



Långsiktig förmåge- utveckling inom civilt försvar

Underlagsrapport 2 för en pågående
utvecklingsprocess

Robert Frisk, Per Larsson, Jens Lehman,
Anders Melander, Lovisa Mickelsson och Åke Wiss

FOI-R--4921--SE

JANUARI 2020



Robert Frisk, Per Larsson, Jens Lehman, Anders Melander,
Lovisa Mickelsson och Åke Wiss

Långsiktig förmåge- utveckling inom civilt försvar

Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess

Titel	Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar
Title	Developing resilience capabilities for a comprehensive defence – the second tentative proposal for future development
Rapportnr	FOI-R--4921--SE
Månad	Januari
Utgivningsår	2020
Antal sidor	68
ISSN	1650-1942
Kund	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap(MSB)
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Ej FoT
Projektnr/Project no	E136851
Godkänd av/Approved by	Lars Høstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: 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 2019 lämnat metodstöd till arbetet med *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar (LFU)*. Denna underlagsrapport utgör en fortsättning på arbetet som FOI genomförde åt MSB under hösten 2018 och har ett tvådelat fokus. Delvis presenteras en historisk beskrivning och delvis anges en förenklad nulägesanalys avseende LFU.

Den historiska beskrivningen utgår ifrån rapporten *Civil beredskap inför framtiden – Civila försvarets perspektivstudie*, där Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) slutredovisade sin syn på motsvarigheten till LFU 1989. Resultatet utgörs av ett flertal dåtida lärdomar och utmaningar med att bedriva LFU-relaterat arbete.

Nulägesanalysen utgår ifrån genomförda intervjuer och arbetsmöten med flertalet myndigheter. Resultatet utgörs av en uppsättning nutida framgångsfaktorer samt utmaningar som är viktiga att beakta för att kunna genomföra LFU idag.

Baserat på ovanstående resultat presenteras fem övergripande slutsatser samt fem rekommendationer i underlagsrapporten. Avslutningsvis delges en uppsättning bilagor, vilka representerar pågående arbete som kan (och behöver) vidareutvecklas i det kommande framtagningsarbetet på MSB under våren 2020.

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

Summary

The Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) commissioned the Swedish Defence Research Agency (FOI) to throughout 2019 offer methodological support for developing resilience capabilities within the Swedish civil defence (LFU). This study constitutes a continuation based on work previously carried out by FOI in autumn of 2018.

The study gives a partial account of the ongoing work being carried out in the field of civil defence. The introductory chapter of the study will provide the reader with a historical perspective of the developments leading up to the 1989 publication of the study “Civil preparedness for the future/Civil beredskap inför framtiden”. The study, was carried out by the since decommissioned “Board of directors for civil preparedness” (ÖCB) and constitutes the agency’s final account of work relating to LFU. The chapter will also include a discussion as to why activities surrounding civil capability based planning seized following the publication of the aforementioned 1989 study. The following chapter is based on interviews and workshops carried out by FOI and discusses the possibilities, challenges and various success factors that needs to be taken into consideration should work pertaining to civil capability based planning resume.

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

Förord

Denna underlagsrapport utgör en fortsättning på arbetet som presenterats i den första rapporten *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. Den första underlagsrapporten levererades till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i december 2018.

Under året har benämningen på framtagningsarbetet övergått till *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar (LFU)* i syfte att betona att projektet fokuserar på framtida utveckling inom civilt försvar. Dock bör inte LFU likställas med en civil perspektivstudie, även om det finns flera likheter. Delvis beroende på att perspektivstudien inom Försvarmakten (FM) genomförs i en kontext som inte enbart berör LFU 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 LFU, 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 historiska erfarenheter från både militärt och civilt försvar avseende LFU-relaterat arbete inom totalförsvaret.

Rapporten genomsyras av följande antagande, en framtida (total)försvarsberedning skulle kunna delges 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 LFU och behovet av myndighetssamverkan tydliggörs.

Jag vill framföra ett stort tack till projektmedlemmar på FOI, FOI-medarbetare som granskat rapporten, FOI-, MSB- och FM-medarbetare som deltagit i arbetet under 2019, alla intervjurespondenter och deltagare på arbetsmöten samt uppdragsgivaren och MSB:s strategiska analysfunktion för ett gott samarbete och ett stort engagemang för det fortsatta framtagningsarbete med LFU.

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. Om inget annat, så bör rapporten kunna betraktas som en motpol mot argumentet att ”det var bättre förr”. Förvånansvärt många av dagens utmaningar för relevanta myndigheter att genomföra LFU var lika påtagliga under kalla kriget och när totalförsvaret kunde betraktas som mest ”väl inarbetat”. Därför är behovet av en förbättrad central styrning och möjlighet till ökad informationsförsörjningen inom civilt försvar två av de viktigaste framgångsfaktorerna som identifieras i denna underlagsrapport.

Robert Frisk (f.d. Erdeniz)
Projektledare, Januari 2020, Kista

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Bakgrund och frågeställning	9
1.2	Syfte, mål och styrningar	12
1.3	Arbetsätt, målgrupp och läsanvisning	14
2	Möjligheter till långsiktig förmågebedömning: Ett historiskt perspektiv	16
2.1	Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) introduceras i totalförsvaret	16
2.2	FPE, programplanering och perspektiv-planering inom civilt försvar	18
2.3	Tidigare framgångsfaktorer avseende planering inom civilt försvar	21
2.4	Ingångsvärden för framtagningsarbetet.....	24
3	Möjligheter till långsiktig förmågebedömning: Ett nutidsperspektiv	26
3.1	Utveckling av analyskriterier	26
3.2	Nulägesbild: Myndigheters möjligheter.....	33
3.3	Ingångsvärden för framtagningsarbetet.....	38
4	Slutsatser och rekommendationer	39
4.1	Slutsatser – vad utgör framgångsfaktorer?	39
4.2	Rekommendationer – vad är lämpliga åtgärder?	41
	Referenser	44

Bilaga 1: Preliminära ingångsvärden till metodramverket	46
Bilaga 2: Invärldsanalys – ett första utkast på mall	47
Bilaga 3: Framtidsanalyser – några erfarenheter	52
Bilaga 4: Teknikutveckling – några erfarenheter	55
Bilaga 5: Ekonomibedömningar – några erfarenheter	58
Bilaga 6: Förmågeanalys – ett första resonemang	60
Bilaga 7: Försvarets rationaliseringsinstitut rapport nr. 3.84 – <i>Ledning av det civila försvaret</i>	66
Bilaga 8: Regeringens proposition 1984/85:160 – del 2	67

1 Inledning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har under 2019 lämnat metodstöd till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Uppdraget innebar att fortsätta utveckla en arbetsprocess benämnd *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar* (LFU).¹

Föreliggande rapport utgör avrapportering av resultaten från 2019 års arbete. Rapporten är en arbetslägesredovisning, vilket innebär att resultaten ska betraktas som preliminära. Utvecklingsarbetet av LFU är planerat att fortsätta under 2020.

Arbetet under 2019 var en direkt fortsättning på det uppdrag som genomförts 2018, därför utgår innehållet i rapporten från tidigare dokumentation.²

1.1 Bakgrund och frågeställning

För att förstå kontexten avseende arbetet med LFU beskrivs nedan ett flertal grundläggande begrepp, vilka relaterar till innehållet av det svenska totalförsvaret.

Med *Totalförsvaret* avses all den verksamhet som ska kunna genomföras under höjd beredskap.³ Med *Civilt försvar* avses de aktiviteter som genomförs av relevanta myndigheter, varav flertalet benämns *bevakningsansvarig myndigheter*. Dessa myndigheter ansvarar för särskilda uppgifter och verksamheter under höjd beredskap, därmed behöver myndigheterna genomföra långsiktig planering för att säkerställa sin egen förmåga.⁴ Exempelvis behöver myndigheterna kunna identifiera, utbilda och öva personal för att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Det finns även ett tydligt och uttalat behov av samordning mellan myndigheterna, vilket framgår av Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2012-2025*.⁵

¹ Arbetet som genomfördes under 2018 benämndes för *Långsiktig förmågebedömning* (LFB), men har under 2019 förändrats till *Långsiktig förmågeutveckling* (LFU). Skillnaden är främst semantisk och berör inte innehåll eller tankesätt avseende det faktiska arbetet.

² Det rekommenderas att läsaren även tar del av följande underlag: Frisk, R., Mickelsson, L., Welander, F., Wiss, Å. & Östensson, M. (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. FOI-R--4646--SE samt Frisk, R. & Wiss, Å. (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie 2018*. FOI Memo 6599. Dessa rapporter och tidigare arbete utgår från innehållet i följande överenskommelser: MSB 2018-05553/FOI 2018-941 och MSB 2019-04901/FOI 2019-778. Innehållet i detta kapitel baseras delvis på tidigare rapporter.

³ Totalförsvaret beskrivs bland annat i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

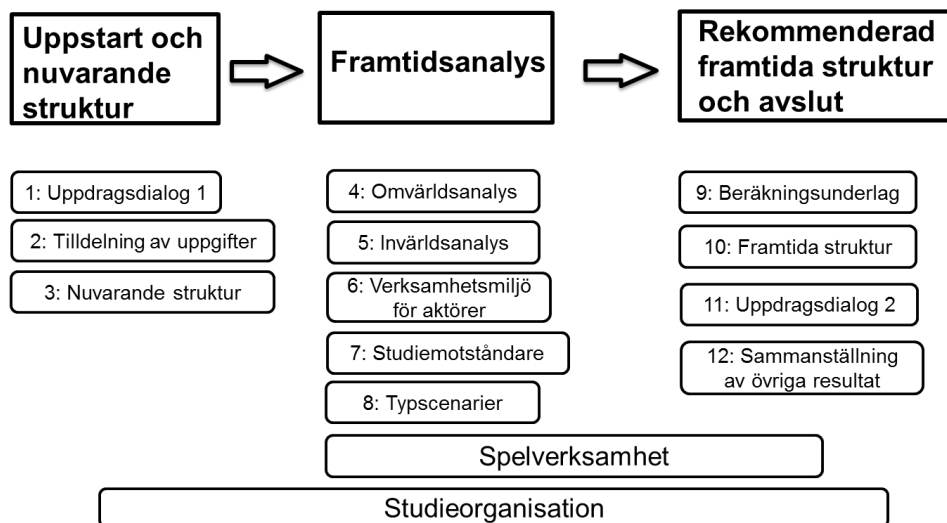
⁴ I enlighet med förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁵ Försvarsdepartementet (2017), s. 31.

Under 2018 inleddes framtagningsarbetet med ett metodramverk för LFU, vilket tog sin utgångspunkt i arbetsmötena med MSB under hösten 2018.⁶ Beskrivningen av metodramverket har utvecklats under 2019 tillsammans med MSB-medarbetare.

För närvarande består ramverket av tre faser som var och en uppdelas i totalt tolv moment, enligt figur 1 nedan. Faserna ”Uppstart och nuvarande struktur” samt ”Rekommenderad framtida struktur och avslut” innehåller moment som är typiska för projektgenomförande – hur det ser ut idag och vem som gör vad respektive hur resultatet ser ut och hur/till vem det kommuniceras. Den mellersta fasen, ”Framtidsanalys”, innehåller själva arbetet med att ta fram underlag, genomföra spel, variationer och analyser. Underlag utgörs av omvärlds- och invärldsanalys, verksamhetsmiljö för aktörer, studiemotståndare samt scenarier.

Arbetet med metodramverket, i vilken FOI deltagit aktivt under 2019, fortgår och ska i sin slutliga skepnad innehålla förslag på vilka faser och moment som ska genomföras, förklaring av de olika momentens inbördes relation, tidsåtgång, vem som gör vad samt koppling till Försvarsmaktens aktiviteter. Dokumentation av ramverket är en MSB-produkt och kommer att sammanfogas i en övergripande metodbeskrivning för genomförandet av LFU under 2020.



Figur 1: Bilden visar den nuvarande utformningen på metodramverket.

LFU ska betraktas som ett komplement till den pågående sammanhängande totalförsvarsplaneringen, dock är det två skilda verksamheter. LFU representerar ett framåtblickande arbete som syftar till att stödja och underlätta samordning av

⁶ Frisk, m.fl. (2018).

långsiktiga avvägningar och prioriteringar avseende förmågor, såväl inom som mellan civilt och militärt försvar. Tanken är att med hjälp av LFU kunna identifiera förmågebehov bortom två försvarspolitiska inriktningsbeslut (mer än 10 år).

LFU är i nuläget tänkt att bedrivas som framåtblickande studier inom civilt försvar. Detta anses viktigt för att kunna: minimera risken för oförutsedda händelser (övertäckningar); 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 LFU kunna stödja och förbättra den sammanhängande totalförsvarsplaneringen inom civilt försvar, och vice versa.⁷

Sammanfattningsvis, fokus för metodstödet (projektgruppen) från FOI har hur under 2019 varit tvådelat. Dels framtagning av ett metodramverk (figur 1) för att kunna genomföra LFU, dels att genomföra en preliminär analys av möjligheterna för relevanta myndigheter att genomföra och aktivt delta i LFU. Dessa två inriktningar utgör två olika arbetsuppgifter, se vidare avsnitt 1.2 – inriktningar. Baserat på arbetet under 2019, och tidigare, belyser rapporten följande huvudfråga:

Vilka möjligheter har relevanta myndigheter att genomföra LFU idag, givet innehållet i det tilltänkta metodramverket?

Huvudfrågan besvaras delvis med hjälp av innehållet i bilagorna men besvaras främst baserat på att analysera och diskutera följande två delfrågor:

Vad utgör framgångsfaktorer för fortsatt utvecklingen av LFU?

Givet uppsättningen framgångsfaktorer, vad utgör lämpliga åtgärder för en framtida implementering av LFU?

Delfråga ett besvaras utifrån två olika perspektiv: delvis via en historisk återblick och delvis av en översiktlig nulägesbild avseende möjligheterna hos några relevanta myndigheter att idag genomföra och aktivt delta i LFU. Delfråga två besvaras genom ett flertal rekommendationer kopplade till de identifierade slutsatserna. Rekommendationerna utgörs av de mest prioriterade framgångsfaktorerna.

⁷ För vidare diskussioner avseende nyttan och användbarheten av framtidsanalyser, se exempelvis Gasinska & Eriksson (2018), MSB (2012) och Lundqvist (2010).

1.2 Syfte, mål och styrningar

Denna arbetslägesredovisning analyserar, diskuterar och problematiserar möjliga framgångsfaktorer avseende utveckling och framtida implementering av LFU i syfte att lämna rekommendationer till MSB. Målet är att avrapportera resultatet från de sju arbetsuppgifter som FOI:s metodstöd löst under 2019 samt att lämna preliminära slutsatser och rekommendationer från dessa, vilka kan ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete 2020.

Med metodstöd avses deltagande och stöd till MSB:s interna framtagningsarbete samt att stödja MSB med mindre och specifikt avgränsade arbetsuppgifter inom utvecklingsarbete med LFU, exempelvis som att planera och genomföra arbetsmöten. Metodstödet utgör även en gränsyta mot FOI:s övriga kunskapsbas samt delvis som ett stöd för att förstå och interagera med Försvarsmaktens arbete med den pågående Perspektivstudien samt Förstudie Totalförsvaret.

Metodstödet utgår från tre typer av styrningar: inriktningar, avgränsningar och antaganden. MSB har angett inriktningarna i form av de sju arbetsuppgifterna 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 insamling av empiri samt att minska risken för missförstånd kring metodstödet omfattning och slutresultat.

Inriktningar

Följande inriktningar utgör en uppsättning arbetsuppgifter som beskriver det metodstöd som FOI genomfört för att stödja MSB:s framtagningsarbete med LFU:

1. Vidareutveckling och dokumentation av den föreslagna arbetsprocessen för LFU samt de momentbeskrivningar som kan tänkas ingå. Denna dokumentation betraktas som ett framtagningsarbete av ett metodramverk.
2. Analys av tidigare historiskt planeringsarbete inom civilt försvar, vilket kan kopplas till den nutida utvecklingen av LFU.
3. En analys av några bevakningsansvariga (centrala) myndigheters möjligheter att använda befintligt material och interna arbetsprocesser för att bidra till genomförandet av föreslagna LFU.
4. Vidareutveckling av det moment som benämns invärldsanalys i metodramverket för LFU.
5. En analys av olika typer av metodologiska utmaningar som kan uppkomma vid genomförandet av LFU och användningen av metodramverket.
6. En första övergripande beskrivning av viktiga principiella frågor för att kunna genomföra kostnadsberäkningar.
7. En preliminär utgångspunkt för en diskussion avseende kostnaden för att genomföra LFU i enlighet med innehållet i metodramverket.

Avgränsningar

Fokus för metodstödet har varit att utveckla och diskutera metodfrågor. Inga praktiska resultat avseende LFU eller ett resultat som skulle kunna ingå i en framtida militär eller civil perspektivstudie levereras. I arbetet med metodramverket för LFU beskrivs termen ”långsiktig” som en tidshorisont bortom 10 år (minst två försvarsriktningsbeslut).

I framtagningsarbetet av metodramverket har inga beslut fattats avseende vem som specifikt ska genomföra vilken aktivitet, utan enbart vad som skulle kunna genomföras inom ramen för LFU.

Myndighetsrepresentanter som deltagit på arbetsmöten samt intervjuer har utsetts av myndigheterna själva och på uppmaning av MSB.

Antaganden

Ett antagande inom framtagningsarbetet är att MSB i framtiden ska kunna leverera skriftliga underlag som möjliggör för regeringen att ta ställning till, och kunna fatta beslut om, en långsiktig inriktning och utformning av förmågor inom civilt försvar. Exempelvis genom att MSB lämnar underlag till en (total)försvarsberedning avseende framtida behov av förmågeutveckling inom civilt försvar.

Ytterligare ett antagande inom framtagningsarbetet med metodramverket är att MSB ansvarar och genomför den övergripande ledningen av arbetet. LFU gäller för alla delar av det civila försvaret, vilket dock kräver att andra berörda aktörer aktivt deltar i arbetet, såsom myndigheter, näringsliv och frivillig organisationer.

1.3 Arbetssätt, målgrupp och läsanvisning

De slutsatser och rekommendationer som lämnas i denna underlagsrapport baseras på genomförda litteraturstudier, fyra intervjuer och två arbetsmöten. Nedan presenteras en beskrivning och reflektion kring arbetssättet samt de metodval som ligger till grund för innehållet i rapporten, slutligen ges 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 LFU.

De intervjuer som genomförts syftar till att exemplifiera hur olika bevakningsansvariga myndigheter arbetar med frågor som berör LFU. Intervjuerna har genomförts i oktober och november 2019 och används för att övergripande beskriva de nuvarande möjligheterna att kunna delta i LFU, enligt innehållet i metodramverket. Rapporten eftersträvar inte att återge en helhetsbild eller att värdera myndigheternas arbete, då det faller utanför rapportens styrningar, mål och syfte.⁸ Resultatet av intervjuerna presenteras i kapitel 3.

