



Långsiktig förmåge- bedömning för civilt försvar

-Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess

Robert Frisk, Lovisa Mickelsson, Frej Welanders,
Åke Wiss och Malin Östensson

*Robert Frisk, Lovisa Mickelsson, Frej Welanders, Åke Wiss och
Malin Östensson*

Långsiktig förmåge- bedömning för civilt försvar

-Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess

Titel	Långsiktig förmåge-bedömning för civilt försvar
Title	Developing resilience capabilities for a comprehensive defence – a tentative proposal for future development
Rapportnr/Report no	FOI-R--4646--SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2018
Antal sidor/Pages	84
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13644
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.
Bild/Cover: Shutterstock	

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.

Sammanfattning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under hösten 2018 genomfört metodstudien Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF). Studieuppdraget har analyserat om Försvarsmaktens (FM) arbetsprocess för att bedriva perspektivstudier kan utgöra grund och inspirationskälla vid utvecklingen av LFB-CF.

Rapporten redovisar ett förslag på arbetsprocess för LFB-CF, vilken skulle kunna utnyttjas vid framtagandet av beslutsunderlag för framtida (total)försvarspolitiska inriktningsbeslut.

Under arbetet har det inte framkommit några indikationer på att den föreslagna arbetsprocessen inte skulle kunna genomföras på MSB. Tvärtom finns det processer och skriftliga avrapporteringar inom ramen för arbetet med befintlig krisberedskap samt pågående utveckling av beredskapsplaneringen som skulle kunna underlätta och stödja ett eventuellt framtida arbete med LFB-CF. Dock är det viktigt att betona att vidare utvecklings- och utredningsarbete krävs för att utvärdera processens genomförbarhet, dess praktiska nytta och kostnaderna för ett möjligt införande.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) slutredovisade 1989, med namnet Civil beredskap inför framtiden – Civila försvarets perspektivstudie, sin syn på LFB-CF inom ramen för dåtidens beredskapsplanering med stöd av bland annat FM. 30 år senare har behovet återkommit i form av LFB-CF. I metodstudien omnämns inte arbetsprocessen som en Civil perspektivstudie då förutsättningarna att genomföra sådana omfattande studier är avsevärt annorlunda.

Nyckelord: Civilt försvar, Långsiktig förmågebedömning, Myndighetsövergripande planering, Totalförsvaret, Perspektivstudie.

Summary

The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) has commissioned the Swedish Defence Research Agency (FOI) to perform a study, during the autumn of 2018, concerning methodology for developing resilience capabilities for a comprehensive defence.

The report offers a proposal regarding a planning (working) process that MSB can apply when developing resilience capabilities within a Swedish comprehensive defence. The recommendation relies on the planning process used by the Swedish Armed Forces for conducting capability based planning. The process consists of a set of planning steps, divided into six phases, where the intended result is a written documentation (future capability assessment), which can support policy decisions regarding trade-offs and resource allocations between military and civil defence.

This study has not identified any issues that could imply future difficulty in terms of the possibility for MSB to apply the proposed planning process. On the contrary, the ongoing work within MSB, on topics like crisis management and resilience planning, could probably support future work with developing and assessing resilience capabilities. However, the proposal requires further methodological development, experimentation of practicality and an assessment of costs, if the planning process is to be useable within the Swedish comprehensive defence.

Keywords: Civil defence, Resilience capabilities, Government-wide planning, Comprehensive defence, Capability based planning.

Förord

Rapporten utgör en kopia av rapporten *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess* som levererades till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i december 2018.

Den senaste civila Perspektivstudien publicerades 1989 av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och dess innehåll är delvis fortfarande relevant. Både baserat på den analytiska kvalitén och det myndighetsövergripande samarbetet men främst för att de mänskliga basala behoven för överlevnad givet en krigssituation inte nämnvärt har förändrats. Därför bör återupprättandet och vidareutvecklingen av totalförsvaret förhålla sig till det befintliga arvet från kalla kriget. Men, totalförsvarsförmågan prövades aldrig i en situation av höjd beredskap, inte ens grundstötningen av den sovjetiska ubåten i Karlskrona skärgård 1981 föranledde en beredskapshöjning. Därför är ett kritiskt förhållningssätt till befintligt arv lämpligt.

Denna metodstudie fokuserar på Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF) och benämns, medvetet, inte som utvecklingen av en Civil perspektivstudie. Delvis beroende på att Perspektivstudien inom Försvarsmakten (FM) genomförs i en kontext som inte enbart berör LFB-CF och delvis finns olikheter mellan FM och MSB som inte bör underskattas. Dessa är exempelvis: storleken på de ekonomiska medel som avdelas för att genomföra LFB, gemensam utbildningsbakgrund bland medarbetarna, erfarenheter och kunskaper för att kunna genomföra omfattande planeringsprocesser samt roller och mandat att inhämta, bearbeta och delge information. Det finns dock inga uppenbara skäl till att ignorera erfarenheterna från FM:s och ÖCB:s tidigare arbete med LFB inom totalförsvaret.

Rapporten genomsyras av följande antagande, en framtida (total)försvarsberedning skulle kunna få in myndighetsövergripande underlag som möjliggör en beredning av, och stöd till, en avvägningsprocess för både militärt och civilt försvar. Därmed skulle både MSB och FM ha skäl att genomföra en arbetsprocess för en sammanhängande LFB och behovet av samverkan skulle tydliggöras.

Jag vill framföra ett stort tack till projektmedlemmar på FOI, FOI-medarbetare som granskat rapporten, MSB- och FM-medarbetare som deltagit i referensgruppen, personer som valt att ställa upp på intervjuer samt uppdragsgivaren och MSB:s analysfunktion för ett gott samarbete och ett stort engagemang för att genomföra metodstudien.

Förhoppningsvis finner du rapporten intressant och tankeväckande, men framförallt bör rapporten ses som en indikation på att återupprättandet av totalförsvaret enbart är i sin linda och att väldigt mycket arbete återstår, både avseende LFB-CF och kommande utvecklingsarbete avseende civilt försvar.

Robert Frisk (f.d. Erdeniz)

Projektledare, December 2018, Kista

Innehållsförteckning

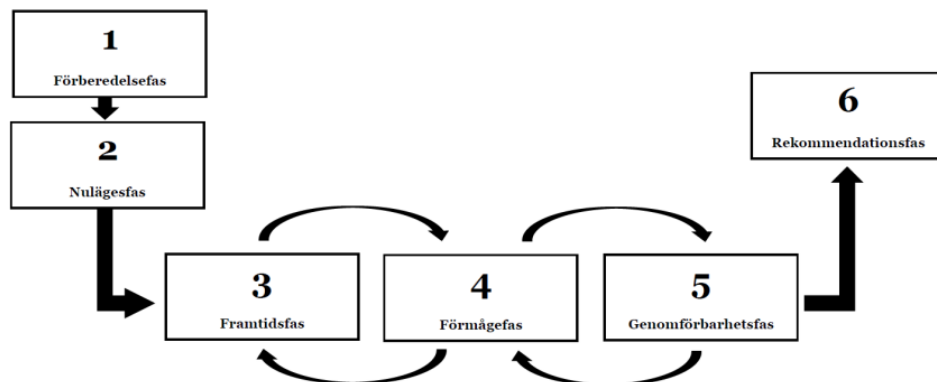
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund och frågeställning	11
1.2	Syfte, mål och styrningar	15
	Inriktningar	15
	Avgränsningar.....	16
	Antaganden	16
1.3	Arbetsätt och läsanvisning.....	17
	Beskrivning och reflektion avseende arbetssättet.....	17
	Läsanvisning.....	18
2	Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar.....	21
2.1	Inledning	22
2.2	Förberedelsefasen.....	23
	Vad skulle fasen behöva innehålla?.....	23
	Vad motiverar innehållet i fasen?	23
	Hur skulle fasen kunna genomföras?.....	23
	Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	23
	Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?.....	24
2.3	Nulägesfasen.....	24
	Vad skulle fasen behöva innehålla?.....	24
	Vad motiverar innehållet i fasen?	24
	Hur skulle fasen kunna genomföras?.....	25
	Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	25
	Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?.....	25
2.4	Framtidsfasen	26
	Vad skulle fasen behöva innehålla?.....	26

Vad motiverar innehållet i fasen?	26
Hur skulle fasen kunna genomföras?	26
Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	27
Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?	27
2.5 Förmågefasen	28
Vad skulle fasen behöva innehålla?	28
Vad motiverar innehållet i fasen?	28
Hur skulle fasen kunna genomföras?	28
Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	29
Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?	29
2.6 Genomförbarhetsfasen	30
Vad skulle fasen behöva innehålla?	30
Vad motiverar innehållet i fasen?	30
Hur skulle fasen kunna genomföras?	30
Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	31
Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?	31
2.7 Rekommendationsfasen	31
Vad skulle fasen behöva innehålla?	31
Vad motiverar innehållet i fasen?	32
Hur skulle fasen kunna genomföras?	32
Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?	32
Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?	32
3 Slutsats och diskussion	35
3.1 Slutsatser: Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess	35
3.2 Diskussion: Utmaningar inför kommande arbete	35
4 Referenser	37

Bilaga A – Ett militärt perspektiv	43
A.1 Beskrivning av arbetsprocessen	43
A.2 Aktiviteter och underlag	48
A.3 Diskussion och kommentarer	51
Bilaga B – Resultat från workshopsserien	53
B.1 Övergripande om workshopsserien	53
B.2 Workshop 1	54
B.3 Workshop 2	55
B.4 Workshop 3	58
B.5 Diskussion och kommentarer	59
Bilaga C – Ett civilt perspektiv	61
C.1 Krisberedskapssystemet i korthet	61
C.2 Utveckling av krisberedskapen	63
C.3 Utvecklingen av krisberedskapen på MSB	65
C.4 Diskussion och kommentarer	71
Bilaga D – Ett historiskt perspektiv	73
D.1 Tidigare studier för totalförsvaret	73
D.2 Beskrivning av ett förmågebegrepp – Lägsta nivå	74
D.3 Civilbefälhavaren	76
D.4 Näringslivets roll	78
D.5 Diskussion och kommentarer	79
Bilaga E – Ett internationellt perspektiv	81
E.1 Säkerhetskoncept	81
E.2 Ansvarsfördelning	82
E.3 Diskussion och kommentarer	84

1 Inledning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under hösten 2018 genomfört en metodstudie benämnd *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar* (LFB-CF). Nedan, i figur 1, redovisas det förslag på arbetsprocess som i metodstudie benämns *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar* (LFB-CF).



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

Detta kapitel beskriver ingångsvärden och förutsättningar för det genomförda arbetet.

1.1 Bakgrund och frågeställning

Regeringen har beslutat om att sammanhängande beredskapsplanering för totalförsvaret ska återupptas.¹ Totalförsvaret utgör all den verksamhet som ska kunna genomföras under höjd beredskap.² Det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär ett förnyat behov av en sammanhängande beredskapsplanering.³ Detta innebär att Försvarsmakten (FM) och MSB behöver genomföra beredskapsplanering för militärt respektive civilt försvar. Beredskapsplanering syftar till att säkerställa bästa möjliga totalförsvarsförmåga, inte bara i nuet utan även långsiktigt. För att kunna säkerställa att relevanta förmågor finns tillgängliga i

¹ Detta beskrivs närmare i regeringsbeslut II:16, fattat den 10 december 2015.

² Totalförsvaret beskrivs bland annat i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

³ För ytterligare beskrivning av olika utmaningar med att återta och vidareutveckla totalförsvaret, se exempelvis Kungliga Krigsvetenskapsakademiens bok *Ett trovärdigt totalförsvaret* (2018), vilken argumenterar för att "ett radikalt "omtag" behöver göras inom hela totalförsvaret, militärt och civilt. Den sammantagna utvecklingen i samhället, tekniken, samt vår omvärld med mer utstuderade angreppsformer har i operativa spel genomförda av oss i projektet tydligt visat att vårt land är på gränsen till försvarslöst" (KV 21, 2018, s. 323).

fram-tiden krävs ett komplement till den beredskapsplanering som fokuserar på korta (0-3 år) och medellånga (3-8 år) tidsperspektiv. Ett sådant komplement kan utgöras av LFB-CF.

Syftet med LFB-CF är att stödja och underlätta långsiktiga avvägningar och prioriteringar avseende förmågor, såväl inom som mellan civilt och militärt försvar. LFB-CF utgör inte planering utan en framåtblickande studieverksamhet, vilket skiljer LFB-CF från beredskapsplanering. LFB-CF syftar till att kunna identifiera förmågebehov bortom två försvarspolitiska inriktningsbeslut (mer än 10 år). Att bedriva långsiktiga framåtblickande studier för civilt försvar är viktigt för att minimera risken för oförutsedda händelser (överraskningar), identifiera sårbarheter inom civilt försvar, identifiera specifika hot, samt att i största möjliga mån vara anpassningsbar för exempelvis globalisering, digitalisering och urbanisering. Dessutom skulle en väl genomförd LFB-CF även kunna stödja och förbättra beredskapsplaneringen för civilt försvar, och vice versa.⁴

Det historiska arvet från den sammanhängande beredskapsplaneringen, som genomfördes av ÖCB och FM under kalla kriget, beskriver hur både militära och civila perspektivstudier har använts för att stödja försvarspolitiska inriktningsbeslut. Detta arv kan användas som inspiration för utvecklingen av MSB:s framtida arbete med LFB-CF. Utifrån studiens tidsramar har det inte funnits möjlighet att söka efter beskrivningar av hur ÖCB praktiskt genomförde sitt arbete med perspektivstudier och långsiktiga förmågebedömningar.

Civilt försvar är en aktivitet som genomförs av bland annat statliga myndigheter, benämnda bevakningsansvariga myndigheter. Dessa myndigheter ansvarar för särskilda uppgifter och verksamheter under höjd beredskap, vilket innebär att de behöver genomföra långsiktig planering för att säkerställa sin egen förmåga.⁵ Exempelvis behöver myndigheterna kunna identifiera, utbilda och öva personal för att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Det finns även ett tydligt behov av samordning mellan myndigheterna, vilket framgår av Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2012-2025*, (Motståndskraft).⁶

MSB ska ”företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter”.⁷ MSB ska även enligt förordning utveckla, stödja, följa upp och utvärdera arbetet med såväl samhällets

⁴ För vidare diskussioner avseende nyttan och användbarheten av framtidsanalyser, se exempelvis Gasinska & Eriksson (2018), MSB (2012b) och Lundqvist (2010).

⁵ I enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁶ Försvarsdepartementet (2017b), s. 31.

⁷ SFS (2008:1002), s.1. Se specifikt §1 och §10.

krisberedskap som civilt försvar. Detta innebär att MSB ansvarar för att kunna leverera underlag till riksdag och regering avseende långsiktiga avvägningar och prioriteringar för civilt försvar. Detta är en komplicerad uppgift, men den har genomförts tidigare. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) fick efter 1987 års försvarsbeslut uppgiften att genomföra en sammanhållande beredskapsplanering för civilt försvar inför försvarsbeslutet 1991. Uppdraget styrdes via regeringsanvisningar från 1988. ÖCB presenterade 1989 rapporten *Civil Beredskap inför framtiden – Civila försvarets perspektivstudie*, vilken hade följande syfte:

Perspektivstudie[n] syftar till att få fram ett underlag som gör det möjligt för riksdag och regering att ta ställning till det civila försvarets långsiktiga inriktning och utformning. Studierna har en relativt lång tidshorisont – ca 10 år – och därmed stora krav på överblick och nytänkande.⁸

Arbetet genomfördes i elva studiegrupper. Dessa hade olika fokusområden, exempelvis livsmedel, transporter, sjukvård och socialtjänst, industriell varuförsörjning samt telekommunikationer.⁹ Varje studiegrupp utgjordes av representanter från de så kallade *funktionsansvariga myndigheterna* samt FM.¹⁰ Arbetet i studiegrupperna genomfördes med hjälp av en gemensam arbetsprocess mellan ÖCB och FM. Dock påtalar ÖCB några utmaningar med att genomföra civila perspektivstudier, vilka bör beaktas vid kommande arbete inom MSB.

Det fanns inga operativa principer för civilt försvar. FM:s val av operativ princip, exempelvis *Slå brohuvud* eller *Djupförsvar*, var direkt avgörande för ÖCB:s övergripande syn på två viktiga frågor. För det första vilka förmågebehov som fanns och vilka uppgifter som skulle vara prioriterade inom beredskapsplanering. För det andra, berörda aktörer inom civilt försvar hade inte möjlighet att genomföra den typ av snabba beredskapshöjningar som kunde ske inom FM. Därför strävade ÖCB mot mindre detaljplanering för att öka möjligheten till situationsanpassade lokala lösningar, vilket i sin tur påverkade synen på förmågebehoven. Därutöver innebar urbanisering och storskalighet inom industri- och tjänstesamhället komplicerade beredskapsproblem, både avseende personal-kompetens och möjligheter till att skapa och upprätthålla relevanta förmågor. Därför påtalade ÖCB ett stort behov av utbildningsinsatser för beslutsfattare samt

⁸ ÖCB (1989), s. 6.

⁹ ÖCB (1989), ss. 6-7.

¹⁰ Vid denna tidpunkt fanns en åtskillnad mellan funktionsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter, där vissa myndigheter kunde vara både funktions- och beredskapsmyndighet. Exempelvis var Totalförsvarets forskningsinstitut en beredskapsmyndighet men inte en funktionsmyndighet. Med funktion avsågs en samhälls-sektor och den ansvariga myndigheten skulle samordna och ansvara för planeringen inom sin funktion. För en mer detaljerad beskrivning, se den upphävd Beredskapsförordning (1993:242).

inrättandet av en särskild högskoleutbildning med fokus kunskapsspridning och utveckling av civilt försvar.¹¹

De utmaningar som ÖCB påtalade 1989 får anses vara gällande även idag, kanske även i en större utsträckning. En av dessa utmaningar består i att det institutionella minnet samt personalkompetensen avseende arbetsprocessen för att framställa en civil perspektivstudie inom civilt försvar får antas till stor del ha förlorats under de senaste 30 åren, av naturliga skäl.

Globalisering och privatisering innebär att antalet aktörer och dess inbördes beroenden är än mer komplicerade idag. Den statliga avregleringen inom ett flertal samhällssektorer innebär försämrade möjligheter att påverka och inrikta de delar av näringslivet som utgör verksamheter för att skapa och upprätthålla centrala förmågor. Dessa förmågor, exempelvis ofta relaterade till logistik, krävs både inom ramen för totalförsvaret men även som utgångspunkter för beredskapsplaneringen. En annan väsentlig skillnad gäller mandat och möjligheter att påverka och inrikta andra myndigheter. MSB har inte samma mandat och möjlighet att påverka de bevakningsansvariga myndigheterna som ÖCB hade avseende de funktionsansvariga myndigheterna.

Omfattningen av samhällets nuvarande digitalisering belyser ytterligare en olikhet mellan ÖCB:s och MSB:s möjligheter att bedriva både LFB-CF och beredskapsplanering. Exempelvis är behovet av, och svårigheterna med, att upprätthålla informationssekretess mer komplicerade idag. Att kunna hantera sekretessbelagd information är inte bara viktigt för informationens egenvärde utan även för att upprätthålla ömsesidigt förtroende mellan alla berörda aktörer som ingår i arbetet med LFB-CF.

De ovanstående olikheterna innebär att MSB:s möjligheter att genomföra LFB-CF inte förutsättningslöst kan, eller bör, utgå ifrån ÖCB:s tidigare arbete med civila perspektivstudier. Dock kan inspiration hämtas från det tidigare arvet från ÖCB samt den myndighet som fortsatt att genomföra perspektivstudier, nämligen FM. ÖCB samarbetade med FM och fick stöd i sitt arbete med civila perspektivstudier, dessutom har FM fortsatt att genomföra perspektivstudier under de senaste 30 åren, därför är det rimligt att fråga:

På vilket sätt kan FM:s arbetsprocess för att genomföra perspektivstudier tillämpas och stödja MSB:s framtida arbete med långsiktig förmågeutveckling för civilt försvar?

¹¹ ÖCB (1989), ss. 33-34,49.

1.2 Syfte, mål och styrningar

Denna rapport redovisar en metodstudie som analyserar, diskuterar och problematiserar huruvida FM:s arbetsprocess för framtagning av militära perspektivstudier skulle kunna anpassas och stödja MSB:s möjligheter att genomföra LFB-CF. Målet med metodstudien är att lämna ett förslag på en arbetsprocess samt ange rekommendationer till MSB avseende överväganden, analyser eller behov av ytterligare metodutveckling som kan behövas för att fortsätta utveckla en arbetsprocess för LFB-CF.

Den genomförda metodstudien utgår ifrån tre typer av styrningar, nämligen inriktningar, avgränsningar och antaganden. MSB har angett inriktningarna och FOI:s projektgrupp har, i samråd med MSB, identifierat en uppsättning avgränsningar och antaganden. Dessa styrningar, vilka beskrivs nedan, har syftat till att förbättra tydligheten under arbetet med datainsamling samt att minska risken för missförstånd kring metodstudiens omfattning och slutresultat.

Inriktningar

Följande inriktningar gavs till projektet från MSB:

- Metodstudien ska leverera ett förslag på en arbetsprocess som tar sin utgångspunkt i FM:s arbetsprocess.
- Metodstudien ska inte utvärdera nuvarande arbetsprocesser, avrapporteringar inom krisberedskapen eller MSB:s nuvarande organisation.
- Metodstudiens resultat ska inte vara beroende av MSB:s nuvarande organisation, vilket innebär att förslaget och eventuella rekommendationer inte får vara avhängigt befintliga arbetsprocesser eller arbetsuppgifter inom MSB.¹²
- Metodstudien ska inte redovisa sekretessbelagd information.
- Metodstudien ska vara explorativ och utgör inte underlag för något särskilt beslut avseende framtida arbetsprocesser på MSB. Förslaget avseende en arbetsprocess för LFB-CF ska betraktas som tentativt och ska inte användas praktiskt utan vidare och fördjupat utvecklingsarbete.

¹² Detta poängteras eftersom en utredning avseende struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar avses startas upp inom en snar framtid. Se även regeringen, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommitte-direktiv/2018/08/dir.-201879/>, nedladdat 2018-11-09.

