



Växtvärk

Utmaningar med att personalförsörja
det civila försvaret i fredstid

Matilda Olsson och Beatrice Reichel

Matilda Olsson och Beatrice Reichel

Växtvärk

Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i
fredstid

Titel	Växtvärk – Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid
Rapportnr	FOI-R--5230--SE
Månad	December
Utgivningsår	2021
Antal sidor	64
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Justitiedepartementet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A1211805
Godkänd av	Johannes Malminen
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.

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

Sammanfattning

Riksdagens godkännande av den senaste totalförsvarspropositionen innebär att Sverige trappar upp sina ansträngningar för att bygga förmåga i det civila försvaret. Tillsammans med planerna för att omstrukturera det civila försvaret väntas de finansiella förstärkningar som aviseras i propositionen leda till en ökad efterfrågan på personal som kan utföra beredskapsplanering.

Den här rapporten konstaterar att verksamheter i det civila försvaret troligtvis kommer lida av något mått av växtvärk de kommande åren. Det finns dock en rad åtgärder som kan vidtas för att lindra växtvärken och främja utvecklingen av ett ändamålsenligt totalförsvar. Myndigheter kan exempelvis behöva anpassa sig för att kunna hantera en högre personalomsättning och arbeta mer strategiskt för att säkerställa att organisatoriskt minne förs vidare. Beslutsfattare måste samtidigt fortsätta verka för en sammanhängande totalförsvarsplanering.

Nyckelord: Kompetensförsörjning, beredskapsplanering, civilt försvar, totalförsvar, myndigheter, personalomsättning, personberoende, professionalisering, konkurrens, sammanhängande

Summary

With the approval of the Total Defence Bill 2021-25, Sweden has intensified its efforts to rebuild the country's civil defence capability. The financial reinforcements announced in the bill, alongside other major policy developments such as a proposed new structure for civil defence, are expected to lead to an increased demand for personnel that can carry out preparedness planning.

This report concludes that Sweden's civil defence is likely to suffer some degree of growing pains in the coming years. There are however a range of measures that can be implemented in order to ensure that these growing pains don't hinder the development of a system that is fit for purpose. Swedish authorities may for example need to build organisations that can handle a high staff turnover and work more strategically to ensure transfer of organisational memory. Policy-makers must meanwhile deliver on promises to ensure cohesive governance of the total defence system.

Keywords: skills supply, preparedness planning, civilian defence, total defence, authorities, staff turnover, professionalisation, cohesive governance

Innehåll

1	Inledning	6
1.1	Syfte och frågeställningar	7
1.2	Avgränsning	8
1.3	Definition av begrepp.....	8
1.4	Läsanvisningar	10
2	Bakgrund	11
2.1	Litteratur av relevans för studien	11
2.2	Propositioner, planeringsansvisningar och regeringsuppdrag ..	12
2.3	Finansiering av civilt försvar	16
3	Metod.....	19
3.1	Val av metod för kunskapsinsamling.....	19
3.2	Val av frågeområden	20
3.3	Tillvägagångssätt.....	21
3.4	Genomförande av intervjuer	22
3.5	Metodreflektion	22
4	Intervjuresultat	24
4.1	Förutsättningar för beredskapsplanering	24
4.2	Ökad professionalisering av beredskapsplaneringen	31
4.3	Kompetensförsörjningens utmaningar	34
5	Diskussion	44
5.1	Hur ser förutsättningarna ut?.....	44
5.2	Beredskapsplanering som profession	48
5.3	Risk för ett fragmenterat totalförsvar	50
6	Slutsatser	54
6.1	En ökad ambition kommer utmana kompetensförsörjningen....	54
6.2	Lagom mycket professionalisering kan hjälpa kompetensförsörjningen	55
6.3	Utmaningar för ett sammanhängande totalförsvar.....	56
7	Avslutande ord	58
8	Referenser	60

1 Inledning

Det civila försvaret befinner sig i ett kritiskt utvecklingsskede. Nya medel tillförs samtidigt som det svenska beredskapssystemet växer och omstruktureras. Det är sannolikt att resurstillskott, tillskapandet av fler aktörer med ansvar inom beredskapsområdet samt omstrukturerade ansvars- och ledningsförhållanden kommer att öka efterfrågan på personal. Det civila försvaret står med andra ord inför en betydande personell tillväxt under kommande år.