Två arbetsmöten genomfördes under hösten 2019 med sammanlagt ett tiotal olika myndigheter. Syftet var att analysera och diskutera såväl utmaningar samt framgångsfaktorer för att genomföra LFU. Både intervjuerna och arbetsmöten syftade till att ge en övergripande, inte officiell, hållning till möjligheterna att genomföra LFU. Därför redovisas svaren från intervjurespondenterna och resultaten från arbetsmöten enbart anonymt. Den uppenbara problematiken är följande. Specifika intervjurespondenter och mötesdeltagare kan inte antas belysa allt gällande funktionalitet eller uppenbara utmaningar för att kunna delta i framtida LFU bland alla enskilda myndigheter.⁹

Att använda arbetsmöten är ofta kostnadseffektivt eftersom det är möjligt att samla in mycket underlag på kort tid samt att ta del av individuella erfarenheter. Dock påverkar deltagarnas förförståelse och kunskap om ämnet som diskuteras resultatet. För att kunna analysera, diskutera och problematisera möjligheterna att genomföra LFU behövs en grundläggande förståelse för metodramverket.

För att hantera delar av bristerna utnyttjades en del av tiden på de två arbetsmötena till att förklara framtagningsarbetet med LFU och innehållet i det nuvarande metodramverket. Inför arbetsmötena skickades förberedelsematerial till deltagarna. Syftet var att effektivisera genomförandet av arbetsmötena samt möjliggöra för deltagarna att förbereda sig och läsa in sig på information avseende ämnesområdet.

⁸ Intervjuerna har baserats på en kvalitativ ansats och med öppna frågor.

⁹ Mer information om genomförandet och resultatet av dessa arbetsmöten presenteras i kapitel 3.

Sammantaget har arbetssättet för att samla in empiri till metodstudien inneburit både för- och nackdelar men utifrån tidsperspektivet för att genomföra metodstödet överväger fördelarna. Dock finns en medvetenhet om att urvalet av litteratur, representanter att intervjua samt sammansättningen av deltagarna på arbetsmötena har varit direkt avgörande för den empiri som underlagsrapporten 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, pågående arbete inom civilt försvar samt utveckling av militära planerings- och metodramverk.

Målgrupp och läsanvisning

Resultatet i denna arbetslägesredovisning riktar sig i första hand internt till MSB och i andra hand till andra centrala myndigheter och berörda aktörer som kommer att beröras av framtida LFU-arbete samt även relevanta delar inom Försvarsmakten.¹⁰ Därför är det viktigt att betona att underlagsrapporten redovisar ett arbetsläge för en pågående utvecklingsprocess.

Efter kapitel 1 presenteras två perspektiv avseende LFU inom civilt försvar. I kapitel 2 ges ett historiskt perspektiv medan kapitel 3 presenterar ett nutidsperspektiv. Kapitel 4 avslutar rapporten med slutsatser och rekommendationer.

Stora delar av bilagornas innehåll kan komma att förändras vid arbetet under 2020. Bilagorna ska betraktas som en kortfattad avrapportering av fem arbetsuppgifter som FOI:s metodstöd genomfört under 2019. Arbetsuppgifterna avrapporteras i följande bilagor: preliminära ingångsvärden för arbetet med metodramverket (Bilaga 1); metodstöd för vidareutveckling av momentet som benämns Invärldsanalys (Bilaga 2); metodstöd för att belysa olika metodologiska utmaningar som kan uppstå vid genomförandet LFU (Bilaga 3, 4 och 6); metodstöd för att belysa olika perspektiv avseende ekonomiberäkningar och möjliga kostnader förknippade med att genomföra LFU; (bilaga 5) samt två bilagor (bilaga 7 och 8) som återger text med relevans för den historiska återblicken i kapitel 2. Innehållet i bilagorna 2-6 kommer att vidareutvecklas i samråd med MSB vid fortsatt arbete under 2020.

¹⁰ I första hand riktar sig rapporten till personal som arbetar inom MSB på enheten Strategisk Analys (SA) och i andra hand till övrig personal på Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar (KC). Gällande FM så kan innehållet i rapporten vara av intresse för LEDS/INRI/Långsiktig Utvärdering och Analys (LUA) samt LEDS/TF.

2 Möjligheter till långsiktig förmågebedömning: Ett historiskt perspektiv

Kapitlet belyser hur systematisk planering för *Långsiktig förmågeutveckling* (LFU) historiskt växte fram under kalla kriget avseende totalförsvaret och civilt försvar. Den historiska återblicken identifierar och diskuterar en uppsättning framgångsfaktorer, vilka är viktiga att beakta vid fortsatt utvecklingen av LFU.

2.1 Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) introduceras i totalförsvaret

Det mer systematiska arbetet med planering för LFU kan sägas ta sin början på 1960-talet.¹¹ Då konstaterades i olika försvarsledningsutredningar att det saknades samordning kring mål och strategisk inriktning i Försvarmaktens (Krigsmakten) fredstida verksamhet. Dessa brister sträckte sig även upp på högsta nivå inom Regeringskansliet. Därtill kom att många andra centrala myndigheter brast i sin implementering av totalförvarsbeslutet. År 1970 beslutade statsmakterna därför att ett nytt planerings- och budgeteringssystem skulle införas i Försvarmakten. Systemet kom att benämnas *Försvarets planerings- och ekonomisystem* (FPE). FPE kom att börja tillämpas i Försvarmakten från och med 1972. FPE byggde på programbudgeteringens idéer som hade sina rötter i den amerikanska bilindustrins lednings- och ekonomisystem, för att därefter anammas av USA:s försvarsmakt. Genom införandet av FPE i det militära försvaret var tanken att försvarsplaneringen mer skulle utformas så att dess utveckling successivt inriktades mot de långsiktiga målen och uppgifterna.

Grunden för FPE, som både inbegrep en ledningsfilosofi och administrativa hjälpmedel, var målstyrning genom uppdrag. Målstyrningen var tänkt att skapa förutsättningar för decentralisering. Genom decentralisering skulle anställda på alla nivåer inom Försvarmakten ges möjlighet att ta del i planering och uppföljning av hur de gemensamma arbetsuppgifterna skulle lösas. Varje nivå för sig skulle ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift. FPE:s huvudkomponenter var följande:

¹¹ Detta delkapitel baseras på följande källor: SOU (1968:1). Ekonomisystem för försvaret. Betänkande avgivet av 1964 års försvarskostnadsutredning; SOU (1969:25). Planering och programbudgetering inom försvaret. Betänkande avgivet av försvarsdepartementets Programbudgetgrupp; Nordbeck, Gunnar (1975). FPE – Ett redovisningssystem för centralbyråkrater eller ett ledningssystem för effektivare försvar? I Kungliga örlogsmanna-sällskapet, tidskrift I Sjöväsendet, nr. 3 1975. s. 105-115; Intervju (2019-10-10) med Jan Lundberg, tidigare ÖCB-medarbetare och nuvarande MSB-medarbetare med erfarenhet av perspektivstudiearbetet inom civilt försvar.

1. Miljöstudier m.m.
2. *Perspektivplanering*
3. Programplanering
4. Systemplanering
5. Programbudgetering
6. Redovisning och efterkalkyl

Genom *miljöstudier* (vilket idag benämns som omvärldsanalyser) skulle den internationella utvecklingen bedömas och underlag ges för utformningen av säkerhetspolitiken. Miljöstudierna skulle också ge så kallat miljöunderlag för perspektivplaneringen, huvudsakligen i form av angreppsfall. Som underlag för planeringen skulle det också studeras hur det svenska samhällets utveckling kunde påverka det militära försvarets framtida utformning. *Perspektivplaneringen* hade flera syften. Dels skulle alternativa mål för det militära försvarets utveckling anges, dels skulle en översiktlig beskrivning ges av de vägar längs vilka målen kunde nås. Planeringen utfördes i två faser som i huvudsak motsvarade dessa syften. Genom perspektivplaneringen skulle statsmakterna och planerande myndigheter få en uppfattning om dels vilka försvarsstrukturer som under olika ekonomiska och andra förhållanden kunde bli aktuella i framtiden, dels hur alternativa handlingsvägar inverkar på möjligheterna att förverkliga de olika strukturerna. Perspektivplaneringen skulle vidare ge underlag för inriktningen av forsknings- och utvecklingsarbetet samt kartlägga de tidpunkter då viktiga beslut bör fattas.

Programplaneringen skulle leda fram till ett bestämt handlingsprogram för de närmaste fem åren. Programplaneringen skulle klargöra hur tillgängliga resurser borde fördelas på olika angelägna ändamål. Härvid sågs avvägningen mellan funktioner betydelsefull. Men minst lika viktig sågs den tidsmässiga avvägningen, det vill säga om resurserna skulle satsas på åtgärder som gav, eller vidmakthöll, effekt i närtid eller om man i stället skulle satsa på sådan verksamhet, till exempel materielanskaffning, som gav effekt först efter flera år eller om man skulle se ännu längre fram och satsa på forskning rörande vapen etc., som låg långt fram i tiden.

Som underlag för beslut rörande särskilt resurskrävande vapensystem och objekt, till exempel ett flygplanssystem av typ Viggen, skulle mer detaljerade *systemplaner* utformas. En systemplan sågs som en koppling mellan perspektiv- och programplanerna. Perspektivplanen angav i stora drag de vägar längs vilka de framtida alternativen kunde förverkligas. Systemplanen skulle belysa den närmare innebörden i dessa handlingsvägar och på så sätt ge ett mer detaljerat underlag för ställningstaganden. Genom *programbudgeten* skulle verksamheten under programplaneperioden regleras. Ändamålet med *redovisningen och efterkalkylerna* var att mäta och värdera resultaten av den aktuella verksamheten inom Försvarsmakten.

2.2 FPE, programplanering och perspektivplanering inom civilt försvar

Mot slutet av 1970-talet introducerades konceptet med programplaner även inom civilt försvar.¹² Först skedde det hos den då rådande Civilförsvarsstyrelsen (1944 - 1986) och strax därefter hos dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) (1962-1986). Det skedde mot bakgrund av Försvarets rationaliseringsinstituts rapport nr. 3.84 *Ledning av det civila försvaret* (se bilaga 7) och regeringens proposition 1984/85:160 (se bilaga 8).

Dessa båda myndigheter lades ner 1986 och övergick i Överstyrelsen för Civilberedskap (ÖCB), som övertog arbetet med programplaner för civilt försvar. Fram till 1987 års försvarsbeslut genomfördes programplaneringen inom civilt försvar med särskilt anvisade ramar för särskilda förmågefunktioner utan en särskild samordning av dessa. Separata programplaner med dessa ramar som grund upprättades exempelvis för civilförsvar, förmågefunktioner inom det ekonomiska försvaret, hälso- och sjukvård samt telekommunikationer.

Genom tillkomsten av ÖCB, och ett system med särskilda funktioner och funktionsansvariga myndigheter, samt genom 1987 års försvarsbeslut infördes ett nytt planeringssystem med en mer sammanhållen planering för civilt försvar. ÖCB fick ett samlat ansvar för att leda och samordna beredskapsförberedelserna inom civilt försvar. I femåriga programplaner, som uppdaterades årligen, skulle ÖCB i samråd med funktionsansvariga myndigheter lämna förslag till hur den ekonomiska planeringsramen för utgifter utöver statsbudgeten skulle fördelas på olika funktioner och på investeringar, driftkostnader och förvaltningskostnader för vissa myndigheter. ÖCB fick också utifrån FPE-konceptet i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter utarbeta *perspektivstudier* som underlag för riksdagen och regeringens försvarsbeslut. I ÖCB:s förordning med instruktioner (1988:1122) hette det också:

1 b § Överstyrelsen för civil beredskap skall också för det civila försvaret:

1. till regeringen enligt särskilt beslut redovisa en samlad studie över utvecklingen på längre sikt,
2. till regeringen enligt särskilt beslut ge in ett gemensamt planeringsunderlag,
3. göra avvägningar mellan funktioner eller verksamhetsområden i samband med underlagsarbetet,

¹² Om inte särskilt anges så baseras detta delkapitel på följande källor: intervju (2019-10-10) med Jan Lundberg, tidigare ÖCB-medarbetare med erfarenhet av perspektivstudiearbetet inom civilt försvar; ÖCB (1989). *Civil beredskap inför framtiden: civila försvarets perspektivstudie*; ÖCB (1993). *Programplan för det civila försvaret 1993/94-1997/98*; ÖCB (1997). *Civil beredskap 1997*.

4. yttra sig över de statliga myndigheternas budgetunderlag i den del de berör totalförsvaret, [...].¹³

Arbetet med en första, och som det skulle visa sig enda, civil perspektivstudie påbörjades i början av 1988. Perspektivstudien syftade till att ta fram underlag för riksdag och regering, så att de kunde ta ställning till det civila försvarets långsiktiga inriktning och utformning. Perspektivstudien skulle ha en tidshorisont på ca 10 år och ställde stora krav på överblick och nytänkande. Perspektivstudien skulle vara ifrågasättande samt leda till förslag om avvägningar, prioriteringar och omprövningar i stort, såväl principiellt som på olika ekonomiska nivåer. Det var viktigt att perspektivstudien kunde leverera underlag för inriktning av de femåriga programplanerna, studieverksamhet samt forskning och utveckling inom det civila försvaret (se bilaga 8 för regeringens åsikter härvid).¹⁴

Förhållandet mellan programplanerna och perspektivstudierna var tänkt att vara att den förra skulle vara planeringens ”statiska” del (beslutade genomförandeplaner) och den senare dess ”dynamiska” del (möjliga utvecklingsvägar). Detta enligt den tidigare ÖCB-medarbetaren, och nuvarande MSB-medarbetaren, Jan Lundberg som jobbade med perspektivstudien. Den första perspektivstudien gav underlag inför försvarsbeslutet 1992. I perspektivstudiens slutrapport heter det att arbetstiden varit knapp och att det därför blivit nödvändigt att koncentrera arbetet till vissa områden och att behandla andra mindre ingående.¹⁵

Regeringen gav i mitten av februari 1988 anvisningar till ÖCB för genomförande av inledande perspektivstudier. En rapport om dessa inledande studier inlämnades till regeringen i december 1988 (”decemberrapporten”). För de fortsatta perspektivstudierna lämnade regeringen nya anvisningar i mars 1989 med anvisningar om att dessa skulle slutrapporteras i slutet av september 1989. Regeringens anvisningar innebar i stort att ÖCB i samverkan med berörda *funktionsansvariga myndigheter* skulle redovisa handlingsvägar, alternativ, för det civila försvaret på två olika ekonomiska ambitionsnivåer.¹⁶

I samband med ÖCB:s tillkomst hade också ledningssystemet inom det civila försvaret reformerats vilket bland annat innebar att verksamheten delades upp i ca 20-talet sektorsvisa så kallade funktioner (till exempel arbetskraft och transporter), samt vissa fristående beredskapsmyndigheter. De olika funktionerna företrädades av särskilt utpekade funktionsansvariga myndigheter (till exempel Socialstyrelsen). I fred hade dessa myndigheter ett uttalat ansvar för att planera och budgetera beredskapsförberedelserna inom funktionen och samordna utbildnings- och övnings-

¹³ Förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap. Notera att den aktuella paragrafens första punkt fanns i förordningen fram till ÖCB lades ner 2001/2002.

¹⁴ ÖCB (1989), ss. 6-7.

¹⁵ ÖCB (1989), s. 7.

¹⁶ ÖCB (1989), s. 7.

verksamheten inom denna. De funktionsansvariga myndigheterna skulle också redovisa beredskapsläget till regeringen samt delta i det civila försvarets programplanering och perspektivstudier.¹⁷

ÖCB och de funktionsansvariga myndigheterna skulle ta fram två alternativ. Det ena utgick från en anvisad ekonomisk ram avseende rådande nivån på 1,8 miljarder kr/år. Det andra alternativet utgick från en annan ekonomisk nivå (inte angiven i perspektivstudiens öppna version). Därutöver skulle enligt anvisningar de ekonomiska konsekvenserna av framtida verksamhet utanför den anvisade ramen bedömas översiktligt. I sina anvisningar pekade regeringen också ut ett antal särskilda studieuppgifter (oklart vilka) som skulle genomföras inom ramen för perspektivstudien. Efter *anmodan* från ÖCB lämnade de funktionsansvariga myndigheterna in underlag avseende åtgärder och kostnader på tre olika ekonomiska nivåer (till exempel Lantmäteriet: Översiktlig perspektivstudie för funktionen Landskaps- och fastighetsinformation, 1989-06-20).¹⁸ De särskilda studieuppgifterna behandlades i elva olika studiegrupper av representanter från de funktionsansvariga myndigheterna och ÖCB.¹⁹ Underlaget sammanställdes och presenterades 1989 av ÖCB i perspektivstudien *Civil beredskap inför framtiden: civila försvarets perspektivstudie*.

Hur perspektivstudien resultat närmare togs om hand och dess värde i den försvarspolitiska beslutsprocessen är oklart. Inga direkta hänvisningar till perspektivstudien ges i de propositioner som föregick 1992 och 1996 års försvarsbeslut.²⁰ Perspektivstudien blev emellertid en engångsföreteelse. Orsaken härvid har inte kunna fastställas. I den så kallade LEMO-utredning från 1993 anges att en särskild uppgift för ÖCB skulle/borde vara att inrikta och sammanfatta perspektivstudier. Uppgiften kvarstod också i ÖCB:s förordning med instruktioner fram till myndighetens nedläggning 2001.²¹ Men det faktum att kalla kriget upphörde i början av 1990-talet och att totalförsvarets verksamhet därmed började fasas ut, är givetvis den primära orsaken till att perspektivstudier för civilt försvar blev inaktuellt.²² Även

¹⁷ ÖCB (1997). *Civil beredskap 1997*, s. 46. Uppgifterna rörande de funktionsansvariga myndigheternas uppgifter är hämtade från en skrift som gäller förhållanden i det civila försvaret 1997 då inga perspektivstudier längre gjordes. Enligt detta underlag hade de funktionsansvariga myndigheterna endast ansvar att delta i programplaneringen. Inget om perspektivstudier nämns. Men rimligen borde de funktionsansvariga myndigheterna 1988/1989 inte bara haft skyldighet att delta i programplaneringen utan även perspektivstudierna eftersom dessa var sammanlänkade. Instruktionerna från 1980-talet för de nu aktuella ("sektors") myndigheterna inom de av statsmakterna sju prioriterade områdena för totalförsvaret har studerats i sammanhanget. Inga instruktioner nämner något om ett särskilt ansvar för programplaner eller perspektivstudier.

¹⁸ ÖCB (1989), s. 7.

¹⁹ ÖCB (1989), s. 7.

²⁰ Proposition 1991/92: 102 respektive 1995/96:12 och 1996/97:4.

²¹ SOU (1993:95). Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO), s. 34, 81.