Avgränsningar

Metodstudien ska fokusera på att utveckla och diskutera metodfrågor, vilket innebär att inga praktiska resultat avseende LFB-CF eller ett resultat som skulle kunna ingå i en perspektiv-studie ska levereras.

Metodstudien ska betrakta termen 'långsiktig' som en tidshorisont bortom 10 år (minst två försvarsinriktningsbeslut).

Metodstudien ska inte ta hänsyn till vem som ska genomföra vilken aktivitet utan enbart vad som skulle kunna genomföras inom ramen för ett framtida arbete med LFB-CF.

Metodstudien ska inte uppskatta kostnaderna att genomföra LFB-CF, eftersom det är för tidigt i utvecklingsprocessen för att en ekonomisk uppskattning ska vara relevant. En sådan behöver dock genomföras i ett eventuellt kommande utvecklingsarbete.

Metodstudien fokuserar inte på beredskapsplanering utan långsiktiga bedömningar av förmågor vilket innebär ett fokus på studieverksamhet. En tydlig skillnad är att beredskapsplanering utgår ifrån det faktiska lösandet av en uppgift och att identifierade problem behöver åtgärdas, detta är inte fallet vid genomförandet av studier. I framtidsblickande studier är fokus mer på möjligheter, kreativa lösningar och resonemang, vilket innebär att identifierade problem av ett studieresultat inte nödvändigtvis behöver leda till en omedelbar åtgärd.

Antaganden

Metodstudien utgår från att MSB i framtiden ska kunna leverera skriftliga underlag som möjliggör för riksdag och regering att ta ställning till, och kunna fatta beslut om, en långsiktig inriktning och utformning av förmågor inom civilt försvar.

Metodstudien utgår från att de förmågor som utgör och ingår i civilt försvar baseras på, till största möjliga mån, befintliga förmågor inom befintligt krisberedskapssystem. Dock kan förmågor inom civilt försvar vara specifikt tillförda och/eller förstärkande av befintliga förmågor inom krisberedskapssystemet.

Metodstudien utgår från att den arbetsprocess som föreslås kommer att genomföras av ett flertal berörda aktörer, såsom myndigheter, näringsliv och frivillig organisationer, men att det är MSB som ansvarar och genomför den övergripande ledningen av arbetet. Detta antagande baseras på utgångspunkten att LFB gäller för alla delar av det civila försvaret och inte enbart MSB, vilket dock kräver att andra berörda aktörer aktivt deltar i arbetet.

1.3 Arbetssätt och läsanvisning

Den rekommendation som lämnas i metodstudien baseras på genomförda litteraturstudier, intervjuer och tre workshoppar. Nedan presenteras först en beskrivning och reflektion kring arbetssättet samt de metodval som ligger till grund för resultatet i metodstudien, därefter anges en kort läsanvisning.

Beskrivning och reflektion avseende arbetssättet

Den litteratur som studerats är till största del utgivna av MSB, FOI samt andra offentliga aktörer och beskriver både tidigare och nuvarande arbete avseende LFB-CF.¹³

De intervjuer som genomförts syftar till att exemplifiera hur Finland arbetar med frågor som berör LFB-CF. Intervjuerna har genomförts i oktober 2018 och används för att övergripande beskriva den finländska arbetsprocessen avseende deras motsvarighet till beredskapsplanering. Metodstudien eftersträvar inte att återge en helhetsbild eller att värdera det finländska arbetet, då det faller utanför metodstudiens styrningar, mål och syfte.¹⁴ Valet att särskilt studera Finland baseras på diskussioner med uppdragsgivaren samt på det befintliga försvarssamarbetet (FISE) mellan Sverige och Finland.

Tre workshoppar har genomförts med en referensgrupp under oktober 2018, bestående av medarbetare från MSB och FM, i syfte att analysera och diskutera uppenbara utmaningar med att använda FM:s arbetsprocess. Workshoparna har även belyst olika utvecklingsmöjligheter avseende MSB:s eventuella framtida arbete med LFB-CF.¹⁵

I arbetet med metodstudien har strävan varit att identifiera en officiell hållning till ämnes-området civilt försvar, därför utgår metodstudiens resultat från offentligt publicerade dokument samt intervjuer med myndighetsrepresentanter. Dock kan dokument utgivna av offentliga aktörer och intervjuer med specifika representanter inte antas belysa allt gällande funktionalitet eller uppenbara brister inom civilt försvar.

Att använda workshoppar är ofta kostnadseffektivt eftersom det är möjligt att insamla mycket underlag på kort tid. Dessutom är det möjligt att ta del av individuella erfarenheter och ett institutionellt minne. En möjlig brist är att

¹³ Resultatet av litteraturstudierna framgår i bilagorna A, B, C, D, E och F. Exempelvis beskrivs FM:s tidigare arbete med perspektivstudier i rapporterna av Rindstål, P., Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013); Sundblad, Ö., Wiss, Å. & Lehman, J. (2014); samt Wiss, Å. & Sundblad, Ö. (2016).

¹⁴ Intervjuerna har baserats på en kvalitativ ansats och med öppna frågor. Vid intresse finns frågorna och sammanställningar av intervjuerna att begära ut. För mer information se bilaga E.

¹⁵ Mer information om genomförandet och resultatet av dessa workshoppar presenteras i Bilaga B.

deltagarnas förståelse och kunskap om ämnet som diskuteras påverkar resultatet. För att kunna analysera, diskutera och problematisera FM:s arbetsprocess behövs en grundläggande förståelse för genomförandet av arbetsprocessen inom FM. Därför användes en av de tre workshoparna till att huvudsakligen förklara FM:s arbetsprocess med perspektivstudier. Underlag skickades alltid ut till referensgruppen inför alla tre workshoparna. Syftet var att effektivisera genomförandet av workshoparna samt möjliggöra för deltagarna att förbereda sig och läsa in sig på information avseende ämnesområdet.

Sammantaget har arbetssättet för att samla in empiri till metodstudien inneburit både för- och nackdelar men utifrån tidsperspektivet för att genomföra metodstudien överväger fördelarna. Dock finns en medvetenhet om att urvalet av litteratur, representanter att intervjua samt sammansättningen av referensgruppen har varit direkt avgörande för den empiri som metodstudien delvis stödjer sitt resultat på. Ett sätt att hantera detta har från FOI:s sida varit att sätta ihop en projektgrupp med tidigare personliga erfarenheter från att arbeta med FM:s perspektivstudie, MSB:s krisberedskapsarbete samt utveckling av militära planerings- och metodramverk.

Läsanvisning

Metodstudien riktar sig i första hand internt till MSB och i andra hand till FM, andra myndigheter och berörda aktörer som arbetar med frågor rörande LFB-CF.¹⁶

Efter denna inledning (kapitel 1) presenteras, analyseras och diskuteras den föreslagna arbetsprocessen avseende LFB-CF (kapitel 2). Det avslutande kapitlet redogör kortfattat för slutsatsen (kapitel 3), det vill säga förslaget, samt diskuterar en uppsättning utmaningar att beakta vid ett eventuellt fortsatt arbete med att vidareutveckla LFB-CF inom MSB.

De fem bilagorna syftar till att mer fördjupat beskriva olika perspektiv som påverkat utvecklingen av, och förslaget till, arbetsprocessen för LFB-CF. Först beskrivs översiktligt FM:s arbetsprocess för att genomföra perspektivstudier (Bilaga A). Därefter beskrivs genomförandet och resultaten från de tre genomförda workshoparna (Bilaga B). Efter det beskrivs ett antal faktorer som berör LFB-CF ur ett MSB-perspektiv (Bilaga C). Denna bilaga riktar sig i första hand till läsare som inte tillhör metodstudiens primära målgrupp, det vill säga till medarbetare i FM, andra myndigheter och andra berörda aktörer. Ett viktigt moment i arbetet med metodstudien har varit att blicka bakåt, för att kunna blicka framåt. Därför

¹⁶ I första hand riktar sig rapporten till personal som arbetar inom MSB på enheterna Kunskapsutveckling (KUV), Samverkan och Planering (SoP) samt Analysfunktionen, vilka alla tre tillhör Avdelningen för Utveckling av Samhällsskydd (US). Gällande FM så kan innehållet i rapporten vara av intresse för LEDS/INRI/Långsiktig Utvärdering och Analys (LUA) samt LEDS/TF.

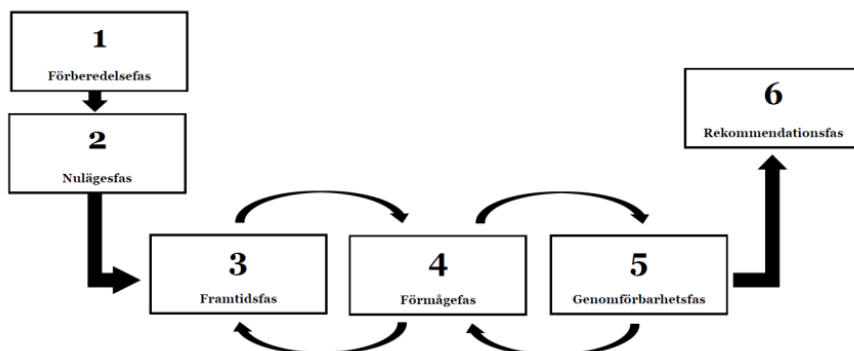
beskrivs ett historiskt perspektiv (Bilaga D). Det är även viktigt att blicka utåt, därför ges ett internationellt perspektiv, via en förenklad beskrivning av nuvarande arbete i Finland, (Bilaga E).¹⁷

I nästkommande kapitel presenteras förslaget på en arbetsprocess avseende LFB-CF, som MSB skulle kunna utgå ifrån i sitt arbete tillsammans med andra berörda aktörer. Den läsare som sedan tidigare inte känner till FM:s arbete med perspektivstudier rekommenderas att först läsa bilaga A.

¹⁷ I rapporten anges *namn* på särskilda dokument eller processer kursivt första gången. Även termer markeras kursivt när de förklaras eller behandlas mer noggrant. Citattecken används inte på blockcitat och citat utan referenser återanknyter till tidigare citat med enbart citattecken i flytande text. Alla förkortningar av namn eller begrepp skrivs alltid ut första gången i varje kapitel, i syfte att en läsare ska kunna läsa enbart ett enskilt kapitel, men ändå förstå alla förkortningar.

2 Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar

Detta kapitel presenterar ett förslag på en arbetsprocess, se figur 2 nedan, för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Processförslaget syftar till att kunna stödja MSB:s framtida arbete med långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF).



Figur 2: Schematisk beskrivning av de olika faserna i den föreslagna arbetsprocessen.

Den föreslagna arbetsprocessen består av sex faser och utgör en till civilt försvar anpassad version av Försvarsmaktens (FM) arbetsprocess, vilken är beskriven i bilaga A.¹⁸ Kapitlet beskriver respektive fas översiktligt, enligt följande frågestruktur: Vad skulle varje fas behöva innehålla och vad motiverar det innehållet? Hur skulle fasen kunna genomföras och vad skulle resultatet av den kunna vara? Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av tidigare genomfört arbete med metodstudien och avslutas med övergripande kommentarer för att tydliggöra kopplingen mellan innehållet i kapitel två, de fem bilagorna och det ovanstående processförslaget.¹⁹

¹⁸ Notera att faserna 3,4,5 är iterativa och påverkar varandra under större delen av arbetet med LFB-CF. Det är viktigt att belysa fasindelningen eftersom det kan vara lätt att hoppa över olika faser p.g.a. exempelvis tids- eller informationsbrist.

¹⁹ En mer detaljerad beskrivning av hur arbetet inom och mellan faserna kan genomföras och kategoriseras definieras inte i denna metodstudie. Ett sådant arbete bör ske i en senare och mer omfattande metodstudie, vilken även behöver fokusera mer på att praktiskt pröva processförslaget.

2.1 Inledning

Att genomföra LFB-CF kommer oundvikligen att innebära ett myndighetsövergripande arbete. Detta är en utmaning som kommer att kräva omfattande förberedelser, vilket diskuterats i tidigare stycke 1.1 med utgångspunkt i den civila perspektivstudien från 1989.

Frågeställningar och diskussioner under workshoparna, se bilaga B, har lett fram till det förslag som utarbetats av projektgruppen vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Diskussionerna tydliggjorde vissa av de utmaningar som finns behäftat med det civila försvarets komplexitet, men genererade även idéer kring hur dessa kan hanteras. Den övergripande, dock tentativa, slutsatsen är att det är möjligt att utgå från FM:s arbetsprocess med perspektivstudier vid ett arbete med LFB-CF.

Dock är förslaget som presenteras i följande kapitel inte slutgiltigt, utan det fokuserar främst på ”vad” och ”varför”, inte på exakt ”hur” och ”av vem”. Förslaget på arbetsprocess bör betraktas som den första iterationen av flera, innan en mer genomarbetad arbetsprocess kan föreslås. Den framtida arbetsprocessen behöver både provas och vidareutvecklas. Det som under arbetet med metodstudien har benämnts *Byggstenar* presenteras i tabell 1 nedan. Dessa byggstenar har diskuterats som möjligt innehåll i processförslaget, se bilaga A.

Tabell 1: Ett första utkast på vilka Byggstenar (Moment, underlag och aktiviteter) som skulle kunna ingå i LFB-CF.

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1. Uppdragsdialog 1 | 11. Förmågekrav |
| 2. Aktörs/Uppgiftsbeskrivning | 12. Beräkningsunderlag |
| 3. Tilldelning av uppgifter | 13. Spel |
| 4. Beslutsprinciper | 14. Förmågeanalys |
| 5. Systembeskrivning 1 | 15. Resultat av olika studier |
| 6. Omvärldsanalys | 16. Ekonomiberäkningar |
| 7. Invärldsanalys | 17. Systembeskrivning 2 |
| 8. Verksamhetsmiljön för aktörer | 18. Uppdragsdialog 2 |
| 9. Typscenarier | 19. Sammanställning av |
| 10. Hot – och riskbeskrivning | avvägningsunderlag |

2.2 Förberedelsefasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Förberedelsefasen skulle kunna innehålla grundläggande moment inom projektledning, i syfte att underlätta kommande analyser och att möjliggöra dialog om målet med hela arbetsprocessen och slutprodukten. Exempelvis skulle innehållet kunna vara uppdragsdialog, uppgiftsbeskrivning, tilldelning av uppgifter, beslutsprinciper för genomförandet av kommande analyser samt att studier och fördjupningsområden startas upp.

Vad motiverar innehållet i fasen?

För att kunna bedriva LFB-CF krävs att det finns en utpekad ansvarig funktion som leder hela arbetet samt tillsätter en övergripande projektledare. Denne behöver tilldelas ett väl definierat mandat för att kunna initiera och genomföra arbete, vilket bör betraktas som myndighetsövergripande. Detta eftersom andra myndigheter ska ingå i arbetet, dels vid exempelvis genomförandet av spel eller workshopar dels som underlagslämnare, är det viktigt att projektledaren har mandat att äska resurser.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

Förberedelsefasen bör innefatta dialog med Regeringskansliet om uppgiften att genomföra LFB-CF, arbetets innehåll samt om tänkta och förväntade resultat. Dessutom bör dialog föras med bevakningsansvariga myndigheter och övriga berörda aktörer som ska ingå i arbetsprocessen.

Särskild dialog bör ske med FM i syfte att koordinera arbetet med FM:s perspektivstudie. För att inlämnat underlag ska ha så hög relevans och kvalitet som möjligt är det eftersträvänsvärt med samordning mellan LFB-CF och arbetet med FM:s perspektivstudier. En tidig samordning kan både innebära fördelning av arbetsuppgifter mellan civilt och militärt försvar samt reducera riskerna för missförstånd och dubbelarbete. Ytterligare en fördel med ett nära samarbete är att ett gemensamt arbete som berör LFB-CF även skulle kunna stödja och förbättra arbetet med en sammanhängande beredskapsplanering. Därför är dialog även inom MSB viktig, mellan de som genomför beredskapsplanering och de som genomför LFB-CF.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Resultatet av fasen skulle kunna vara en dokumenterad överenskommelse mellan alla berörda aktörer som ingår i arbetet samt att det finns en utvecklad och beslutad koordineringsmatris. En sådan matris skulle beskriva vem som gör vad, när och

varför i syfte att underlätta arbetet, men även för att kunna möjliggöra myndighetsövergripande förankring för arbetet med LFB-CF.

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Det krävs en förståelse för roller, mandat och vem som är tänkt att genomföra vilken uppgift. Exempelvis krävs en viss erfarenhet för att identifiera relevanta kompetenser och vilka olika former av underlag (exempelvis typscenarier, hot- och riskbeskrivningar och beräkningsunderlag) som krävs för att bedriva LFB-CF samt när dessa måste vara färdiga för att kunna utnyttjas vid utarbetandet av beslutsunderlag för civilt försvar. En eller flera myndigheter bör tilldelas ett särskilt ansvar för att inkomma med resultat från genomförda studier.

En annan aspekt att ta hänsyn till är att samarbetet med exempelvis näringslivet och andra berörda aktörer ska kunna ske inom ramen för att genomföra LFB-CF. Detta diskuteras vidare i bilaga D.

Vidare måste det tidigt synliggöras eventuella implicita antaganden eller val inbyggda i en analys. Det som historiskt har kallats *Lägsta nivå* och senare *Grundläggande säkerhetsnivåer* påvisar behovet av att kunna beskriva vilka beslutsprinciper som ska användas för förmågeanalyser.²⁰ Inför en slutrapport av LFB-CF är det viktigt att kunna redovisa de inriktningar, antaganden, avgränsningar och begränsningar som påverkat utformningen av slutresultatet.

2.3 Nulägesfasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Nulägesfasen skulle kunna innehålla en beskrivning av den verksamhet som utgör de uppgifter och förmågor som avses med civilt försvar. Denna beskrivning kan ses som en systembeskrivning av den bedömda förmågan som finns inom civilt försvar, det vill säga systemet, vid tidpunkten för genomförandet av LFB-CF.

Vad motiverar innehållet i fasen?

För att kunna genomföra beskrivningar och analyser av framtida förmågor i syfte att stödja långsiktiga förmågebedömningar krävs någon form av utgångspunkt. Om förmågebedömningar och utveckling av olika förmågor ska kunna genomföras myndighetsövergripande och inom ramen för en sammanhängande beredskaps-

²⁰ För en diskussion om begreppen hänvisas till Fischer, G. & Stenérus, A. (2008).

planering krävs även en gemensam utgångspunkt för den faktiska analysen, därför bör en gemensam systembeskrivning finnas. Ett annat sätt att beskriva relevansen av denna fas skulle vara att betrakta systembeskrivningen som en form av lägesbild av förmågestatusen inom civilt försvar.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

Arbetet bör ske myndighetsövergripande, exempelvis i form av en studiegrupp som användes delvis i den civila perspektivstudien från 1989 och som används inom FM idag. Förberedelsefasen behöver vara väl genomförd eftersom nära samverkan och samarbete mellan alla berörda aktörer bör betraktas som avgörande för kvalitén på slutresultatet.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Inom ramen för arbetet med denna metodstudie har det inte gått att identifiera om denna typ av systembeskrivning har genomförts tidigare. Det tänkta arbetet i denna fas bör betraktas som ett komplicerat men viktigt moment för hela beredskapsplaneringen och möjligheten att genomföra LFB-CF. Slutresultatet efter den genomförda Systembeskrivningen bör utgöra ett dokument som beskriver de faktorer som anses vara viktiga för att systematiskt beskriva förmågebegreppet. En sådan beskrivning har inte stått att finna för civilt försvar och bör därför utvecklas i kommande arbete eftersom alla berörda aktörer måste kunna redogöra för sina respektive verksamheter på ett sätt som innebär att MSB kan aggregera den angivna informationen.

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Vid detta arbete kommer möjligheten att hantera och upprätthålla sekretess vara avgörande, vilket tydliggör behovet av en myndighetsövergripande säkerhetskultur som kan skapa förtroende mellan de berörda aktörerna, se bilaga E. Om inte, så kommer möjligheten att skapa en trovärdig systembeskrivning reduceras.

Det är uppenbart att näringslivets roll kommer att vara än mer betydelsefullt än tidigare, då varken FM eller statsmakterna har kvar sin förmåga att exempelvis skapa uthålliga logistikflöden. Det finns skäl att fortsätta analysera vilka lärdomar som kan återtas från det historiska arvet.

2.4 Framtidsfasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Framtidsfasen skulle kunna innehålla en uppsättning analyser och beskrivningar, exempelvis omvärldsanalys, invärldsanalys, verksamhetsmiljö, typscenarier och hot- och riskbeskrivningar. I metodstudien benämns om- och invärldsanalysen gemensamt för framtidsanalyser.

Vad motiverar innehållet i fasen?

Omvärldsanalys omfattar analyser gällande säkerhetspolitisk utveckling samt Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska inriktning. Invärldsanalys liknar en omvärldsanalys men omfattar analyser av svensk samhällsutveckling. Analys av teknikutvecklingen innefattar alla typer av teknik. Det har tidigare varit lättare att separera militär och civil teknikutveckling, idag är denna uppdelning inte lika uppenbar. Dessa tre analyser syftar till att skapa bästa möjliga beskrivning av en möjlig framtid men utgör inte optimerade prognostiseringar eller trendframskrivningar.

Framtidsfasen beskriver även den verksamhetsmiljö som olika aktörer kan komma att verka i för att lösa sina uppgifter. Resultaten från om- och invärldsanalyserna samt teknikutvecklingen påverkar verksamhetsmiljön, eftersom dessa analyser syftar till att tentativt beskriva hur Sverige kan komma att förändras.

Utgående ifrån bland annat underlaget från framtidsanalysen utvecklas typscenarier, vilka ska vara övergripande till sin karaktär. En för hög detaljeringsgrad riskerar att göra dem inaktuella, då typscenarierna beskriver möjliga händelser som specifikt kan leda till höjd beredskap. Typscenarier ska uppfattas som exempel och inte utgöra specifika styrningar avseende troligt agerande eller troliga händelser i framtiden.

