och regional nivå för att kunna forma medel för att befolkningen och samhället i någon mening ska kunna klara påfrestningarna. Dessa analyser ska ge underlag för att forma civila och militära motåtgärder och resurser för bland annat det civila försvaret. Andra områden som skulle kunna behöva belysas för utformningen av ett lokalt civilt försvar är till exempel

- ordinarie ansvars- och ledningsförhållanden samt organisation inom för totalförsvaret de viktigaste samhällssektorerna,
- fredssamhällets möjligheter att snabbt koncentrera resurser till berörda områden avseende räddning, förnödenheter, reparationer med mera (inkluderande privata aktörers resurser),
- jämförelser mellan fredskapacitet och krigsbehov inom sjukvården, dagligvaruhandel, transporter, telekommunikationer, information med mera,
- befolkningens beredskap inför krigets påfrestningar,

- det psykologiska försvarets beredskap,
- lagstiftning inför och under kris och krig samt gräzonsproblematiken och
- totalförsvarskulturen.

Liksom i de tidigare genomförda stadsanalyserna skulle krav kunna normeras för insatsstyrkor vid olika typer av angrepp samt för behov av förstärkningsenheter regionvis, vilket förutsätter analyser av vilka områden som måste prioriteras och kriterier för urval. Olika regioner är inte bara utsatta för olika hot och risker, sammantaget skiljer sig utgångspunkterna åt och därmed torde även förutsättningarna och förväntningarna att fullgöra uppgifter inom totalförsvaret utformas på skilda sätt.

5.2.3 Utformning av ett regionalt och sammanhängande civilt försvar

För att uppnå en sammanhängande planering för ett modernt civilt försvar bör regeringen tydliggöra vilken ambitionen är inför vitaliseringen inom totalförsvaret, både vad avser resurstillskott och planering. Om regeringen bedömer att förutsättningarna för ett civilt försvar förändrats i den grad att det påverkar uppgifter, organisation och dimensionering väntar ett omfattande arbete som kräver att förändringar i hotbilden, konsekvenser för samhället på lokal nivå och möjliga åtgärder presenteras.

Med underlag från hotbildsanalyser och dimensionering av åtgärder på lokal nivå inför krig, enligt ovan, kan sedan ett system för civilt försvar och beredskap byggas upp på regional och central nivå. Nästa steg gäller frågan om ledning, samverkan och samordning förutom att tillgodose behoven av tilläggsresurser för krig. Förfarandet skulle innebära ett planeringssystem som bygger på samordnade operativa ledningar på lokal, regional och central nivå, vilka därmed i hög grad är beroende av fredstida ansvars- och ledningsförhållanden. Inledningsvis skulle planeringen till exempel kunna begränsas till de samhällssektorer som före 1986 års funktionsindelning ansågs vara de viktigaste; befolkningsskydd och räddningstjänst, hälso- och sjukvård, försörjning med dagligvaror, transporter till lands, sjöss och i luften, elförsörjning, polis och säkerhetstjänst samt psykologiskt försvar (information till allmänheten).

Länsstyrelserna har genom historien varit inrättade under ett antal olika departement. Deras många och åtskilda uppgifter har också alltid varit kopplade till flera departement. Vad gäller det civila försvaret och senare krisberedskapen hanterades frågorna i många år av civila departement. Så småningom utvecklades organiseringen mot ett totalförsvarsdepartement, när Försvarsdepartementet fick ett samlat ansvar för frågorna. Idag har frågorna åter delats upp, nu mellan Försvars- och Justitiedepartementet. Länsstyrelsernas nuvarande hemvist finns under Finansdepartementet. Samordning och samverkan inom Regeringskansliet

utgör i detta sammanhang en förutsättning för utformningen av ett sammanhållet totalförsvaret och torde avspeglas inom systemet i allmänhet och länsstyrelsernas arbete i synnerhet.

Samordning och samverkan måste fungera på alla ledningsnivåer, men också mellan nivåerna. Således är den civila och civil-militära samverkan på regional nivå beroende av hur den nationella och den lokala nivån fungerar. Huvudprincipen bör vara att en högre ledningsnivå leder och samordnar sådan verksamhet som inte kan eller bör lösas på den lägre nivån. För länsstyrelserna innebär det till exempel att med kommunerna pröva vilka frågor som lämpligen bör lösas på regional nivå. Med detta synsätt kommer samverkan och samordning på lokal nivå att på ett avgörande sätt påverka länsstyrelsernas samordningsroll. På motsvarande sätt innebär det att på nationell nivå till exempel att med länsstyrelserna pröva vilka frågor som lämpligen bör lösas på nationell nivå.