²² Försvarsmaktens verksamhet ominriktades från invasionsförsvar till ett insatsförsvar på den internationella arenan vid denna tidpunkt och det civila försvaret förlorade därmed sin betydelse. Fokus kom istället att ligga på framtida kriser och internationella humanitära insatser.

organisatoriska spänningar mellan ÖCB och Statens räddningsverk (SRV), vilka båda i olika utsträckning hade ansvar för inriktning och samordning av det civila försvaret, kan möjligen ha bidragit till att försvåra arbetet med perspektivstudier under 1990-talet. Detta illustreras till exempel med att SRV vägrade att lämna samråd på ÖCB:s programplan för det civila försvaret 1993/94 – 1997/98:

Samråd på programplanen har lämnats av de funktionsansvariga myndigheterna utom statens räddningsverk. Mot bakgrund av försvarsbeslutet räknar räddningsverket med högre planeringsram än den som föreslås av ÖCB. Räddningsverket kan, med hänsyn till konsekvenserna för beredskapsläget, inte acceptera ÖCB:s förslag till ramfördelning och ser sig därför hindrade att lämna begärt samråd.²³

2.3 Tidigare framgångsfaktorer avseende planering inom civilt försvar

Detta avsnitt belyser och diskuterar en uppsättning identifierade aspekter, vilka kan betraktas som möjliga framgångsfaktorer för att bedriva LFU. Först diskuteras hur centralfigurer kan påverka möjligheten att genomföra planering inom civilt försvar. Därefter ges en beskrivning av vikten av att tänka långsiktigt vid genomförande av samhällsplanering samt en mycket kortfattad beskrivning av vikten av samverkan med andra aktörer för att bedriva LFU. Slutligen diskuteras innehållet i 1988 års försvarskommitté och dess betänkande från 1989.

En centralfigur för införandet av FPE och perspektivstudier i totalförsvaret - Gunnar Nordbeck

Enligt Jan Lundberg kan införandet av FPE och perspektivstudiekonceptet inte förstås utan att beakta Gunnar Nordbecks roll i sammanhanget.²⁴ Nordbeck var i grunden yrkesofficer innan han mot slutet av 1960-talet kom till Försvarsdepartementet där han tjänstgjorde fram till 1979. Vid departementet var han bland annat chef för Planerings- och budgetsekreteriatet och för Samordningsavdelningen. Mellan åren 1976 och 1979 var han statssekreterare vid Försvarsdepartementet.

Efter karriären på Försvarsdepartementet blev han generaldirektör för Överstyrelsen för ekonomiskt försvar 1979–1986 för att därefter bli generaldirektör för ÖCB 1986–1991. Jan Lundberg beskriver Gunnar Nordbeck som en exceptionellt dynamisk och kraftfull ledarskapspersonlighet med ett omfattande kontaktnät i statsförvaltningen och inom politiken. Nordbeck var en stark förespråkare av FPE (inklusive perspektivstudier) och var drivande för dess implementering inom totalförsvaret, enligt

²³ ÖCB (1993). Programplan för det civila försvaret 1993/94-1997/98, s. 7.

²⁴ Intervju (2019-10-10) med Jan Lundberg, tidigare ÖCB-medarbetare med erfarenhet av perspektivstudiearbetet inom civilt försvar; Wikipedia (2019-10-16) *Gunnar Nordbeck* (https://sv.wikipedia.org/wiki/Gunnar_Nordbeck).

Lundberg. Hans avgång från generaldirektörsposten vid ÖCB kan därför möjligen ha bidragit till att perspektivstudiearbetet avstannade inom civilt försvar. Denna studie kan dock inte styrka att så är fallet.

Jan Lundberg betonar att om perspektivstudier på nytt ska kunna slå rot och härvid bli framgångsrika inom ett nytt civilt försvar så är det viktigt att den högsta ledningen inom MSB och andra berörda myndigheter anammar och känner engagemang kring långsiktig omvärldsanalys och planering.

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (BIS) en del av den långsiktiga beredskapsplaneringen inom civilt försvar

En viktig del för att förstå den långsiktiga beredskapsplaneringen och förmågeuppbyggnaden inom civilt försvar under kalla kriget, utöver programplaner och perspektivstudier, var, enligt Jan Lundberg, det så kallade *BIS-konceptet*.²⁵ BIS stod för *beredskapshänsyn i samhällsplaneringen*. En särskild framtida BIS-strategi beskrivs också i perspektivstudien från 1989. BIS gick i korthet ut på att klarlägga hur beredskapshänsyn aktualiserade i samhällsutvecklingen och att göra olika offentliga och privata aktörer medvetna om deras möjligheter att vara med och ta beredskapshänsyn i sin verksamhet.

Grundtanken med BIS var att synpunkter på skydd och robusthet i kris- och krigsmiljö skulle komma in tidigt i samhällets planerings- och utvecklingsprocesser, till exempel vid dragning av stora vägar eller placering och utformning av el- och telestationer. BIS omfattade i stort sett hela ÖCB:s ansvarsområde och de långsiktiga utvecklingsperspektiven för civilt försvar drogs också upp inom BIS-verksamheten.

Noteras ska att i dag ska alla statliga myndigheter, som lyder under *förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap*, enligt 4 § beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Det innebär i både det korta och det långa perspektivet i myndighetens verksamhet. När det gäller kommuner och landsting förslår den nyligen presenterade utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)* att det i kommunallagen eller *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* införs en generell regel som ålägger nämnda aktörer att beakta totalförsvarets krav i all verksamhet. Med andra ord både i den kortsiktiga och i den långsiktiga planeringen.

²⁵ Detta delkapitel baseras på följande källor: ÖCB (1989). *Civil beredskap inför framtiden: civila försvarets perspektivstudie*, s.32-33; Broberg Wulff Maria, Wulff Petter, Ödlund Ann (1999). *Beredskaps- sårbarhets- och säkerhetshänsyn i planärenden*. FOA-R--97-00616-240.

Utbyte med svenska och utländska forsknings- och framtidsstudieinstitut

Enligt Jan Lundberg var ÖCB:s omfattande kontakt och utbyte med olika forsknings- och framtidsforskningsinstitut (till exempel FOA, Ingenjörsvetenskapsakademien och utländska institut) centralt för dess förmåga att kunna bedriva, inrikta och samordna det civila försvarets långsiktiga omvärldsanalys och beredskapsplanering.²⁶

1988 års försvarskommitté och dess betänkande från 1989

Samma år som den enda perspektivplanen för civil beredskap under kalla kriget presenterades lade 1988 års försvarskommitté (det vill säga motsvarigheten till dagen försvarsberedningar) fram sin rapport *Arméns utveckling och försvarets planeringssystem* (SOU 1989:46). I rapporten diskuterar försvarskommittén även den långsiktiga planeringen inom den civila delen av totalförsvaret. Det är därför intressant i sammanhanget att uppmärksamma den då rådande försvarspolitiska synen på långsiktig försvarsplanering inom civilt försvar.²⁷

I rapporten konstaterar kommittén att när det gäller tidsperspektiv i försvarsplaneringen så är behovet av långsiktighet mycket skiftande för olika typer av beredskapsåtgärder. När det gäller lagring, ansåg kommittén, torde det i allmänhet vara möjligt att ganska snabbt anpassa och omstrukturera lagren med hänsyn till förändringar i behovsbild, teknisk utveckling med mera, även om större långsiktighet också kan behövas till exempel för att anskaffa anläggningar för lagring, framhåller kommittén. När det gäller stöd till inhemsk produktion krävs, enligt kommittén, en förmåga att i tid uppmärksamma utvecklingstendenser och ge långsiktiga förutsättningar för att vidmakthålla inhemsk produktion inom försörjningsviktiga områden. Behovet av långsiktighet inom civil beredskap handlar, enligt kommittén, inte minst om påverkan på utveckling och framväxt av system i samhället där beredskapshänsyn också bör tas (till exempel tele- och sjukvårdssystemen). Det gäller vidare även utveckling och anskaffning av system speciellt för kris- eller krigsförhållanden (till exempel skyddsrum).

I sin rapport framhåller försvarskommittén vidare, att med hänsyn till det mycket varierande behovet av långsiktighet inom olika delar av civil beredskap och de stora svårigheterna med styrning, är en ökad satsning på uppföljning och kontroll från statsmakternas sida mycket angelägen. När riksdagens beslut, som i fallet med sjukvården i krig, inte föranleder några åtgärder, måste en omprövning av styrformerna göras. En auktoritativ politisk granskning av beredskapen skulle också öka

²⁶ Intervju (2019-10-10) med Jan Lundberg, tidigare ÖCB-medarbetare med erfarenhet av perspektivstudiearbetet inom civilt försvar.

²⁷ Detta delkapitel baseras på följande källa: SOU (1989:46). *Arméns utveckling och försvarets planeringssystem*. Delbetänkande av 1988 års försvarskommitté, s. 106-111.

intresset för beredskapsfrågorna inom olika delar av samhället. För att få en större förankring av beredskapsåtgärderna är det, lämpligt att sådana som avser en viss sektor i samhället behandlas också i anslutning till viktigare sektorsvisa beslut. Livsmedelsberedskap bör till exempel diskuteras i anslutning till jordbrukspolitiska beslut, beredskapshänsyn i energiförsörjningen i anslutning till energipolitiska beslut och så vidare, menar kommittén.

När det gäller kopplingen mellan långsiktig planering för civilt försvar och samhällsutvecklingen framhåller kommittén att eftersom den faktiska förmågan att klara olika beredskapsmål i stor utsträckning bestäms snarare av den allmänna samhällsutvecklingen än av beredskapsfrämjande åtgärder, är det angeläget att i planeringsarbetet utvärdera hur fredssamhällets stryktålighet och anpassningsförmåga faktiskt har utvecklats. Det faktiska läget i dessa avseenden måste, enligt kommittén, vara utgångspunkten för specifikt planerade beredskapsåtgärder. Uppföljningen inom civil beredskap måste alltså, menar kommittén, avse såväl hur planerade beredskapsåtgärder genomförts som hur samhället utvecklats i olika för beredskapen viktiga hänseenden.

Sammanfattningsvis, Försvarskommitténs redovisade tankegångar antyder att det även i slutskedet av kalla kriget fanns påtagliga problem och utmaningar med att långsiktigt planera förmågeutveckling inom civilt försvar. Därmed kan frågor som rör förståelsen för att arbete långsiktigt, möjligheten till styrning och uppföljning samt behovet av att ta hänsyn till frågor som rör civilt försvar inom samhällsplaneringen anses utgöra relevanta framgångsfaktorer.

2.4 Ingångsvärden för framtagningsarbetet

Den historiska återblicken ger vid handen ett flertal faktorer som bör beaktas inom det fortsatta framtagningsarbetet av LFU.

För det första, både det dåtida och nutida svenska synsättet på nationell planering är en kopia av amerikansk planeringsmetodik. Detta innebär att olika typer av planeringsprodukter bör användas med försiktighet om inte alla aktörer är medvetna om dess innebörd, exempelvis är det inte självklart att miljöstudier idag uppfattas som en omvärldsanalys. Dåtidens programplaner syftade till att tydliggöra viktiga avvägningar och en utgångspunkt för materielanskaffning. Det kan därför vara olyckligt att använda tidigare begrepp om innebörden inte är densamma. Om begrepp och synsätt från kalla kriget ska användas, så är det viktigt att förstå i vilken kontext dessa användes och inte bara använda programplaner utan att förstå att dessa enbart utgjorde ett av sex delsteg i en planeringsprocess. En framgångsfaktor är därmed att inte använda enskilda bitar av arvet från totalförsvaret under kalla kriget, utan att förstå helhetsbilden.

För det andra, vikten av personberoende kompetens och inflytandet från enskilda individer för utvecklingen av dåtidens totalförsvaret bör inte underskattas. Den

historiska återblicken antyder att det, precis som idag, saknades tydliga instruktioner, uppdrag eller andra formella styrningar till myndigheterna. Dock var det betydligt fler som arbetade inom det civila försvaret som hade en förståelse för innebörden av, och verksamheten inom, det militära försvaret, vilket underlättade samverkan och samarbete. En framgångsfaktor utgörs därmed av förståelsen för den kompetens- och kunskapslucka som finns inom civilt försvar idag, avseende militär verksamhet, och därmed säkerligen vice versa.

För det tredje, flertalet av dagens utmaningar var påtagliga även när svenskt totalförsvar var som starkast och mest väldrillat. Därför bör utmaningarna med att utveckla LFU ses i ljuset av svårigheterna med att inte frestas att välja ut delar av en sammanhängande helhet. En framgångsfaktor utgörs därmed av ett kritiskt förhållningssätt avseende vilka lärdomar från dåtidens totalförsvar som kan anses vara giltiga idag. Den historiska återblicken antyder att plattityden ”det var bättre förr” kan vara förrädisk för utvecklingen av LFU, därmed inte sagt att de mest värdefulla erfarenheterna inte behöver identifieras och återanvändas så långt det är möjligt.

3 Möjligheter till långsiktig förmågebedömning: Ett nutidsperspektiv

I arbetet med att utveckla ett metodramverk och momentet Invärldsanalys (Bilaga 1) har följande konstaterats: Möjligheterna att genomföra *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar* (LFU) med tillräckligt hög kvalitet kräver ett nära samarbete med de tilltänkta ingående aktörerna. De flesta av dessa aktörer, men inte alla, utgörs av bevakningsansvariga myndigheter vilka ingår i de så kallade sju prioriterade områdena. Tidigare utvecklingsarbete rörande *Risk- och sårbarhetsanalyser* (RSA) inom krisberedskapsarbetet samt den nuvarande bristen på formell styrning i bevakningsansvariga myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller regeringsuppdrag pekar på behovet av att tidigt involvera bevakningsansvariga myndigheter i LFU. Delvis för att informera och utbyta kunskaper och delvis för att undvika att skapa onödigt merarbete som enbart försvårar arbetet för enskilda myndigheter. Givet att huvudfrågeställningen i rapporten fokuserar på vilka möjligheter relevanta myndigheter har att aktivt delta i LFU idag, har en förenklad empirisk analys genomförts med fokus på frågan:

Vad utgör framgångsfaktorer för fortsatt utvecklingen av LFU?

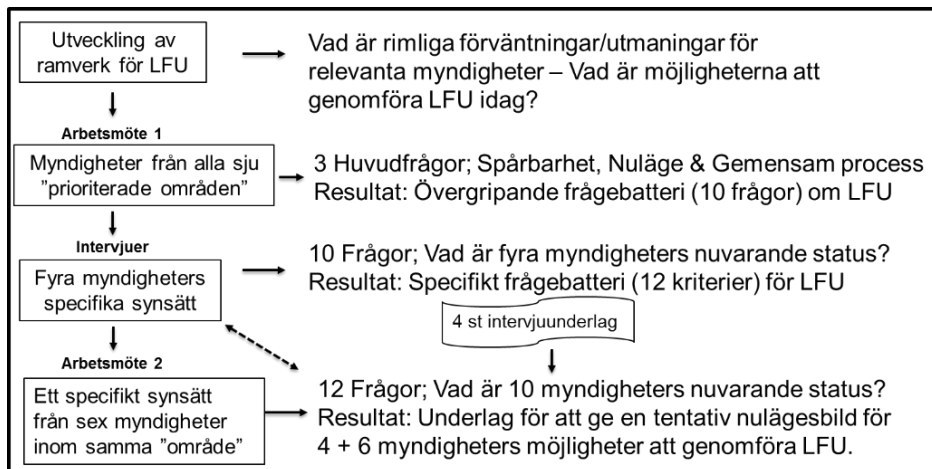
Svaret på frågan är tänkt att ge en nulägesbild för implementeringsgraden av LFU. Det vill säga, hur lång tid och mycket arbete kan förväntas krävas för att utveckla och implementera LFU? För att ge ett första och övergripande svar på frågan har metodstödet från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), tillsammans med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB), genomfört en uppsättning parallella delsteg. Dels har lämpliga analyskriterier itererats fram via arbetsmöten samt intervjuer dels har en övergripande analys genomförts i syfte att kunna ge ett första tentativt svar på frågan ovan. Nedan beskrivs först arbetsprocessen (delkapitel 3.1) för att identifiera en uppsättning analyskriterier därefter presenteras den övergripande analysen för 10 myndigheter (delkapitel 3.2). Kapitlet avslutas med en sammanställning av de viktigaste ingångsvärdena (delkapitel 3.3) för det fortsatta framtagningsarbetet med LFU.

3.1 Utveckling av analyskriterier

Under utvecklingsarbetet med metodramverket (Bilaga 1) identifierades tidigt ett starkt beroende mellan ett aktivt deltagande bland en uppsättning relevanta myndigheter och värdet/nyttan av att genomföra LFU. Därav fokus på myndigheternas möjligheter att kunna delta i LFU. Att analysera myndigheternas möjligheter till delaktighet kräver någon form av analysverktyg. Men att skapa ett relevant analysverktyg kräver i sin tur en grundläggande förståelse för myndigheternas

situation idag. Därför har FOI:s metodstöd arbetat med en kvalitativ ansats med öppna frågor. Syftet har varit att med dessa beskriva myndigheternas möjlighet att aktivt delta i LFU, givet det tilltänkta metodramverket. De kvalitativa frågorna har sedan omvandlats till mer specifika analyskriterier som använts för den övergripande analysen av en uppsättning myndigheter. Arbetsprocessen med att utveckla analysverktyget beskrivs mer ingående nedan.

FOI:s metodstöd fick, i dialog med MSB, möjlighet att involvera en uppsättning myndigheter för att iterativt försöka identifiera en allmän startpunkt för att kunna genomföra LFU bland relevanta myndigheter. Först genomfördes ett arbetsmöte med sju olika myndigheter, en från varje prioriterat område, i syfte att kunna skapa öppna frågor för fördjupade intervjuer. Därefter genomfördes intervjuer med fyra av de sju myndigheterna, baserat på frivillighet och möjlighet att delta, i syfte att ytterligare förfina underlaget för att kunna utveckla en uppsättning analyskriterier. Slutligen genomfördes ett andra arbetsmöte, denna gång med sex myndigheter inom samma prioriterade område. Arbets sättet för att samla in empiri och iterativt försöka beskriva relevanta myndigheters möjligheter att delta i LFU visualiseras med hjälp av figur 2.



Figur 2: En övergripande beskrivning av arbetet med empiriinsamling.

Den streckade pilen i figur 2 påvisar att arbetet varit iterativt mellan utveckling av analyskriterier och myndigheternas svar på de kvalitativa och öppna frågorna. Resultatet av den övergripande analysen av de 12 analyskriterierna presenteras i avsnitt 3.2, men nedan följer en beskrivning för hur analyskriterierna identifierats.

Arbetsmöte 1: Underlag för att identifiera intervjufrågor

De sju myndigheterna deltog i ett tre timmar långt arbetsmöte, inför vilket de hade blivit informerade om syfte, mål och innehåll avseende LFU samt ombetts att förbereda svar på tre frågor. Dessa tre frågor och myndigheternas svar redovisas nedan. Den första frågan syftade till att beskriva vilken nivå av historisk spårbarhet och eventuellt institutionellt minne som finns inom respektive myndighet.

Fråga 1: Finns det personer med kunskap om, eller dokumentsamlingar kring, hur arbetet med LFU tidigare har genomförts? Finns det möjlighet att ta del av denna information?

Fråga 1 (Spårbarhet) / Myndigheter	A	B	C	D	E	F	G
1a) Finns det personer med kunskap om hur arbetet med LFU-CF genomförts tidigare?	Ja	Osäker	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
1b) Finns det dokumentsamlingar kring hur arbetet med LFU-CF genomförts tidigare?	Ja	Osäker	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
1c) Finns det möjlighet att ta del av informationen?	Ja	Osäker	Osäker	Ja	Ja	Ja	Ja

Figur 3: Resultatsammanställning av svaren från deltagande myndigheter.