Civilt försvar kännetecknas av stor komplexitet, bland annat i termer av typer av verksamheter, uppgifter och ansvar. Därför kan olika möjliga utvecklingar, men också samma utveckling, innebära olika risker, sårbarheter, och hotbilder för olika verksamheter. Därmed är en gemensam utgångspunkt för att kunna analysera och diskutera hot- och riskbeskrivningar inom och mellan berörda aktörer som genomför LFB-CF viktigt.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

Det finns en erfarenhet inom FM att genomföra omvärldsanalyser. Det bör vara lämpligt att MSB och FM samarbetar avseende framtagningen av en gemensam Framtidsanalys. Eftersom MSB (och bevakningsansvariga myndigheter) har

expertkompetens skulle MSB troligen kunna bidra med viktigt stöd till FM genom att genomföra en invärldsanalys.²¹

Skillnaden mellan verksamhetsmiljö och typscenarier utgörs av detaljeringsgraden och användningsområdet där exempelvis en viss region eller plats kan beskrivas som en verksamhetsmiljö i vilken flera olika typscenarier kan inträffa. Exempelvis kan luftlandsättning eller sabotage vara olika typscenarier för verksamhetsmiljön Gotland och dessa aktiviteter kan utföras av olika typer av förband och förmågor vilket skulle utgå ifrån en hot- och riskbeskrivning. Metoden för att ta fram verksamhetsmiljö (benämns operationsmiljö i FM) och typscenarier finns inom FM. Befintligt arbetssätt inom MSB bör kunna ligga till grund för framtagning av hot- och riskbeskrivningar.²² Detta arbetssätt måste utvecklas vidare och sedan prövas eftersom denna metodstudie enbart berört detta innehåll på en övergripande nivå.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Ett viktigt slutresultat från fasen är den framtidsanalys som ska användas i kommande faser. Utöver denna utgör övriga analyser och beskrivningar viktiga underlag för att kunna genomföra kommande faser. Framtidsanalysen skulle kunna dokumenteras som en fristående rapport och övriga delar behöver enbart vara skriftligt dokumenterade för att kunna användas som arbetsmaterial.

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Resultatet från framtidsfasen är viktigt och utgör själva kärnan av arbetet med LFB-CF eftersom det är synen på framtiden som kommer att prägla arbetet i förmågefasen och allt kommande arbetet. MSB kommer behöva använda sådana typscenarier som har en renodlad antagonistisk karaktär, liknande de som FM använder. Om fokus utgår ifrån ett väpnat angrepp, så finns det uppenbara skäl till att identifiera en motståndares möjliga angreppssätt och hur dessa bäst ska bemötas för att civilt försvar ska klara av att lösa de uppgifter som formulerats.²³ Detta betyder att MSB behöver ha egen kompetens eller använda underlag från andra

²¹ Hur det praktiska arbetet med Framtidsanalys, framförallt Invärldsanalys, ska genomföras behöver utredas mer ingående än vad som varit möjligt i denna metodstudie. Det finns skäl till ett kritiskt förhållningssätt avseende den metod som används för att ta fram Omvärldsanalyser. Se exempelvis Gasinska & Eriksson (2018), vilka belyser och diskuterar att metodfrågor ofta är dåligt förklarade och underbyggda i flertalet av de internationellt mer använda omvärldsanalyserna.

²² Bilaga B beskriver och diskuterar MSB:s tidigare arbete med *Långsiktig strategisk analys* (LSA), vilket är ett exempel på befintlig arbetsprocess. En annan skulle vara arbetet som sker med *Risk- och Sårbarhetsanalyser* (RSA).

²³ Behovet av att förstå FM:s operativa principer och även huruvida det skulle finnas principer för civilt försvar diskuteras vidare i annat FOI memo, se Frisk & Wiss (2018).

aktörer för att kunna beskriva framtida hotbilder, oavsett om de är antagonistiska, icke-antagonistiska och ”fredsantagonistiska” händelser.²⁴ En av de centrala frågorna som framtidsanalysen behöver besvara är, vilka är de framtida hot som det civila samhällets motståndskraft ska dimensioneras emot?

2.5 Förmågefasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Förmågefasen skulle kunna innehålla en identifiering och beskrivning av förmågekrav, beräkningsunderlag och förmågeanalys.

Vad motiverar innehållet i fasen?

Det som förut betecknades *Lägsta nivå* alternativt *Grundläggande säkerhetsnivåer* påvisar behovet av att kunna beskriva de förmågekrav som ska användas vid förmågeanalyser och bedömningar av förmåga.²⁵ För att kunna uttala sig om en framåtblickande förmågebedömning krävs en utgångspunkt för förmågeanalysen, vilket är de krav som anses vara relevanta. De framtida kraven behöver inte nödvändigtvis vara desamma som de nutida. Exempelvis kan en bedömning av framtidens teknikutveckling eller klimatpåverkan påverka förmågekraven i både positiv eller negativ riktning. För att kunna genomföra LFB-CF krävs det att det finns genomarbetade förmågekrav som kan ligga till grund för en förmågeanalys, som i sin tur kommer att stödja den framåtblickande förmågebedömningen. Dessa krav och analyser bör bland annat utgå ifrån en realistisk kostnadsuppskattning, vilket underlättas av tillgången till beräkningsunderlag. Förmågeanalysen skulle kunna utgå ifrån ett övergripande förslag (koncept) för att lösa totalförsvarets uppgifter, både de nuvarande och eventuellt identifierade framtida.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

För att genomföra förmågeanalys behövs framtagning av underlag som beskriver olika typer av alternativ. Det underlag som ligger till grund för analysen kan beskriva helt nya, befintliga eller modifierade komponenter (till exempel materiel eller anläggningar) hos berörda aktörer inom civilt försvar. Dessa alternativ bör

²⁴ Se exempelvis MSB (2010), där diskuteras utmaningar och möjligheter avseende hur man kan studera framtiden inom ramens för MSB:s arbete avseende krisberedskapsplanering.

²⁵ Arbetet med att fastställa *Grundläggande säkerhetsnivåer* (GSN) påbörjades 2007 av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och dessa syftar till att utgöra miniminivåer för upprätthållandet av säkerhet och funktionalitet för samhällsviktig verksamhet. För mer information, se exempelvis Fischer & Stenérus (2008).

innehålla kostnadsuppskattningar och när det är relevant, och möjligt, bör även en kvalitetsbeskrivning anges. Alternativen bör kunna användas för att både kunna ange förmågekrav samt genomföra eventuella ekonomiberäkningar.

Ett verktyg för att genomföra förmågeanalys är spel. Spel används när ett problem kräver samtidig belysning av flera expertområden och där utfallet inom ett område påverkar ett eller flera andra områden eller när flera aktörers agerande påverkar hur problemet löses eller ser ut. Dokumentation och analys av spelresultaten ska kunna utgöra grund för fortsatt arbete och stöd vid argument för olika avvägningar. Spelresultat kan även visa på brister i olika underlag som behöver kompletteras.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Fasen är tänkt att resultera i en förmågeanalys, vilken redogör för skillnaden mellan nutidsförmågan (systembeskrivning 1) och behovet av framtida förmåga. Behovet av framtida förmåga identifieras utifrån resultatet från framtidsfasen (beskriven ovan) och skillnaden kan vara antingen negativ eller positiv. Slutresultatet från fasen bör kunna användas för värdering av det nya förslaget på förändrad systembeskrivning (systembeskrivning 2), vilket sker i den kommande genomförbarhetsfasen.

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Vad som skulle föranleda en beredskapshöjning är inte intuitivt, därför är det svårt att explicit identifiera och genomföra förmågeanalyser, eftersom osäkerheterna avseende en mängd viktiga faktorer är stora. Ett möjligt sätt att hantera dessa stora osäkerheter är att genomföra regelbundna och aktörsövergripande spel. Det bör diskuteras om inte MSB skulle genomföra större spel för civilt försvar i syfte att pröva och utvärdera den myndighetsövergripande statusen på framtida förmågenivåer, i den mån det är möjligt. Därutöver skulle det kunna genomföras större totalförsvarsspel där Regeringskansliet skulle kunna ansvara för genomförande och resultatuppföljning. De spel som omnämns ovan fokuserar inte på beredskapsplanering, utan på att säkerställa att de tänkta och kommande investeringarna kommer att leverera den förmåga som avses. Spelen är därmed framåtblickande och syftar till att bedöma vilken förmåga som skulle kunna finnas i framtiden, vilket inte är beredskapsplanering. Om sådana spel ska genomföras krävs dock stöd från beredskapsplaneringen. Resultatet från genomförda spel skulle dessutom kunna utgöra stöd vid beredskapsplanering.

Möjligtvis kan den finländska säkerhetsstrategin vara en inspirationskälla för att beskriva hur arbetet mellan departement och myndigheter skulle kunna samordnas avseende förmågeanalyser. Detta eftersom den finländska arbetsprocessen omhändertar perspektiv från lokal, till regional till nationell nivå, se vidare bilaga E. Ytterligare en utvecklingsmöjlighet skulle vara att genomföra gemensamma

förmågeanalyser och därmed kanske även spel med Finland, inom ramen för det pågående försvarssamarbetet, dock med fokus på långsiktig förmågebedömning avseende civilt försvar.

2.6 Genomförbarhetsfasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Genomförbarhetsfasen skulle kunna innehålla analyser av ekonomiberäkningar, inriktning av nya studier och fördjupningsområden samt en uppdaterad systembeskrivning. Vid genomförandet av Förberedelsefasen så initieras och tilldelas olika berörda aktörer uppgifter avseende genomförandet av mindre studier och fördjupningsområden. Dessa uppgifter löses parallellt med att det övriga arbetet genomförs, vilka kan pågå i månader eller år, och dessa redovisas i arbetet med denna fas.

Vad motiverar innehållet i fasen?

Skillnaden mellan ekonomiberäkningar och beräkningsunderlag, som genomförs i Förmågefasen, är detaljeringsgraden och dess syfte. Ekonomiberäkningar syftar till att motverka orealistiska önskelistor för förslag på framtida förmågor inom civilt försvar samt att skapa bättre beslutsunderlag inför kommande beslut rörande totalförsvaret. Om de ekonomiska beräkningarna ska kunna utnyttjas vid en avvägning är det viktigt att alla aktörer som ingår i LFB-CF genomför beräkningarna på likartat sätt. Ekonomibevakningar kan utgöras av initiala antaganden och beräkningar som kan ligga till grund för exempelvis genomförandet av spel. Om och hur ekonomiska perspektiv ska omhändertas i utformningen och genomförandet av LFB-CF behöver utredas närmare.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

Vid genomförandet av FM:s perspektivstudie utnyttjas ett verktyg för att genomföra ekonomiska beräkningar kallad *BEMPA*, se bilaga A. Ett sådant verktyg saknas för civilt försvar. Detta är ett utvecklingsbehov som behöver studeras närmare. Ekonomiska beräkningar har genomförts tidigare i den civila perspektivstudien från 1989 där olika handlingsalternativ var kostnadsberäknade. Det finns skäl att undersöka hur dessa beräkningar genomfördes.²⁶

²⁶ ÖCB (1989), s. 38.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Resultatet skulle vara en uppdaterad systembeskrivning, vilken skulle utgå ifrån en sammanvägning av resultaten från tidigare faser, exempelvis framtidsanalysen och genomförda spel. Den andra systembeskrivning ska beskriva och hantera skillnaden som identifieras efter genomförd förmågeanalys, vilken baserats på systembeskrivning 1 i Nulägesfasen.²⁷ Den nya systembeskrivningen utgör det förändringsförslag som presenteras i kommande beslutsunderlag (i Rekommendationsfasen).

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

Inriktning av studier innebär att det finns ett behov av en studieorganisation, vilken skulle kunna utgå ifrån MSB:s inriktning av forskning. Den behöver justeras för att myndighetsövergripande inrikta specifika studier. Om ett sådant arbetssätt skulle anses vara lämpligt, krävs troligen utbildning både inom MSB och för de medarbetare som är tänkta att delta från de olika bevakningsansvariga myndigheterna. Utbildningen bör fokusera på hur studier och en studieorganisation kan och bör fungera. Detta behöver utredas närmare.

Beräkningar av olika slag underlättas om det finns en övergripande ansvarsfördelning där underlag kan komma in och ut på ett informationssäkert och förtroendefullt sätt. Ovanstående är en svår utmaning, men underlättas av frekventa möjligheter att mötas för att bilda nätverk och testa var friktionsaspekterna finns i exempelvis övningar och spel. Det tar troligen tid att bygga upp förtroende mellan aktörer, som i normalläge och fredstid inte behöver samarbeta annat än i planeringsarbete och övning. Detta bör beaktas. Behovet av och svårigheterna med att skapa ett ömsesidigt förtroende bör inte underskattas.

2.7 Rekommendationsfasen

Vad skulle fasen behöva innehålla?

Rekommendationsfasen skulle kunna innehålla en förnyad uppdragsdialog samt en sammanställning av ett beslutsunderlag i syfte att rekommendera vilka typer av avvägningar som behöver genomföras för att uppnå önskad framtida förmåga inom civilt försvar.

²⁷ Detta tankesätt efterliknar till viss del det som inom FM:s perspektivstudier kallas för strukturutformning.

Vad motiverar innehållet i fasen?

Givet en sammanhängande beredskapsplanering och att det ska vara möjligt att genomföra prioriteringar och avvägningar, så krävs det ett beslutsunderlag som faktiskt kan stödja sådana beslut. Detta ställer krav på att det finns en tydlig spårbarhet och systematik i arbetet, vilket i sin tur innebär att alla berörda aktörer bör få möjlighet att påtala eventuella brister eller komma med förändringsförslag inför det slutgiltiga resultatet. Det är även viktigt att beslutsunderlaget är dokumenterat på ett sådant sätt att alla berörda aktörer vet vilka åtgärder som behöver genomföras som ett resultat av arbetet samt hur dessa ska kunna följas upp och utvärderas inför nästa genomförande av LFB-CF.

Hur skulle fasen kunna genomföras?

Inför framtagningen av den slutgiltiga rekommendationen bör en avslutande dialog med Regeringskansliet, FM, bevakningsansvariga myndigheter samt övriga berörda aktörer som deltagit i arbetet genomföras. Syftet är delvis att förankra och sprida kunskap om resultatet men även att ge möjlighet för avvikande åsikter. Dessa avvikande åsikter är viktiga att dokumentera och föra vidare i samband med slutrapporten. Denna del av arbetet är fokuserad på att dokumentera och det är viktigt att det finns tillräckligt med tid och personal för att säkerställa lämplig kvalitet, vilket kan kräva olika typer av expertis.

Vad skulle resultatet av fasen kunna vara?

Resultatet från denna fas utgör det slutgiltiga resultatet från allt arbete med LFB-CF och bör utgöras av en skriftlig rapport som efterliknar FM:s nuvarande avrapportering och den tidigare civila perspektivstudien från 1989. Ett annat resultat bör utgöras av möjligheten att inrikta kommande arbete med nästa iteration av LFB-CF. Exempelvis kan ingångsvärden till nästkommande Förberedelsefas, främst då tilldelning av arbetsuppgifter och därmed Inriktning av studier, identifieras och dokumenteras. Ett annat viktigt resultat är att dokumentera alla eventuella avvikande åsikter som finns för det beslutsunderlag som presenteras som slutresultatet.

Vad kan vara viktigt att ta hänsyn till vid genomförandet av fasen?

I denna fas kan, om det efterfrågas, en synkronisering ske med andra underlag. Om ett nära samarbete med FM existerar, kan det gå att skapa ett totalförsvarsunderlag, vilket skulle kunna stödja och delvis utgöra en sammanhängande beredskapsplanering. Detta totalförsvarsunderlag skulle kunna stödja komplicerade politiska avvägningsbeslut. Dock skulle MSB:s roll i en sådan situation syfta till att

säkerställa bästa möjliga kvalitet på själva besluts-underlaget, inte att fatta några beslut avseende totalförsvaret.

Återigen är det möjligt att finna inspiration i Finlands arbete med sin övergripande säkerhetsstrategi, vilken skulle kunna utgöra en förebild för arbetet med LFB-CF avseende samarbetsförmågan. Finlands arbete bygger på en säkerhetskultur där den samlade total-försvarseffekten (eller övergripande säkerhetseffekten som det benämns i Finland) är det signifikanta. Särskilt den finländska beskrivningen av ansvarsfördelning och medvetenheten om sannolikheten för ett positivt utfall av ett samlat försvar skulle kunna underlättas av en väl genomförd rekommendationsfas. Detta eftersom det skulle kunna skapas ett forum för att diskutera och värdera upprätthållandet av säkerhetsstrategin, vilket inger förtroende även om vissa verksamheter kan bli nedprioriterade i vissa lägen och högt prioriterade i andra. Ett sådant forum skulle möjliggöra för Regeringskansliet att ta in en sammanförd bild och väga av vissa tilldelningar med den övergripande idén om en samlad totalförsvarsförmåga.

3 Slutsats och diskussion

Kapitlet redovisar först svaret på den frågeställning som legat till grund för arbetet med metodstudien. Svaret utgör slutsatsen, vilken i sin tur är ett förslag avseende en arbetsprocess. Därefter diskuteras ett antal utmaningar som bör beaktas i ett eventuellt kommande utvecklingsarbete. Dessa utmaningar har delgivits Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), avseende långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF).

3.1 Slutsatser: Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess

MSB behöver på ett eller annat sätt kunna redogöra för aggregerade långsiktiga förmågebedömningar inom civilt försvar, både på kort och på lång sikt.

Projektgruppen på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) anser att det är möjligt att tillämpa delar av, samt få stöd från, Försvarsmaktens (FM) arbetsprocess för perspektivstudier vid en eventuell utveckling av LFB-CF. Detta kan exempelvis genomföras enligt förslaget som presenteras i kapitel 2, figur 2.

Följande motiverar slutsatsen att MSB bör ha en arbetsprocess som efterliknar FM:s arbetsprocess. FM:s arbetsprocess för att genomföra perspektivstudier är beprövad. Referensgruppen har bedömt den föreslagna arbetsprocessen som en framkomlig väg. I arbetet med metodstudien har inga resultat identifierats som motsäger att den skulle kunna vara användbar, i alla fall i stora delar, för MSB:s kommande arbete med LFB-CF.

Ett liknande arbete har genomförts inom den civila delen av totalförsvaret tidigare under 1980-talet. Det bör vara möjligt att genomföra ett liknande arbete igen, dock inte utan relevanta justeringar.

3.2 Diskussion: Utmaningar inför kommande arbete

Det kommer att vara resurskrävande att genomföra LFB-CF. Detta kan innebära att personal behöver tilldelas nya eller andra arbetsuppgifter, vidareutbildas eller nyrekryteras. Initialt kan det därför vara en ekonomisk utmaning att initiera och bedriva LFB-CF. Därför är det viktigt att i kommande arbete även analysera och genomföra en kostnadsberäkning för att arbeta enligt det givna förslaget.

Det bör eftersträvas att FM och MSB utnyttjar samma underlag, så långt det är möjligt. Detta gäller exempelvis scenarier, ekonomiska beräkningar och analyser om framtiden. Användandet av olika underlag kan leda till att olika slutsatser dras

och att förvirring uppstår vid avrapportering. En utmaning som berör delningen av information är hanteringen av sekretessbelagd information.

Redan tidigt i arbetsprocessen bör brister eller avsaknad av underlag identifieras. Under arbetet kommer det dessutom att uppkomma behov av fördjupningsstudier. För att undvika dubbelarbete och -beställningar är det en fördel om kompletteringar av underlag och beställningarna av fördjupningsstudier koordineras med FM. Det är möjligt att MSB kommer behöva någon form av övergripande studie- och konceptutvecklingsplan för att kunna samordna och ha kontroll över allt arbete som genomförs av olika aktörer.

Expertisen kring samhällsviktig verksamhet återfinns fördelad på flera berörda aktörer i krisberedskapssystemet och därmed även för civilt försvar. Exempelvis skedde kunskapsinhämtningen i arbetet med långsiktig strategisk analys (LSA) via studier av skriftliga underlag samt genom workshopar där experter från respektive aktör och verksamhet deltog, se vidare bilaga C. Det finns troligen en rad andra processer som berör genomförandet av LFB-CF, inte minst hos flera av de berörda aktörerna som ingår i civilt försvar. Dessa andra arbetsprocesser, hos exempelvis bevakningsansvariga myndigheter, behöver beaktas i kommande arbete och kan utgöra en viktig kunskapskälla. Exempelvis kan andra myndigheter ha genomfört långsiktiga studier inom sina ansvarsområden och resultaten från sådant tidigare arbete skulle kunna användas inom LFB-CF. Ytterligare ett skäl till att tidigt få med alla berörda aktörer i arbetet skulle vara att skapa engagemang och att LFB-CF bedrivs med den kvalité som erfordras samt att förankring kan ske inom respektive myndighet. Medverkan med lämplig kompetens från berörda aktörer kan komma att utgöra en utmaning.

Målkonflikter inom och mellan myndigheter kommer troligen att uppstå. Exempelvis kan det handla om att omhänderta teknikutveckling för ökad kostnads-effektivitet eller ökad tillgänglighet, men också för att uppnå formella mål, som miljö- eller klimatmål. Det är därför viktigt att tidigt redogöra för och fatta beslut om vilka beslutsprinciper som ska användas vid eventuella avdömningar eller beslut som fattas inom arbetet med LFB-CF.

Lämplig- och genomförbarheten av den rekommenderade arbetsprocessen relaterar till en uppsättning identifierade framgångsfaktorer: MSB behöver tilldelas en mer specifik uppgift via exempelvis ett regeringsuppdrag eller en utökad myndighetsinstruktion som tydliggör MSB:s roll och mandat för att genomföra LFB-CF, MSB behöver anpassa sin organisation för att kunna arbeta mer aktivt och systematiskt med LFB-CF, MSB behöver vidareutveckla sina möjligheter för att bedriva planering i flera tidsperspektiv samtidigt, MSB behöver vidareutveckla sina möjligheter att kunna redogöra för relationen mellan olika sektorsansvar (uppgifter) och befintliga resurser. Det vill säga, att mer specifikt kunna redogöra för den samlade förmågan inom civilt försvar och hur långsiktig förmåga inom civilt försvar kan påverkas av olika typer av resurstilldelningsbeslut.

4 Referenser

Skriftliga källor:

Andersson, A., Ekebjär, G., Lindgren, R. & Svensson, B.R. (1998). *CB-studien*. FOA-R--98-00865-505--SE.