Som en röd tråd genom historien utkristalliserar sig slutligen kommunernas behov av länsstyrelsernas stöd i beredskapsplanering, utbildnings- och övningsverksamhet, riskanalysarbete, kring informationsfrågor etc. Vid höjd beredskap avsåg efterfrågan i ett historiskt perspektiv bland annat stöd i form av resurser, samordning av myndigheters verksamheter gentemot kommunen, information och samverkan med Försvarmakten. Beroende på områdets påverkansgrad torde dock kommunernas krav på länsstyrelserna ha varierat och komma att variera kraftigt. Kommunernas villkor utgör en förutsättning för utformningen av länsstyrelsernas stöd och samordning, varför dessa får anses essentiella för länsstyrelsernas möjligheter att uppfylla sin roll.

Sammanfattningsvis menar vi att utformningen av det civila försvaret bör inledas med en kartläggning av freds- kris- och krigspåfrestningar i olika delar av landet och konstateranden kring vad dessa ställer för krav på resurser i samhället för att kunna hanteras på den lokala nivån. Från kommunerna skulle dessa resultat kunna lyftas vidare till nästa, den regionala nivån, för en bedömning om fredsresurserna inom regionen räcker eller om resurstillskott fordras. Slutligen skulle analyserna kunna lyftas till central nivå för att ge en bild av de totala behoven och möjligheterna att i ett riksperspektiv tillgodose dem. Förfarandet skulle kunna innebära att många påfrestningar i fred skulle kunna hanteras genom omfördelning av resurser, men att ett krigsfall sannolikt skulle medföra behov av tillskott.

Även om beredskapssystemet ska behandla situationer i hela hotskalan behöver nödvändigtvis inte ett planeringssystem innebära att alla delar av samhället ska ingå. Man skulle till exempel genom generella föreskrifter kunna ålägga olika aktörer ett beredskapskrav, som ibland skulle kunna anges i mätbara termer och kontrolleras genom tillsyn eller återrapportering. Dessa delar behöver då inte övergripande planeras i systemet medan de åtgärder som kräver resurstillskott från staten måste planeras vad gäller omfattning, uppbyggnadstakt och ansvar. En möjlighet är att koncentrera den övergripande planeringen till vissa speciellt viktiga samhällssektorer. Detta alternativ skulle förutsätta ett omfattande och

långvarigt arbete med många aktörer inblandade och ett successivt framarbetande av underlag för successiva delbeslut. Att fortsatt utreda samverkan och samordning utan att först ha konstaterat *vad* som ska samordnas kan nog inte anses fruktbart, vilket också visar på behovet att ambitionerna för det civila försvaret behöver tydliggöras.

Referenser

Andersson Ariane, Ekebjär, Göran, Lindgren, Rolf, Svensson, Bo R., 1998, CB-studien, Konsekvenser av Försvarsmaktens ominriktning och förändrade regionala förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional nivå. Alternativa sätt att lösa eller förändra civilbefälhavarens roll och uppgifter i fred, kris och krig om militärbefälhavaren utgår. FOA-R--98-00865-505.

Andersson Ariane, Lindgren, Rolf Svensson, Bo R., 1998, Konsekvenser för civilbefälhavarnas kanslier med anledning av personalminskningarna vid milostaberna, FOA-R--98-00719-505.

Carlbom Olle, Ekebjär Göran, Kaiser Magnus, 2002, Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden, FOI-R--0418--SE.

Dérans Douglas, m.fl., 1994-95, Promemorior 1-12, Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA-D--95-00117-1.1.

Dérans Douglas, Carlbom Olle, Ekebjär Göran, Lindgren Rolf, Svensson Bo R, 1995, Framtida lägre regional och lokal ledningsorganisation, FOA-D--95-00118-1.1.

Dérans Douglas, Carlbom Olle, Ekebjär Göran, Lindgren Rolf, Svensson Bo R, 1998, Framtida lägre regional och lokal ledning, FOA-D--98-00369-505.

Dérans Douglas, Carlbom Olle, Ekebjär Göran, Lindgren Rolf, Svensson Bo R, m.fl, 1999, Principer för framtida regional ledning, FOA-D--99-01104-505.

Druve Ing-Marie, Holstein Hans Jürgen, Eriksson Annmari Lau, Widén Staffan, 1994, Civil beredskap i Norden, FOA-R--97-00454-240.