Vilken försvarsförmåga som skapas under nuvarande utvecklingsskede kan i hög utsträckning antas bero på de personer som kommer att utföra beredskapsplaneringen. Om ansvariga aktörer inte kan rekrytera personer med rätt kompetens, kompetensutveckla befintlig personal eller maktar med att omhänderta den personella tillväxten kan utvecklingen av det civila försvaret allvarligt försvåras. I ett växande civilt försvar utgör därför kompetensförsörjningen en knäckfråga.¹

Det civila försvaret kommer gradvis att förstärkas med sammanlagt 11,8 miljarder kronor som investeras under perioden 2021–2025.² Från och med 2025 uppgår beloppet till 4,2 miljarder kronor årligen. För många aktörer i det svenska beredskapssystemet är det troligt att dessa medel kommer att omsättas i tillväxt av personalstyrkan. Samtidigt ökar antalet aktörer med utpekad ansvar för totalförsvarsplaneringen.³ Ett exempel är inrättandet av Myndigheten för psykologiskt försvar som inleder sin verksamhet den 1 januari 2022.

Parallellt står stora förändringar i det civila försvarets organisering runt hörnet. Om förslagen i utredningen SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft* blir verklighet kommer behovet av personal att öka ytterligare. Det gäller inte minst för myndigheter med utpekad sektorsansvar och länsstyrelser med civilområdesansvar.

Personalförsörjningen av det civila försvaret under höjd beredskap finns till delar på den politiska dagordningen. Som exempel kan lyftas att MSB i juli 2021 fick i

¹ Begreppen *kompetensförsörjning* och *personalförsörjning* används omväxlande i den här rapporten. Medan det förstnämnda tar fasta på tillgången till personal med rätt kunskap kan det senare begreppet anses handla mer om den personella numerären.

² Nedbrutet per år är det 1 miljard kronor som investeras under 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025. Se Prop.2020/21:30, Totalförsvaret 2021-2025, s. 125.

³ Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för att vidta förberedelser som ökar landets förmåga att hantera kriser eller verkningarna av ett krig. Vilka dessa är framgår av krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052). I nu gällande version av denna förordning benämns dessa myndigheter *bevakningsansvariga*. Enligt förslagen i Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) ska dock samlingsnamnet ändras till *beredskapsmyndigheter*. Studien refererar härifrån helt enkelt till *myndigheterna*, vilket om inget annat anges då betyder att det är dessa bevakningsansvariga myndigheter eller beredskapsmyndigheter som avses.

uppdrag från regeringen att bedöma behov av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig.¹ Lägre prioriterat har varit att utreda hur personalförsörjning av den fredstida beredskapsplaneringen fungerar eller kommer att påverkas av den historiskt stora satsningen i det senaste totalförsvarsbeslutet. Det kan betraktas som anmärkningsvärt då det är personalen som arbetar med beredskapsplanering i fredstid som driver arbetet med att bygga förmågan som ska nyttjas i händelse av kris eller krig.

Frågan har inte heller ägnats något större utrymme inom forskningen. För att möjliggöra den förestående utvecklingsperioden i det civila försvaret krävs dock kunskap om hur dagens villkor för kompetensförsörjning ser ut. Det finns detaljerad kunskap om tillgång till personal och kompetensbehov inom vissa av totalförsvarets verksamheter, men ingen samlad bild. Parallellt med satsningarna på återuppbyggnaden av civilt försvar görs också stora satsningar på det militära försvaret och Polisen, som i viss utsträckning kan tänkas attrahera samma potentiella personalkategorier och därmed skapa konkurrens om samma personal. En avgörande skillnad är att myndigheter som Polisen och Försvarsmakten har tillgång till detaljerad data som gör det möjligt att följa upp och utvärdera huruvida de uppfyller uppsatta tillväxtmål. Det saknas motsvarande data som kan användas för att följa upp hur personalförsörjningen ser ut i totalförsvaret som helhet. Utan sådan kunskap får beslutsfattare och ansvariga myndigheter sämre förutsättningar att utforma en ändamålsenlig uppföljning och styrning av det civila försvaret.