Svarsalternativet ”osäker” beskriver tveksamhet hos respondenten. Vid en första anblick kan figur 3 ovan indikera att flertalet myndigheter har personer som arbetet med LFU-relaterade arbetsuppgifter tidigare, men så är inte fallet. Enbart en av de sju myndighetsrepresentanterna hade egen erfarenhet från att arbeta med långsiktighet inom civilt försvar innan försvarsbeslutet 1995. De övriga respondenterna som nämnde att myndigheten hade personer med tidigare kunskaper inom området kan kategoriseras på två sätt. Antingen angavs äldre kollegor inom myndigheten som idag arbetar med andra frågor eller så angavs kollegor som deltagit i olika typer av ”bakåtblickande” projekt inom myndigheten. Vissa myndighetsrepresentanter kunde uppge namn på någon enstaka individ, andra kunde inte uppge några namn alls. Avseende dokumentation angavs att det fanns äldre rapporter eller pärmar i arkiv, men status och nutida relevans av dessa dokumentsamlingar uppgavs vara låg.

Sammanfattningsvis, den övergripande slutsatsen är att alla sju myndigheterna har få eller inga personer med kunskaper om hur LFU-relaterat arbete genomförts historiskt inom sin myndighet.

Utifrån det historiska perspektivet övergick sedan fråga 2 till att försöka ge en första, förenklad, bild av det nutida arbetsläget inom myndigheterna.

Fråga 2: Finns det avslutade, pågående eller planerade arbeten hos myndigheten eller inom det prioriterade området som är av framåtblickande natur (10 år och framåt)? Finns det möjlighet att ta del av denna information?

Fråga 2 (Nuläge) / Myndigheter	A	B	C	D	E	F	G
2a) Finns det avslutade arbeten hos myndigheten som är framåtblickande (10år*)?	Ja	Nej	Nej	Osäker	Osäker	Nej	Nej
2b) Finns det pågående arbeten hos myndigheten som är framåtblickande (10år*)?	Ja	Ja	Nej	Osäker	Ja	Osäker	Nej
2c) Finns det planerade arbeten hos myndigheten som är framåtblickande (10år*)?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
2d) Finns det möjlighet att ta del av informationen?	Ja	Ja	Nej	Osäker	Ja	Ja	Nej

Figur 4: Resultatsammanställning av svaren från deltagande myndigheter.

En myndighet kunde ange och exemplifiera avslutade arbeten med relevans för LFU, majoriteten av myndigheterna har precis börjat arbeta med dessa frågor (figur 4). De två myndigheter som svarade "osäker" på fråga 2a hänvisade till framåtblickande arbeten, men där inte civilt försvar hade beaktats. Däremot genomför majoriteten av de deltagande myndigheterna, eller ska precis sätta igång, arbeten som kan relateras till LFU. Dessa arbeten angavs relatera till den verksamhet som bedrivs inom ramen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen. Dock vara det bara en av sju myndigheter som uppgav att det finns planerade arbeten, som inte påbörjats ännu, avseende frågor som berör LFU. Den myndighet som har inplanerat arbete har tagit intryck av, samt refererade till, Försvarsmaktens arbete med *perspektivstudier*. Övriga myndigheter uppgav främst tre olika skäl till varför det inte finns några inplanerade arbeten som kan relateras till LFU.

Det första var tidsbrist, samtliga myndigheter tydliggjorde den höga arbetsbelastningen som ett fåtal individer inom respektive myndigheter behöver hantera. Exempelvis pågår en uppsättning stora utredningar och regeringsuppdrag, både MSB och FM behöver stöd med sina respektive behov inom totalförsvars-planeringen samt att mycket förberedelser krävs inför Totalförsvarsövningen (TFÖ) 2020. Det andra skälet är ekonomiskt, myndigheterna anser sig sakna medel för att kunna bedriva arbeten som berör LFU. Detta är nära förknippat med det tredje skälet, nämligen bristen på central styrning och ledning. Flera myndigheter uppgav att det är svårt att genomföra långsiktigt arbete om det inte finns målsättningar och styrningar från centrala myndigheter och relevanta departement.

Fyra av sju myndigheter ställde sig positiva till att dela information mellan myndigheter och till arbetet med att utveckla LFU. De myndigheter som var mer återhållsamma hänvisade till problematiken med delgivning av sekretess.

Sammanfattningsvis, en välvillig tolkning av respondenternas svar innebär att enbart två av sju myndigheter idag kan anses ha rimliga förutsättningar, för att genomföra och aktivt delta i tilltänkt LFU.

Med utgångspunkt i respondenternas redogörelser av myndigheternas historiska och nutida erfarenheter av LFU-relaterat arbete övergick den sista frågan till en mer öppen diskussion kring myndigheternas egna behov.

Fråga 3: Hur skulle en gemensam framtida arbetsprocess för LFU kunna stödja i myndighetens befintliga arbeten? Vilka relaterade behov finns på myndigheten?

Denna fråga diskuterades öppet under arbetsmötet och utgick från den presentation av innehållet i LFU som hölls i uppstarten av mötet. Nedanstående kommentarer och åsikter lyftes fram av olika myndigheter.

Det är positivt att MSB bedriver ett framtagningsarbete avseende LFU men förhoppningsvis kan arbetet även knytas till ett specifikt uppdrag eftersom det är svårt för myndigheterna att delta när andra uppgifter blir mer prioriterade. Det är viktigt att LFU samordnas tydligt med den sammanhängande totalförsvars-planeringen, så att risken för dubbelarbete minimeras. Flertalet myndigheter påtalade behovet av en gemensam terminologi samt att en grundläggande utgångspunkt för all planering är en gemensam syn på hotbilden.

Sammanfattningsvis, respondenterna från de deltagande myndigheterna var positivt inställda till LFU men däremot finns delade meningar om möjligheten att genomföra denna typ av arbete. För att kunna beskriva olika myndigheters mer detaljerade åsikter valde FOI:s metodstöd att genomföra intervjuer, vilka baserades på de intervjufrågor som redovisas nedan.

Intervjufrågor: Underlag för att identifiera analyskriterier

Intervjuerna syftade till att försöka ge en tydligare bild av olika myndigheters syn på för- och nackdelar med LFU samt att ytterligare beskriva möjligheterna för deltagande hos respektive myndighet. Därför utvecklade FOI intervjufrågor, baserat på resultaten från arbetsmöte 1, och genomförde fyra intervjuer med de myndigheter som ville och kunde delta. Intervjufrågorna:

1. I vilket tidsperspektiv sker eventuell långsiktig omvärldsanalys och planering för sektorn/ansvarsområdet: 3,5, 10 år eller längre tidsperspektiv? Vad bestämmer tidsperspektivet?
2. När sker arbetet med långsiktig omvärldsanalys och planering för sektorn/ansvarsområdet: en kontinuerlig process eller sporadiskt?
3. Är arbetet med långsiktig omvärldsanalys och planering initierad av myndigheten själva, sker genom direkt politisk styrning eller sker genom någon annan form av extern styrning (samarbetskonstellationer)?
4. Sker långsiktig omvärldsanalys och planering främst internt inom myndigheten eller i nära samverkan med andra myndigheter och/eller företag och organisationer?

5. Hur sker långsiktig omvärldsanalys och planering metodmässigt (t.ex. genom specifika scenariometoder eller prognosmodeller)?
6. Hur mycket arbetstid läggs ned på långsiktig omvärldsanalys och planering i förhållande till det mer kortsiktiga perspektivet (mellan tummen och pekfingret)?
7. Hur värdefullt är långsiktig omvärldsanalys och planering för myndighetens och sektorns verksamhet och framgång, enligt din bedömning?
8. Hur kopplar den rådande långsiktiga omvärldsanalysen och planeringen för sektorn/ansvarsområdet till krisberedskap och totalförsvar? Om kopplingen är obefintlig eller svag, vad skulle det krävas i form av externt stöd och resurser för att kunna göra en sådan koppling starkare?
9. Om myndigheten arbetar med ett tidsperspektiv under 10 år i sin långsiktiga omvärldsanalys och planering, vad skulle det krävas för att börja arbeta med ett 10-års perspektiv eller längre? (tydligare politiska styr signaler, externt metodstöd, mer personal etc.)?
10. Hur arbetade er myndighet med långsiktig omvärldsanalys och planering för totalförsvarets behov under kalla krigets senare del?

Svaren på varje fråga från de fyra olika myndigheterna redovisas i en sammanställning i avsnitt 3.2. Dessa 10 frågor är öppna till sin karaktär och alla myndighetsrepresentanter kunde besvara frågorna, dock på väldigt olika sätt och med olika detaljdjup. Detta innebär att det blev svårt att jämföra myndigheterna. Utifrån detta omformulerades frågorna något, i syfte att kunna koppla frågorna till analyskriterier för att kunna jämföra olika myndigheters svar. Fyra av sju myndigheter som deltog på första arbetsmötet ville bli intervjuade, medan två avböjde på grund av tidsbrist.

En myndighet tog med sig FOI:s förfrågan till det prioriterade område ("sektorn") som myndigheten tillhör och återkom med svaret att FOI:s metodstöd kunde genomföra ett fördjupat arbetsmöte med myndigheterna som ingår i det specifika området. Detta arbetsmöte benämns arbetsmöte 2 i underlagsrapporten och som förberedelser inför det mötet utvecklade FOI:s metodstöd ett något förändrat frågebatteri.

Analyskriterier: Underlag för att kunna ge en övergripande bild

De föregående 10 frågorna skrevs om och utvecklades till 12 frågor, där varje fråga representerar ett analyskriterium, kursiverat, enligt nedan.

1. Skulle myndigheten kunna genomföra långsiktig planering inom civilt försvar med tidshorisonten 10 år? (*Lång tidshorisont*)
2. Skulle myndigheten kunna genomföra långsiktig planering inom civilt försvar med tidshorisonten 3 år? (*Kort tidshorisont*)

3. Förordrar myndigheten specifik detaljstyrning, t.ex. via regeringsuppdrag eller regleringsbrev, för att genomföra långsiktig planering inom civilt försvar? (*Styrning*)
4. Förordrar myndigheten en sektorsgemensam långsiktig planering inom civilt försvar? (*Samarbete*)
5. Behöver myndigheten genomföra långsiktig planering inom civilt försvar med andra aktör som inte ingår i myndighetens sektor? (*Samverkan*)
6. Behöver myndigheten något särskilt metodstöd (t.ex. scenariometoder, hotbilder, planeringsramverk etc.) för att genomföra långsiktig planering inom civilt försvar? (*Metodik*)
7. Skulle myndigheten kunna genomföra kostnadsberäkningar för innehållet i långsiktig planeringen inom civilt försvar? (*Kostnadsberäkningar*)
8. Behöver myndigheten någon särskild personal- och/eller kompetensförstärkning (t.ex. utbildning, rekrytering, arbetstid etc.) för att genomföra långsiktig planering inom civilt försvar? (*Kompetens*)
9. Är myndighetens krisberedskapsarbete en relevant utgångspunkt för att genomföra långsiktig planering inom civilt försvar? (*Krisberedskap*)
10. Skulle myndighetens långsiktiga planering inom civilt försvar kunna bidra till en förstärkt krisberedskap? (*Synergi*)
11. Har myndigheten någon form av institutionellt minne (t.ex. erfaren kollega eller metodbeskrivning) som kan bidra till genomförandet av långsiktig planering inom civilt försvar? (*Erfarenheter*)
12. Har myndighetsledningen lyft frågan (muntligt eller skriftligt) om långsiktig planering inom civilt försvar behöver genomföras på myndigheten? (*Ledning*)

Alla 10 myndigheter har fått svara och ta del av hur FOI tolkat respektive svar på dessa 12 frågor. Myndigheterna tilldelades följande möjliga svarsalternativ för respektive fråga, utöver det uppenbara ja eller nej, samt hade möjlighet att skriva en kort kommentar för att motivera sitt svar:

Delvis: Svaret betyder att myndigheten *har förbättringspotential* avseende hur frågan kan hanteras. I kommentaren får det gärna framgå varför det råder osäkerhet, till exempel för att det saknas ekonomiska medel, personal, styrning eller annat.

Tveksam: Svaret betyder att myndigheten *är osäker* på om frågan kan hanteras. I kommentaren får det gärna framgå varför det råder osäkerhet, till exempel för att det saknas ekonomiska medel, personal, styrning eller annat.

Vet ej: Svaret betyder att myndigheten *inte kan* svara. I kommentaren får det gärna framgå om det är pga. brist på information, brist på tid eller annat skäl.

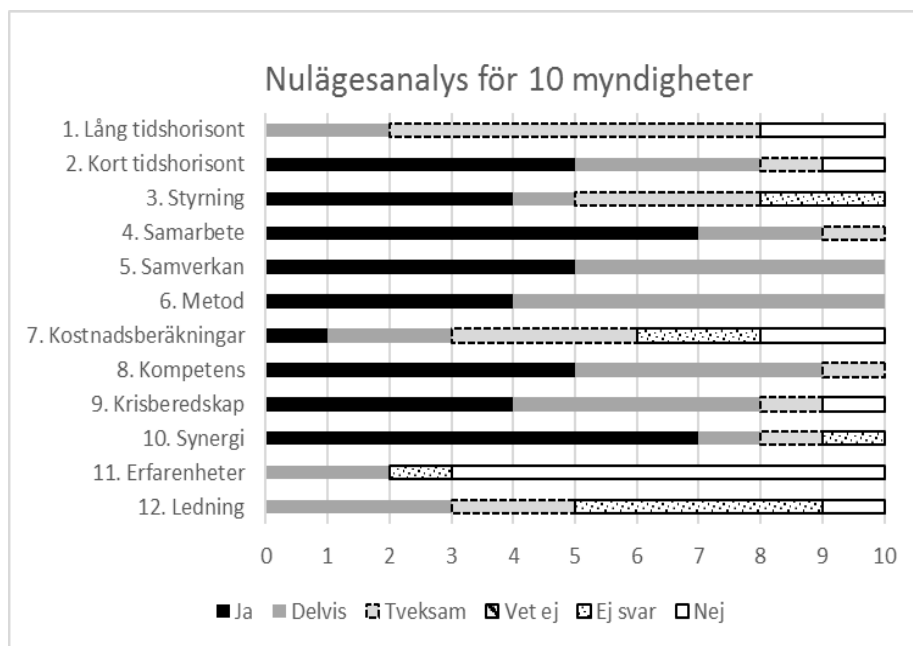
Ej svar: Svaret betyder att myndigheten *inte vill* svara. I kommentaren får det gärna framgå om det är pga. känslig information, sekretess eller annat skäl.

Sammanfattningsvis, FOI har genomfört ett arbetsmöte med sju myndigheter som tillhör de sju olika prioriterade områdena. Med fyra av dessa sju myndigheter genomfördes intervjuer och sedan kompletterande epostdialog för att säkerställa att de fyra myndigheternas svar representerades av de 12 frågorna som beskrivs med analyskriterier. En av de sju myndigheterna som deltog i arbetsmöte 1 bjöd in FOI:s metodstöd till arbetsmöte 2, där ytterligare sex myndigheter fick svara på samma 12 frågor med samma förutbestämda svarsalternativ. Därmed har FOI:s metodstöd utvecklat ett arbetssätt med en uppsättning analyskriterier som möjliggör en första övergripande och initial nulägesbild av möjligheterna för bevakningsansvariga myndigheter att genomföra LFU idag. Nulägesbilden presenteras i avsnitt 3.2 nedan.

3.2 Nulägesbild: Myndigheters möjligheter

Kartläggningen av myndigheternas möjligheter att genomföra långsiktig planering av civilt försvar pekar på ett antal utmaningar, men inga oöverstigliga hinder. Dock är det viktigt att framhålla att myndigheter och deras verksamheter inte bör ses som en generisk företeelse vid framtida utformning av LFU. Myndigheters verksamhet är inte sällan väldigt olika till sin karaktär. Nedan diskuteras de berörda myndighetsföreträdares bedömningar avseende nulägesförmåga för långsiktig förmågeutveckling av civilt försvar. Den samlade resultatbilden framgår av figur 5 nedan.

Som exempel kan nämnas att en typ av myndighet inriktar och kunskapsförsörjer andra aktörer inom en sektor, en annan typ planerar främst utvecklingen inom sektorn och upphandlar tjänster av andra aktörer för genomförande av verksamhet och en tredje typ arbetar med egen minutoperativ verksamhet. Mot denna bakgrund är det viktigt att inriktning och styrning så långt som möjligt anpassas efter dessa förhållanden, om verkställigheten av den långsiktiga förmågebedömningen inom civilt försvar ska kunna bli framgångsrik.



Figur 5: Resultatsammanställning av respondenternas svar avseende deras bedömning av möjligheten för deras myndighet att genomföra och aktivt delta i LFU.

Tidshorisont

Respondenternas svar antyder att myndigheterna i dagsläget helt eller delvis saknar förmågan att arbeta med en tidshorisont på 10 år eller längre. Respondenterna nämner främst att deras myndigheter endast helt eller delvis har en förmåga att arbeta med en tidshorisont på 3 år eller kortare. Startsträckan för en framtida civil perspektivstudie riskerar därför i värsta fall att kunna bli tämligen lång om resultaten är representativa för samtliga relevanta myndigheter och aktörer.

Samtidigt är bilden av myndigheternas utgångsläge splittrad. Som exempel kan nämnas att en myndighet i sin ordinarie verksamhet har stor vana att arbeta i mycket långa tidsperspektiv och därför ”endast” behöver integrera civilt försvar i detta arbete. En annan myndighet har nyss påbörjat ett organisatoriskt utvecklingsarbete i syfte att bli bättre på långsiktig omvärldsanalys och planering i sin ordinarie verksamhet. Dock kommer det att ta tid innan ett sådant utvecklingsarbete bär frukt och myndigheten kan integrera arbetet med civilt försvar i sin nya förmåga. En tredje myndighet har sedan tidigare börjat bygga upp medarbetares kompetens kring långsiktig omvärldsanalys och planering, men denna utveckling har helt upphört sedan något år tillbaka av besparingsskäl. En fjärde myndighet pekar på att den inte själv bedriver långsiktig omvärldsanalys och planering inom myndigheten, men att sådan frekvent bedrivs inom ramen för olika statliga utredningar (SOU) gällande myndighetens verksamhetsområde.

Flera av respondenterna har uttryckt att det saknas en organisationskultur hos myndigheterna för att arbeta med långa tidshorisonter samt att premiera sådant arbete. Detta kan vara tidskrävande att förändra samtidigt som arbetet med civilt försvar kan utgöra en pådrivande kraft i sammanhanget. Vissa respondenter trycker också på betydelsen att kunna koppla samman det kortsiktiga med det långsiktiga perspektivet när det gäller arbete och planering med beredskap. Detta samtidigt som de ger uttryck för ett behov av att kunna bottna i det dagsaktuella beredskapsarbetet för att praktiskt och mentalt kunna hänge sig åt den långsiktiga planeringen. Med andra ord om det kortsiktiga beredskapsarbetet på myndigheten inte fungerar kommer heller inte det långsiktiga beredskapsarbetet att göra det.