Fokussamtal 2016: diskussion, synpunkter och inlägg från Olle Carlbom (pensionerad försvarsdirektör), Douglas Dérens (pensionerad byrådirektör vid FOI) och Göran Ekebjär (pensionerad kanslichef vid Civilbefälhavaren). 2016-10-18.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Försvarsmakten och MSB, 2016, Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, MSB2016-25 resp. FM2016-13584:3.

Försvarsutskottets betänkande 1993/94:FöU9

Hartoft Percy, Nilsson Anna, Ekebjär Göran, 2000, Möjliga roller för länsstyrelsen i samband med extraordinära händelseutvecklingar, FOA-R--00-01591-240.

Hägelmark Eric, Ekman Kerstin, Riksdagens revisorers förslag angående riksdagen och försvarsplaneringen (1982/83:22). Motion 1982/83:2438.

Jeppsson Ulla, Ekebjär Göran, 1998, Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå, FOA-R--98-965-505.

Kaiser Magnus, 2001, Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering, FOI-R--0175--SE.

Krisberedskapsmyndigheten, 2002, Planeringsinriktning för samhällets krisberedskap 2004, Stockholm

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

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

Landahl Per-Axel, 1995, Totalförsvaret – idé och utveckling, Centralförbundet Folk och försvar.

Larsson Per, Denward Carl, Lagerström Maria, Lindgren Fredrik, Norén Anders, 2016, Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen - en tentativ belysning, FOI Memo 5645.

Larsson Per, Ryghammar Lotta, 2013, Från civilt försvar till kontraktbaserad samhällssäkerhet. Kapitel 1 i Fischer Georg, Larsson Per, Ryghammar Lotta, Sandö Carolina, Fokus Samhällssäkerhet, FOI-R--3684--SE.

Larsson Per, Ryghammar Lotta, 2013, På rätt spår? Lokalt och regionalt krisberedskapsarbete, FOI-D--0578--SE

Larsson Per, Ryghammar Lotta, 2014, En övergripande historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet, MSB841.

Lignell Maria, 1991, Gränsområdet mellan civilt och militärt försvar, FOA 14 D 10190

Lindblom Gunnar, 1993, Kommunerna, totalförsvaret och år 2000, FOA 14 D 10269

Lissabonfördraget. Om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Europeiska unionens officiella tidning. 2007/C 306/01.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2014, Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. MSB777.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser, MSBFS 2016:7.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2015, Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, MSB989

Navander Lars, Johansson Rolf, 2009, Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under Kalla krigets dagar, Försvarets Historiska Telesamlingar A 01/09.

Norén Anders, 2015, Första hjälpen i civilt försvar – en kunskapssammanställning, FOI Memo 5551.

Norén Anders, 2016, Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016. FOI Memo 5968.

Prop. 2008/09:140, Ett användbart försvar.

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

Prop. 2014/15:1, Budgetpropositionen för 2015.

Regeringen (Justitiedepartementet), december 2015, Planeringsanvisningar för det civila försvaret Regeringsbeslut II:16. 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis), Ju2015/09669/SSK.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2011-12-20.

Riksrevisionen, 2015, Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete - Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. RIR 2015:18.

Skoglund Per, 1992, 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.

Skr. 2009/10:124, Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet.

Ödlund Ann, 2011, Civilt försvar och höjd beredskap – utgångspunkter för fortsatt utveckling, FOI-R--3252--SE.

Ödlund Ann, 2013, Ett nytt civilt försvar och förstärkt civil-militär samverkan. Kapitel 2 i Fischer Georg, Larsson Per, Ryghammar Lotta, Sandö Carolina, Fokus Samhällsäkerhet, FOI-R--3684--SE.

Ödlund Ann, 2015, De regionala stabernas försvarsplanering: En nulägesbeskrivning, FOI-R--4181--SE.

Denna rapport handlar om den återupptagna planeringen av det civila försvaret och rollen som länsstyrelserna spelar i detta. Genom en historisk tillbakablick presenterar vi huvuddragen i det civila försvarets framväxt från 1920-talet och framåt, samt vilka diskussioner som var tongivande under tiden då det gradvis monterades ner, under 1990-talet.

Regeringens inriktning avseende det civila försvaret idag är att det så långt det är möjligt ska bygga på krisberedskapens strukturer och principer. Utifrån intervjuer med länsstyrelserepresentanter målas en bild av behoven på regional nivå för att kunna komma vidare i planeringen för civilt försvar.