Föreliggande rapport redovisar resultaten av en intervjustudie som genomfördes under våren 2021 med respondenter vid myndigheter med särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering. De teman som rapporten särskilt belyser är förutsättningarna för att arbeta med beredskapsplanering, möjligheterna att kompetensförsörja arbetet de närmsta åren, samt de interna förutsättningarna att omhänderta personell tillväxt inom området. Studien har genomförts inom ramen för anslaget Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA), på uppdrag av Justitiedepartementet. Genom att beskriva hur respondenterna upplever sin situation är ambitionen att rapporten ska fungera som ett kunskapsunderlag åt beslutsfattare som ansvarar för uppbyggnaden av det civila försvaret. Den bidrar även till att fylla det kunskapsglapp som finns gällande förutsättningarna för en robust kompetensförsörjning av beredskapsplaneringen i fredstid.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att belysa de huvudsakliga utmaningarna för kompetensförsörjningen av beredskapsplaneringen på ansvariga myndigheter i fredstid.

¹ Justitiedepartementet (2021).

Utmaningarna kan vara direkt kopplade till personalfrågor, eller vara faktorer på systemnivå som indirekt också påverkar möjligheterna till en robust kompetensförsörjning.

För att uppnå detta syfte besvaras tre huvudsakliga frågor i studien.

1. Vilka förutsättningar har myndigheter med ett särskilt ansvar för beredskapsplanering att växa och kompetensförsörja sina organisationer?
2. Hur kan kompetensförsörjningen påverkas av en ökad professionalisering av beredskapsplaneringen?
3. Vilka är de främsta utmaningarna på systemnivå för en robust kompetensförsörjning av den framtida beredskapsplaneringen?

1.2 Avgränsning

Studien fokuserar på kompetensförsörjning och förutsättningarna för personell tillväxt hos aktörer med särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering.⁵ En anledning att fokusera på dessa myndigheter är att det är till dem som den största delen av de finansiella tillskotten har riktats hittills.

En myndighet valdes bort ur urvalet, nämligen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB har som uppdrag att samordna beredskapsplaneringen hos andra aktörer i systemet, och har därför även föreskriftsrätt inom vissa områden. Därför är MSB i likhet med regeringen och Regeringskansliet en aktör vars agerande kommenteras av de övriga myndigheterna i studien. Det lämpar sig således inte att jämföra MSB med de andra myndigheterna.

1.3 Definition av begrepp

Den här studien utgår från etablerade definitioner av de begrepp som används inom totalförsvaret. Således ska civilt försvar förstås som ”den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig”.⁶ På ett liknande sätt ska begreppet ”beredskapsplanering” tolkas i enlighet med hur det används i det senaste försvarsbeslutet. Där klargörs att i fredstid utgörs det civila försvarets verksamhet av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder.⁷

Referenser till ”beredskapsplanering” ska alltså förstås som en systematisk process i vilken civila aktörer identifierar åtgärder som behöver vidtas för att rusta landet

⁵ I förordning (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, framgår att det är 47 myndigheter med särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering. Se bilaga 1 för en lista över dessa myndigheter.

⁶ Prop. 2020/21:30, s. 127.

⁷ Prop. 2020/21:30, s. 89.

för höjd beredskap och krig. Tyngdpunkten ligger mer på abstrakt arbete (att tänka, resonera och dokumentera) än på själva utförandet av åtgärder. Studien siktar därför in sig på de personer som arbetar på beredskapsenheter eller motsvarande på olika myndigheter som utgör den grupp personer som arbetar med planeringsarbete, och som samtidigt tilldelats medel för att göra det. Omvänt studeras alltså inte kompetensförsörjningen av alla de civila verksamheter som omfattas av planeringen i syfte att de ska mobiliseras vid kris eller höjd beredskap.