Styrning

Bilden av huruvida myndigheterna förordar detaljstyrning, via till exempel regleringsbrev, vid genomförande av långsiktig planering inom civilt försvar, är inte entydig. Hälften av respondenterna efterlyser sådan styrning helt eller delvis medan resten är tveksamma eller obenägna att ge ett svar. I intervjuerna har det för det första framkommit att arbetet måste inriktas via tydliga målbilder från regeringen och MSB och att det i styrningen bör finnas ett totalförsvarsperspektiv istället för ett uppdelat civilt och militärt försvarsperspektiv. För det andra har det betonats att arbetet med långsiktig planering inte får bli ett sidospår till övrig beredskaps- och verksamhetsplanering utan måste integreras i den ordinarie verksamheten. Annars är risken att den långsiktiga planeringen av civilt försvar (totalförsvar) kommer att hamna i skuggan av annat arbete på myndigheten.

Samverkan

En myndighetsgemensam långsiktig planering inom civilt försvar förordas, helt eller delvis, av alla respondenter utom en. Den avvikande myndigheten är tveksam. Myndigheterna ser med andra ord ett påtagligt behov av samarbete mellan myndigheter och andra aktörer *inom* sektorn när det gäller att långsiktigt planera det civila försvaret. Samtidigt framhåller vissa myndigheter vikten av att avvakta den så kallade ansvarsutredningens syn på sektorsansvar och eventuella formellt sektorsansvariga myndigheter och deras roll.

Respondenterna uppger att samverkan med andra relevanta aktörer i sammanhanget (universitet, Försvarsmakten etc.) *utanför* sektorn är delvis eller helt avgörande för att den långsiktiga planeringen ska kunna ske ändamålsenligt. I sammanhanget har det av respondenterna poängterats att det inte sällan föreligger starka beroendeförhållanden mellan olika sektorer. Det har av vissa respondenter också betonats att privata aktörer överlag är mer intresserade av samverkan med myndigheter när det gäller långsiktig omvärldsanalys och totalförsvarsplanering än vad man kan förvänta sig. Inte sällan kan ett sådant samverkansintresse påverkas negativt om de av sekretesskäl inte får delges hot- och målbilder m.m.

Det kan därför vara viktigt för MSB och Försvarsmakten att framöver noggrant väga sekretesskäl mot delaktighet av privata aktörer och en nödvändig myndighetsgemensam diskussion kring förmågor vid höjd beredskap och krig. Det har också i intervjuerna betonats att det är av vikt att de bevakningsansvariga myndigheterna agerar sammanhållet gentemot icke-statliga aktörer vid samverkan kring framtida långsiktig planering av civilt försvar. Detta för att inte skapa osäkerhet genom att eventuellt sända motstridiga signaler rörande planeringsarbetet med civilt försvar och därigenom också underminera statsmaktens trovärdighet. Departementen, MSB och myndigheterna måste därför vara samspelta i detta sammanhang.

Metodik

De berörda myndighetsföreträdarnas svar är i hög grad entydigt när det gäller frågan om behov av metodstöd för att kunna genomföra egen långsiktig planering av civilt försvar. Samtliga bedömer att de delvis eller fullt ut behöver någon form av metodstöd. Det har särskilt framförts att myndigheterna måste delges redan klara och tydliga scenarier med övergripande samhällsutvecklingstrender och framförallt övergripande hotbilder. Detta för att de ska ha möjlighet att "haka på" sin och sin sektors specifika verksamhet i den långsiktiga planeringen inom civilt försvar. Myndigheterna anser sig inte ha vare sig tid, resurser eller kompetens att börja från ett nolläge när det gäller att tolka och beskriva allmänna samhällstrender (till exempel digitalisering) och antagonistiska hotbilder. Utan gemensamma utgångspunkter finns risk att totalförsvarsplaneringen inte sker sammanhållet. MSB kan här antas få en viktig roll att förmedla aktuellt gemensamt underlag till myndigheterna.

Kostnadsberäkningar

Det är bara ett fåtal respondenter som delvis eller helt bedömer att myndigheten kan genomföra kostnadsberäkningar i samband med långsiktig planering av civilt försvar. En respondent har härvid påpekat att dess myndighet lider brist på ekonomer som skulle kunna göra sådana beräkningar. Någon respondent har också framhållit att det i kontexten kan vara lika intressant att räkna på vad det kostar att *inte* genomföra vissa åtgärder eller långsiktiga investeringar som att räkna på vad det kostar att genomföra dessa. Flera myndigheter betonar också att det från regeringens eller MSB:s sida krävs tydliga målbilder för deras eller sektorns verksamhet för att det överhuvudtaget ska vara meningsfullt att ta sig an kostnadsberäkningar. Ytterligare resonemang utvecklas i bilaga 5.

Kompetens

Med undantag för en respondent, som är tveksam, bedömer myndigheterna att någon form av personal- och/eller kompetensförstärkning, som till exempel utbildning eller rekrytering, behövs, helt eller delvis för att kunna genomföra långsiktig planering av civilt försvar. Vid intervjuer och arbetsmöte har det oftast påpekats att personalförstärkning är nödvändig om arbetet med långsiktig planering av civilt försvar ska

kunna bli framgångsrikt. Idag anser sig flera av de berörda respondenterna att deras myndigheter generellt är underbemannade inom beredskapsområdet.

Krisberedskap och synergi mellan krisberedskap och civilt försvar

En majoritet av respondenterna bedömer att myndighetens krisberedskapsarbete, helt eller delvis, skulle kunna utgöra en relevant utgångspunkt. Endast en respondent anser att så inte är fallet. Bedömningen är liknande när det gäller frågan om långsiktig planering av civilt försvar även skulle kunna stärka den fredstida krisberedskapen. Här är det dock ännu fler respondenter som helt gör den bedömningen. Ett eventuellt införande av långsiktig planering av civilt försvar i form av en perspektivstudie kan därför understödjas av argumentet att det kan ta sin utgångspunkt i myndigheternas redan existerande krisberedskapsarbete och att detsamma även skulle stärkas härvid.

Erfarenheter – organisatoriskt minne från kalla kriget

Institutionellt minne (i form av erfaren person, metodbeskrivning etc.) rörande civilt försvar från kalla kriget som kan främja ett framtida genomförande av LFU saknas, helt eller delvis. Vid de genomförda intervjuerna har det framkommit att det helt saknas ett personellt institutionellt minne, men att det i vissa fall finns dokumentation i eget arkiv eller på Krigsarkivet. Samtidigt behövs resurser för att gå igenom dessa arkiv och det är också oklart hur mycket av den tidigare planeringen som idag är relevant mot bakgrund av de samhällsförändringar i form av digitalisering, privatisering m.m. som skett sedan kalla kriget.

Ledning

Endast några av de berörda respondenterna uppger att myndighetsledningen delvis visat intresse för behovet av långsiktig planering inom civilt försvar inom myndighetens ansvarsområde. Flertalet har inte velat svara på frågan, varit tveksamma eller i ett fall svarat nej. Frågan är något svårtolkad avseende hur starka signaler som myndighets-ledningen ska ha sänt för att man ska kunna tala om ett specifikt intresse för frågan. I ett fall hade myndigheten haft ett flertal myndighetschefer de senaste åren och det därför var svårt att ge något medelvärde för dessa. Totalförsvarsplaneringsfrågan är också väldigt ung varför det är viktigt att inte tolka svaren som att det finns ett ointresse för denna fråga hos myndighetsledningarna. Snarare handlar det nog om att myndighetsledningarna hittills inte närmare uppmärksammat frågan samt att de medarbetare som svarat på frågan inte känt sig bekväma att ta ställning i frågan.

3.3 Ingångsvärden för framtagningsarbetet

Den empiriska analysen av en uppsättning relevanta myndigheters möjligheter att genomföra och aktivt delta i tilltänkt LFU ger vid handen ett flertal ingångsvärden för det fortsatta framtagningsarbetet.

För det första, den övergripande analysen av berörda myndigheters bedömda förmåga att framgångsrikt kunna genomföra långsiktig planering av civilt försvar antyder att startsträckan för myndigheterna är lång. Ett flertal av myndigheterna har förlorat viktig kunskap som fanns under kalla kriget. Samtidigt har myndigheterna i dagsläget inte nödvändiga strukturer och rutiner eller tillräckliga resurser i sin ordinarie verksamhet för omvärldsanalys eller arbete med långa perspektiv. En framgångsfaktor är därmed att få förståelse för behovet och nyttan av att arbeta med en tidshorisont bortom tio år, eftersom det är direkt avgörande för genomförandet av LFU.

För det andra, myndighetsledningarna behöver uppmärksammas om frågan om långsiktighet inom civilt försvar för att stärka myndigheternas engagemang kring frågan om LFU. En tydlig och välförankrad förståelse för vikten av långsiktighet inom myndighetsledningar är en framgångsfaktor för fortsatt utvecklingsarbete med LFU.

För det tredje, intervjuerna och arbetsmötena tydliggör ett klart engagemang och förståelse på tjänstemannanivå för behovet av omvärldsanalys och flertalet av de moment som ingår i metodramverket, exempelvis framtagning av hotbilder och kostnadsberäkningar. Att fånga upp och utnyttja intresse för och behov av långsiktigt arbete utgör en framgångsfaktor för det fortsatta framtagningsarbetet avseende LFU.

För det fjärde, det finns hos myndigheterna önskemål eller krav på att de framöver från departement och MSB erhåller tydliga hot- och målbilder att planera utifrån. LFU får inte bli en separat process i beredskapsarbetet utan måste integreras med övrigt beredskapsarbete på myndigheten. Att fortsatt och kontinuerligt förtydliga hur LFU relaterar till, och kompletterar, den sammanhängande totalförsvarsplaneringen är en framgångsfaktor.

Avslutningsvis, att den genomförda tentativa kartläggningen av myndigheternas nulägesbedömningar pekar på en lång startsträcka är inget motargument för att snarast påbörja arbetet med långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar. Kartläggningen ger bara en fingervisning om var utmaningarna ligger framöver.

4 Slutsatser och rekommendationer

Denna underlagsrapport har fokuserat på att besvara följande huvudfrågeställning: vilka möjligheter har relevanta myndigheter att genomföra LFU idag, givet innehållet i det tilltänkta metodramverket? Det korta svaret är att startsträckan för relevanta myndigheter bedöms vara lång, men det är inte ett motargument för fortsatt utveckling av LFU. Detta eftersom frågor av långsiktig karaktär inom civilt försvar inte kommer att försvinna eller bli mindre viktiga. Tvärtom, konstaterandet att startsträckan är lång bör ses som ett argument för att framtagningsarbetet av LFU borde prioriteras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det är uppenbart att den övergripande analysen är ytlig och att den enbart baseras på empiri från tio enskilda myndigheter, dock ger resultatet en fingervisning som är nog så viktig. För att besvara huvudfrågeställningen har angivits två delfrågor, vilka besvaras mer ingående i de två nedanstående delkapitlen.

4.1 Slutsatser – vad utgör framgångsfaktorer?

För att kunna ge ett mer ingående svar på huvudfrågeställningen har den historiska återblicken (kapitel 2) och den övergripande analysen av nulägesbilden för en uppsättning relevanta myndigheter (kapitel 3) identifierat ett flertal framgångsfaktorer. Samtliga omnämnda framgångsfaktorer bör betraktas som viktiga att beakta i den fortsatta utvecklingen av LFU. Dock bör nedanstående fem faktorer, utan inbördes prioritering, betraktas som särskilt viktiga för att kunna möjliggöra genomförandet av LFU i framtiden.

Central styrning av myndigheterna

Både den historiska återblicken och den nutida övergripande analysen påtalar samma viktiga framgångsfaktor. Utan ett tydligt uppdrag eller uppgift så blir det svårt för de relevanta myndigheterna att prioritera, genomföra och aktivt delta i LFU. Samtliga intervjurespondenter och mötesdeltagare från de olika myndigheterna efterfrågar en tydligare central styrning från Regeringskansliet och neråt, även om behoven uttrycks på olika sätt. Att samarbeta och söka konsensuslösningar kan betraktas som ett av totalförsvarets signum, men det uppstår inget samarbete eller nås inga konsensuslösningar kring ett tomt bord. Den centrala styrningen är den framgångsfaktor som är direkt avgörande för att det ska vara fullt runt bordet och LFU kräver att alla prioriterade områden är representerade och kan delta aktivt. För att detta ska vara möjligt behöver Regeringskansliet möjliggöra att myndigheter kan delta runt bordet, det är inte engagemanget eller förståelsen som saknas – det är den centrala politiska styrningen som saknas.

Central resurstilldelning och uppföljning

Intervjurespondenter och mötesdeltagare är samstämmiga i sin åsikt om att central styrning är nödvändigt men inte tillräckligt. Vid tilldelning av uppdrag eller uppgifter måste följa rimliga ekonomiska medel. Av alla möjliga arbetsuppgifter inom LFU, men även inom den sammanhängande totalförvarsplaneringen, bör kanske utmaningen med att genomföra kostnadsberäkningar betraktas som den svåraste (se bilaga 5). Utmaningen är minst tvådelad, för det första, vissa myndigheter har ingen erfarenhet eller personalkompetens för att lösa uppgiften. För det andra, myndigheterna som faktiskt har kompetens saknar grundläggande information som exempelvis hotbilder och förmågekrav, för att möjliggöra arbete med kostnadsberäkningar. Att tilldela resurser som kan följas upp i relation till resultaten från LFU och olika typer av värderingar (se bilaga 6) är viktigt för att kunna genomföra LFU.

Förankring inom myndighetsledningarna

Den historiska återblicken har klargjort att den LFU-relaterade verksamheten som skede inom dåtidens totalförsvaret var väldigt personbaserat och därmed även känsligt för personliga-, inom-, och mellanorganisatoriska ”konflikter”. Rapporten har exemplifierat hur dåvarande Statens Räddningsverk och Överstyrelsen för Civil Beredskap inte kunde nå samråd avseende programplanen 1993/94. Kortfattat, även om det finns centrala styrningar och tilldelade resurser, så har myndigheterna vissa friheter i vilken utsträckning och med vilket engagemang samarbeten genomförs. Därför är myndighetsledningarnas inställning till långsiktigt arbete direkt avgörande för möjligheten att kunna genomföra LFU. Att ha arbetsmoment inom LFU som skapar mervärde för myndigheten, som exempelvis en Invärldsanalys (se bilaga 2), är en framgångsfaktor i sammanhanget.

Studieorganisation och ansvarsfördelning

Även om den övergripande analysen av myndigheternas möjligheter hade varit positiv, det vill säga att LFU och därmed innehållet i metodramverket skulle vara fullt genomförbar idag, så finns fortfarande en utmaning. Återigen, samtliga intervjurespondenter och mötesdeltagare är samstämmiga i synen på nuvarande höga arbetsbelastning och utmaningarna med att bygga upp intern kompetens. Under hösten 2019, då FOI:s metodstöd genomfört den empiriska analysen, har myndigheterna genomfört följande tre arbetsuppgifter: arbetet med den sammanhängande totalförvarsplanering enligt regeringsuppdrag Ju2019/ 02477/SSK, på olika sätt deltagit i verksamhet tillsammans med Forsvarsmakten samt planerat och förberett sig för deltagande i Totalförvarsövning 2020. Detta betyder att rekrytering och att ha personal med rätt kompetens är en utmaning för myndigheterna. Detta är en av förklaringarna till varför flera myndigheter påtalat behovet av metodstöd avseende långsiktigt arbete. Kortfattat, även om både central och intern styrning samt att resurser fanns tillgängliga, så måste kompetensutbyggnad och personalplanering på övergripande nationell nivå fortsatt utvecklas. Om myndigheter eller MSB tillförs

medel, hur ska dessa fördelas för att nå bästa möjliga effekt? Att ha välgenomtänkt kompetens- och personalplanering för genomföra LFU är en framgångsfaktor.

Sekretess och informationsförsörjning

Var går gränsen mellan att upprätthålla korrekt sekretessnivå och kvalitet samt nyttan av det arbete som skulle kunna ske inom LFU? Detta är en helt central fråga som behöver hanteras och förtydligas, eftersom flertalet myndigheter nämner att de inte kan genomföra ett lämpligt arbete eftersom de inte kan dela och sprida relevant information till och mellan berörda aktörer. Här står civilt försvar inför flera, och större, utmaningar än Försvarsmakten eftersom beroendet och relationen till icke-statliga aktörer är än tydligare. Hur ska ett prioriterat område som består av flera olika typer av aktörer kunna genomföra LFU om dessa inte kan dela information mellan varandra? Hur ska information delas mellan områden? Vilken information skulle kunna betraktas som icke sekretessbelagd?

Sammanfattningsvis, ovanstående slutsatser antyder att möjligheterna att genomföra och få aktivt deltagande från relevanta myndigheter till genomförandet av LFU kan vara utmanande i dagsläget. Dock finns ett engagemang och en vilja bland de myndigheter som deltagit i kartläggningen. Detta bör bejakas samt att den övergripande analysen identifierat ett flertal framgångsfaktorer som är möjliga att hantera.

4.2 Rekommendationer – vad är lämpliga åtgärder?

Underlagsrapporten avslutas med att utifrån de fem identifierade framgångsfaktorerna ge rekommendationer samt resonemang kring vad som kan utgöra lämpliga åtgärder för en fortsatt utveckling och eventuell implementering av LFU. Resonemangen nedan utgår ifrån FOI-metodstöds synsätt och representerar ingen annan myndighets åsikt.

Central styrning av myndigheterna

För att öka möjligheten till implementering av LFU bland relevanta myndigheter behöver Regeringskansliet involveras på ett tydligare sätt. Det kan för MSB:s del innebära ett närmare samarbete med Justitiedepartementet och kanske även med ansvarig enhet för Totalförsvarsfrågor på Försvarsdepartementet. Det vore också lämpligt att i Regeringskansliet förankra värdet av LFU inom civilt försvar, inte minst för att säkerställa att MSB får ett regeringsuppdrag att genomföra fortsatt utveckling av LFU. Det vore önskvärt om de relevanta myndigheterna som är tilltänkta att arbeta med LFU tilldelas uppgiften via regleringsbrev eller regeringsuppdrag. I sammanhanget är det värt att betona att Försvarsmaktens arbete med Perspektivstudien styrs

på årlig basis i regleringsbrevet, vilket även borde kunna vara ett lämpligt sätt att styra och inrikta övriga relevanta myndigheter.

MSB rekommenderas att gentemot Regeringskansliet tydligt klargöra värdet av LFU och dess betydelse för framtida utveckling av civilt försvar.

Central resurstilldelning och uppföljning

MSB bör överväga möjligheten att de så kallade 2:4-medlen kan användas till arbetet med LFU. Möjligtvis är det rådande syftet med 2:4-medlen – att göra särskilda punktinsatser och inte för att skapa långsiktig kompetensuppbyggnad – otydligt. MSB bör därför förtydliga hur användningen av dessa medel skulle kunna gynna de myndigheter som arbetar inom LFU. Ytterligare en rekommendation är att MSB utreder frågan om kostnadsberäkningar. Om resurser skulle komma att tilldelas civilt försvar i framtiden, behöver de också kunna följas upp – på vilket sätt, om något, har MSB en roll i detta arbete?