Fischer, G. & Stenérus, A. (2008). *Grundläggande säkerhetsnivåer – internationell kart-läggning*. Krisberedskapsmyndigheten, dnr: 740/2008.

Frisk, R. & Wiss, Å., (2018). *Långsiktigförmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie 2018*. FOI Memo 6599.

Försvarsdepartementet (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. 2013-12-19, Fö2012/1345/SSP.

Försvarsdepartementet (2015a). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Proposition 2014/15:109.

Försvarsdepartementet (2015b). *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*. 2015-12-10, Fö2015/0916/MFI.

Försvarsdepartementet (2017a). *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2017-05-11, Fö2017/00688/MFI.

Försvarsdepartementet (2017b). *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av civilt försvar 2021-2015*. Regeringskansliet, Ds. 2017:66.

Försvarshögskolan (2017). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. FHS: Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet.

Försvarsmakten (2006). *Försvarsmaktens handbok i studiemetodik* (H Stud 2007). HKV 2120:76959.

Försvarsmakten (2013). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2013*. Del 2, Ramvillkor och övriga inriktningar. (H/S 23 100:82005).

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

Försvarsmakten (2018). *Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016-2018*. FM 2015-13192:15.

Gasinska, K. & Eriksson, M. (2018). *Framåtblickande analyser – Hur gör andra?* FOI-R--4585--SE.

Johansson, B., Mattson, K., Mittermaier, E. & Rossbach, N. (2017). *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen - En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R--4431--SE.

Jonsson, D. (2017). *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*. FOI-R--4434--SE.

Jonsson, D. (2018). *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*. FOI Memo 6338.

Larsson, P., Denward, C., Lagerström, M., Lindgren, F. & Norén, A. (2016). *Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning*. FOI Memo 5645.

Lindgren, F. (2014). *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo 5089.

Lundqvist, T. (2010). *Omvärldsanalys – till vilken nytta?* Institutet för Framtidsstudier, Forskningsrapport 2010/2.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009). *Faller en – faller då alla? En slut-redovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden*. MSB 0001-09. ISBN: 978-91-7383-000-3.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010a). *MSB:s föreskrifter för kommuners och landstings redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser*. MSBFS 2010:6.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2010b). *MSB:s föreskrifter för statliga myndigheters redovisning av risk- och sårbarhetsanalyser*. MSBFS 2010:7.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012a). *Framtida utveckling som kan påverka arbetet med samhällsskydd och beredskap*. MSB 383.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012b). *Hur kan man studera framtiden*. Dnr: 2009:8495.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013a). *Övergripande utmaningar för området samhällsskydd och beredskap*. MSB 563.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013b). *Forskning för ett säkrare samhälle – Ny kunskap för framtidens utmaningar*. MSB:s forskningsstrategi 2014–2018, MSB 610.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014a). *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Dnr. 2014-1942.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014b). *Vägledning för samhällsviktig verksamhet, Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottstid*. MSB 620.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014d). *Om att utforska framtidens samhällsskydd och beredskap – teoretiska utgångspunkter och metodologiska konsekvenser*. Dnr 2014-371.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Resultatmål, Förslag till målstruktur och mål inom fem områden*. Dnr 2014-2378.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016a). *Framtidsstudie år 2030 Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. MSB1062.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016b). *Nationell risk- och förmågebedömning 2016*. MSB1012.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017). *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*. MSB1102.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018a). *Inriktning anslag 2:4 Krisberedskap 2019*. Dnr 2018-01969.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018b). *Kommande arbete med totalförsvarsutveckling inom sju prioriterade områden*. MSB 2018-00520.

Nordlund, P. (2010). *Ekonomiberäkningar i perspektivplaneringen*. FOI-R--2692--SE.

Nordstrand, E. (2009). *Spel som metod för att analysera problem – Handbok för spel i seminarieform*. FOI-D--0351--SE.

Nordstrand, E., Rindstål, P. & Wiss, Å., (2010). *Avdömningar och avdömningsunderlag för spel*. FOI Memo 3459.

Nyberg, M. & Svensson, JE. (1984). *SKRIK 1*. FOA Rapport C 10253-M2.

Nyberg, M., et al. (1986). *SKRIK 10*. FOA Rapport C 10280-1.2.

Nyberg, M., Ritchey, T., Steen, P., Svensson, JE. (1989). *BRYNOLF – Lägsta Nivå – Rapporter till regeringen 1 september 1986 och 15 september 1987, arbetsdokumentation FOA 14*. FOA D 10134.

Regeringen (2017). *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Protokoll Ju2017/05646/SSK.

Regeringskansliet (2017), *Nationell Säkerhetsstrategi*. Statsrådsberedningen.

Riksrevisionen (2015). *Länsstyrelserna krisberedskapsarbete*. RIR 2015:18.

Rindstål, P., Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013). *Perspektivstudier – Försvarsmaktens lång-siktiga strategiska planering*. FOI Memo 4425.

von Porat, C. & Stenström, M. (1995). *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskaps-samordning* (02/1995). FOA-R--94-00081-8.6--SE.

Persson, M. (red.) (2018). *Uppdatering av underlag och parametrar kopplat till långsiktig strategisk analys och samhällets utveckling kring risker, hot, sårbarheter och möjligheter*. FOI Memo 6395.

SFS (2006:637). *Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (tom SFS 2008:1004).

SFS (2006:942). *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap* (tom SFS 2014:1305).

SFS (2008:1002). *Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap* (tom SFS 2018:1518).

SFS (2015:1052). *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. (tom SFS 2018:668).

SFS (2015:1053). *Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap* (tom SFS 2017:879).

SFS (1992:1403). *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap i fråga om civil verksamhet* (tom SFS 1999:946).

SFS (2006:544). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (tom SFS 2017:750).

SOU (2001:41). *Säkerhet i en ny tid. Betänkande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*. ISBN 91-38-21462-8.

Sundblad, Ö., Wiss, Å. & Lehman, J. (2014). *Analys av metoden i perspektivstudien 2013*. FOI-R--5955--SE.

Veibäck, E., Johansson, B., Jonsson, D., Sonnsjö, H. & Mittermaier, E. (2016). *Energi och förmåga – Analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE.

Wiss, Å., Sundblad, Ö. & Lehman, J. (2014). *Analys av spelverksamheten i perspektiv-studien 2013*. FOI-R--3956--SE.

Wiss, Å. & Sundblad, Ö. (2016). *Erfarenheter från Försvarskonceptstudien 2014*. FOI-R--4199--SE.

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

Överstyrelsen för Civil Beredskap (2002). *Från slutet till början – historien om ÖCB*. ISBN 91-70-97099-8.

Överstyrelsen för Civil Beredskap, Svenska arbetsgivarföreningen (1994). *Att vara K-företag: Ett åtagande och en förmån*.

Internetkällor:

Beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering i kommunen (2012). https://www.defmin.fi/files/2089/Beredskapsverksamhet_och_kontinuitetshantering_i_kommunen_sve.pdf [hämtad 2018-11-19].

Finlands Försvarshögskola (2018). *Försvarskurserna*. <https://maanpuolustus.korkeakoulu.fi/sv/forsvarskurserna> [hämtad 2018-10-30].

Försörjningsberedskapscentralen (2018). *Försörjningsberedskapscentralen*. <https://www.se.nesa.fi/organisation/forsorjningsberedskapscentralen/> [hämtad 2018-11-09].

Lagen om tryggnad av försörjningsberedskap 18.12.1992/1390. Via Finlex: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552#L2P10> [hämtad 2018-11-09].

Statsrådets förordning om Säkerhetskommittén 77/2013. Via Finlex: <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2013/20130077#Pidp447359872> [hämtad 2018-09-13].

Stadsrådets kanslis publikationsserie 06-2017. *Stadsrådets försvarspolitiska redogörelse 2017*. https://www.defmin.fi/files/3684/JO6_2017_Stadsradets_forsvarpolitiska_redogorelse_ruotsi_PLM.pdf [hämtad 2018-09-13].

Stadsrådets kanslis publikationsserie 08-2016. *Stadsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse 2016*. https://vnk.fi/documents/10616/986338/VNKJ082016_Statsradets_utrikes-och_B5_sv.pdf/3f183535-b45a-48fb-b949-cd867d377b07?version=1.0 [hämtad 2018-10-17].

Säkerhetskommittén i Finland (2018a). *Beredskapssekreterare och beredskapschefer*. <https://turvallisuuskomitea.fi/sv/sakerhetskommitten-2/beredskapschefer-och-beredskaps-sekreterare/> [hämtad 2018-11-09].

Säkerhetskommittén i Finland (2018b). *Försvarskurser*. <https://turvallisuuskomitea.fi/sv/samarbete/forsvarskurser/> [hämtad 2018-11-09].

Säkerhetsstrategin (2017). Statsrådets principbeslut 02-11-2017.
Säkerhetsstrategi för samhället. <https://turvallisuuskomitea.fi/sv/ladda-ner-sakerhetsstrategi-for-samhallet/> [hämtad 2018-09-13].

Muntliga källor – intervjuer:

Stolt, Peter (2018). Sveriges Försvarsattaché i Finland. Intervju genomförd 2018-10-08 via videolänk.

Valtonen, Vesa (2018). Generalsekreterare för säkerhetskommitténs sekretariat. Intervju genomförd 2018-10-17 via videolänk.

Bilaga A – Ett militärt perspektiv

Bilaga A beskriver Försvarsmaktens (FM) arbetsprocess för att bedriva långsiktig förmågebedömning (LFB), vilken utgör ett ingångsvärde för rapportens rekommendation avseende en arbetsprocess för långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF).

Inledningsvis beskrivs den övergripande arbetsprocessen med perspektivstudier, därefter ges en mer ingående beskrivning av arbetsprocessens faser. Slutligen presenteras aktiviteter och underlag som utnyttjas under arbetet. Den generiska framställningen baseras på publicerade FOI-dokument, personliga erfarenhet samt en *Code of Best Practice*, dock presenteras inga resultat från FM:s perspektivstudier.²⁸

FM utnyttjade under 2017 *Svensk planerings- och ledningsmetod* (SPL) vid genomförandet av perspektivstudien.²⁹ Utifrån erfarenheter från detta genomförs för närvarande en översyn av hur arbetsprocessen för perspektivstudien härnäst ska genomföras. Då detta skrivs (november 2018) är inte denna översyn färdig. Om SPL kommer att införas kan innehåll i faserna och innebörd av begrepp komma att få någon annan innebörd än de som beskrivs nedan. Trots detta ger bilagan en uppfattning om vad en perspektivstudieprocess i stort innehåller.

A.1 Beskrivning av arbetsprocessen

Nedan presenteras perspektivstudiens roll och syfte samt framtagning av perspektivstudier, inklusive de olika faserna.

Perspektivstudiens roll och syfte

Perspektivstudien har en viktig roll, bland annat genom att utgöra underlag för såväl Försvarsberedningen som riksdagens försvarspolitiska beslut. För FM internt har perspektivstudier två viktiga roller. Den ena är att utgöra underlag för militärstrategisk inriktning av den centrala planerings- och uppföljningsprocessen, den andra att inrikta och ge ramar för studier.³⁰

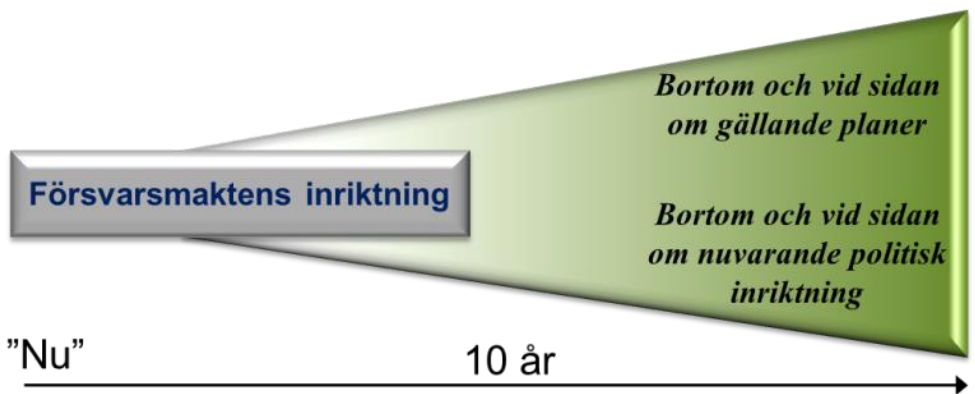
²⁸ FM gav Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppgift att utarbeta en kort beskrivning (*CoBP, Code of Best Practice*) avseende FM:s långsiktiga inriktning och planering, vilken beskrivs i Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013). Innehållet i detta kapitel utgår även från andra FOI-publikationer, se exempelvis Nordlund (2010), Sundblad, Ö., Wiss, Å. & Lehman, J. (2014) samt Wiss, Å. & Sundblad, Ö. (2016). Resultatet av den senast genomförda Perspektivstudien redovisas i Försvarsmakten (2018).

²⁹ Försvarsmakten (2017).

³⁰ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 5.

Perspektivstudiens syfte är att identifiera förändringar och trender i såväl omvärlden som i FM, och analysera implikationer för förmåga, organisation och materiel vilka kan innebära att FM:s strategiska inriktning eller utformning behöver förändras, och hur förändringen kan eller bör ske. Tidsperspektivet är tjugoförårigt, vilket kan upplevas avlägset, men resultaten ska kunna användas i närtid för att överväga långsiktiga konsekvenser och behov av beslut.³¹

Perspektivstudier utgör sålunda ett viktigt verktyg såväl för att identifiera vägval som för att studera olika alternativ och tänkbara utvecklingar av framtiden bortom och vid sidan av såväl beslutad försvarspolitisk inriktning som gällande planer, vilket illustreras i figur 3 nedan.³²



Figur 3: Perspektivstudiernas roll åskådliggörs av den triangel som sträcker sig såväl bortom som vid sidan om den beslutade inriktningen.

Framtagning av perspektivstudier

Den övergripande arbetsprocessen för genomförandet av perspektivstudier präglas av och taktas med processen inför riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut (försvarsbeslutsprocessen).³³ Tidigt i försvarsbeslutsprocessen redovisar FM underlag via främst perspektivstudien enligt anvisningar från Försvarsdepartementet (Fö). Detta sker i stor utsträckning parallellt med, men skilt från, försvarsmaktsplaneringen.³⁴

Försvarsbeslutsprocessen leds av Fö, med stöd av den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen, vilken erfarenhetsmässigt genomförs i flera steg med

³¹ Perspektivstudier regleras inte i FM:s arbetsordning, utan det är regeringen som ger uppdrag till FM.

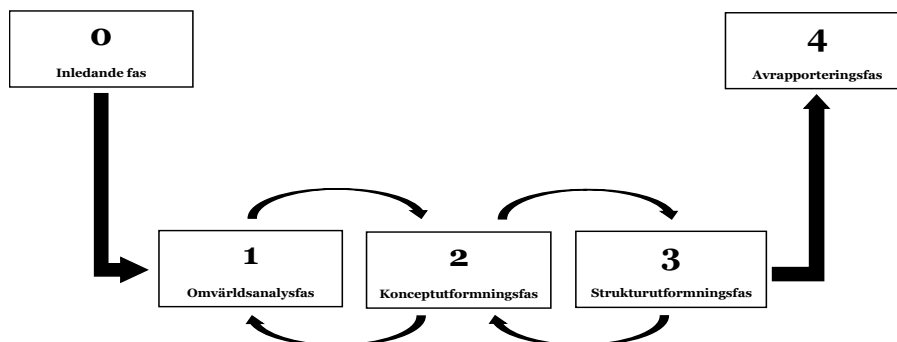
³² Figuren från Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 3.

³³ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), ss. 3-5.

³⁴ Försvarsmaktsplanering är benämningen för den planering som utgående från FM:s strategiska inriktning (FMSI) leder till en avvägd verksamhetsplan (FMVP) och ett budgetunderlag.

tillhörande rapporter. Dessa rapporter utgör därefter grund för arbetet med att utforma en försvarspolitisk inriktningsproposition. Erfarenhetsmässigt har försvarspolitiska inriktningsbeslut fattats i intervall om 4-5 år, vilket innebär att Perspektivstudien bedrivs i en flerårig cykel.

Innehållet i cyklerna kan variera något, men har traditionellt omfattat följande faser: inledande fas, omvärldsanalys, konceptutformning, strukturutformning samt avrapporteringsfas. Detta illustreras i figur 4 nedan. De tre mellersta faserna genomförs inte sekventiellt, men tyngdpunkten under ett år ligger på en eller några av faserna.³⁵



Figur 4: Perspektivstudiens fem faser

Det finns långsiktiga studier på lägre nivåer som är kopplade till Perspektivstudien. En viktig uppgift för Perspektivstudien är att inrikta och ge ramar för dessa studier, bland annat genom att tidigt utarbeta olika typer av gemensamma ingångsvärden. Underliggande studier, främst arena- och huvudstudier, utgör en livsviktig källa både till kunskap och arbetskraft. Utan dessa skulle perspektivstudien inte kunna bedrivas med nuvarande kvalitet.

Inledande fas (fas 0)

Målet med den inledande fasen är att starta upp arbetet. Fasen brukar omfatta följande moment:

- Tolkning av uppgiften inklusive dialog för att förtydliga uppdragsgivarens krav,
- Omhändertagande av handlingsregler,
- Analys av tidigare redovisningar,

³⁵ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 6. (Bilden har modifierats).

- Analys av FM:s vilja eller inriktning inklusive definition av slutprodukt, utformning av övergripande process och stabsarbetsplan med förtydligande av roller, ansvar, organisation och behov av samverkan och resurser,
- Framtagande av en kommunikationsplan med identifierad målgrupp, innehåll och budskap.

Dessutom genomförs en översiktlig analys av vad som är utmaningar och vad som kan bli problematiskt under studieprocessen.

Omvärldsanalysfasen

Målet med Omvärldsanalysfasen är att inledningsvis genomföra en startlägesanalys. Dessutom genomförs en bred omvärldsanalys, inklusive teknikutveckling, främst för att bedöma omvärldsutvecklingens militära konsekvenser i allmänhet och dess betydelse för FM i synnerhet. Dessutom genomförs en operationsmiljöanalys.³⁶

Startlägesanalys omfattar analyser av Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska inriktning. Målsättningen med startlägesanalysen är att ge en samlad lägesbild vart FM är på väg med beslutad inriktning och planering. Vidare att utarbeta en kostnadsberäkning och kvalitetssäkrad referensstruktur.

Referensstrukturen utgör därefter grund för arbetet med alternativa strukturer samt för analyser och konsekvensbeskrivningar. Referensstrukturen utgår från dagens försvarspolitiska inriktning och beskriver en försvarsmaksorganisation innehållande både insatsförband och produktionsorganisation som är utformad i enlighet med den av statsmakterna beslutade inriktningen.³⁷ Med utgångspunkt i den fastställda inriktningen beskrivs och kostnadsberäknas en långsiktigt prolongerad förmåge-, förbands- och materielutveckling.

Ett syfte med att studera en prolongerad inriktning är att få en överblick över konsekvenser av att exempelvis kostnadsutveckling eller anslagsnivåer avviker från det antagna, samt att snabbare kunna bedöma konsekvenser om behov som tidigare inte beaktats behöver tillgodoses. Ett annat syfte med prolongering av befintlig inriktning är att använda den för att värdera och konsekvensbeskriva alternativa dellösningar, exempelvis stridsflygutveckling.³⁸

Analys av omvärldsutvecklingen omfattar analyser av säkerhetspolitisk utveckling, samhällsutveckling samt militärstrategisk utveckling i omvärlden. Den sammanlagda omvärldsanalysen används vid spel, analyser och värderingar.

³⁶ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 8.

³⁷ Produktionsorganisationen är den del av FM som bland annat krävs för att utbilda insatsförband så som regementen med mera.

³⁸ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 11.

Analys av teknikutvecklingen omfattar analys av olika teknikområden, såväl civila som renodlat militära.

Den framtida *operationsmiljön* kommer att vara annorlunda mot dagens. Arbetet med den framtida operationsmiljön tar sin utgångspunkt bland annat i omvärldsanalysen och hur militär förmåga, insatsmiljöer och konflikters karaktär kan komma att förändras.

Konceptutformningsfasen

Målet med Konceptutformningsfasen är att utforma koncept vilkas innehåll bör tydliggöra hur de problem och utmaningar som statsmakterna och FM behöver ta ställning till kan lösas.³⁹

Koncepten är övergripande beskrivningar av FM i ett 20-årsperspektiv. Koncepten används tidigt i processen bland annat för att visa på alternativa handlingsvägar. Koncepten utgår från möjliga kombinationer av utvecklingstrender och beskrivningar av framtida konflikttyper och säkerhetspolitiska förutsättningar. De ska vara representativa för att belysa de problem och utmaningar som statsmakterna och FM behöver ta ställning till.

Strukturutformningsfasen

Målet med Strukturutformningsfasen är att i relation till koncepten utforma strukturer med syfte att visa på alternativa utformningar av FM. Strukturförslagen är mer konkreta än koncepten och innehåller hänsynstagande till materiellarvet samt behov av närtida beslut.⁴⁰

Strukturer används i ett senare skede av processen för att visa på alternativa utformningar av FM, ofta i ett 10-årsperspektiv. Strukturförslagen är därmed mer konkreta än koncepten och innehåller hänsynstagande till arvet. Strukturerna bör belysa de problem och utmaningar som statsmakterna och FM behöver ta ställning till.

Strukturanalysen bygger på att utgående från en framtagna referensstruktur göra större eller mindre variationer. Dessa variationer uttrycks med olika typer av spelkort (se nedan) som endera lyfts in eller lyfts ur referensstrukturen. Det bör noteras att framtagna strukturer kraftigt kan skilja sig från referensstrukturen. Referensstrukturen och variationerna analyseras ur såväl ett förmåge- som ett ekonomiskt perspektiv.

³⁹ Rindstål, P.; Sundblad, Ö. & Wiss, Å. (2013), s. 10.

⁴⁰ Ibid, s. 10.

Avrapporteringsfas

Perspektivstudien avslutas med att efterfrågade resultat och överväganden presenteras i en skriftlig avrapportering till Fö.