Det bör understrykas att gränsen mellan att planera och utföra inte nödvändigtvis är skarp i praktiken. Ibland kan planering vara både en process och ett resultat. Att inventera, dokumentera eller öva kan exempelvis betraktas som både en form av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Studiens fokus på ”beredskapsplanering” behöver därför inte betyda att respondenterna endast agerar som planerare, och aldrig utförare. Inte heller betyder det att de intervjuade personerna är de enda som planerar i det civila försvaret. Ett antagande är dock att de som är anställda för att bedriva planeringsarbete utgör en motor för totalförsvarets utveckling, eftersom mandat och tilldelning av medel säkerställer att framtagna planer får genomslag i systemet.

Den här studien närmar sig frågorna om kompetensförsörjning ur ett totalförsvarsperspektiv. Med andra ord vägleds studien i första hand av ett intresse att främja totalförsvarets utveckling. Det innebär inte att krisberedskapen ses som oviktig eller att ”beredskapsplanering” inte innefattar arbete som också stärker krisberedskapen. Helt i linje med gällande styrningar utgår studien från att totalförsvarsresurser ska utformas ”så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.”⁸ Referenser till ”beredskapsplanering” kan alltså tolkas som allt arbete som på ett eller annat sätt stärker Sveriges förmåga att hantera kris eller krig. I de fall ett exempel eller resonemang endast kopplar till krisberedskapen eller civilt försvar används då de begreppen för att klargöra att så är fallet.

För att diskutera utvecklingen av kompetensområdet civil beredskapsplanering använder sig studien av begreppet ”professionalisering.” Med det menas en process som leder till att ett kompetensområde blir mer tydligt avgränsat. Det kan exempelvis ske genom att det utvecklas en samsyn om vilka kunskaper en person behöver ha för att arbeta inom området. Eventuellt kan krav ställas på att en person genomgått formell utbildning, att personen på olika sätt arbetat med frågor under en viss tid eller utfört uppgifter under vissa förutsättningar. Med en högre grad av professionalisering blir det troligare att det finns någon organisatorisk enhet som reglerar kunskapskrav och intygar att de uppfylls av olika individer. Inom ett mycket professionaliserat kompetensområde kan det tänkas att det råder någon form av kåranda, eller känsla av samhörighet.⁹

⁸ Prop.2020/21:30, s. 127.

⁹ Muzio,, Brock & Suddaby (2013).

1.4 Läsanvisningar

För att ge läsaren en kontext till frågorna som behandlas i rapporten följer efter denna inledning ett bakgrundskapitel (kapitel 2). I det avhandlas på ett övergripande plan litteratur av relevans för studien, samt styrning och finansiering av totalförsvaret sedan 2015 fram till idag. Bakgrunden följs av en genomgång av studiens metodval och genomförande (kapitel 3). Därefter redogörs för intervjustudiens resultat i kapitel 4, vilka sedan diskuteras i det efterkommande kapitlet (kapitel 5). Efter diskussionen avslutas rapporten med studiens slutsatser (kapitel 6) samt författarnas avslutande ord i kapitel 7.

2 Bakgrund

Studien har väglett av tillgänglig forskning som relaterar till personalfrågor och beredskapsplanering, samt en övergripande genomgång av den styrning och finansiering av det civila försvaret som har skett från 2015 fram till idag. Denna genomgång har hjälpt till att identifiera de forskningsfrågor som ska besvaras i studien och bidragit till att säkerställa studiens relevans för den framtida utvecklingen av beredskapssystemet. Eftersom tidigare forskning samt styrning och finansiering av beredskapssystemet utgör en kontext för intervjureresultaten sammanfattas några av de viktigaste punkterna i avsnitten som följer.