MSB rekommenderas att se över hanteringen av 2:4-medel samt utreda sin egen roll avseende stöd till andra myndigheter vid genomförande av kostnadsberäkningar.

Förankring inom myndighetsledningarna

Myndighetsledningarna är naturligtvis viktiga när det gäller myndigheternas prioriteringar och möjligheten att verkställa LFU. Därför måste framtagningens arbetet med LFU och dess tänkta mervärde för myndigheterna vara väl förankrad hos relevanta myndighetsledningar. MSB:s ledning kan härvid komma att behöva göra vissa ställningstaganden, exempelvis: hur ska till exempel relationen och kommunikationen mellan MSB och övriga myndigheter se ut?

Vid skrivandet av denna underlagsrapport genomförs en utredning som ser över formella ansvarsförhållanden mellan aktörer inom det civila försvaret. Lärdomar från den historiska återblicken i kapitel 2 antyder att myndigheterna måste tillåtas en visst ”spelrum” ansvarsmässigt inom ramen för LFU. Därför finns det skäl att överväga i vilket forum och på vilket sätt kommunikation och dialog i viktiga frågor gällande svåra avvägningar inom civilt försvar ska gå till. Om myndigheter inte kommer överens, ska det lösas inom Regeringskansliet eller ska MSB få mandat att fatta beslut avseende avdömningar? Den fråga bör utredas och beslutas innan LFU startar eftersom samverkan och samförstånd brukar försvåras när konflikt väl uppstått.

MSB rekommenderas att arbeta aktivt med att förankra mervärdet av att delta i LFU hos berörda myndighetsledningar.

Studieorganisation och ansvarsfördelning

Givet att uppgifter och resurser skulle tilldelas till myndigheterna, hur ska LFU genomföras på bästa möjliga sätt? Ska varje enskild myndighet anställa/avsätta mer personal för att bygga långsiktig kompetens inom sin myndighet? Ska medlen

fokuseras mot de prioriterade områdena och att dessa upprättar någon form av mindre kanslifunktion som har till uppgift att stödja alla myndigheter som ingår i området - utan att kanslifunktionen är direkt arbetsledda av myndigheterna? Eller ska medlen läggas på MSB som driver en större central och nationell funktion avseende LFU, där myndigheter bidrar med expertkompetens medan MSB gör det faktiska arbetet? Alla tre handlingsalternativ har sina för- och nackdelar. Det går också att hitta kombinationer av dessa eller hitta fler handlingsalternativ.

MSB rekommenderas att utreda och så långt som möjlig fastställa hur en möjlig framtida studieorganisation och ansvarsfördelning, givet att LFU skulle implementeras, skulle se ut och hanteras på nationell nivå.

Sekretess och informationsförsörjning

Utan utbyte av information går det inte att genomföra relevant arbete. Informationsförsörjning är ett svårt ämne och en fråga som är känslig av flera olika skäl, men den behöver ändå hanteras. Vilken myndighet är ansvarig och hur utövas det ansvaret avseende totalförsvarsfrågor och säkerhetsskydd?

MSB rekommenderas att utreda frågan om hur sekretess och informationsförsörjning skall hanteras på nationell nivå vid verkställighet av LFU.

Referenser

- Broberg Wulff M., Wulff P., Ödlund A. (1999). Beredskaps- sårbarhets- och säkerhetshänsyn i planärenden. FOA-R--97-00616-240
- Denward, C., Johansson, B., Jonsson K. D., Larsson, P (2019). Sektorsansvar och energiberedskap - Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus. FOI-R--4819--SE
- Frisk, R., Mickelsson, L., Welander, F., Wiss, Å. & Östensson, M. (2018). *Långsiktigförmågebedömning för civilt försvars – Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. FOI-R--4646--SE.
- Frisk, R. & Wiss, Å. (2018). *Långsiktigförmågebedömning för civilt försvars – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie 2018*. FOI Memo 6599.
- Försvarsdepartementet (2017). *Motståndskraft – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Regeringskansliet, Ds 2017:66.
- Försvarsmakten (2010). Försvarsmaktens utvecklingsplan. Bilaga 2. 23320:58848.
- Gasinska, K. & Eriksson, M. (2018). *Framåtblickande analyser – Hur gör andra?* FOI-R--4585--SE.
- Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015). The capability concept – On how to define and describe capability in relation to risk, vulnerability and resilience. *Reliability Engineering and System Safety*. 135, 45–54.
- 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 (2012). *Hur kan man studera framtiden*. Dnr: 2009:8495.
- Nordbeck, Gunnar (1975). FPE – *Ett redovisningssystem för centralbyråkrater eller ett ledningssystem för effektivare försvar?* I Kungliga örlogsmannasällskapet, tidskrift I Sjöväsendet, nr. 3 1975.
- Regeringens proposition (1985). 1984/85:160, *Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m. m.*
- Regeringens proposition (1992). 1991/92: 102, *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*.
- Regeringens proposition (1996). 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*.
- Regeringens proposition (1997). 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2*.

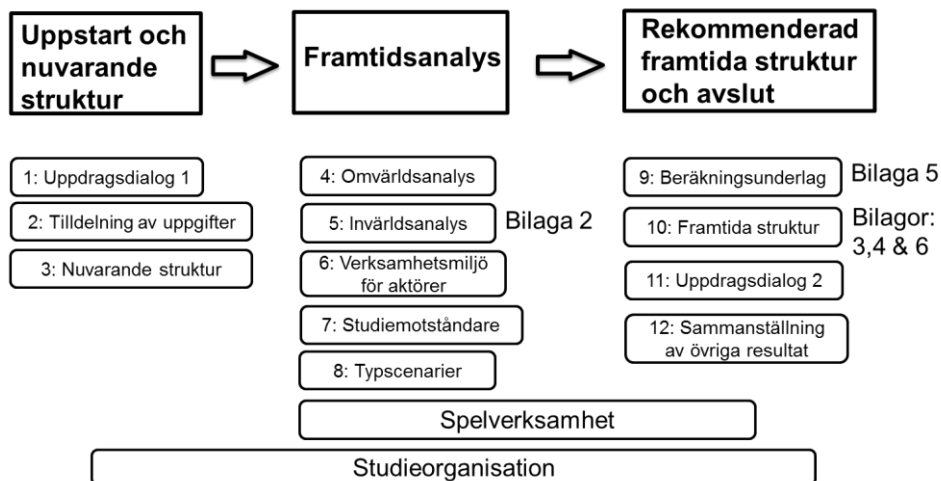
- SFS (1988:112). *Förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.*
- SFS (2015:1052). *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.* (tom SFS 2018:668).
- SFS (2015:1053). *Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap* (tom SFS 2017:879).
- SFS (2018:1518). *Förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*
- SOU (1968:1). *Ekonomisystem för försvaret. Betänkande avgivet av 1964 års försvarskostnadsutredning.*
- SOU (1969:25). *Planering och programbudgetering inom försvaret. Betänkande avgivet av försvarsdepartementets Programbudgetgrupp.*
- SOU (1989:46). *Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Delbetänkande av 1988 års försvarskommitté.*
- SOU (1993:95) *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).*
- Tavemark, A. (2013). Att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten. FOI-R--3632--SE.
- ÖCB (1989). *Civil Beredskap inför framtiden – Civila försvarets perspektivstudie.* ÖCB 89:0359, ISBN 91-7097-000-9.
- ÖCB (1993). *Programplan för det civila försvaret 1993/94-1997/98.*
- ÖCB (1997). *Civil beredskap 1997.*

Internetkällor & Muntliga källor:

- KPMG (2018). *Healthcare reimagined.*
<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2018/healthcare-reimagined-report-2018.pdf> [hämtad 2019-11-13]
- SKL (2016). *Hälso- och sjukvården år 2035.*
<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-389-5.pdf> [hämtad 2019-11-13]
- Wikipedia (2019). Gunnar Nordbeck (https://sv.wikipedia.org/wiki/Gunnar_Nordbeck), [hämtad 2019-10-16]
- Lundberg, Jan (2019). Tidigare ÖCB-medarbetare och nuvarande MSB-medarbetare med erfarenhet av perspektivstudiearbetet inom civilt försvar. Intervju genomförd 2019-10-10.

Bilaga 1: Preliminära ingångsvärden till metodramverket

Underlagsrapporten redovisar ett arbetsläge för en pågående utvecklingsprocess. Stora delar av innehållet i bilagorna 2-6 (figur 1) kan komma att förändras vid det fortsatta arbetet under 2020.



Figur 1: Bilden visar den nuvarande utformningen på metodramverket samt hur rapportens sex första bilagor relaterar till innehållet i vissa specifika moment.

Bilaga 2: Invärldsanalys – ett första utkast på mall

Invärldsanalysen (IVA) utgör moment 5 i metodramverket och syftar till att beskriva en möjlig framtida kontext för det civila försvaret givet höjd beredskap. Detta kan exempelvis vara en beskrivning av specifika delar av det framtida transport-, el-, eller finansiella systemet. En IVA utgår ifrån antagandet att de trender som identifierats i framtidsanalysen inträffar. Resultatet från IVA ska fungera som ett underlag för fortsatt inriktning av planering och förslag till åtgärder för att utveckla det civila försvaret. Det fortsatta arbetet med Långsiktig förmågeutveckling (LFU) kan genomföras som spel eller arbetsmöten, och till det arbetet kan trender och eventuella konsekvenser som tagits fram inom en IVA användas som underlag för scenarier. Handlingsalternativ och förslag på åtgärder som blir utfallet från spelet utgör ingångsvärden för andra moment i LFU. Texten anger ett exempel, hemsjukvård, som används löpande för att kortfattat åskådliggöra hur mallen kan användas.

Planeringsförutsättningar och ramar

För att en IVA som tas fram av en myndighet eller sektor ska bli jämförbar med andra sektors IVA är det viktigt att de utgår från samma förutsättningar och ramar. En viktig ram är att analyserna har jämförbara tidshorisonter, man kan inte på ett bra sätt jämföra ett underlag som blickar tre år framåt med ett som blickar tjugo år framåt. Underlaget som en IVA ska resultera i bör ha en tidshorizont på tio till femton år eftersom arbetet ska sträcka sig över två försvarsbeslut. Det ska vara framåtblickande och fungera som ett underlag för att diskutera utvecklingen av det civila försvaret. Det ska också ge stöd för att inrikta planering och studier angående civilt försvar, samt fungera som stöd för beslut inom området.

Som en del av planeringsförutsättningarna bör målen för det civila försvaret nämnas för att säkerställa att de bevakningsansvariga myndigheterna utgår från samma målformuleringar. Finns det ekonomiska ramar för planeringen bör dessa anges i förutsättningarna. I annat fall kan underlagen från de olika bevakningsansvariga myndigheterna bli svåra att jämföra om de utgått från olika antaganden om de ekonomiska förutsättningarna.

Hotbild

Försvarsberedningen anger att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas.¹ Planeringen ska utgå från ett scenario där höjd beredskap eller krig råder. I arbetet med LFU har identifierats att den hotbild och scenario som planeringen utgår ifrån bör tas fram av Försvarsmakten (FM). Delvis av effektivitets- och kvalitets-skäl eftersom FM gör detta återkommande och delvis därför att militärt och civilt försvar bör ha så liknande utgångspunkt som möjligt för planeringen. Inom arbetet med IVA bör den samlade hotbilden delas upp i specifika hot som har påverkan på de identifierade trenderna.² Den uppdelningen syftar till att underlätta att använda IVA-underlagen i det fortsatta arbetet med att skapa scenarier och identifiera sektorsövergripande hot och trender. Att ställa en trend mot den totala hotbilden skapar en komplexitet som skulle göra det svårt att få något användbart resultat från en IVA.

I den föreliggande rapportens exempel har en hotbild liknande den i FOI:s typfall 4 använts med bland annat cyberattacker mot viktiga funktioner och angrepp mot civil infrastruktur av särskild betydelse (el, tele och väg/järnväg).³

Underlag för Invärldsanalys och metodförslag

I en IVA ska underlagen som använts anges. Rapporten ska innehålla en beskrivning av vilka metoder som har använts av bevakningsansvarig myndighet när den tagit fram eget underlag för IVA. Det ska även inkludera processen för att välja relevanta trender för IVA. Underlagen som bevakningsansvarig myndighet använder bör ta hänsyn till Försvarsmaktens omvärldsanalys när relevanta trender identifieras.

Exempel: *Hemsjukvård*

Dokumenterna som ligger till grund för trenden i exemplet är KPMG:s rapport Healthcare reimagined⁴ och SKL:s rapport Hälso- och sjukvården år 2035⁵. Båda rapporterna är framåtblickande med en horisont som är lämplig för den här analysen, även om rapporterna tagits fram med ett annat syfte. KPMG:s rapport tar upp ett antal trender och förutsägelser inom vården. En har valts ut som relevant för IVA, det vill säga att digitalisering möjliggör vård var som helst. SKL:s rapport rör vårdens lokalproblem, men presenterar en framtidsbild där vården flyttar ut från sjukhusen och mer vård kan ges i hemmet tack vare bland annat digitalisering.

¹ Ds 2017:66, Motståndskraft – Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, Regeringskansliet, s.61.

² Exempelvis skulle cyberattacker och skador på vägars påverkan på de identifierade trenderna beskrivas separat.

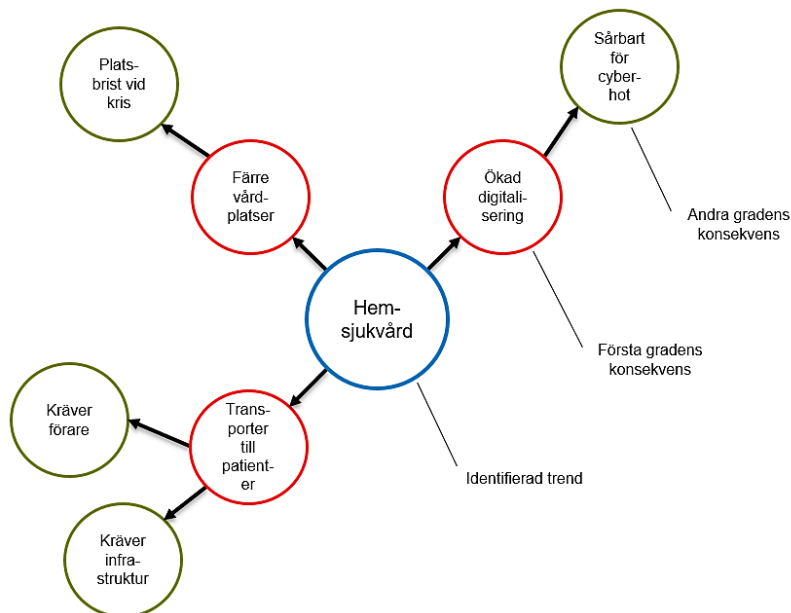
³ FOI, Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, FOI Memo 5089, 2014.

⁴ KPMG (2018). *Healthcare reimagined*. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2018/healthcare-reimagined-report-2018.pdf>

⁵ SKL (2016). *Hälso- och sjukvården år 2035*. <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-389-5.pdf>

Tar aktörerna fram en egen omvärldsanalys kan ett antal metoder användas, exempelvis scenarioanalys eller PESTEL-analys⁶. Metoderna är användbara för att utforska möjliga framtider och för att identifiera nyckelfaktorer och trender som påverkar de framtiderna.

I det fortsatta arbetet, efter att en omvärldsanalys som sträcker sig 10 till 15 år in i framtiden tagits fram, kan det vara lämpligt att övergå till andra metoder, exempelvis metoder som Backcasting och Futures wheel (figur 2 nedan). I Backcasting utgår man från en identifierad framtid och funderar kring de steg man behöver ta för att nå dit. Inom IVA kan det användas för att exempelvis identifiera sårbara tekniker och beslut där man måste ta hänsyn till beredskapsaspekter. Futures wheel är en metod för att identifiera direkta och indirekta konsekvenser av identifierade trender för framtiden genom visualisering. De metoderna kan användas för att utforska konsekvenserna av de trender man identifierat.



Figur 2. Ett futures wheel som gjorts utifrån en trend som identifierats i underlaget tillsammans med första och andra gradens konsekvenser och som ligger till grund för fortsatta exempel.

⁶En analysmodell som utgår från makrofaktorerna: Politik, Ekonomi, Social, Teknologi, Miljö (Environmental) och juridik (Legal).

Trender av betydelse för IVA

De trender som identifierats behöver beskrivas så att de kan tas med i det fortsatta arbetet med LFU och så att personer som normalt inte arbetar inom sektorerna får en bild av vad trenden innebär. Beskrivningarna avgränsas till de identifierade trender som påverkas av höjd beredskap eller krig, och som inkluderats i IVA. Utgångspunkten för arbetet kan vara de metoder som nämnts ovan. Underlaget för analysen bör vara omvärldsanalyser som tagits fram av myndigheter inom sektorn eller andra aktörer. Från omvärldsanalysen bör trender kunna identifieras och dessa prövas sedan mot premissen att högsta beredskap eller krig råder för att ta fram vilka trender som är relevanta för IVA.

Även trender med positiv effekt på arbetet med civilt försvar i en IVA ska tas med. I de fall en identifierad trend motverkar ett hot från scenariot är det viktigt att analysera även det och se om lärdomar som kan dras även kan appliceras på andra sektorer.

Exempel: *Hemsjukvård*

Kroniska sjukdomar behandlas i större utsträckning i hemmet. Behandlingarna övervakas digitalt och regionen levererar den sjukvårdsmateriel och de läkemedel som behövs för behandlingen till patientens hem. Övergången till ökad hemsjukvård har även medfört en minskning av antalet vårdplatser på landets sjukhus för att sänka kostnaderna för vården.

Konsekvenser av trender kopplat till hotbilden

En IVA ska diskutera vilka konsekvenser för det civila försvaret som kan följa av de identifierade trenderna. Analysen ska innehålla en beskrivning av vad konsekvenserna blir om trenderna går i uppfyllelse och det råder höjd beredskap eller krig, i enlighet med den fastställda hotbilden. För att ge ett så jämförbart underlag som möjligt bör analysen redovisas enligt följande mall nedan. I det fortsatta arbetet med LFU kommer handlingsalternativ och åtgärder diskuteras utifrån de identifierade trender, hot och konsekvenser som beskrivits i IVA.

Trend: Ange vilken identifierad trend som analyseras.

Hot: Ange vilket hot utifrån angivet scenario som trenden ställs mot.

Konsekvens: Beskriv konsekvenserna av hotet på trenden.

Exempel: *Hemsjukvård*

Trend: Behandling i hemmet i ökad utsträckning

Hot: Cyberattacker

Konsekvens: Vården kan inte utföras i hemmet längre. Patienter behöver transporteras till sjukhus vilket leder till platsbrist på sjukhusen och en ökad mängd patienttransporter.