Perspektivstudierapporten är endast ett av flera underlag från FM inför det kommande försvarsbeslutet. Dessutom tillkommer underlag från andra aktörer, exempelvis resultat och övervägande från Försvarsberedning och ett antal utredningar. Ytterst handlar försvarsbeslutet om (säkerhets)politiska överväganden.

Situationen inför det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020 är att ett antal utredningar kommer att påverka de beslut som fattas. Som exempel kan nämnas personalförsörjningsutredningen, utredningen om rättsliga förutsättningar för fördjupat försvarssamarbete samt försvarsforskningsutredningen.

A.2 Aktiviteter och underlag

Under faserna ovan bedrivs olika former av aktiviteter och utnyttjas olika typer av underlag. Nedan presenteras några av de viktigaste.

Spel

Spel kan även användas för att testa idéer samt vid utformning, analys och värdering av koncept och strukturer. En typ av spel som tilldrar sig allt större intresse är teknikspel, som används för att studera konsekvenser av nya eller framtida tekniska system och lösningar.

Spel används när ett problem kräver samtidig belysning av flera expertområden och där utfallet inom ett område påverkar ett eller flera andra områden eller när flera aktörers agerande påverkar hur problemet löses eller ser ut.⁴¹ Spel inom perspektivstudien har under 2000-talet genomförts som strukturerade diskussioner med experter utgående från en gemensam kontext, ett typscenario.

Traditionellt har spel utnyttjats som en motor i FM:s arbetsprocess. Mellan spelen genomförs fördjupade analyser, identifiering av frågeställningar samt initiering av studier och annan underlagsframtagning. Dokumentation och analys av spelresultaten ska kunna utgöra grund för fortsatt arbete.

⁴¹ Spel beskrivs närmare i Nordstrand (2009).

Typscenarier

Typscenarier utgör utgångspunkten för såväl koncept- som strukturarbetet. De är breda till sin karaktär eftersom en för hög detaljeringsgrad riskerar att snabbt göra dem inaktuella. För att analysera framtida koncept, strukturer och förmågebehov krävs ett brett spektrum av scenarier. Detta spektrum representerar därmed olika kombinationer av farlighet samt sannolikhet. Scenarierna beskriver möjliga händelser och konflikter vilka ska uppfattas som exempel.

De framtagna typscenarierna ska vara så konstruerade att det är möjligt att bedriva spel utgående från dessa. Typscenarierna i perspektivstudien delas upp i strategiska (STS) och operativa (OTS). En STS presenterar en övergripande säkerhetspolitisk utveckling, som beskrivs i termer av hur relevanta aktörer agerar. Dessutom presenteras hur insatsmiljön ter sig i form av tekniknivå, hot med mera för de olika aktörerna. En STS utgör en ram och syftar till att ligga till grund för olika typer av spel.⁴² En OTS beskriver mer geografiskt begränsade händelser, exempelvis luftlandsättning eller påverkan av skyddsvärda objekt. Det är främst OTS som utnyttjas vid strukturutformning och värdering, medan en STS ger en ram för händelserna som beskrivs i de olika OTS:erna.

Spelkort

Spelkort beskriver helt nya, befintliga eller modifierade förband eller materiel-system. Typiska uppgifter i ett förbandsspelkort är förmågor som det redovisade förbandet påverkar, utvecklar eller tillför, prestanda, organisation, antal av olika personalkategorier, viktigare materielsystem samt kostnader.

Spelkort används som underlag för att bedöma hur krav på förmågor kan uppfyllas samt för kostnads- och effektanalyser. Vad avser befintliga förband utgör spelkortet förenklingar av gällande krigsförbandsmålsättningar (KFM) eller krigsförbandsspecifikationer (KFS). Materielspelkort ska finnas för all materiel som har en betydande ekonomisk påverkan i Försvarsmaktens framtida förband.⁴³

För materielsystem som inte är fullt utvecklade eller förbandssatta kan övergripande så kallade idéspelkort utnyttjas. Dessa är framtagna i syfte att utveckla insatsorganisationen i relation till förändringar inom bland annat teknik, ambition, koncept, förmågor, ekonomi och uppgifter.

Spelkortet utgör grunden för att beskriva förband och system vid spelverksamhet. Beroende på spelets syfte och mål varierar kravet på noggrannhet hos spelkortet.

⁴² För att kunna utnyttja en STS behövs en beskrivning av RÖD i form av en ORBAT och BLÅ i form av ett koncept eller en struktur. ORBAT (Order of Battle) beskriver övergripande förbandsstruktur – antal, tyngre materiel, modernitetsgrad.

⁴³ Spelkort och deras roll beskrivs närmare i Försvarsmakten (2011a).

Studiemotståndare

En studiemotståndare är en möjlig motståndare i perspektivstudiens tidsintervall. För att en studiemotståndare ska vara användbar behövs beskrivningar i form av förbands- och systemspelkort samt av motståndarens uppträdande (krigföringsprinciper). För att öka spårbarheten är det en fördel att som bakgrund till underlaget även beskriva utvecklingen inom områden såsom ekonomi, politik, demografi.

Beskrivningen av en studiemotståndare ska utnyttjas av hela studieorganisationen, det vill säga även arena- och huvudstudier. Om inga särskilda skäl föreligger ska samma studiemotståndare utnyttjas under arbetet fram till att perspektivstudierapporten lämnas in.

Förmågeanalys

Förmågeanalys genomförs med hjälp av en förmågebaserad spårbarhetsmodell i syfte att skapa spårbarhet och systematik bland uppgifter, förmågor och förband. Kortfattat innebär det att analysera hur väl ett förband eller hel försvarsmaktsstruktur löser givna uppgifter samt vilka förmågor som krävs för detta.

I FM:s arbete med krigsförbandens utveckling och resultatstyrning används en sammanhängande spårbarhetsmodell för att omhänderta uppgiftställningar och att återredovisa resultat. Modellen utnyttjas för att både kravställning och värdering av organisation ska kunna ske med spårbarhet.

Ramvillkor och krigsförbandsmålsättningar utgår dels från de krav på förmåga som finns vid ett allvarligt försämrat omvärldsläge. Ramvillkoren delas in i generella operativa ramvillkor (GORV) och operativa ramvillkor (ORV). GORV är ÖB inriktning för striden i kris- och krigsfall, vilket ges till operativa nivån i form av delmål. ORV är uppgifter från operativ till taktisk nivå, vilkas huvudfokus ligger på dimensionerande uppgifter för mark-, luft- och marinstridskrafter. ORV uttrycks i en dimensionslös uppgiftsdel och en ambitionssatt del, som ska varieras när förutsättningarna för FM:s operationer förändras.⁴⁴

Ekonomiberäkningar

Ekonomisk analys genomförs med stöd av ekonomiberäkningsmodellen *BEMPA* (Beräkningsverktyg för Ekonomi, Materiel, Personal och Anläggningar).⁴⁵ I modellen beräknas kostnaderna för att långsiktigt vidmakthålla olika studerade försvarsmaktsstrukturer. Krigsförbandens behov av personal, materiel och andra

⁴⁴ Försvarsmakten (2015)

⁴⁵ Modellen beskrivs i Nordlund (2010).

resurser utgörs av spelkort. Ur ekonomiska redovisningar och planer identifieras kostnaderna för olika resurser i produktionen.

I ett långsiktigt perspektiv (20 år) är i första hand kostnadsperspektivet mest relevant. BEMPA hanterar ett kostnadsperspektiv som beskriver hur mycket en struktur kostar att vidmakthålla. En struktur med tidsperspektivet 10-15 år behöver dock kompletteras med ett utgiftsperspektiv, alltså en årlig utgiftsbelastning för anslaget för att kunna fastställa om FM kan genomföra nödvändiga investeringar.

Fördjupnings- och kompletteringsstudier

Redan tidigt i perspektivstudieprocessen går det att identifiera behov av fördjupnings- och kompletteringsstudier. Behoven kan därefter uppstå när som helst under arbetet.

Det går inte att se perspektivstudiens redovisning av fördjupningsområden isolerat från tidigare arbete inom forskning och teknikutveckling (FoT) samt andra studier. De fördjupningsområden som presenteras är inga nyupptäckta områden utan sådana som under en längre tid funnits i diskursen om FM:s utveckling. Fördjupningsområdena bygger på ett omfattande arbete såväl med tidigare redovisningar som kunskapsuppbyggande inom FoT samt studier. Teknikområdena har till exempel varit fokus för FM:s FoT-verksamhet under flera år. Andra områden är dels sådana som identifierats i omvärldsanalysen och studerats vidare på olika sätt, dels sådana som framkommit i försvarsplaneringen och under implementering av senaste försvarsbeslut.

A.3 Diskussion och kommentarer

Den beskrivna arbetsprocessen för att genomföra perspektivstudier utnyttjas inom FM sedan lång tid. Det finns åtminstone två skäl för att MSB:s arbetsprocess med LFB-CF bör utgå ifrån FM:s arbetsprocess med perspektivstudier: FM:s erfarenheter innebär att processen är beprövad och framtagen för ändamålet samt FM:s erfarenheter avseende möjligheten att stödja den politiska beslutsprocessen som genomförs av Fö.

De frågeställningar som MSB har att hantera är något annorlunda än för den militära perspektivstudien. Dessutom kommer MSB att behöva förhålla sig till fler aktörer, vilka bedriver olika verksamheter och som har olika huvuduppgifter, vid genomförandet av LFB-CF. En modifierad och utvecklad version av FM:s arbetsprocess presenteras i kapitel 3. Den är tänkt att kunna tillämpas och stödja MSB:s framtida arbete med att vidareutveckla och genomföra LFB-CF.

Som framgick av inledningen till denna bilaga håller FM på att utreda om SPL ska utnyttjas i perspektivstudien. Vid det fortsatta utvecklingsarbetet bör det därför uppmärksammas hur FM slutligen ställer sig i den frågan.

Bilaga B – Resultat från workshopsserien

Ett ingångsvärde för metodstudien är att den ska ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens (FM) process för att bedriva perspektivstudier. Därför undersöks om det finns moment som kan genomföras på ett likartat sätt, om inte tillsammans, för förmågebedömning av militärt och civilt försvar. En så stor likhet som möjligt avseende långsiktiga förmågebedömningar skulle sannolikt förbättra möjligheten att genomföra en sammanhängande beredskapsplanering för totalförsvaret, vilket FM och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdragits att främja.⁴⁶

Som nämnts i det inledande kapitlet finns några betydande skillnader mellan det militära och det civila försvaret. Detta medför att FM:s arbetsprocess inte kan överföras till MSB och civilt försvar utan föregående analys. För att identifiera vad dessa skillnader skulle kunna innebära för en förmågebedömningsprocess genomfördes tre workshopar (WS) med sakkunniga på MSB och FM.

Denna bilaga redovisas hur metodstudien genom workshopar identifierat några förändringar som skulle krävas för att processen ska fungera bättre för civilt försvar. För en närmare beskrivning av förslaget, dvs. vad faserna med dess ingående moment innefattar, hänvisas till kapitel 2. För en beskrivning av FM:s perspektivstudieprocess hänvisas till Bilaga A.

B.1 Övergripande om workshopsserien

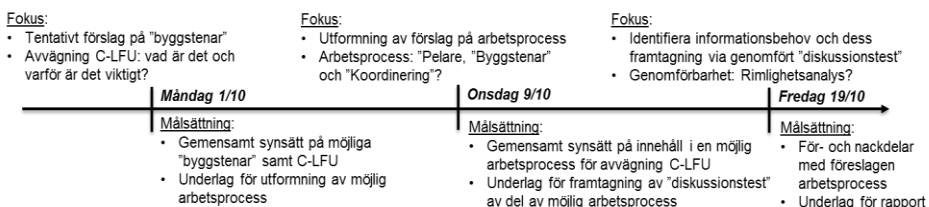
Workshoparna fyllde primärt två funktioner: identifiering av svagheter och eventuella problem med att tillämpa FM:s befintliga arbetsprocess för långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF), samt identifiering av förändringsförslag och synpunkter på arbetsprocessens utformning. För att FM:s arbetsprocess med perspektivstudier skulle bli tydligare för de deltagare som inte närmare kände till den, bröts dess faser ner i vad som benämnts *Byggstenar*, se figur 2 i kapitel 2.

Deltagarna som ingick i referensgruppen representerade företrädesvis särskilt involverade enheter och avdelningar inom MSB. Under WS 2 och WS 3 deltog

⁴⁶ Regeringen uppdrog genom regeringsbeslut F62017/00688/MFI åt Försvarsmakten och MSB att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden t.o.m. 2020.

även Försvarsmakten (FM) med en inom området sakkunnig representant.⁴⁷ Det måste betonas att workshoparna syftade till inledande diskussioner för att kunna ta fram ett förslag till arbetsprocess – hur skulle denna kunna se ut och varför? Deltagarna ombads ibland att resonera kring frågor som delvis ligger utanför deras ordinarie expertområden.

Inför varje workshop skickades en beskrivning av innehåll och upplägg ut, samt förberedelsematerial. Nedan presenteras, se figur 5, en sammanfattning av de frågor som lyfts under workshop 1–3, samt WS-seriens genomförande.



Figur 5: Övergripande beskrivning av upplägget för workshopsserien som genomförts under arbetet med metodstudien.

B.2 Workshop 1

Den första workshopen hade som fokus att deltagarna skulle förstå och kategorisera perspektivstudiens fjorton byggstenar (moment). WS 1 inleddes därför med en övergripande beskrivning av dessa. Efter genomgången diskuterade gruppen ett exempel avseende möjligheterna att kunna redogöra för ett avvägningsbeslut rörande krigssjukvård.⁴⁸ Detta gjordes i syfte att illustrera vilka underlag och bedömningar en avvägningsprocess skulle kunna behöva beakta.

Deltagarna fick sedan enskilt bedöma byggstenarnas lämplighet för en liknande arbetsprocess för ett eventuellt framtida arbete med civilt försvar. Ingen av byggstenarna bedömdes som olämplig, men flera ansågs kräva modifiering. Deltagarna poängterade dock att det krävs en större förståelse för innehållet för en slutgiltig bedömning.

⁴⁷ Dessa identifierades av uppdragsgivaren och representerade enheterna Kunskapsutveckling (KUV), Samverkan och Planering (SoP) samt Analysfunktionen. Försvarsmaktens representant företrädde LEDS/INRI/Långsiktig Utvärdering och Analys (LUA).

⁴⁸ Deltagarna fick reflektera över följande, utan att göra anspråk på att besitta expertkunskap: Om förmågan till krigssjukvård skulle tilldelas 1 miljard kronor, hur skulle dessa medel fördelas inom civilt försvar och vilken förmågeökning skulle MSB ange att pengarna gav. Gruppen resonerade kring huruvida MSB troligen skulle kunna arbeta med att samla in underlag från olika aktörer, främst Socialstyrelsen. Utifrån detta skulle samordning inom civilt försvar kunna ske, följt av avvägning.

Det steg som i perspektivstudieprocessen kallas operationsmiljö återkom flera gånger, då deltagarna tyckte att den framstod som svårdefinierad. En bättre benämning för det civila försvaret ansågs vara verksamhetsmiljö. Ytterligare en byggsten som deltagarna hade svårt att förstå var spårbarhetsmodellen. Deltagarna var överens om att byggstenen startlägesanalys var viktig, eftersom en sådan analys utgör grunden för det fortsatta arbetet.

Resultat

Utifrån diskussionerna utarbetade FOI ett förslag till indelning i faser, med ett större antal ingående byggstenar. Förslaget utformades för att beakta den större komplexiteten avseende LFB-CF eftersom en sådan arbetsprocess berör många fler aktörer, verksamheter och uppgifter. I förslaget ingick alla byggstenar från FM:s perspektivstudie med tillägg av några nya, exempelvis beslutsprinciper, systembeskrivning, invärldsanalys och uppdragsdialog.

Förslaget delades in i fem faser, till skillnad från FM:s tre faser, främst av pedagogiska skäl. Fler faser förtydligar var i processen det krävs underlagsframtagning, olika typer av beslut samt ingångsvärden från föregående faser eller andra berörda aktörer.

B.3 Workshop 2

Den andra workshopen syftade till att komplettera, diskutera och strukturera förslaget till en arbetsprocess för att kunna arbeta med civilt försvar ur ett MSB-perspektiv. Målet med WS 2 var tvådelat, där det första var att problematisera den förordade arbetsprocessen både vad gäller dess byggstenar och den föreslagna fasindelningen. Det andra målet var att processförslaget skulle vara tillräckligt genomlyst för att kunna ta fram ett ”diskussionstest” för någon enskild del av arbetsprocessen. Workshopen omfattade följande:

- Förståelse för och uppdatering av byggstenar för LFB-CF,
- Ett första utkast på en möjlig arbetsprocess,
- En SWOT-analys av utkastet.⁴⁹

Under workshopen kom förslag på att vissa byggstenar kunde slås samman. Exempelvis diskuterades att motståndarbeskrivning och typscenarier skulle kunna slås ihop till en och samma byggsten. I samband med att deltagarna diskuterade byggstenarna systembeskrivning 2 och uppdragsdialog 2, uppkom frågor om synen på civilt försvar. Det fanns inte konsensus avseende hur arbetet med och

⁴⁹ SWOT står för strengths, weaknesses, opportunities och threats.

inom civilt försvar ska kunna utvecklas eftersom förutsättningarna är väldigt olika för olika berörda aktörer.

Ett ämne som diskuterades av deltagarna var indelningen i faser. Förslag till förbättringar och förtydliganden diskuterades. En konkret synpunkt var att man skulle kunna lägga till en separat förberedelsefas i stället för att den skulle utgöra en del av nulägesfasen. Ett par av deltagarna uttryckte också tankar om att expertmyndigheter borde vara inblandade i flera steg av processen.

Under den avslutande delen av workshopen genomfördes en SWOT-analys av den föreslagna arbetsprocessen. En SWOT-analys kan genomföras på olika sätt, i detta fall var fokus på styrkor och svagheter internt inom MSB och möjligheter och hot externt avseende arbetsprocessen. Analysen genomfördes genom att deltagarna blev indelade i par, ett par för varje analysområde i SWOT:en. Deltagarna skrev enskilt lappar med sina tankar, innan de sattes upp på tavlan för diskussion. I Tabell 2 nedan visar resultatet från de gula lapparna. Detta utvecklades sedan i diskussion i plenum, vilket återfinns under respektive rubrik nedan.

Tabell 2: De synpunkter som fångades på gula lappar i SWOT-analysen.

Styrkor: — Sammanhållen process — Engagemang/vilja — Generell förmåga att bedriva processer — Rätt väg framåt — Gemensam syn på behovet	Möjligheter: — Tydliggörande av myndigheternas respektive roll i totalförsvaret — Minskad risk för dubbelarbete — Få medel för sin verksamhet — Marginalnytta — Att RK ser behov och upplever att processen kan användas för styrning
Svagheter: — Många intressenter på MSB — Mandat krävs — Resurser, personal och metodkompetens — Stöd genom pengar	Hot: — Inget uppdrag eller instruktion — Svårigheter att koordinera en myndighetsgemensam studieorganisation — Systemet är svagt utvecklat inom civilt försvar — FM:s arbetsprocess håller inte jämnt tempo, kan bli koordineringsproblem — Kan hindra andra arbetsprocesser, då denna process kräver förståelse

S: Styrkor (internt) med att tillämpa arbetsprocessen

Referensgruppen ansåg att den övergripande arbetsprocessen kan ge en bättre sammanhållen process för LFB-CF. Flera ansåg också att engagemanget och viljan

att genomföra en sammanhållen och sektorsövergripande process finns hos många på MSB. Att MSB redan har en generell förmåga att bedriva processer bör också anses vara en styrka. Att FM bedriver arbetsprocessen för perspektivstudier framgångsrikt och har provat arbetssättet under en längre tid bör också tala för att något liknande går att genomföra i MSB:s regi. Flera i referensgruppen argumenterade även för att processen skulle resultera i en gemensam syn på behovet av LFB-CF. Sammanfattningsvis ansågs den här typen av arbetsprocess vara vägen framåt vad gäller utveckling av civilt försvar.

W: Svagheter (internt) med att tillämpa arbetsprocessen

En svaghet med arbetsprocessen kan vara att den berör många intressenter, både inom MSB och på andra myndigheter, vilket kräver en tydlig och förankrad rollfördelning. Mandatet som idag finns att bedriva förmågebedömning ansågs av flera i referensgruppen inte vara tillräckligt, både vad det gäller initiering och genomförande. Arbetsprocessen behöver mer personal, resurser och annan typ av metodkompetens än vad MSB besitter idag. Det är också viktigt att all relevant personalkompetens som finns inom MSB, som berör arbetet med LFB-CF, omhändertas så att den inte riskerar att bli förbisedd i arbetsprocesser likt denna.

O: Möjligheter (externt) med att tillämpa arbetsprocessen

Bland det främsta arbetsprocessen kan bidra med är att tydliggöra behovet av och relationen mellan olika myndigheters respektive roll för att skapa och upprätthålla olika förmågor på långsikt. Processen skulle också i stor utsträckning kunna bidra till en minskad risk för dubbelarbete mellan myndigheter inom civilt försvar och mellan civilt försvar och militärt försvar. Att tydligt kunna redovisa ett beslutsunderlag för ett avvägningsbeslut innebär att MSB och de bevakningsansvariga myndigheterna ökar sina chanser att få rättvist tilldelade medel. Att arbeta med LFB-CF utifrån föreslagen arbetsprocess skulle sannolikt också öka Regeringskansliets förmåga att styra och tydligare upptäcka behov av specifik förmågebedömning inom totalförsvaret.

T: Hot (externt) med att tillämpa arbetsprocessen

Ett hot mot arbetsprocessen är enligt flera deltagare i referensgruppen att det i dagsläget saknas en tydlig instruktion eller uppdrag för att kunna arbeta långsiktigt och sektorsövergripande avseende LFB-CF. Utmaningar skulle också kunna uppstå i relation till koordinering av en studieorganisation som innefattar så många inblandade aktörer. Vidare ansågs FM ha möjlighet att bedriva sin arbetsprocess i ett högre tempo än MSB, då flera aktörer skulle beröras av MSB:s arbete med LFB-CF. Deltagare upplyste också om riskerna att andra nödvändiga processer och avrapporteringar skulle kunna hindras om inte tillräcklig förståelse för den här arbetsprocessen finns.