2.1 Litteratur av relevans för studien

Frågan om hur beredskapssystemet bemannas idag, eller borde bemannas i framtiden, har utforskats ur olika perspektiv i ett antal studier. Sådana studier har gradvis byggt upp förståelsen för vilka utmaningar och möjligheter som finns i relation till personalförsörjningen. Exempelvis publicerade FOI under 2018 en rapport som drog slutsatsen att det saknades relevanta ingångsvärden för en rationell personalplaneringsprocess. I rapporten uppmärksammas också det faktum att grunden för en fungerande personalförsörjning måste skapas i fredstid, eftersom det är tänkt att det civila försvaret i första hand ska bemannas med ordinarie personal. Fokus för studien är på personalförsörjning under höjd beredskap och krig, och utöver att konstatera att förutsättningarna måste skapas i fredstid utforskas inte frågan ytterligare.¹⁰

När FOI under 2020 granskade vilken effekt som risk- och sårbarhetsanalyserna (RSA) har ställdes även frågor om personalen som utför dessa analyser.¹¹ En enkät skickades till en mottagare vid var och en av de 374 organisationer som var förpliktigade att redovisa RSA till MSB och Regeringskansliet vid tidpunkten för studiens genomförande. Av svaren framgår en ungefärlig bild av vilka som arbetar med beredskapsplanering idag, och på vilket sätt de gör det. Av de som svarade på enkäten var det exempelvis en fjärdedel som arbetade ensamma med RSA i sin organisation. De flesta som arbetade med RSA hade samhällsvetenskaplig utbildningsbakgrund. De organisationer som svarade på enkäten rapporterade dessutom om svårigheter med att upprätthålla kompetensen kopplat till RSA när personal lämnar organisationen. Studiens fokus var på RSA snarare än personalfrågorna, varför en fördjupad förståelse av dessa teman ännu saknas.¹²

¹⁰ Larsson, Wedebrand & Denward (2018).

¹¹ Enligt krisberedskapsförordningen (SFS 2015:1052) samt lagen (SFS 2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är alla kommuner, regioner och myndigheter under staten är ålagda att genomföra RSA.

¹² Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020) samt Mickelsson (2020).

Flera FOI-studier har tidigare diskuterat behoven av kompetenshöjande åtgärder i relation till beredskapsplaneringen. En övergripande inventering av dessa behov genomfördes 2015, och redovisades i rapporten *Utbildningsbehov inom civilt försvar*.¹³ Efter att totalförsvarsplaneringen återupptogs noterades i en annan FOI-rapport att den allmänna kunskapsnivån gällande civilt försvar på länsstyrelserna var låg och att det trots genomförda kompetenssatsningar återstod ett stort behov av att höja personalens kunskap ytterligare.¹⁴

De finansiella förutsättningarna för en stabil personalförsörjning har i viss utsträckning även belysts i publikationer framtagna av andra myndigheter. Ett exempel är Riksrevisionens granskning av anslag 2:4 Krisberedskap.¹⁵ Detta anslag är en av de viktigaste finansieringskällorna för beredskapsarbetet, men det finns begränsningar för hur det kan användas. Exempelvis får anslaget inte användas till att finansiera myndigheternas ordinarie verksamhet (i enlighet med ansvarsprincipen) och det får inte heller användas för löpande personalutgifter. Riksrevisionen noterar att detta försvårar resurssättningen av projekt finansierade med 2:4-anslag och att det leder till att projekt finansierade med dessa medel i stor utsträckning utförs av konsulter. Anslag 2:4 Krisberedskap är således utformat på ett sätt som gör det svårt för myndigheterna att genomföra projekten med egen personal. Detta innebär att många myndigheter tyvärr inte har resurser för att implementera de resultat som skapats genom 2:4-finansierade utvecklingsarbeten.

2.2 Propositioner, planeringsansvisningar och regeringsuppdrag

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget bedömde regeringen under 2015 att det var nödvändigt att återuppta totalförsvarsplaneringen. Rent formellt skedde startskottet den 16 juni 2015, genom att riksdagen röstade igenom propositionen *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*.¹⁶ I och med detta fick civila myndigheter i uppgift att ta hänsyn till höjd beredskap och ytterst krig i sin framtida beredskapsplanering. Propositionen innehöll övergripande mål som med hjälp av kompletterande inriktande dokument konkretiserades. Regeringen beslutade exempelvis den 15 december 2015 om planeringsansvisningar för det civila försvaret.¹⁷ Enligt beslutet skulle myndigheter med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret. Myndigheterna fick i enlighet med beslutet i uppdrag att senast den 10 juni 2016 redovisa hur arbetet fortskridit och vilka resultat som hade uppnåtts.

¹³ Lindgren & Ödlund (2016).