Invärldsanalysen i det fortsatta LFU arbetet

I IVA kommer ett antal trender, hot och konsekvenserna att dokumenteras. De blir en del av det fortsatta arbetet med LFU genom att fungera som underlag för att ta fram spel och underlag till arbetsmöten i den fortsatta processen. Vidare fungerar de även som ett arkiv för analyserade trender och hot som man kan gå tillbaka till under nästa LFU-omgång och justera för att ta med även då eller ta bort då framtiden har utvecklats så att de får minskad relevans. Utifrån de spel och arbetsmöten som genomförs inom LFU bör de trender, hot och konsekvenser som diskuteras bemötas med handlingsalternativ, förslag på åtgärder och förutsättningar för att genomföra föreslagna åtgärder. Det bör behandlas i slutrapporten för LFU.⁷

⁷ Dessa kategorier skulle kunna beskrivas på följande sätt. Handlingsalternativ: Beskriv vilka handlingsalternativ som identifierats för att hantera hotets konsekvenser på trenden. I det här arbetet bör man ta hänsyn till målen för det civila försvaret. Förslag till åtgärder inom LFU: Beskriv åtgärder som möjliggör handlingsalternativen så att ställning om dessa kan tas i de senare stegen av LFU. Förutsättningar för förslag: Beskriv förutsättningarna som krävs för att genomföra förslagen. Fungerar de med gällande lagstiftning? Här är också lämpligt att ge en så bra uppskattning som möjligt för kostnaderna att genomföra förslagen.

Bilaga 3: Framtidsanalyser – några erfarenheter

En viktig del av arbetet med LFU är att någon form av antaganden om framtiden behöver göras. Det går att vara kreativ och fantasifull när man beskriver utvecklingen på tio till tjugo års sikt. De antaganden och beskrivningar som tas fram behöver emellertid förankras med MSB:s ledning och Regeringskansliet, vilket troligen sätter begränsningar på kreativitet och fantasifullhet.

Antaganden om utvecklingen i ett tio-årsperspektiv innehåller givetvis stora osäkerheter. Perspektivet är dock nödvändigt eftersom införandet av nya lösningar ibland behöver det tidsperspektivet från idé till fungerande system.

De antaganden som tas fram ska ses som exempel, vilket innebär att variationer behöver genomföras. Den fråga som behöver ställas till underlaget är: "Vad skulle det innebära om följande utveckling realiserades?".

Nedan behandlas dels framtagningen av möjliga framtider som kan användas vid LFU, dels något om till vad det framtagna underlaget ska utnyttjas.

Framtagning

Det finns olika sätt att ta sig an arbetet med framtagning av en eller flera möjliga framtider. Nedan diskuteras hur många alternativa framtider som är intressanta att ta fram, vem som ska ta fram den/dem, vilken detaljeringsnivå och vilket innehåll en framtidsbeskrivning ska innehålla.

Antal framtider

Det är både enkelt och frestande att utgå från dagens situation och genomföra en prolongering. Utgående från denna kan man vid behov genomföra med smärre variationer. Fördelen med detta förhållningssätt är att de flesta känner igen sig och att beskrivningen på så sätt inte riskerar att bli kontroversiell. Nackdelen är att det är ytterst tveksamt om framtiden verkligen enkelt kan beskrivas som en prolongering.

För att ta fram fler möjliga framtider kan man välja ut två (eller fler) områden som man bedömer vara särskilt intressanta och beskriva olika utvecklingar inom dessa. Exempel på intressanta områden kan vara ekonomisk utveckling och politisk stabilitet. För båda dessa beskrivs två tillstånd: god/dålig ekonomisk utveckling respektive hög stabilitet/instabilitet. Inledningsvis förklaras vad som avses med god respektive dålig ekonomisk utveckling samt hög stabilitet respektive instabilitet. Därefter presenteras i var och en av de fyra kombinationerna vad just denna kombination får för konsekvenser för de övriga identifierade områdena. På så sätt får man fyra beskrivningar av möjliga framtider. Fördelen är att man får en rimlig "spännvidd" på framtiden där dessutom områden som bedöms viktiga styr variationerna. Nackdelen är att man måste analysera fyra framtider och dessutom

göra en sammanvägning antingen redan vid framtagningen av typscenarier eller senare vid bearbetning av slutresultat. Dessutom kan beskrivningarna vara sådana att det kan vara svårt att få acceptans för dem.

Vem tar fram framtiderna?

Det finns tre huvudvarianter:

1. Acceptera internationella framtidsanalyser och utnyttja någon av dessa. Underlaget är enkelt och snabbt framtaget. Nackdelen är att beskrivningarna troligen inte helt passar syftet och att anpassningar därför behöver genomföras. Dessutom kan det vara värdefullt att delta i arbetet med framtagningen av framtider för att få en förståelse (Learning by doing).
2. Acceptera, och eventuellt delta i, den framtidsanalys som Försvarmakten genomför. Fördelen är att beskrivningen är synkroniserad mellan MSB och Försvarmakten. Nackdelen är att det troligen behöver genomföras kompletteringar för att belysa aspekter som inte är relevanta för Försvarmakten.
3. Beskriva sin egen framtid! Fördelen är att man kan utforma beskrivningen så att den passar syftet och att man inte missar aspekter som kan vara relevanta om man utgår från andras underlag. Dessutom får man en förståelse genom att man själv tar fram underlaget. Nackdelen är att det är kostnadskrävande och tidsödande att genomföra detta arbete.

Oavsett vilken av dessa varianter som väljs är det nödvändigt att få en förståelse för vad underlaget innebär. Detta främst då scenarier och analyser ska utgå från den framtagna framtidsbeskrivningen. Underlag 1) och 3) behöver dessutom synkroniseras med Försvarmakten.

Olika nivåer på framtiden

Den framtidsbeskrivning som tas fram ska utnyttjas inom arbetet med LFU. Det är troligtvis aktuellt att skapa olika detaljeringsgrader på framtiden för att passa de aktörer som ska arbeta med LFU. Den övergripande framtidsbeskrivningen kan därför behöva brytas ned alternativt kompletteras så att innehållet passar de identifierade områdena/myndigheterna. Det gäller främst detaljeringsgrad, men kan även gälla innehåll.

Innehåll

Vad ska en framtidsbeskrivning innehålla? Kortfattat ska den innehålla en beskrivning av en tänkt/möjlig framtid inom för studien relevanta områden. Vilka dessa områden är behöver diskuteras närmare.

Användning

Utgående från metodramverkets beteckningar ska framtidsbeskrivningen främst användas för framtagning av verksamhetsmiljö och scenarier. Scenarier i sin tur utnyttjas främst för förmågeanalys och till den spelverksamhet som genomförs vid denna analys.

Koppling till metodramverket

Arbetet med möjliga framtider har kopplingar till såväl invärldsanalys som analys av teknikutveckling. Det gäller att dels synkronisera arbetet inom de olika områdena, dels klargöra vilka avgränsningar som gäller – vad är teknikutveckling, vad är omvärldsanalys och vad är invärldsanalys.

Bilaga 4: Teknikutveckling – några erfarenheter

Inom studier av framtiden är teknikutvecklingen viktig och är följaktligen en viktig del av arbetet med LFU. Det är den civila (=icke-militära) teknikutvecklingen som ska behandlas. Den teknik som rör militära sensorer etc. kan i vissa fall visa sig vara intressant, men är inte det primära studieobjektet. Om det skulle visa sig att det i studiearbetet med LFU skulle vara intressant att få information om dessa, så bör rimligen denna finnas att få via Försvarmakten.

Redan här bör det påpekas att även om en teknik är mogen och redo att användas innebär inte detta att efterfrågan för den skall uppstå. Obeprövad ny teknik kan dessutom i många fall ha en lång startsträcka. Denna typ av analyser är knepiga att genomföra, men ofta behöver underlag om teknikutveckling kompletteras med denna typ av resonemang.

Det är givetvis inte möjligt att göra en ”korrekt” prognos om teknikutvecklingen i tioårsperspektivet. Då införandet av nya lösningar ibland behöver det tidsperspektivet från idé till fungerande system är det ändå nödvändigt att göra antaganden. Ett tekniskt system som är föråldrat eller irrelevant redan vid införandet är inte intressant.

För införandet av ny teknik eller uppgradering av äldre tekniska system är det intressant att diskutera ekonomiska aspekter. Om införandet av ett tekniskt system kommer att spränga ekonomiska ramar är det viktigt att ställa frågan om det är rimligt att införa systemet inom tidsperioden, alternativt diskutera vilka omfördelningar av resurser som behövs.

De antaganden som tas fram ska ses som exempel, vilket innebär att variationer behöver genomföras. Den fråga som behöver ställas till underlaget är ”Vad skulle det innebära om följande teknik realiserades?”.

Nedan behandlas dels framtagningen av möjliga teknikutvecklingar som kan användas vid LFU, dels något om vad det framtagna underlaget kan utnyttjas till.

Framtagning

De antaganden och beskrivningar som tas fram behöver förankras med MSB ledning och regeringskansliet.

Det finns olika sätt att ta sig an arbetet med teknikutveckling. Nedan diskuteras hur man kan behandla teknikutvecklingen, vem som ska ta fram den/dem, vilken detaljeringsnivå och vilket innehåll en teknikbeskrivning ska innehålla.

Teknikområden

Olika teknikområden bedöms nå olika mognadsgrad inom den studerade tidsramen. Dessutom bör man diskutera hur stor sannolikheten är att tekniken har realiserats och att den faktiskt utnyttjas.

För varje identifierat teknikområde går det att föra resonemang om vad det skulle innebära om det infördes, utan att teknikområdet utnyttjades inom totalförsvaret. Dessutom: vilka blir konsekvenserna av att satsa på ett område som visar sig inte hålla vad det verkade lova.

Vem tar fram teknikutvecklingen?

Det finns tre huvudvarianter:

1. Acceptera internationella analyser och utnyttja någon av dessa. Detta är enkelt och snabbt framtaget. Nackdelen är att analyserna kanske inte passar syftet och att anpassningar därför behöver genomföras. Dessutom kan det vara värdefullt att delta i arbetet med framtagningen av framtider för att få en förståelse (Learning by doing)
2. Acceptera, och eventuellt delta i, det arbete som Försvarmakten bedriver. Fördelen är att beskrivningen är synkroniserad mellan MSB och Försvarmakten. Nackdelen är att det kan behövas kompletteringar för att belysa aspekter som inte Försvarmakten tar upp.
3. Genomför en egen teknikanalys. Fördelen är att man kan utforma beskrivningen så att den passar syftet samtidigt som man får en förståelse genom att man själv tar fram underlaget. Nackdelen är att det är kostnadskrävande och tidsödande att genomföra detta arbete.

Olika nivåer på framtiden

Den teknikbeskrivning som tas fram för LFU kan behöva brytas ned så att innehållet passar de olika områdena/myndigheterna. Det gäller främst detaljeringsgrad, men kan även gälla innehåll.

Innehåll

Vad ska en teknikutvecklingsbeskrivning innehålla? Kortfattat ska den innehålla en beskrivning av en tänkt/möjligt framtid inom för studien relevanta områden. Vilka dessa områden är behöver diskuteras närmare.

Användning

Enligt våra beteckningar ska beskrivningen av teknikutveckling främst användas för framtagning av verksamhetsmiljö och typscenarier. Typscenarier i sin tur utnyttjas främst för förmågeanalys och den spelverksamhet som utnyttjas vid denna analys.

Koppling till metodramverket

Arbetet med teknikutveckling har kopplingar till såväl omvärlds- som invärldsanalys. Det gäller att dels synkronisera arbetet inom de olika områdena, dels klargöra vilka avgränsningar som gäller – vad är teknikutveckling, vad är omvärldsanalys och vad är invärldsanalys.

Bilaga 5: Ekonomibedömningar – några erfarenheter

Denna bilaga ger enbart en första och ytlig beskrivning av några utmaningar och perspektiv vilka bör beaktas vid arbetet med LFU. En sådan grundläggande utmaning, vilken kommer kräva mycket arbete för att hantera, är möjligheten att genomföra kostnadsuppskattningar inom LFU.

Kostnadsuppskattningar inom civilt försvar

I Försvarsberedningens rapport Värnkraft redovisades, på aggregerad nivå, vilka åtgärder som behöver genomföras för att öka förmågan i det civila försvaret. Kostnadsuppskattningarna i rapporten uppgick till 4,2 miljarder årligen, fördelat på områdesvisa åtgärdspaket. För fortsatt arbetet behöver Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) troligen förhålla sig till dessa underlag då de är politiskt förankrade. Målet torde åtminstone vara att på en mer detaljerad nivå förstå vad de olika paketen avser och (egentligen) kostar att genomföra.

Relevanta myndigheterna kommer under mars 2020 inkomma med underlag där de beskriver prioriteringen och genomförbarheten av de åtgärder som behöver genomföras. Enligt regeringsuppdrag (Ju2019/ 02477/SSK) ska myndigheterna redovisa underlagen till respektive ansvarigt departement. I uppgiften framgår inte tydligt på vilket sätt en eventuell kostnadsbedömning ska göras eller om det finns någon form av anslagstak. Detta kan komma att försvåra ett framtagande av en sammanhållen bild inom civilt försvar som underlag till ett inriktningsbeslut för totalförsvaret. Det finns således farhågor att underlag därmed kommer att ha svag spårbarhet mellan uppgifter, åtgärder och resurser.

För att kunna argumentera för åtgärderna rörande civilt försvar behöver det finnas välgrundade underlag vilka ger en sammanhållande bild över de totala behoven, och den ungefärliga kostnaden. Civila försvaret har i uppstarten av LFU en möjlighet att tidigt skapa en grund för trovärdiga underlag.

FOI:s erfarenheter av stöd till framtagning av underlag

FOI har under lång tid varit delaktiga i olika ekonomiska delar av Försvarsmaktens process, så som vid framtagande av budgetunderlag och perspektivstudierapport. Inriktningen har ofta bestått i att strukturera och beräkna underlag i enlighet med Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM), med dess fördelar och brister. I grund och botten handlar det att hålla ihop underlag som speglar olika tidsperioder och verksamheter, för ökad spårbarhet och för att möjliggöra prioriteringar.

En viktig del har varit att beskriva arbetet med budgetunderlagets utgiftsberäkningar och perspektivstudiens kostnadsberäkningar. Där utgifter harmoniserar med de årliga anslagen men inte ger någon tydlig bild om verksamheten är finansierad över tid, i

annat fall uppstår svarta hål. Vidare där kostnader speglar verksamhetens möjlighet att genomföra samtliga åtgärder över tid.

För att kunna åstadkomma beräkningar (eller uppskattningar) finns det ett behov av att belysa kostnader från olika verksamheter. Detta skapar, som en följd effekt, en ökad medvetenhet hos aktörerna inom LFU avseende hur åtgärder påverkar resursåtgången för respektive verksamheter.

För att åstadkomma kostnadsuppskattningar för verksamhet 10-20 år fram i tiden behöver dessa ske på en relativt hög aggregeringsnivå. Osäkerheterna om framtiden är självklart stora samt om vilken utveckling verksamheten har. Metoden som har använts i Försvarsmakten är att prolongera verksamheten framåt i tid, givet kända beslut om verksamhet och ekonomi. Detta utgör förutsättningen i form av variationsbas för de åtgärder som framkommer inom ramen för perspektivstudiearbetet.

Vägen framåt och möjligt framtida arbete inom ramen för LFU

Den uppgift som finns i MSB:s instruktion, att vara den sammanhållande för prioritering mellan militär och civilt försvar, ställer höga krav när det gäller att ta fram rätt underlag. Samtliga underlag från det civila försvaret behöver vara transparenta, tydliga och spårbara.¹

Det finns en stor mängd aktörer inom civilt försvar och det är därmed än viktigare att underlag ger en rättvisande bild och går att sammanställa för det civila försvaret. Det innebär att det på strategisk nivå kan behöva göras avdömmingar rörande myndigheternas underlag, till exempel om förslagen kan klassas som ordinarie verksamhet, krisberedskap eller höjd beredskap.

Det är även önskvärt att MSB:s olika interna underlag har en struktur som är jämförbar för ökad spårbarhet, även om syftet med underlagen ter sig olika. Det skulle kunna innebära att uppgifterna till civila försvaret beskrivs i någon form av förmågeterm, över olika tidsperspektiv. Åtgärderna kan därefter resurssättas och kostnadsuppskattas. Kostnadsuppskattningar är vitala för att kunna bidra till rätt prioritering mellan åtgärder, speciellt om resurserna är gränssättande.

LFU är tänkt att ge svar på hur trender kan utvecklas och vilka behov som kan framträda. Detta är speciellt viktigt då investeringar ofta sker över lång tid. Att uppskatta kostnaderna och tillväxttakten ger en bild om åtgärderna är genomförbara och vilka som bör prioriteras på kort och lång sikt.

¹ Mer specifikt anges i instruktionen att MSB ska göra följande: "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 annan författning". (SFS 2018:1518, 1) Därmed används inte ordet "prioritering" specifikt, däremot får det anses vara svårt att göra avvägningar utan att behöva prioritera.

Bilaga 6: Förmågeanalys – ett första resonemang

Vilka uppgifter och förmågor som civilt försvar ska lösa, hur förmåga definieras och hur värdering av förmåga ska gå till är centralt inom LFU. Detta eftersom olika uppfattningar av uppgifter, förmåga och värdering riskerar att leda till att den sammantagna bilden av totalförsvarets förmåga nu och i framtiden brister. Detta kan i längden ge negativa effekter och slöseri med monetära medel. Definitioner av förmåga, nivåer och beroenden samt värdering av förmåga är betydelsefulla parametrar när förmågeanalys genomförs. Nedan beskrivs ett första resonemang kring dessa tre parametrar utifrån perspektivet vilka komponenter som är viktiga i LFU och konsekvenser av att exkludera och/eller inkludera komponenterna.

Definitioner av förmåga

Det finns flera ansatser för att förstå vad förmåga åsyftar. I olika sammanhang kan det därför skilja sig åt i beskrivning och idé om vad som är den mest fördelaktiga ansatsen. I en översiktsartikel från 2015 om förmågebegreppet anges att flera definitioner innehåller liknande komponenter: förmåga är kopplat till resurser, resurserna är en viktig del av förmåga, förmåga beskriver möjligheten att agera, förmåga är en kapacitet och förmåga är en faktor som påverkar ett utfall eller mål.² Analysen av Lindbom et al. 2015 anger vilka komponenter som ofta finns med och är därför en möjlig utgångspunkt för att definiera förmåga.³

En tolkning av Lindbom et al. 2015 är att en förmåga bör beskriva möjligheten till att agera för en eller flera aktörer givet specifika faktorer och målsättningar.⁴ Detta ger då upphov till resurssättning. Definitionen av vad förmåga är hör samman med de två nedanstående diskussionerna om nivåer och beroenden samt om värdering av förmåga.

Nivåer och beroenden

I nuvarande styrdokument har civilt försvar under höjd beredskap huvuduppgifterna att 1) värna civilbefolkningen 2) säkerhetsställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt 3) stödja Försvarmakten att möta ett väpnat angrepp. För att lyckas med dessa uppgifter kan det antas att civilt försvar behöver en uppsättning förmågor som kan

² Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015 s. 46). "The capability concept – On how to define and describe capability in relation to risk, vulnerability and resilience". *Reliability Engineering and System Safety*. 135. ss. 45–54.

³ Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015).

⁴ Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015).

beskrivas i nivåer och i beroenden mellan varandra. I figur 3 och 4 illustreras detta och beskrivs i text under.