Resultat

Utifrån den andra workshopen uppdaterades förslaget något, några byggstenar bytte plats och en tillkom. Byggstenarna fördelades också i sex faser, då *Förberedelsefasen* tillkom. De flesta byggstenarna uppdaterades dock inte, trots diverse diskussioner under WS 2, vilket motiveras med att byggstenarna ännu inte kategoriserats som exempelvis 'aktivitet', 'underlag' eller 'metod'. Ett framtida arbete med att utveckla arbetsprocessen skulle kunna innebära att sätta ihop eller bryta isär olika byggstenar.

B.4 Workshop 3

Under den tredje workshopen var fokus enbart på två av de 19 föreslagna byggstenarna, nämligen systembeskrivning 1 och verksamhetsmiljö. Detta för att genom diskussioner försöka komma fram till hur slutprodukten för dessa två specifika byggstenar skulle kunna utformas. De frågor som besvarades individuellt, med redovisning i plenum var:

- Vad är slutprodukten av byggstenen?
- Vad krävs för att kunna ta fram den?
- Hur kan MSB säkerställa inhämtningen för det som krävs för slutprodukten blir verklighet? (internt)
- Hur ska informationen analyseras praktiskt för att utgöra en lämplig slutprodukt? (externt)

De generiska frågorna diskuterades inom ramen för transportområdet som kontext och ledstång för diskussionerna.⁵⁰ För att bidra med ett domän/sectorsperspektiv deltog därför medarbetare från MSB med verksamhet inom detta område.

Huvudsakligen diskuterades byggstenen systembeskrivning 1, och hur ett sådant arbete skulle kunna genomföras. Frågeställningar som diskuterades berörde vad som utgör systemet och vad som är produkten av olika byggstenar och faser. Ett förslag på vad som kan krävas för att ta fram slutresultatet av LFB-CF var att ha tydligt definierade roller, ansvar, och mandat. Det poängterades att det kan vara svårt att utveckla en analysfunktion som både tar hänsyn till sekretessen och har tillräckligt stort mandat för att kunna definiera roller och ansvar. Likaså är det viktigt att processen inte görs personberoende.

⁵⁰ Deltagarna fick förhålla sig till följande kontext: Regeringen har identifierat och fattat beslut om att höja förmågan avseende operativa transporter inom totalförsvaret till 2040 och ska satsa 1 miljard kronor på denna tänkta förmågeökning. Medlen ska fördelas i sin helhet till antingen militärt eller civilt försvar med motiveringen att försöka maximera nyttan av tillförda medel och inte sprida dem för mycket.

Under workshopen lyftes ett antal tankar och reflektioner som bör beaktas i kommande arbete med LFB-CF. För det första behöver information hämtas från flera olika aktörer för att därefter sammanställas till en konkret systembeskrivning – här behövs tydliga beställningar från MSB. För det andra kan det vara en utmaning att få med andra myndigheter i olika planeringsprocesser samt att MSB måste förstå näringslivet. För det tredje är det viktigt att identifiera vad som är rätt detaljnivå i processen, vilket behöver utredas närmare. För det fjärde lyftes också tankar om en övergripande doktrin för ”totalförsvar”, istället för uppdelat på militärt respektive civilt försvar.

Resultat

Det förslag till arbetsprocess som genererats efter workshopserien beskrivs i kapitel 2.

B.5 Diskussion och kommentarer

FOIs projektgrupp har identifierat att deltagarna haft svårt att helt förstå innehållet i vissa av den föreslagna arbetsprocessens byggstenar och hur de relaterar till varandra. Detta får betraktas som helt naturligt med tanke på den korta tiden som funnits tillförfogande samt den relativt komplicerade arbetsprocess som föreslagits utifrån FM:s arbetsprocess. Utgångspunkten var aldrig att alla i referensgruppen helt skulle förstå alla nyanser av arbetet i FM och detta arbete är svårt även för de medarbetare som arbetar med frågorna i FM och inom FOI.

Det kan dock konstateras att referensgruppen ansåg det lämpligt att dela in arbetsprocessen i sex faser och att se över hur dessa ska genomföras där FM:s arbetssätt kanske inte kan efterliknas. Exempelvis är det viktigt att genomföra ekonomiska beräkningar, men de kommer att vara annorlunda och behöva ett annat hjälpmedel än *BEMPA*, det beräkningsverktyg som FM använder i perspektivstudiearbetet.

Det kommer att krävas att ansvariga för olika aktiviteter och byggstenar identifieras tidigt i arbetsprocessen. Exempelvis gäller detta synkning mellan FM:s perspektivstudie och MSB:s arbete med LFB-CF. Ett närliggande område utgörs av projektledning, som är en utmaning vid denna typ av stora projekt. Till detta kan även kopplas reflektioner kring utvecklingen av civilt försvar och användandet av en arbetsprocess för LFB-CF. För att kunna utveckla det civila försvaret krävs det någon form av gemensamt (doktrinärt) tänkande och synsätt på genomförandet av arbetet. Det finns ett flertal frågor och utmaningar som diskuterades under dessa workshoppar som inte omnämnts i denna bilaga, exempelvis förhållandet till näringslivet, dessa diskuteras vidare i rapportens avslutningskapitel, kapitel 3.

Bilaga C – Ett civilt perspektiv

Denna bilaga riktar sig främst till den som inte är bekant med krisberedskapssystemet och den utveckling av detta som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) driver. Dessa beskrivs endast mycket översiktligt, med referenser för vidare läsning. Vissa aspekter som beskrivs kommer också att påverka en arbetsprocess för långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF), eller kommer att vara något en sådan process behöver förhålla sig till. Dessa lyfts kortfattat i en avslutande kommentar.

Arbete med förmågebedömning genom omvärldsanalys, långsiktiga studier och identifiering av forskningsbehov för kunskapsutveckling pågår på olika sätt och på olika delar av MSB. Den översiktliga redogörelsen i denna bilaga visar att det finns stora erfarenheter på MSB att bygga vidare på i en utveckling av LFB-CF, liksom processer och strukturer att knyta an till. Likaså finns det befintliga strukturer att arbeta med förmågebedömning inom, såsom samverkansområdena i dess nuvarande (eller framtida form).

C.1 Krisberedskapssystemet i korthet

Ansvarsfördelning och lagrum

Arbetet med samhällsskydd och beredskap bygger på samverkan och spänner över flera olika sektorer och områden. Förutom *bevakningsansvariga myndigheter* med ansvar för samhällsviktig verksamhet, finns *geografiskt områdesansvariga myndigheter* på lokal, regional och nationell nivå, som har ansvar för samordningen på respektive nivå. Denna nivå- och sektorsindelning syftar till att skapa en geografisk och funktionsmässig heltäckande systemstruktur som binder samman olika verksamheter och aktörer, som inte sällan är privata.

Svensk krishantering bygger vidare på tre grundprinciper, där *ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. De övriga, *likhetsprincipen* och *närhetsprincipen* säger att verksamheten, så långt det är möjligt, ska fungera på liknande sätt vid en kris som vid normala förhållanden respektive att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga – dvs. i första hand den drabbade kommunen och/eller det aktuella landstinget.

Det finns ett flertal lagar och förordningar som reglerar all verksamhet inom krisberedskapssystemet. I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka

åtgärder kommuner och landsting ska vidta inför och vid frestida krissituationer och höjd beredskap. I lagen regleras det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

Förordning (2015:1053) om totalförsvär och höjd beredskap uppger att myndigheterna i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Planeringen för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Det skyddsvärda, samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden

Arbetet med samhällsskydd och beredskap ska bidra till såväl individens som samhällets och nationens säkerhet. Nedan anges det som ska värnas, vilket kallas *samhällets skyddsvärden*.⁵¹

- Människors liv och hälsa.
- Samhällets funktionalitet.
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.
- Miljö och ekonomiska värden.
- Nationell suveränitet.

Med *samhällsviktig verksamhet* avses en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor nedan.⁵²

- Ett bortfall av, eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

Krisberedskapen utgår från en *före-under-efter-ansats*. Det förebyggande krisberedskapsarbetet har sin utgångspunkt i ett systematiskt arbete med *risk- och sårbarhetsanalyser* (RSA), som kontinuerligt genomförs på alla samhällsnivåer och inom alla viktiga samhällssektorer för att identifiera existerande och framtida hot och risker i samhället. För att skydda samhällsviktig verksamhet behöver åtgärder för att förebygga, förbereda, hantera samt följa upp och dra lärdom vidtas

⁵¹ MSB (2014a), ss.7-8.

⁵² MSB (2010a) ss. 1-2, se även MSB (2010b).

för att säkerställa förmåga och kontinuitet.⁵³ Inom exempelvis elsektorn har ett prioriteringsarbete genomförts, kallat Styrel, där en länsvis sammanställd bild av samhällsviktig verksamhet har skapats, tillsammans med en plan för hur samhällsviktiga elanvändare kan prioriteras vid elbrist.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) fick ett regeringsuppdrag 2006 att analysera beroenden mellan olika samhällsviktiga verksamheter. KBM presenterade resultaten både i form av kunskapsunderlag och konkreta hjälpmedel för att de ska vara tillgängliga och fungera som ett stöd för aktörer. Beroenden kan betraktas som en speciell sorts sårbarheter som varje verksamhet bör känna till och kunna hantera. Ett *kritiskt beroende* är ett beroende som är avgörande för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna fungera. Det karaktäriseras av att en störning i en levererande verksamhet snabbt och varaktigt försämrar funktionen hos den beroende verksamheten.⁵⁴

C.2 Utveckling av krisberedskapen

Mål och planeringsinriktningar

Det har saknats ett officiellt sammanhållande doktrindokument för samhällets krisberedskap, som klargör krisberedskapssystemets syfte, struktur och vägledande principer. Däremot finns ett antal inriktningar för området och systemet spridda i olika normer och principer, målsättningar, lagar, förordningar, instruktioner, regleringsbrev, propositioner, budgetpropositioner, statliga offentliga utredningar med mera.⁵⁵

Exempelvis uttrycker den försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 att målen för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och stödja det militära försvaret. Detta pekar snarare ut de områden som det civila försvaret ska arbeta med än vad det civila försvaret ska uppnå i termer av vilka specifika tjänster och med vilken ambitionsnivå. Utan större tydlighet är det svårt att identifiera vilka resurser som behövs, vilken organisation som är ändamålsenlig och vilka planeringstrukturer som är att föredra.⁵⁶ Behovet av nedbrutna mål har tidigare även betonats av MSB.⁵⁷

⁵³ MSB har tagit fram en vägledning för att stärka och underlätta krisberedskaps- och säkerhetsarbetet vid kommuner, länsstyrelser, landsting och centrala myndigheter se MSB (2014b).

⁵⁴ MSB (2009), s. 13.

⁵⁵ För utförligare resonemang, se Larsson et al. (2016), ss. 12-14.

⁵⁶ Johansson et al. (2017), ss. 46-47.

⁵⁷ MSB (2014c), s. 13.

Det finns relativt få konkreta kvantifierade mål för analys av krisberedskaps-systemet, men tidigare KBM och MSB idag, har arbetat med grundläggande säkerhetsnivåer och resultatmål.⁵⁸ Regeringen gav 2014 MSB i uppdrag att ”i samverkan med berörda aktörer fortsätta arbetet med att använda befintliga och identifiera fler resultatmål för krisberedskap i samhället”.⁵⁹ Utgångspunkten var individens grundläggande behov vid en samhällskris. Avsikten var att resultatmålen ska kunna användas i styrning och uppföljning av svensk krisberedskap, samt bidra till att tydliggöra krisberedskapens syfte och ansvar. MSB redovisade i sitt svar en målstruktur och ett format med bl.a. en övergripande målformulering och konkretisering av ambitionsnivåer i två komplementära perspektiv: den enskilde individens behov och ansvar respektive samhällsaktörernas ansvar och prioriteringar. MSB föreslog en validering inom ramen för befintliga uppföljningsprocesser, såsom den nationella risk- och förmågebedömning (NRFB), RSA och i utvärderingen av en faktisk händelse eller övning. MSB ansåg vidare att målens beroenden av exempelvis el, elektroniska kommunikationer och transporter med fördel kan analyseras vidare inom ramen för samverkansområdena.⁶⁰

Försvarsmakten (FM) och MSB har fått flera regeringsuppdrag att gemensamt främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.⁶¹ Detta har bland annat utmynnat i en grundsyn/gemensamma grunder med förutsättningar, principer, förmågor och en övergripande målbild för planeringen.⁶² I det fortsatta arbetet fick MSB och FM ett uppdrag att prioritera att ge stöd kring krigsplacering av personal, stöd till FM, säker och robusthet samverkan, samt alternativ och/eller skyddad ledningsplats. Detta exemplifierar en prioritering för det fortsatta arbetet.

Scenarier till stöd för planering

I NRFB 2016 identifierade MSB fem områden som särskilt behöver fortsatt utveckling. Ett av dessa områden beskrivs som ”Dimensionerande scenarier kan utgöra ett kompletterande verktyg för att planera och utveckla krisberedskapen”. MSB såg att risk- och sårbarhetsanalyser präglas av breda och övergripande riskbeskrivningar, vilket medförde att aktörerna inte visste vad de skulle planera inför och det blev således svårt att identifiera sårbarheter och brister i förmåga eller vilka åtgärder som behöver vidtas. Som kompletterande underlag för att planera och inrikta krisberedskapen föreslogs dimensionerande scenarierna som skulle vara styrande för planeringsprocessen. MSB såg att framtagandet av dimensionerande scenarier på nationell nivå skulle utgöra ett värdefullt

⁵⁸ Motsvarande ambition har även funnits historiskt, se Bilaga D2 om ”lägsta nivå”.

⁵⁹ Förvarsdepartementet (2013).

⁶⁰ MSB (2015) & MSB (2016a).

⁶¹ Förvarsdepartementet (2015b)

⁶² FM & MSB (2016).

komplement. Tillsammans med tillhörande resultatmål skulle aktörerna få en tydligare bild av de krav och förväntningar som kan ställas på samhällsviktiga verksamheter. De åtgärder och strategier som planeringen utmynnar i skulle vara tillräckliga för att möta de utmaningar som scenarierna sammantaget omfattade. MSB ansåg att ett sådant arbete skulle bidra till en ökad gemensam förståelse och grund för analys, planering och uppföljning av krisberedskapen. Redan här identifierade man också vinster i förhållande till planeringen för civilt försvar och målet att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt att bidra till Försvarsmaktens förmåga.⁶³

MSB avsåg enligt rapporten att i samverkan med berörda aktörer ta fram dimensionerande scenarier som ett kompletterande verktyg för att kunna planera och utveckla krisberedskapen. Hittills finns dock inga dimensionerande scenarier att utgå ifrån. Till stöd för aktörerna gav MSB ett uppdrag till FOI, som syftade till att ge aktörer ökad förståelse för förutsättningar vid en hotutveckling som leder till beredskapshöjning och tillämpande av totalförsvaret. Detta redovisades som fyra typfall, som inte utspelas vid någon given tidpunkt i framtiden utan togs fram i perspektivet ”nu och framåt”.⁶⁴ Ambitionen var att underlaget ska vara användbart de närmaste åren i arbetet med förmågeutveckling för ett modernt civilt försvar, utan att vara dimensionerande. 2017 redovisades ytterligare ett femte typfall med ett scenario med påtaglig samhällspåverkan, men där inte höjd beredskap råder. Detta scenario benämns som ett ”utdraget och eskalerande gråzonsläge”. Scenariot speglar gränsdragningsproblematiken mellan civilt försvar och krisberedskap, vilket innebär en utmaning eftersom civilt försvar inte kan aktiveras om det inte har genomförts en beredskapshöjning först. För varje typfall redovisades först antagen situation och ett händelseförlopp. Därefter diskuteras vad typfallen innebär för det civila försvaret, utifrån de tre målen för civilt försvar.⁶⁵

C.3 Utvecklingen av krisberedskapen på MSB

MSB har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. MSB ska bl.a. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser, arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga, hantera, och minska konsekvenser av olyckor, kriser samt konsekvenser av krig och krigsfara.

⁶³ MSB (2016b), s. 6.

⁶⁴ Lindgren (2014).

⁶⁵ Jonsson (2018).

Den av regeringen uttryckta utgångspunkten att planeringsarbetet för civilt försvar bör utgå från krisberedskapsförmågan kan tolkas på flera sätt. En tolkning är att planeringen ska basera sig på befintliga strukturer och processer, med justering av vilka hot planeringen riktar in sig mot.⁶⁶ I detta avsnitt beskrivs översiktligt några av dessa, där MSB på olika sätt är en central aktör. Urvalet har gjorts utifrån bedömningen att det finns processer och erfarenheter att bygga vidare på vid LFB-CF. De senaste åren har arbetsprocesser för krisberedskapssystemet utökats och förtydligats för att även omfatta civilt försvar. Skillnader mellan hot kan både avse typ av hot (antagonistiskt/naturdrivet, direkt fysiskt hot mot befolkningen/störning på infrastruktur), omfattning och tidsaspekter (plötsliga/ smygande hot, förvarningstid med mera). De olika former av hybridhot och den så kallade gråzon som nu diskuteras innebär emellertid att gränsen mellan det som det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen ska behandla suddas ut.⁶⁷

Utöver de beskrivna planeringsprocesserna och -strukturerna, bedrivs förstås även annan utvecklingsverksamhet av MSB, såsom studier och utredningar samt övningsverksamhet, liksom samarbeten nationellt och internationellt, med olika fokus och tidsperspektiv.

Planeringsprocesser

Samtliga kommuner, landsting, länsstyrelser och bevakningsansvariga myndigheter är genom lagstiftning ålagda att genomföra RSA. MSB ger ut föreskrifter om hur dessa ska redovisas i syfte att uppnå enhetlighet och jämförbarhet. MSB anger att syftet med RSA:er är att ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga, att ge underlag för information om samhällets risker till allmänheten och anställda samt att ge underlag för samhällsplanering och bidra till en riskbild för hela samhället.⁶⁸

MSB:s årliga nationella risk- och förmågebedömning (NRFB) utgör underlag för regeringens inriktning av krisberedskap och numera även civilt försvar. NRFB beskriver hot och risker, vad olika aktörer gjort och vad som återstår att göra för att öka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och att stärka det civila försvaret.⁶⁹ NRFB-processen har tidigare år arbetat med scenarioanalyser, såsom våldsamma upplopp, allvarlig influensapandemi, terrorattentat (bombdåd) i Stockholm och långvarig värmebölja bland annat. Myndigheternas RSA:er ingår också som ett centralt underlag i bedömningarna men även andra underlag vägs in

⁶⁶ Detta resoneras kring i Johansson et al. (2017), s. 63-64.

⁶⁷ Se exempelvis Jonsson (2018).

⁶⁸ Se MSB:s hemsida för mer information, <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Nationell-risk--och-formagebedomning/>, nedladdad 2018-11-19.

⁶⁹ Se MSB:s hemsida för mer information, <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/Nationell-risk--och-formagebedomning/>, nedladdad 2018-11-19. Där finns även NRFB för 2018 (MSB1221) att ladda ner.

i resultatet, såsom bevakningsansvariga myndigheters rapportering av arbetet med civilt försvar och krisberedskap i samband med årsredovisningarna. Exempelvis är det möjligt att arbetet med RSA:er behöver utvecklas för att kunna användas som planeringsunderlag både för krisberedskap och civilt försvar och att dimensionerande scenarier kan utgöra ett kompletterande verktyg för att planera och utveckla krisberedskapen, vilket beskrivits i Bilaga B1.

De förbättringsområden som identifieras i NRFB inriktar fördelningen av medel i anslag 2:4 Krisberedskap, så kallade ”2:4-medel”.⁷⁰ Cirka hälften av anslaget används till utvecklingsprojekt inom länsstyrelser och centrala myndigheter inklusive MSB, genom ett ansökningsförfarande.⁷¹ Landsting och kommuner får cirka en tredjedel av anslaget för uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. MSB använder också medel för att finansiera forskning och frivilliga försvarsorganisationer. 2:4-anslaget som finansieringsform för länsstyrelsernas krisberedskapsarbete har kritiserats för att möjligheten att arbeta långsiktigt begränsas, då länsstyrelsen inte vet hur mycket resurser den kommer att ha för krisberedskapsarbetet år från år.⁷²

En tämligen ny inriktning för MSB:s beredskapsarbete är Natos sju civila nyckelförmågor, de så kallade *Baseline Requirements for National Resilience*, som grund.⁷³ Natoländernas stats- och regeringschefer har beslutat stärka Natoländernas resiliens i civila samhällsfunktioner. Regeringen har i sin raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF pekat ut arbetet med nyckelförmågorna som ett prioriterat område. Regeringen skriver att Natos redovisade förmågor utgör en ”central utgångspunkt i det nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret och är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet”.⁷⁴ MSB påbörjade 2017 ett arbete för att bedöma hur Natos nyckelförmågor relaterar till de krav och den lagstiftning som finns idag.

⁷⁰ MSB (2018a).

⁷¹ De bevakningsansvariga myndigheterna har redan ett krisberedskapsansvar. De åtgärder som finansieras ska inbegripa flera aktörer eller ses som större tillfälliga åtgärder hos en aktör eller sektor som är av väsentlig betydelse för krisberedskapen. Det är främst direkta merkostnader som finansieras.

⁷² Se t.ex. Riksrevisionen (2015).

⁷³ Dessa är säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, resilient energiförsörjning, förmåga att effektivt hantera okontrollerade stora befolkningsrörelser, resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, förmåga att hantera ett stort masskadeutfall, resilienta civila kommunikationssystem samt resilienta civila transportsystem, se exempelvis Nato:s hemsida, <https://www.nato.int/docu/review/2016/also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/en/index.htm>, nedladdad 2018-11-20. Förmågorna är prioriterade för att stötta de tre övergripande områden som är kärnan inom det civila beredskapsarbetet inom Nato: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av kritiska samhällsfunktioner, samt civilt stöd till militära verksamheter.

⁷⁴ Regeringen (2017), ss. 3-4.