¹⁴ Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017).

¹⁵ Riksrevisionen (2021).

¹⁶ Prop. 2014/15:109.

¹⁷ Justitiedepartementet (2015).

Därefter gäller att redovisningen ska göras i samband med årsredovisningen varje år.

I planeringsanvisningarna för det civila försvaret framgår bland annat att¹⁸:

- Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.
- Det civila försvaret bör inledningsvis, inom ramen för befintliga resurser, prioritera uppgiften att planera stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap, baserat på Försvarsmaktens behov.
- Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt användas i planeringen för det civila försvaret.
- Försvarsmakten ska med stöd av MSB ge de bevakningsansvariga myndigheterna tillgång till relevanta delar av planeringen för väpnat angrepp. Med utgångspunkt i denna planering ska myndigheterna utforma mer detaljerade antaganden inom det egna ansvarsområdet som ska ligga till grund för den närmare inriktningen och planeringen av beredskapsarbetet.
- Regeringen framhåller vikten av en samlad styrning och planering av totalförsvaret.

Samtidigt som regeringen beslutade om ovanstående planeringsanvisningar för det civila försvaret fick MSB och Försvarsmakten i uppdrag att ta fram gemensamma grunder för en samordnad totalförsvarsplanering och göra en gemensam bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från andra myndigheter och myndigheternas möjlighet att bistå med detta stöd. Uppdraget om gemensamma grunder presenterades den 10 juni 2016 i rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*,¹⁹ medan uppdraget om Försvarsmaktens behov av stöd presenterades i en hemlig rapport vid samma tidpunkt.²⁰

Kort därefter påbörjades arbetet med att förbereda inriktningen för nästa totalförsvarsperiod, i och med att Försvarsberedningen fick anvisningar för sitt fortsatta arbete av Försvarsdepartementet. Förslag på framtida inriktning för den civila delen av totalförsvaret lämnades i en första delrapport kallad *Motståndskraft* under december 2017.²¹ Slutrapporten *Värnkraft* lämnades i maj 2019 och behandlade frågan om det militära försvarets fortsatta inriktning.²²

Försvarsmakten och MSB fick den 11 maj 2017 i uppdrag av regeringen att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, vilket till del skulle utgöra en fördjupad analys av Försvarsmaktens behov av stöd. För budgetåret 2018

¹⁸ Justitiedepartementet (2015), s. 2-3.

¹⁹ Försvarsmakten & MSB (2016).

²⁰ Hedtjärn Swaling (2020), s.7.

²¹ Försvarsberedningen (2017).

²² Försvarsberedningen (2019).

fick Försvarmakten och MSB även i uppdrag i respektive regleringsbrev att gemensamt precisera gällande dimensionerande utgångspunkter för den planering för det civila försvaret som myndigheterna genomför. Båda uppdragen resulterade i sekretessbelagda rapporter som redovisades den 22 februari 2019.²³ I uppdraget från den 11 maj 2017 fick Försvarmakten även i uppgift att verka för att vissa utpekade aktörer krigsplacerar sin personal. Krigsplaceringen skulle enligt uppdraget vara slutförd innan slutet av 2018.

Som en fortsättning av ”11 maj-uppdraget”, det vill säga att främja och utveckla en sammanhängande utveckling av totalförsvaret, begärde även MSB i juli 2019 in områdesvisa programplaner från samtliga myndigheter med ett särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering. Programplanerna ingick i den sammanhängande planeringen som 11 maj-uppdraget redovisade.

I juli 2019 fick Försvarmakten med stödmyndigheter och närmare hälften av myndigheterna med utpekat ansvar för beredskapsplanering i uppdrag att inkomma med underlag till kommande försvarspolitiska proposition för perioden 2021–2025.²⁴ Motsvarande uppdrag till civila myndigheter att lämna underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret gavs av Justitiedepartementet för att redovisas senast den 2 mars 2020.²⁵ Myndigheterna skulle sektorsvis inkomma med gemensamma skrivelser till respektive ansvarigt departement.