Huvuduppgifter	Deluppgifter	Förmågor	Resurser
↓	↓	↓	↓
Värna civilbefolkningen	Tillhandahålla befolkningskydd	Förmåga att ge barnomsorg till barn som har krigsplacerade föräldrar	Plats; personal etc

Figur 3. Exempel på en nivåbeskrivning mellan uppgifter, förmågor och resurser. En överföring till civilt försvar som bygger på en spårbarhetsmodell ur FMUP 2010 bilaga 2 s. 1.

Förmåga	Prioriterat område	Ansvar	Värderings-skala: Icke godtagbar	Värderings-skala: Bristfällig	Värderings-skala: Godtagbar	Värderings-skala: God
Förmåga A: Ge barnomsorg till barn som har krigsplacera de föräldrar	Energi-försörjning	Högt	Strategi	Strategi	Strategi	Strategi
Förmåga B	Livsmedel	Medel	Ledning/organisering	Ledning/organisering	Ledning/organisering	Ledning/organisering
Förmåga C	Transporter	Lågt	Övning	Övning	Övning	Övning
	Hälsa- och sjukvård samt omsorg	NA	Materiel/resurser	Materiel/resurser	Materiel/resurser	Materiel/resurser
	Finansiella tjänster		NA	NA	NA	NA
	Information och kommunikation					
	Skydd och säkerhet					

Figur 4. Matris över exempel på förmågor, de sju prioriterade områdena, exempel på ansvarsnivå för de prioriterade områdena samt en fiktiv värderingsskala uppdelad i fyra parametrar med specifikation för vad som är värderat. Specifikationen är inspirerad av USA:s "Joint Capabilities Integration and development system" (JCIDS). Matrisen visar ett exempel på Förmåga A, det prioriterade området energiförsörjning samt dess ansvar och fiktiva förmågevärdering.

De komponenter som framträder som grundläggande för LFU är en gemensam syn på uppgifterna och deras betydelse för att ha möjlighet att upprätta en gemensam syn på nivåerna.⁵ Figur 8 beskriver ett sätt att se på nivåskillnader mellan uppgifter och förmågor. Nivåerna behöver vara relevanta och definierade för alla berörda, både de som skapar förmågan, ska planera dess användning även för de som ska använda förmågan i framtiden. Att inte upprätta en gemensam syn för nivåer riskerar att försvåra systemet inte bara för framtiden men också för arbetet inom LFU avseende möjliga strukturer för att beskriva civilt försvar.

I förlängningen är det svårare att upptäcka beroenden utan en gemensam nivåbild. Beroendet mellan förmågorna är en central komponent inte minst i en förmågeanalys. I figur 9 visas en fiktiv matris över exempel på förmågor, en kartläggning av ett exempel över det prioriterade området "energiförsörjnings" del i förmåga A. Matrisen illustrerar även en fiktiv värdering av energiförsörjnings del i förmågan samt vilken grad av ansvar området energiförsörjning har i förmåga A. Det prioriterade området energiförsörjning är dock inte ensamt ansvarig för att tillhanda-hålla förmågan med barnomsorg, snarare finns det ett starkt beroende mellan exempelvis energiförsörjning, "skydd och säkerhet" samt "hälso- och sjukvård samt omsorg".

Beroenden kan upptäckas i spel och övningar där förmågor och strukturer testas eller under tiden värdering pågår. Jonsson et al. beskriver beroende mellan förmågor och aktörer med begreppet förmågesystem.⁶ Vilket är ett system som är tänkt att agera beroende av flera aktörer och vara en uppsättning av flera förmågor för att uppnå en önskad målbild/önskvärd beredskap. Målbilden i det här fallet kan beskrivas som deluppgifterna inom civilt försvar givet kontexten (se figur 8). Figur 9 visar till viss del att det går att förvänta sig ett beroende mellan de prioriterade områdena och att det kan skilja sig från förmåga till förmåga hur stort ansvar respektive område har. Om ambitionsnivån för att kartlägga beroenden mellan och inom förmågor är för låg är det en allvarlig brist för värdering av förmågor i längden. Detta kan generera skeva bedömningar utan relevans för verkligheten.

Olika resurser kan exempelvis vara elförsörjning för byggnader där förskolan ska bedrivas eller säkra transporter till och från platsen enligt figur 8. Den typen av abstraktionsnivå behövs sannolikt för att alla aktörer inom LFU ska ha nytta av förmågeanalysen. Figur 9 anger inte någon praktisk förklaring för hur resurser och hot/risker skulle generera visst agerande från flera aktörer.

⁵ Även relevant för andra processer såsom den sammanhängande totalförsvarsplaneringen.

⁶ Denward, C., Johansson, B., Jonsson K. D., Larsson, P (2019 s. 20). Sektorsansvar och energiberedskap - Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus. FOI-R--4819--SE.

Värdering av förmåga

Värdering är viktig både i nuvarande och framtida struktur för totalförsvaret som helhet och så även inom LFU. Viktiga utgångspunkter är exempelvis vem, när och hur värderingen ska ske samt vad värderingen kan och bör generera.

Vem som gör den sammanhängande värderingen är styrande eftersom alla aktörer inte kan delta. För LFU är det viktigt att samma aktör eller personer är ansvariga för värderingen eftersom arbetet kräver att tolkningar och bedömningar görs stringent. Dessutom kommer arbetet omfattas av svårigheter gällande sekretess och informationsdelning. Om för få personer är iblandade i värderingen kan en utmaning utgöras av tillgänglighet och sårbarhet vid personal rotation.

Tabell 1. Tabell på ett förslag av bedömningsskala ur Tavemark, A. 2013⁷

Skalsteg	Definition
God	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden. Resurser (kapaciteten) motsvarar behovet och bedöms uppfylla fastställda krav. Inga avgörande avvikelser eller brister förekommer.
Godtagbar	Tilldelade uppgifter kan lösas över tiden, dock med begränsad förmåga. Resurser (kapaciteten) motsvarar till största delen behovet och bedöms i stort kunna uppfylla fastställda krav, men en eller flera avvikelser påverkar genomförandet.
Bristfällig	Tilldelade uppgifter kan till del lösas, dock under en begränsad tid och med inskränkningar. Resurser (kapaciteten) är inte tillräcklig och en eller flera brister nedsätter handlingsfriheten och förmågan, medförande att uppgifterna ej kan lösas under längre tid.
Icke godtagbar	Stora brister förekommer. Uppgifterna kan ej lösas.
Brist	En brist är ett tillkortakommande som klart påverkar förmågan att genomföra en viss uppgift.
Avvikelse	En avvikelse är ett tillkortakommande inom något område, som ej direkt hindrar att en vis uppgift kan lösas. Dock bedöms avvikelsen påverka hur genomförandet kan ske.

I tabell 1 illustreras ett exempel på hur en bedömningsskala kan se ut. De fyra översta skalstegen har använts som exempel i figur 4. I det fiktiva exemplet i figur 4 med förmåga A kan det till och med antas att förmågan inte existerar eftersom att

⁷ Tavemark, A. (2013 s. 50). Att värdera operativ förmåga i styrningen av Försvarsmakten. FOI-R--3632--SE.

energiförsörjning inte har en godtagbar eller god värdering i sin ansvarsdel och tillsättning av resurser.

Det finns många modeller för hur värdering kan genomföras, både kvalitativa och kvantitativa. Att värderingen görs i skalor är vanligt förekommande med kvalitativa värden från bra till dåligt.

En annan utmaning är det breda sakområdet som civilt försvar spänner över. Värderingen kan ske vid olika tillfällen exempelvis i samband med spelmoment, studier om specifika ämnen eller i övningar. Då finns även chans att få expertutlåtanden i de fall de som värderar själva saknar mer djupgående sakkunskap om det som ska värderas.

Att starta ett arbete med att ta fram en bedömningsskala är ett långvarigt projekt, skalan bör förankras och testas i flera omgångar för att veta hur den ska tillämpas. Det är därför svårt att göra konsekvensbedömningar för olika skalor annat än att det behöver finnas en avvägning mellan detaljeringsgrad och tid det skulle ta att bedöma en förmåga. Arbetet med att värdera riskerar annars att bli för kostsamt eller att inte ge något av värde i slutändan. Det finns också exempel på när värdering sker kvalitativt kombinerat med kvantitativa bedömningar. Den typen av värdering möjliggör sannolikt högre precision, men blir mer kostsam och omfattande.

För LFU är det viktigt att värderingen ytterst kan leverera förslag på en eller flera framtida strukturer i relation till målsättningar. På en aggregerad nivå bör därför värderingen ske på ett sådant sätt att det ges en förklaring vad de stora effekterna av de olika strukturerna innebär. Detta kan exempelvis göras genom att föreslå strukturer uppdelat via olika tidsaxlar, olika kostnadsnivåer eller bara givet målsättning. Utan den typen av aggregering kommer det bli svårt för beslutsfattare att ha nytta av den ursprungliga värderingen eftersom den kommer att vara för omfattande för att ta till sig. Ett system för hur aggregeringen ska gå till kan därför med fördel tas fram i samband med att en bedömningsskala för förmågevärderingen tar form.

Koppling till metodramverket

Förmågeanalys sker framförallt i nuvarande struktur och framtida struktur men förmågebegreppet och de tre parametrarna som diskuterats är aktuella vid hela processen. Det är svårt att hitta en perfekt modell för förmågeanalys. En utgångspunkt är att börja i definition och att börja kartlägga nivåer som anses lämpliga i förhållande till det som existerar. Särskild angeläget är det att komma fram till vilka deluppgifter civilt försvar ska lösa givet vissa kontexter och scenarier i framtiden. Typscenarier är viktiga men behöver anpassas efter hela totalförsvaret och hänga samman med en större helhet där det är tydligt att vissa förmågor nyttjas i en uppsättning scenarier men inte i andra.

Eftersom att arbetet att göra värdering är tidskrävande är rekommendationen att tidigt bestämma vilka aktörer som bör vara med och börja testa olika metodstrukturer för

värdering för att generera fram ett eller flera sätt att genomföra värdering på. Att vara stringent och testa värdering är grundläggande för att ta arbetet framåt. Värderingstest för fiktiva exempel kan genomföras för att testa hur konsekvent värdering kan ske utefter uppsatt metodstruktur. Det skulle även påvisa hur hög reliabilitet olika metodstrukturer för värdering har. LFU som process bör vara benägen att ändra och göra om efterhand med tanke på särskilt värdering.

Sammanfattningsvis, alla som deltar i LFU eller som ska ta del av beslutsunderlaget från LFU bör enas om en relevant definition för förmåga inom LFU-arbetet, eftersom identifiering av den perfekta definitionen, om ens möjligt, kan bli tidskrävande. En konsekvens av att sakna en gemensam och förankrad definition av förmåga inom LFU-arbetet kan bli att aktörer lämnar in underlag som inte är likvärdiga vilket kan försvåra analysen av både nuvarande struktur och framtida struktur.

Bilaga 7: Försvarets rationaliseringsinstitut rapport nr. 3.84 – Ledning av det civila försvaret

Nedan följer utdrag ur regeringens proposition 1984/85:160 (s. 43,45) avseende rapport nr. 3:84 Ledning av det civila försvaret av Försvarets rationaliseringsinstitut. Denna bilaga syftar till att förtydliga den historiska kontexten i vilken dåvarande arbete med LFU bedrevs.

”Sammanfattning av försvarets rationaliseringsinstituts rapport (nr 3.84) Ledningen av det civila försvaret.

Genom beslut den 22 september 1983 uppdrog regeringen åt försvarets rationaliseringsinstitut att göra en översiktlig genomgång av uppgifter och resurser på olika nivåer inom de civila delarna av totalförsvaret. Uppdraget har omfattat ansvarsfördelningen och ledningsförhållandena. Institutets huvuduppgift har varit att lägga fram ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur. [...]

Modell för långsiktsplanering

Vi uppfattar långsiktsplaneringen som ett betydelsefullt samordningsinstrument och redovisar därför ett förslag till planeringsmodell. Förslaget bygger på de principer som sedan 1970-talets början har tillämpats inom det militära försvaret och civilförsvaret.

Långsiktsplaneringen föreslås omfatta hela det civila försvaret, det vill säga samtliga funktioner och fristående beredskapsmyndigheter. Ambitionsnivån måste dock anpassas till varje funktions behov och förutsättningar. I planeringssystemet bör varje funktion utgöra ett program. En indelning i delprogram som anknyter till myndighetsansvaret kan bli aktuell i de fall då flera myndigheter ingår i funktionen. Vi har prövat behovet av huvudprogram men kommit fram till att några sådana inte behövs i planeringssystemet. För varje funktion bör upprättas en programplan. Grunden för denna bör vara de krav som ställs på funktionen under kriser och i krig. Planen bör upprättas av den funktionsansvariga myndigheten. ÖCF sammanställer dessa programplaner till en gemensam programplan för det civila försvaret. Även perspektivstudierna samordnas.

Vi har funnit att nuvarande system för finansiering av beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret inte ger tillräcklig överblick över kostnaderna för verksamheten. Även uppföljningen av beredskapsläget är på sina håll bristfällig. Dessa omständigheter försvårar avvägningen mellan funktionerna och mellan myndigheter inom dessa. Mot denna bakgrund föreslår vi att finansieringssystemet ses över och förenklas. Enligt vår uppfattning bör en sådan översyn bl. a. syfta till att upprätta en medelsram som omfattar hela det civila försvaret. Vi föreslår också att redovisningen av beredskapsläget förbättras.”

Bilaga 8: Regeringens proposition 1984/85:160 – del 2

Nedan följer utdrag ur regeringens proposition 1984/85:160, s. 21-23. Denna bilaga syftar till att förtydliga den historiska kontexten i vilken dåvarande arbete med LFU bedrevs.

”År 1978 fastställde statsmakterna utformningen i stort av det planeringssystem som nu tillämpas inom det ekonomiska försvaret. Systemet ansluter till de principer som tillämpas inom det militära försvaret och civilförsvaret.

Långsiktplaneringens syfte är bl. a. att ge statsmakterna underlag för successiva beslut rörande totalförsvarets inriktning och utveckling. Dessa beslut skall grundas på en inom hela totalförsvaret samordnad planering. Planeringen genomförs i följande faser: säkerhetspolitiska studier, perspektivstudier och programplanering.

De säkerhetspolitiska studierna leds av regeringen och syftar främst till att ta fram underlag för inriktningen av myndigheternas perspektivstudier och för stats-makternas överväganden om vår säkerhetspolitik

Perspektivstudierna skall ge statsmakterna och myndigheterna en uppfattning om dels vilka sammansättningar av totalförsvaret som under olika förutsättningar kan vara aktuella att helt eller delvis eftersträva på lång sikt, dels vilka beslut och åtgärder (handlingsvägar) som under olika förutsättningar kan vara aktuella i ett kortare tidsperspektiv samt hur de inverkar på möjligheterna att uppnå olika långsiktiga mål. Perspektivstudierna skall härigenom ge underlag för inriktning av det femåriga handlingsprogram som dokumenteras i programplanerna.

I långsiktplaneringen indelas totalförsvaret vanligtvis i följande s.k. totalförsvars-grenar, nämligen det militära försvaret, civilförsvaret, ekonomiska försvaret samt övrigt totalförsvär. För de tre förstnämnda totalförsvarsgrenarna finns ett klart lednings- och samordningsansvar på myndig- hetsnivå medan övrigt totalförsvär samordnas av försvarsdepartementet.

Under senare år har vissa av de funktioner som faller under rubriken övrigt totalförsvär genomfört en långsiktig planering i tillämpliga delar enligt ovan nämnda principer. Regeringens anvisningar för perspektivplaneringen inför 1987 års försvarsbeslut omfattar således utöver det militära försvaret, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret även det psykologiska försvaret, hälso- och sjukvården med socialtjänsten samt telekommunikationerna. De anvisningar för program- och verksamhetsplanering som regeringen lämnade år 1984 riktade sig dessutom till riksnämnden för kommunal beredskap och Sveriges Radio AB.

Utformningen av totalförsvaret styrs av statsmakternas överväganden om den säkerhetspolitiska inriktningen, utvecklingen i samhället och av ekonomiska restriktioner och övriga handlingsregler. Detta utgör de viktigaste utgångsvärdena för långsiktplaneringen.

FRI anser att nuvarande system för långsiktplanering inom totalförsvarets civila delar kan användas även i framtiden. FRI finner det dock önskvärt att planerings-modellen omfattar alla civila funktioner. FRI betonar att planeringsmodellen måste utformas så att de enskilda beredskaps- myndigheterna behåller ansvaret för sina beredskapsförberedelser inför

regeringen. Genomförandet av beslutade beredskapsåtgärder skall enligt FRI:s uppfattning ske inom ramen för resp. myndighets egna rutiner.

Erfarenheterna från det under drygt tio år använda planeringssystemet är enligt min uppfattning övervägande goda. Under dessa år har inom områdena civilförsvaret och ekonomiskt försvar utvecklats ett omfattande samarbete i den studie- och planeringsprocess som resulterat i att medel och resurser fördelats på ett väl avvägt sätt inom respektive område. Det finns nu anledning att vidga samarbetet mellan områdena och att låta samarbetet omfatta alla civila delar av totalförsvaret.

Det har visat sig att tillämpningen av planeringssystemets olika delar har stimulerat intresset för försvarsfrågor hos deltagande myndigheter. Handläggare av beredskapsfrågor för ofta en isolerad tillvaro hos sina resp. myndigheter. Inom myndigheten i övrigt är intresset ofta begränsat för myndighetens uppgifter under kriser och i krig. De dagsaktuella frågorna dominerar chefernas och handläggarnas tid. Genom en väl organiserad samordning och samverkan inom långsiktplaneringens ram bör intresset och förståelsen för beredskapsfrågorna kunna ökas hos dessa. Erfarenheterna från det ekonomiska försvaret tyder på detta.

Jag anser att ÖCB inom ramen för de riktlinjer regeringen lämnar bör få till uppgift att på central nivå samordna studie- och planeringsverksamheten inom de civila delarna av totalförsvaret. Denna samordning bör avse följande områden.

ÖCB bör samordna perspektivstudierna inom den civila delen av totalförsvaret bl. a. genom att sammanhålla och ge direktiv för planeringen hos berörda funktions-ansvariga myndigheter. ÖCB bör för regeringen presentera en samlad perspektiv-studie för den civila delen av totalförsvaret.

ÖCB bör vidare samordna programplaneringen för totalförsvarets civila delar bl. a. genom att svara för gemensamma planeringsförutsättningar och att se till att myndigheternas förslag är sinsemellan förenliga och väl avvägda. En utgångspunkt för ÖCB: s samordning bör liksom hittills vara regeringens direktiv för programplaneringen. ÖCB bör sammanställa och för regeringen presentera myndigheternas programplanering i en översiktlig form. Varje funktionsansvarig myndighet skall emellertid ha rätt att själv till regeringen lämna in programplaner och göra yrkanden för sin funktion. För funktioner med tunga beredskapsuppgifter, till exempel civilförsvaret och hälso- och sjukvården med mera, framgår detta naturligt.

ÖCB bör slutligen yttra sig över myndigheternas anslagsframställningar till den del dessa berör totalförsvaret. Myndigheterna skall dock liksom hittills ta upp totalförsvarsutgifterna i sina ordinarie anslagsframställningar.”



ISSN 1650-1942

www.foi.se