Långsiktiga analyser och framtidsstudier

Ovan beskrivna processer och strukturer omhändertar huvudsakligen utveckling på relativt kort sikt. MSB genomförde under ett antal år arbete även med långsiktig strategisk analys (LSA), utifrån olika regleringsbrevsuppdrag. LSA:n fokuserade på långsiktiga frågeställningar (20 årsperspektivet), och vägvalsresonemang, till stöd för strategi- och inriktningsarbete inom samhällsskydd och beredskap. MSB skriver själva att ”MSB:s långsiktiga strategiska analys kompletterar andra analysprocesser inom myndigheten med ett mer övergripande och långsiktigt fokus. Den täcker in hela hotskalan – olyckor, kriser, höjd beredskap och har ett tidsperspektiv på upp till 20 års sikt.”⁷⁵ MSB skriver vidare att man genom att resonera kring, och analysera konsekvenserna av olika möjliga framtider kan bidra till en långsiktigt hållbar förmåga vad gäller skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Med LSA vill MSB hitta sätt att fundera kring vad man idag kan veta om framtiden samt försöka påverka framtiden i önskad riktning. I den första redovisningen beskrivs tre syften med LSA, nämligen att:⁷⁶

- beskriva alternativa utvecklingar för beslutsfattare,
- utifrån framtidsscenarier beskriva sårbarheter, vägvalsfrågor och behov av åtgärder för att öka förmågan, samt
- etablera samverkansformer och nätverk.

Man skulle vidare hålla samman och kommunicera analyser med ett långsiktigt framåtblickande perspektiv. 2011 redovisades uppdraget utifrån sex övergripande analysområden som påverkar samhällets krisberedskap: politik, ekonomi, befolkning, information och kommunikation, klimat och teknik. Underlaget presenterade en resonemangsmodell med begreppen förutsättningar och händelser, dvs. dels kan förutsättningarna för att bedriva verksamhet ändras, dels kan hotbilden förändras. MSB fick ett fortsatt uppdrag, vilket redovisades i tre delar:⁷⁷

- En metod och en analysstruktur för att arbeta med framtidsfrågor och framtida utveckling.
- Kunskapssammanställningar inom analysområdena med olika framtidsutvecklingar och hur och varför olika områden är viktiga utifrån perspektivet samhällsskydd och beredskap.
- Fem scenarier som beskrev olika möjliga samhällen år 2032, utifrån underlaget ovan.

Underlaget togs fram dels utifrån andra organisationers och forskningsinstituts framtidsanalyser, dels genomfördes ett stort antal workshopar, de senare även i

⁷⁵ MSB (2014d), s.1.

⁷⁶ MSB (2012b).

⁷⁷ MSB (2012a).

syfte att initiera en dialog kring framtidsfrågor med berörda aktörer. Insamlat kunskapsunderlag strukturerades med hjälp av morfologisk analys, i underliggande dimensioner inom de olika analysområdena, se tabell 3.

Tabell 3: Analysområden med underliggande dimensioner i MSB:s långsiktiga strategiska analys.

Analysområde	Dimension
Politik	Global politik Nationell politik
Ekonomi	Ekonomisk utveckling Produktion och näringsliv Samhällsbyggnad
Befolkning	Demografi Hälsa Social sammanhållning
Information och kommunikation	Kommunikation mellan människor och aktörer Informations- och kommunikationssystem
Klimat	Klimatförändringar
Teknik	Institutionella förutsättningar Utveckling inom olika teknikområden

Dimensionerna har i sin tur brutits ner i 67 *variabler*, som kan anta olika *tillstånd*. Exempelvis innehåller demografi bland annat variablerna befolkningsmängd och boendemönster. Ett tillstånd i den senare är ”Fortsatt urbanisering, avfolkad landsbygd”. Utifrån detta skapades för varje dimension delscenarier genom att kombinera ihop olika variabeltillstånd. Analysstrukturen innehåller sammanlagt 60 olika delscenarier, med en kort beskrivning för respektive delscenario. I redogörelsen poängterades att dimensioner och variabler kan tillkomma, dvs. att beskrivningssättet inte ska ses som heltäckande beskrivningssätt.

I det fortsatta arbetet, med regleringsbrevsuppdrag 2013, identifierade MSB att det framtida säkerhetsarbetet påverkas av utvecklingen i samhället vad gäller förutsättningarna att styra, inrikta och samordna, förutsättningarna för samverkan, tillgången till resurser, förutsättningarna för kommunikation mellan offentlig sektor och allmänhet samt kunskap och kompetens hos berörda aktörer. Även den framtida händelsebilden, dvs. de olyckor, kriser och krig som hanteras inom området samhällsskydd och beredskap påverkas av olika utvecklingar. Likaså identifierades tio utmaningar som var långsiktigt strategiskt viktiga att arbeta

vidare med, exempelvis att den enskildes beredskap är grundläggande, att informations- och cybersäkerhet angår alla och att beroenden av produkter och tjänster från omvärlden behöver hanteras.⁷⁸

MSB har även initierat en framtidsstudie avseende kommunal räddningstjänst.⁷⁹ Studien avsåg att skapa förutsättningar för tidiga åtgärder för utveckling av räddningstjänsten, men även att bidra till en djupare förståelse för framtida utveckling inom hela området krisberedskap och civilt försvar. Även denna studie baserades på en omfattande omvärldsanalys, med ett brett deltagande från många olika aktörer inom område.⁸⁰ Den morfologiska modellen omfattade trender, med vilka avsågs de förändringar i nuet som det finns anledning att tro att de kommer vara med och forma framtiden. Baserat på trendernas konsekvenser gjordes antaganden om vilka utmaningar som räddningstjänsten kommer att ställas inför och vilka förmågor som då kommer att krävas. De mest karaktäristiska framtidsutmaningarna beskrevs i termer av globala drivkrafter (som påverkar brett och under lång tid, såsom klimatförändringar och digitalisering), samhällstrender kopplade till vårt eget samhälle här och nu och branschtrender, dvs. förändringar på den kommunala räddningstjänstens arena.

MSB som forskningsfinansiär

Forskning och ny kunskap är ofta en förutsättning för förmågebedömning. MSB har även en roll som forskningsfinansiär avseende krisberedskap. Myndighetens inriktning av forskning tydliggörs i en strategi, den gällande är för perioden 2014-2018, utifrån vilken MSB utformar, bedömer och utvärderar sina utlysningar av forskningsmedel.⁸¹ I strategin formuleras följande:

Två viktiga förutsättningar för att forskningsfinansieringen vid MSB ska kunna bidra till en effektiv kunskapsförsörjning är att myndigheten har en god förmåga att identifiera behov eller problem inom området som utgångspunkt för forskning, samt att genomförda satsningar utvärderas. Det är vidare viktigt att kopplingen är stark mot andra kunskaps- och förmågehöjande aktiviteter såsom utveckling, utbildning och övning.⁸²

Strukturer för utveckling av krisberedskap/civilt försvar/totalförsvar

Samverkansområdena är en plattform för de sektorsansvariga myndigheterna att samordna och planera åtgärder för stärkt förmåga vid kriser och höjd beredskap.

⁷⁸ MSB (2013a).

⁷⁹ MSB (2016a).

⁸⁰ Detta arbete genomfördes i samband med ett regeringsuppdrag till MSB efter skogsbranden i Västmanland 2014. Uppdraget avsåg stärkt krisberedskap.

⁸¹ MSB (2013b).

⁸² Ibid., s. 13.

Uppgift och vilka myndigheter som ska ingå finns angivna i bilagan till Krisberedskapsförordningen (2015:1052). Förutom sektorsindelningen, finns även ett samverkansområde som ser till det geografiska områdesansvaret (och utgörs av länsstyrelserna). Det som planeras i forumet omhändertas av enskilda myndigheter som ingår i forumet. Sedan 2017 är MSB ordförande i de sex olika grupperna.⁸³

MSB och FM har gemensamt föreslagit sju *tematiska arbetsgrupper* för att bedriva myndigheternas beredskapsplanering inom totalförsvarsutveckling: energiförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, livsmedelsförsörjning inkl. dricksvatten, information och kommunikation, finansiella tjänster samt skydd och säkerhet. Arbetsgrupperna ska fokusera på praktiskt och konkret totalförsvarsutvecklande beredskapsstärkande arbete. Inom varje arbetsgrupp kan privata aktörer, frivilliga försvarsorganisationer (FFO), kommuner eller landsting också behöva involveras. Myndigheterna i arbetsgruppen kan initiera behov av möte, identifiera relevanta aktörer utifrån mötets tema och meddela MSB och Försvarsmakten som formellt kallar till mötet.⁸⁴ Bakgrunden till förslaget är den analys som gjordes i 2017 års NRFB, där dessa områden pekades ut som prioriterade i det fortsatta planeringsarbetet för höjd beredskap.⁸⁵

Förutom dessa områden behandlas förstås frågor kring totalförsvar och civilt försvar i en rad fora och sammanhang. Avsikten med att peka ut dessa är att de (eller en framtida motsvarighet) är en naturlig part i arbetet med långsiktig förmågeutveckling, för att undvika att skapa parallella strukturer.

C.4 Diskussion och kommentarer

Arbetet med långsiktig strategisk analys (LSA) var omfattande och berörde hela krisberedskapssystemet. Arbetet som skulle återrapporteras till regeringen syftade inte till att genom olika koncept beskriva en uppsättning förmågor för att hantera olika framtidsutvecklingar. Det är för författarna oklart om/hur resultatet av arbetet spreds i krisberedskapssystemet och huruvida det i så fall där kom att utgöra underlag för planering och förmågebedömning.

MSB har även skrivit en PM om den teoretiska ansatsen i det långsiktiga strategiska analysarbetet och de metodologiska konsekvenserna av ansatsen, med målet att bidra till att stärka MSB:s och andra aktörers förmåga att på ett mer medvetet sätt förhålla sig till den föränderliga omvärlden.⁸⁶ I PM:en skriver MSB att en kommande uppgift var att integrera LSA med processen för NRFB för att

⁸³ Ekonomisk säkerhet (SOES), Farliga ämnen (SOFÄ), Geografiskt områdesansvar (SOGO), Skydd, undsättning och vård (SOSUV), Teknisk infrastruktur (SOTI), Transporter (SOTP).

⁸⁴ MSB (2018b).

⁸⁵ Se MSB (2017), NRFB, s. 6. Det är i nuläget oklart för författarna vilken status denna struktur har.

⁸⁶ MSB (2014d).

komplettera tidsperspektiven. Det är oklart hur långt MSB kom i detta arbete. Genomförande av LSA har inte uttryckts explicit i regleringsbrevens senaste åren och aktiviteten har också gått ner. Huruvida LSA-arbetet kan anses vara en befintlig och etablerad arbetsprocess som pågår kontinuerligt har inte analyserats i denna metodstudie, men beskrivning ovan ska ses som en redogörelse för hur arbetet som utfördes givet regleringsbrevsuppdragen. Under 2017 initierade också MSB ett arbete för att uppdatera beskrivningen av möjliga samhällsutvecklingar, genom ett uppdrag till FOI.⁸⁷

Planeringsarbetet har hittills skett utan tydliga målformuleringar och med scenarier som inriktar arbetet. MSB har redan tidigare föreslagit dimensionerande scenarier och resultatmål för att inrikta planeringen. Avvägningsbeslut avseende totalförsvaret torde kräva att någon form av kriterier eller mål formuleras. Likaså kan MSB och FM behöva ha ett antal gemensamma utgångspunkter som inriktar arbetet.

MSB initierar även studier och forskning, som kan krävas för den kunskapsuppbyggnad som krävas avseende olika fördjupningsstudier i LFB-CF. Dessa verksamheter behöver således också kopplas in mot arbetet.

⁸⁷ Persson (2018).

Bilaga D – Ett historiskt perspektiv

Denna bilaga presenterar och diskuterar tre aspekter från det tidigare totalförsvarskoncept som användes under kalla kriget, vilka bör beaktas vid utvecklingen av en arbetsprocess avseende långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF). De tre aspekterna är *Lägsta nivå*, *Civilbefälhavarna (CB)* samt *Näringslivets roll*. Bilagan beskriver först respektive aspekt och därefter diskuteras hur aspekten skulle kunna relatera till de sex faserna i den föreslagna arbetsprocessen, se figur 2 i kapitel 2.

D.1 Tidigare studier för totalförsvaret

I början av 1980-talet hade flera av totalförsvarsmyndigheterna under en längre tid uttryckt ett behov för mer övergripande studier av hur samhället fungerar i händelse av kris och krig. Försvarsmakten (FM) hade i allt högre utsträckning kommit att förlita sig på resurser och funktioner som låg inom ramen för det civila samhället. Det saknades vidare gemensamma utgångspunkter som kunde ligga till grund för en samlad totalförsvarsplanering. FOA (föregångaren till FOI) fick ett regeringsuppdrag att i samverkan med relevanta aktörer bedriva studier rörande *Samhället i Kris och Krig* – *SKRIK*.⁸⁸

Studieprojektet sträckte sig över flera år och strukturerades efter distinkta ”faser” som i sin tur innefattade ett flertal delprojekt. Inom ramen för fas B av *SKRIK* ombads FOA att ”lämna förslag till en samlad syn på den lägsta nivå som krävs för att individens överlevnad och samhällets funktion skall tryggas i krig”.⁸⁹ Delprojektet gavs namnet Brynolf.

Studierna utgick från ett totalförsvarsperspektiv som innefattade en rad olika samverkande funktioner och myndigheter. Det konstaterades att funktionerna visserligen ofta föll inom ramen för olika myndigheters ansvar, men att ansvarsförhållandena i andra fall var oklara och att studierna sålunda måste vara myndighetsövergripande.⁹⁰

SKRIK-studierna var grundade i insikten att det moderna samhällets utveckling även öppnade upp för nya hot och sårbarheter som måste beaktas tidigt i den övergripande beredskapsplaneringen. Utvecklingen hade inneburit att de militära och de civila delarna av totalförsvaret kommit att bli allt mer beroende av varandra för att lösa sina respektive uppgifter i kris och krig. De resurser som i fredstid

⁸⁸ Dessa aktörer var Försvarsmakten, Civilförsvarsstyrelsen, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Beredskaps-nämnden för psykologiskt försvar och Socialstyrelsen. Se Nyberg & Svensson (1984), s.2.

⁸⁹ Nyberg et al. (1989), s. 27.

⁹⁰ Nyberg et al. (1986), s. 9.

tilldelats totalförsvaret befanns inte bara otillräckliga i förhållande till uppgiften, de var dessutom ojämnt allokerade över civila funktioner som alla ansågs kritiska för samhällets mest grundläggande verksamhet. Behovet av att inom begränsade resursramar kunna prioritera mellan vitala uppgifter och funktioner innebar att målsättningen för varje enskild funktion formulerades i relation till de resurser som faktiskt kunde avsättas. Studierna förordade att dessa betänkanden och avvägningar skulle göras regelbundet återkommande och på bred front. Detta innebar även att både planering och budgetering för forskning och teknisk utveckling skulle beakta hur olika system och mekanismer på lång sikt skulle kunna påverka samhällsområden som ansågs kritiska för totalförsvaret. Det konstaterades att majoriteten av den teknikutvecklingen som bedrevs i samhället skedde av icke-statliga aktörer som delvis innebar möjligheten till mer öppenhet samtidigt som företagshemligheter blev mer relevanta för totalförsvaret. Oavsett ansågs det gynnsamt att ha detta i åtanke vid nya teknikval och välja de alternativ som ledde till att begränsa framtida sårbarhet i såväl fred som krig.⁹¹

D.2 Beskrivning av ett förmågebegrepp –

Lägsta nivå

I SKRIK-studierna definieras *lägsta nivå* lite förenklat som tröskel- eller kollapsgränser, dvs. de grundkrav som civila funktioner måste uppfylla för att både säkerställa att det militära försvaret ska kunna upprätthållas och ge människor tillgång till skydd, försörjning och vård. Det var först när målen för denna lägsta nivå hade uppfyllts inom alla berörda funktioner som en höjning av ambitionsnivån kunde motiveras. Det ansågs att ett fungerande totalförsvaret även kräver att samhällsviktiga funktioners inbördes beroenden beaktas och säkerställs, utan att effekten hos någon enstaka funktion äventyras. Då som nu kan förutsättningarna för att säkra samhällsviktig verksamhet variera stort mellan funktion och rådande situation.

Det ansågs därför omöjligt att i en absolut bemärkelse kunna garantera drift och säkerhet av samhällsviktiga funktioner. Det man däremot kunde göra var att planera och agera på ett sätt som ökade chanserna för att samhällskritisk verksamhet skulle kunna fortgå även i tider av kris. Sådan planering kan inte alltid utgå från att samhällsviktigt arbete ska bedrivas på samma sätt som det gjorts normalt i fredstid. En lägsta nivå kan även innefatta åtgärder som av varierande skäl skulle ansetts oacceptabla under normala omständigheter. De explicita krav som en lägsta nivå medförde för en enskild funktion och dess ansvariga myndighet, preciserades i relation till tre för totalförsvaret då viktiga uppgifter i beredskap och

⁹¹ Ibid., ss. 15-16.

krig: ”att krigsorganisera under störda förhållanden, att vidmakthålla beredskap och att föra krig”. Denna uppdelning var inte helt oproblematisk ur ett avvägningsperspektiv. Åtgärder som syftade till att lösa en uppgift skulle sannolikt även påverka utsikterna för att lösa de övriga. Icke desto mindre innebar behovet av konkreta ingångsvärden att lägsta nivå måste fastställas individuellt, dvs. i relation till uppgifterna var för sig.⁹²

Ur ett totalförsvarsperspektiv är tanken bakom en lägsta nivå konceptuellt lockande av en rad olika skäl. Ett skäl är att totalförsvaret kan betraktas som en samverkande helhet där både de militära och de civila resurserna/förmågorna bedöms utifrån ett integrerat perspektiv. Kraven bör ses och behandlas som en del av varje funktions målsättning. En naturlig konsekvens av detta är även att baskraven inte enbart kan fastställas i förhållande till respektive förmåga/ funktions egen målstyrning utan att de även måste ta hänsyn till funktionens eventuella roll och betydelse för annan totalförsvarsverksamhet.⁹³ Med andra ord, hänsyn bör tas till hur olika funktioner hänger ihop och deras ofta ömsesidiga beroenden av varandra. När kraven för lägsta nivå formuleras för funktioner, vilka direkt eller indirekt stödjer en eller flera andra funktioner, kan det exempelvis vara värt att överväga huruvida det är bättre att trygga stödfunktionen eller att utveckla alternativ för att göra den beroende funktionen oavhängig.⁹⁴

Det finns givetvis fler samverkansaspekter som kan vara av stor vikt i planeringsarbetet och som lyfts fram inom den konceptuella ramen för Lägsta nivå: hur vitt skilda funktioner gemensamt kan bidra till övergripande mål, huruvida och i vilken utsträckning en funktion kan ersättas av en annan samt hur olika funktioner konkurrerar om gemensamma resurser. Det finns även konceptuella paralleller mellan lägsta nivå och KBM:s – sedermera MSB:s – arbete med beroendekedjor och i synnerhet kritiska beroenden.⁹⁵ Utöver samverkans- och beroendeperspektivet möjliggörs även konkretiserandet av en sorts nationell basplatta för framtida förmågebedömning.

I formulerandet av funktionsvisa krav är det viktigt att beakta distinktionen kvantitativa och kvalitativa krav. I händelse av kris eller krig är det även högst sannolikt att flera krav och kapacitetsbehov ökar drastiskt för flertalet funktioner. Samtidigt är det ofta väldigt svårt om inte omöjligt att på förhand fastställa hur omfattande dessa behov blir för den enskilda funktionen. I det fredstida planeringsarbetet är det sålunda viktigt att möjliggöra för utveckling av konkreta handlingsplaner för den mångfacetterade dimensioneringsproblematik som kan komma att påverka stora delar av samhällsverksamheten i kris och krig.⁹⁶ I och

⁹² Nyberg et al. (1986), ss. 10-11, 28-29.

⁹³ Ibid., s. 29, A11.

⁹⁴ Ibid., s. 20-21, A3.

⁹⁵ KBM (2008), s. 14.

⁹⁶ Nyberg et al. (1986), s. 7.

med att även de funktionsansvariga aktörerna är med i arbetsprocessen som fastställer Lägsta nivå, kan möjligtvis utsträckningen för hur politiska målsättningar ligger i fas med reella förutsättningar öka.

D.3 Civilbefälhavaren

Civilbefälhavare (CB) var mellan 1951 och 2000 en myndighet inom totalförsvaret som i fredstid verkade för att samordna och styra de civila försvarsförberedelserna inom sitt geografiska ansvarsområde – ett område som i stort sett sammanföll med de sju militärområdena. Den uppgift som CB löste finns det behov av att lösa även idag. Det innebär att det bör utredas närmare om denna funktion bör återinföras.

CB utgör ett intressant totalförsvarskoncept av flera skäl. Kortfattat och något förenklat hade CB som huvudsaklig uppgift att samordna beredskapsplanläggningen och att anpassa anvisningarna från statsmakterna så att de passar det geografiska området. Resurstöd åt de militära styrkorna i händelse av krig skulle säkerställas. CB förväntades också hålla sig à jour med de centrala planeringsprocesserna för både civilt och militärt försvar. Civilbefälhavaren samordnade sitt arbetade med sin motsvarighet inom FM, Militärbefälhavaren (MB). I krigstid utgjorde CB den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom sitt geografiska område. Dennes främsta uppgift var enligt FOA beskrivet utifrån direktiven enligt nedan.⁹⁷

- Verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ, som har betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med enhetlig inriktning,
- Samordna de civila försvarsåtgärderna,
- Tillsammans med MB verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- Verka för att civilområdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Det är värt att poängtera att CB:s uppgifter i mångt och mycket speglade FM:s huvuduppgifter och att dessa inte enbart föll inom ramen för invasionsförsvaret. Rent praktiskt arbetade CB främst genom att samordna, förmedla och – vid behov – dirigera resursfördelningen inom ett antal försörjningsområden (el, vatten, livsmedel etc.). Utöver ansvaret att i krig/kris koordinera och samordna alla civila insatser skulle CB även underlätta den militär-civila samordningen med en instans ”över” länen på den regionala nivån. Tanken var att MB då skulle ha *en* samverkanspart istället för flera. I tider av kris och krig hade CB stora befogenheter;

⁹⁷ Andersson et al. (1998), s. 40.

om till exempel kommunikationsförbindelsen mellan CB och rikets styre brutits, så hade CB mandat att representera regeringen i dess ställe.

Indelningen av de civilområden som CB ansvarade över matchade i stort den militära områdesindelningen. Anledningen till att det i regel var en landshövding i varje region som utsågs till CB, var att denne förutsattes ha särskilt god kännedom om lokala och regionala förutsättningar. Ett annat skäl till att man tillsatte just landshövdingar var det eventuella behovet av att kunna använda personal från länsstyrelserna som stöd till CB och dennes krigskansli.⁹⁸

I slutet av 1990-talet genomfördes, efter försvarsbeslut omfattande förändringar, i FM:s organisationsstruktur för att transformeras från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. I samband med nedläggningarna av ett stort antal militära förband och staber slogs CB:s och MB:s uppgifter ihop med försvarsområdesbefälhavaren till förmån för en territoriell ledningsnivå.

Strukturförändringarna inom FM speglade även delvis en samtida förändringsprocess inom det civila avseende läns-/regionsindelning samt en skiftande ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer. Mot denna bakgrund och efter ett flertal studier och utredningar avvecklades slutligen CB som myndighet genom ett riksdagsbeslut år 2000.⁹⁹

CB:s position var unik i det att den kunde agera som ett integrerat samverkansnav för såväl civila som militära instanser och aktörer. CB:s insikt i det löpande planeringsarbetet innebar att denne var välförsedd med underlag för att kunna göra svåra avvägningar mellan civila och militära behov. Även när regional civil-militär samverkan inte ansågs nödvändig (MB avskaffades), bestod behovet för civil-civil samverkan och koordinering.

Civilbefälhavarens mandat att samordna, planlägga, utbilda och öva de regionalt ansvariga totalförsvarsmyndigheterna innebar att denne fyllde en funktion inom civilt försvar som visat sig vara svårersättlig. Länsöverskridande samordningsuppgifter behöver inte nödvändigtvis lösas av en civilbefälhavarmyndighet, men det torde vara avsevärt mycket lättare att säkerställa relevant kunskap och förmåga hos en enskild individ som CB än att det fragmenteras över en hel organisation som en länsstyrelse. En möjlig lösning är att stärka det fredstida mandatet för en eventuell CB. Ett skäl till att utöka CB mandat och ställning inom totalförsvarets fredshierarki är att CB redan i praktiken har en central roll genom sitt arbete med grundsyn och med mål och riskanalys. Dessutom skulle CB kunna vara i ständig kontakt med länsstyrelserna för att kunna skapa bättre förståelse och beslutsunderlag gällande risker och utsatthet.¹⁰⁰

⁹⁸ Ibid., ss. 11-12.

⁹⁹ Andersson et al. (1998), ss. 7, 17.

¹⁰⁰ Ibid., ss. 18, 22.

D.4 Näringslivets roll

Näringslivets roll och betydelse för totalförsvaret har ändrats drastiskt under de senaste årtiondena. Historiskt sett har dess relevans och betydelse för beredskapsarbetet varit allmänt erkänt och jämförelsevis starkt. Efter att ÖCB tillkommit som myndighet 1986 var dess tidiga arbete i hög omfattning centraliserat kring den materiella försörjningsberedskapen och myndigheten samarbetade tätt med den privata sektorn i upprättandet och förvaltandet av landets beredskapslager.¹⁰¹

Försörjningsförmågan var, och är fortfarande, i många avseenden avhängig näringslivets förmåga att anpassa sin verksamhet till en rad olika krissituationer. Många företags verksamhet bedömdes vara avgörande för Sveriges förmåga att föra och uthärda krig. Företagen behövde helt enkelt kunna hantera hot och risker i kris och krig på samma sätt som de skulle ta hänsyn till fredstida hot och risker mot den egna verksamheten. Dessa krigsviktiga företag eller så kallade K-företag, engagerade näringslivets företagsledare i det civila försvarets arbetsprocesser och skapade ömsesidig medvetenhet och förståelse mellan den offentliga och den privata sektorn.¹⁰²

Näringslivet och industrins betydelse ansågs i många fall vara så pass viktig att dess verksamhet behövde skyddas och det upprättades driftvärn på många arbetsplatser. Driftvärnet innebar att anställda utrustades och utbildades för att i händelse av krig med vapenmakt kunna värna sin arbetsplats. I samband med kalla krigets slut och dess geopolitiska efterverkningar förändrades den uppfattade hotbilden mot Sverige drastiskt vilket i sin tur föranledde ett paradigmskifte i totalförsvarets beredskapsarbete. Frånvaron av en konkret hotbild kopplat med en alltmer optimistisk samhällsutveckling gjorde det svårt att bevara intresset för kris och krigsförberedelser inom såväl statlig som privat regi.¹⁰³

ÖCB påbörjade arbetet med att avveckla beredskapslagren som bestod av allt ifrån olja och livsmedel till tekniska komponenter och metallegeringar. Lagren tömdes till förmån för särskilt stipulerade avtal med producenter och leverantörer som skulle öka både flexibiliteten och uthålligheten inom samhällskritiska system.¹⁰⁴ Under åren 1995/96 avsåg regeringen att bredda och i viss mån skifta fokus från krigshotet som beredskapsarbetet ditintills utgått ifrån.¹⁰⁵ En ambition som gjordes mer explicit i samband med 1996 års försvarsbeslut som öppnade upp

¹⁰¹ FHS (2017), s.28.

¹⁰² ÖCB (1994), ss. 5, 7.

¹⁰³ ÖCB (2002), ss. 12-15.

¹⁰⁴ FHS (2017), s.29.

¹⁰⁵ Proposition 1995/96:12.

totalförsvarsresurserna för användning utanför krigets ramar så att de även skulle kunna brukas i händelse av kris eller andra fredstida påfrestningar.¹⁰⁶

Det vidgade säkerhetsbegreppet ökade även kraven för beredskapsarbetet samtidigt som hotbilden blev mer diversifierad och därmed berörde fler ansvarsområden. Planeringsarbetet för fredstida påfrestningar mot samhället och extraordinära händelser ingick inte i totalförsvarsplaneringen utan bedrevs av myndigheter och departement. Över tid ledde de omfattande förändringarna till att den privata sektorns roll inom totalförsvarsarbetet blev alltmer svårtydd och dess inflytande minskade. Näringslivets företagsledare uppfattade inte längre något tydligt samverkansbehov inom försörjningsberedskapen samtidigt som privat ägda resurser blir alltmer mer kritiska för totalförsvarets behov.¹⁰⁷ För att öka kostnadseffektiviteten har näringslivets producenter allt mer kommit att förlita sig på principer så som *Lean production* och *Just in time*, vilket syftar till att säkerställa produktion och leverans av varor i både rätt tid och mängd.¹⁰⁸

Det är dock högst oklart hur pass robusta eller känsliga dessa system skulle vara i händelse av kris eller krig. Vidare har den globala ekonomins framväxt medfört att även internationella företag med komplicerade ägarstrukturer kommit att utgöra en allt större del av den Svenska ekonomin. Dessutom är stora delar av den inhemska produktionen direkt beroende av materiel och komponenter som tillverkas i utlandet.

D.5 Diskussion och kommentarer

Under 1980-talet genomfördes ett antal studier rörande totalförsvarsperspektivet och huruvida det skulle fungera under kris eller krig. Dessa studier benämndes med ett samlingsnamn för *Samhället i kris och krig*, eller *SKRIK*. Inom dessa studier definierades en lägsta nivå som angav vilka grundläggande krav som skulle kunna uppfyllas inom olika samhällsviktiga verksamheter vid händelse av kris eller krig. Dessa krav omfattade att människor skulle ha tillgång till mat, vatten, skydd och vård. Först efter att lägsta nivån hade uppnåtts skulle andra funktioner prioriteras. Då grundläggande mänskliga behov, exempelvis behovet av vatten, värme och energiintag, inte förändrats bör detta tidigare arbete kunna ligga till grund för kommande arbete med skydd av civilbefolkningen. Om nivån som avses benämns lägsta nivå, grundläggande säkerhetsnivåer, miniminivåer eller något annat är av mindre relevant, det som är viktigt är att upprätthålla den funktionalitet som krävs för att säkerställa befolkningens överlevnad. Utvecklingen av ett sådant kriterium behöver utredas närmare i kommande arbete.

¹⁰⁶ SOU 2001:42, ss. 33-37.

¹⁰⁷ Försvarsdepartementet (2017b), s.137.

¹⁰⁸ Ibid.

Mellan år 1951 och år 2000 utgjorde Civilbefälhavarna (CB) en myndighet inom totalförsvaret. Myndighetens syfte var att samordna totalförsvarets förberedelsearbete i kris eller krig. I händelse av krig var en av CB:s huvuduppgifter att fördela resurser. Detta gjordes på regional nivå, där regionerna i stort sett överensstämde med de sju geografiska militärområdena. Inom varje region var det i regel landshövdingen som utsågs till CB. CB förväntades också vara medveten om centrala planeringar för det civila och militära försvaret.

Det kan konstateras att omfattande delar av den samhällskritiska verksamheten numera förvaltas av såväl svenska som utländska företag i privat regi. Därför är det viktigt att poängtera att totalförsvaret alltjämt har viss juridisk rätt till näringslivets resurser genom lagstiftning. Exempelvis ger ransoneringslagen (1978:268) och förfogandelagen (1978:262) staten rätt att förfoga över privata medel för att kunna tillgodose totalförsvarets behov. Lagrummet förutsätter dock i många fall att omfattningen och detaljerna för förfarandet stipuleras redan i fredstid vilket riskerar att kraftigt begränsa Sveriges förmåga att hantera kris och krigssituationer som faller utanför de etablerade hotbilderna samt att den återkommande utmaningen är att en beredskapshöjning måste ske innan verksamhet och lagrum kan aktiveras.¹⁰⁹

Avvägningar mellan det statliga och det privata är problematiskt ur ett planeringsperspektiv. För att få till robusta och flexibla lösningar krävs gemensamma ansatser från såväl privata som offentliga aktörer. Näringslivet är enligt lag (1982:1004) alltjämt skyldigt att delta i totalförsvarets beredskapsplanering, men för att det ska ske måste de aktivt inkluderas, inte ignoreras samt känna att de får något tillbaka som är till gagn för den egna verksamheten.

¹⁰⁹ Försvarsdepartementet (2017b), ss.138-139.

Bilaga E – Ett internationellt perspektiv

Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2012-2025*, (Motståndskraft) lyfter fram totalförsvaret hos flera av Sveriges grannländer.¹¹⁰ Finland, som utvecklat sitt totalförsvaret sedan 1950-talet, utgör ett viktigt exempel att studera när det gäller svensk planering och utveckling av totalförsvarsförmågor, inte minst utifrån det breda försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland (FISE). I Finland får den allmänna säkerhetskulturen och tydliga ansvarsfördelningen anses avgörande för att uppnå en effektiv planeringsorganisering och bör därför beaktas i framtida utveckling av LFB-CF.

Nedan beskrivs ett par aspekter som är betydelsefulla för utvecklings- och planeringsarbetet; Finlands övergripande säkerhetskoncept respektive ansvarsfördelningens- och säkerhetskulturens roll i planeringsarbetet. Bilagan avslutas med en reflektion om sambandet mellan Finlands arbete och ett eventuellt svenskt framtida arbete med långsiktig förmågebedömning för civilt försvar (LFB-CF).

E.1 Säkerhetskoncept

I Finland finns ett koncept för ”övergripande säkerhet” där totalförsvaret är integrerat. Den övergripande säkerheten har sin utgångspunkt i sju vitala funktioner som samhället behöver upprätthålla för att uppnå ett säkert Finland.¹¹¹ Samordningen för att planera för och implementera civilt försvar är lokaliserad vid i huvudsak två instanser, Säkerhetskommittén (SK) vid Försvarsministeriet och Försörjningsberedskapscentralen (FBC) vid Arbets- och näringslivsministeriet. Dessa organisationer har bland annat uppgifter som i vissa avseenden liknar MSB:s koordinerande uppdrag.¹¹² SK har fyra gånger tagit fram Finlands Säkerhetsstrategi för Samhället, den senaste från 2017.¹¹³ I strategin, som är ett principbeslut antaget av regeringen, finns en övergripande instruktion och vägledning för samtliga berörda aktörer.¹¹⁴ Ministerierna är ansvariga för att planera och implementera sina delar av strategin för att sedan årligen avrapportera

¹¹⁰ Försvarsdepartementet (2017b), ss. 54-59.

¹¹¹ Säkerhetsstrategi för Samhället Stadsrådets principbeslut 2.11.2017, härnåfter benämnt som Säkerhetsstrategin (2017). De sju funktionerna är: Ledning; Internationell och EU verksamhet; Försvarsförmåga; Den inre säkerheten; Ekonomi, infrastruktur och försörjningsberedskap; Befolkningshandlingsförmåga och service; Mental kriställighet (se förklaring i Säkerhetsstrategin, 2017, ss. 14-24)

¹¹² Sveriges Försvarsattaché i Finland Peter Stolt (2018). Intervju genomförd i oktober 2018.

¹¹³ Säkerhetsstrategin (2017) och Generalsekreterare för Säkerhetskommitténs sekretariat Vesa Valtonen (2018). Intervju genomförd i oktober 2018.

¹¹⁴ Säkerhetsstrategin (2017).

genom SK till regeringen.¹¹⁵ Vid varje ny regering, vart fjärde år, tas nya planeringsinriktningar och policys fram – vitböcker – som bland annat ligger till grund för korrigeringar av säkerhetsstrategin och berörda aktörernas planering.¹¹⁶ Vart tredje år uppdateras den nationella riskbedömningen som också formar säkerhetsstrategin, då strategin har både ett kort perspektiv och längre perspektiv på 10 år.¹¹⁷ Ministeriernas kanslichefer är högst ansvariga för arbetet och biträds av beredskapschefer som ofta har uppgifter gällande planering och utbildning av personal. Beredskapschefen företräder även ministeriet som sakkunnig i beredskapsövningar.¹¹⁸

E.2 Ansvarsfördelning

I Säkerhetsstrategin framgår tydligt vilka ministerier som är ansvariga för respektive vital funktions förmågor.¹¹⁹ Detta ansvar inbegriper upprätthållande, utveckling och planering för att uppnå förmågan. I strategin framgår att respektive ansvarig aktör ska underhålla sitt område med uppföljning, prognostisering gentemot omvärlden och utveckling för att uppnå en effektiv och flexibel implementering.¹²⁰ Samtliga ministerier redogör för arbetet en gång per år till SK, som sedan redovisar en sammanställning för regeringen. SK har inte beslutsrätt, men de tolv kanslicheferna för samtliga berörda ministerier är medlemmar i SK.¹²¹ SK och dess sekretariat kan vara behjälpliga i alla delar med det stöd som behövs.¹²² Som exempel finns under den vitala funktionen *”Ekonomi, infrastruktur och försörjningsberedskap”* tjugotvå olika förmågor listade. *”Tryggande av kraftförsörjningen”* är en av dessa förmågor, där Arbets- och Näringslivsministeriet står som ansvarigt för att uppnå mål och uppgiftsbeskrivningen med en övergripande verksamhetsmodell. Ministeriet ska sörja för att en tillräcklig el- och värmeproduktion fungerar även under kriser av olika slag. Det är även specificerat att under undantagsförhållanden kan eltillgång begränsas till att enbart nyttjas av aktörer aktiva i försörjningsberedskapen.¹²³

¹¹⁵ Säkerhetsstrategin (2017) och Peter Stolt (2018) samt Vesa Valtonen (2018).

¹¹⁶ Peter Stolt (2018) och Vesa Valtonen (2018). Se dessa dokument för vitböckerna: Stadsrådets kanslis publikationsserie 08-2016: Stadsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse och Stadsrådets kanslis publikationsserie 06-2017: Stadsrådets försvarspolitiska redogörelse 2017.

¹¹⁷ Säkerhetsstrategin (2017), s. 7, och Vesa Valtonen, (2018).

¹¹⁸ Säkerhetskommittén (2018a) och Peter Stolt (2018).

¹¹⁹ Säkerhetsstrategin (2017), ss. 29-92.

¹²⁰ Ibid., ss. 25-28.

¹²¹ Vesa Valtonen (2018) och Peter Stolt (2018) samt **Statsrådets förordning** om Säkerhetskommittén 77/2013.

¹²² Vesa Valtonen (2018).

¹²³ Säkerhetsstrategin (2017), ss. 57-80, se s. 64 för nämnda exempel om kraftförsörjning.

Grunden för säkerhetskulturen och den så kallade ”övergripande säkerheten” finns i samarbetsmodellen mellan offentliga aktörer, andra betydelsefulla aktörer och medborgarna reglerat i lagar, avtal och Säkerhetsstrategin.¹²⁴ Ansvariga aktörer har flera forum för att samverka, öva och tillägna sig information om organiseringen av den övergripande säkerheten. Den säkerhetskultur som detta bidrar till, generar i sin tur förtroende mellan centrala aktörer och en förståelse för beslutsfattande och prioriteringar. Säkerhetskulturen och regelbundna tillfällen för att mötas gör planeringsprocesserna effektiva, eftersom det minimerar dubbelarbete och ständigt utvecklar arbetet för en övergripande säkerhet i Finland.¹²⁵

På nationell nivå sammanför SK ledande kanslichefer och aktörer såsom gränspolis, tull och representanter från FBC i ett samarbetsorgan på regelbunden basis.¹²⁶ Även på regional och lokal nivå uppmuntras liknande råd för att aktörer på dessa nivåer ska kunna mötas, planera, öva och hålla en á jour beredskap. Flera lokala kommittéer finns redan och utöver lokala myndigheter deltar ofta nationella myndigheter såsom polisväsendet, Försvarsmakten och gränsbevakningen.¹²⁷ Kommuner har stöd av olika dokument för att arbeta med beredskapsplanering, bland annat ett förslag på en handlingsmodell framtagen av SK.¹²⁸ Säkerhetskulturen på lokal nivå bidrar exempelvis till att mindre kommuner kan få stöd av större kommuner med beredskapsplaner. Både ur planeringssynvinkel och beredskapsperspektiv övar Finland och dess säkerhetsaktörer ofta tillämpningar av nya lagar och riktlinjer i syfte att testa ledningsstruktur, nätverk och för att undvika framtida komplikationer mellan aktörer. Säkerhetsaktörerna övar på samtliga nivåer vilket bidrar till en mer effektiv beredskap.¹²⁹

Säkerhetsaktörerna diskuterar i vissa fall konkreta förmågor i kvantitativa termer i dessa samarbetsorgan vilket bidrar till en proaktiv planering som bygger på förtroende. Framtidsanalyser både internationella, nationella och regionala är ett centralt element i beredskapsarbetet i samarbetsorganen.¹³⁰ Ett annat exempel är FBC där näringslivet och offentliga aktörer möts för att trygga Finlands försörjningsberedskap sektorsövergripande.¹³¹ När Finland tar fram nya strategier och riktlinjer deltar flera aktörer i samhället, både i planeringsskedet och i själva utformningen. Perspektiv på implikationer av olika planläggningar inhämtas från flera instanser utanför de direkt berörda säkerhetsaktörerna – där civil samhället,

¹²⁴ Ibid., s. 5.

¹²⁵ Vesa Valtonen (2018).

¹²⁶ Vesa Valtonen (2018) och Peter Stolt (2018) samt **Statsrådets förordning** om Säkerhetskommittén 77/2013.

¹²⁷ Vesa Valtonen (2018) och Peter Stolt (2018).

¹²⁸ Beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering i kommunen (2012).

¹²⁹ Vesa Valtonen (2018).

¹³⁰ Vesa Valtonen (2018) och Säkerhetsstrategin (2017), s. 7.

¹³¹ Försörjningsberedskapscentralen (FBC) (2018) och Lagen om tryggnad av försörjningsberedskap 18.12.1992/1390.

experter och internationella aktörer är viktiga samarbetspartners. Flera typer av metoder används för att inhämta information, omvärldsanalyser som underlag har gjorts med hjälp av olika metoder. Ett annat exempel på tillvägagångssätt är att lägga ut utkast offentligt för att tillåta alla medborgare att inkomma med tillägg eller förslag på förbättringar.¹³² Utöver detta genomförs Försvarskurser på både nationell och regional nivå (de regionala kurserna ges cirka 20 gånger under ett år) som har hög status bland deltagare från både näringslivet och offentliga sektorn. Kurserna har primärt två syften: att ge en gemensam och övergripande bild av Finlands säkerhets- och försvarspolicy samt att främja nätverk och samverkan mellan aktörer som ska verka för den övergripande säkerheten i Finland. Kurserna skapar även kunskap om gällande lagar och beredskapsplaner.¹³³

E.3 Diskussion och kommentarer

En tydlig ansvarsfördelning och etablerad säkerhetskultur medför en prioriterad och effektiv planering och utförande av civilt försvar. Sättet att arbeta på minskar friktion mellan säkerhetsaktörer och ökar förtroendet. Denna kombination bidrar också till att minimera riskerna för dubbelarbete och förmågan att agera på ett verkningsfullt sätt i händelse av säkerhetskriser eftersom att aktörerna är medvetna om sina styrkor och svagheter. Detta har exempelvis kunnat påvisas i samband med stormar i Finland som flera gånger slagit ut elförsörjningen, men där en samordnad planering och genomförande av insatser lyckats minska skadorna och konsekvenserna av stormarna.¹³⁴ Säkerhetskulturen och ansvarsfördelningen i Finland lägger en grund för att fortsätta arbetet med exempelvis den övergripande försvarsförmågan, men det finns utvecklingspotential särskilt var det gäller hur informationsdelning ska ske mellan olika parter gällande känsligare information.¹³⁵

¹³² Vesa Valtonen (2018).

¹³³ Finlands Försvarshögskola (2018) och Finlands Säkerhetskommitté (2018b) och Vesa Valtonen (2018) samt Peter Stolt (2018).

¹³⁴ Vesa Valtonen (2018).

¹³⁵ Vesa Valtonen (2018).