Länsstyrelserna, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och MSB omfattades inte av uppdraget att inkomma med dessa underlag, men valde att ändå göra det genom egeninitierade skrivelser. MSB med skrivelsen *Så skapar vi motståndskraft – Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, och Länsstyrelserna och SKR med skrivelsen *Begäran om resursförstärkning till kommuner och regioner för uppbyggnad av ett bättre civilt försvar*.²⁶

Den 14 oktober 2020 överlämnade slutligen regeringen propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* till riksdagen.²⁷ För det civila försvarets del innehåller propositionen bland annat stora resurstillskott, en utvidgad formulering av målet för det civila försvaret²⁸ och en avisering om att en myndighet för psykologiskt försvar ska

²³ Hedtjärn Swaling, (2020), s.7.

²⁴ Försvarsdepartementet (2019).

²⁵ Justitiedepartementet (2019).

²⁶ Hedtjärn Swaling (2020), s.7.

²⁷ Prop.2020/21:30.

²⁸ Från 2021 är målet för det civila försvaret att ha förmåga att: värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

inrättas 2022. Vidare anges att frågor om försörjningsberedskap respektive personalförsörjning ska utredas.²⁹

Den 17 december 2020 beslutade regeringen att ge Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret för perioden 2021–2025, i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter.³⁰ Uppdraget resulterade i rapporten *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.³¹ Rapporten innehåller bland annat planeringsantaganden för totalförsvaret och en struktur för samordning och uppföljning.³² Även om rapporten är ett svar på ett regeringsuppdrag kan den antas påverka det fortsatta planeringsarbetet i någon utsträckning.

Under våren 2021 överlämnades slutbetänkande för utredningen om civilt försvar till regeringen, *Struktur för ökad motståndskraft*.³³ I betänkandet lämnas många förslag på hur det civila försvaret ska ledas och organiseras. Den nya struktur som föreslås för det civila försvaret kommer med stor sannolikhet leda till ett ökat personalbehov hos de berörda myndigheterna. Bland annat föreslås att dagens samverkansområden avvecklas och ersätts med tio beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet (understruken i punktlistan nedan) för varje sektor.

1. Ekonomisk säkerhet

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

2. Elektroniska kommunikationer och post

Post- och telestyrelsen, MSB, Trafikverket och Svenska Kraftnät.

3. Energiförsörjning

Statens energimyndighet, Svenska Kraftnät och Energimarknadsinspektionen.

4. Finansiella tjänster

Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken (adjungerad).

5. Försörjning av grunddata

Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket och Försäkringskassan.

6. Hälsa, vård och omsorg

Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten.

²⁹ Försvarsdepartementet (odaterad), s.10.

³⁰ Försvarsdepartementet (2020).

³¹ Försvarsmakten & MSB (2021).

³² Denna rapport publicerades efter att intervjuerna i den här studien genomfördes och är därför inte ett underlag som ligger till grund för respondenternas svar gällande styrning.

³³ SOU 2021:25.

7. **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten**
Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Länsstyrelserna
8. **Ordning och säkerhet**
Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Kriminalvården.
9. **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen**
MSB, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten och Länsstyrelserna.
10. **Transporter**
Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Luftfartsverket.

Avseende länsstyrelserna föreslås att de delas in i sex civilområden där en länsstyrelse för varje område utses till civilområdeschef. Hos länsstyrelserna som utses till civilområdeschefer ska det enligt utredningen finnas ett beredskapskansli. Kansliet ska vara en egen organisatorisk enhet direkt underställt landshövdingen och ledas av en kanslichef. Förslaget innebär att länsstyrelserna delas in i följande civilområden (länsstyrelsen som är föreslagen som civilområdeschef för respektive område är understruken):

1. **Norra civilområdet**
Jämtlands län, Norrbottnens län, Västerbottens län och Västernorrlands län
2. **Mellersta civilområdet**
Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län och Värmlands län
3. **Östra civilområdet**
Stockholms län och Gotlands län
4. **Sydöstra civilområdet**
Östergötlands län, Jönköpings län och Kalmar län
5. **Västra civilområdet**
Västra Götalands län och Hallands län
6. **Södra civilområdet**
Skåne län, Kronobergs län och Blekinge län

Därtill föreslås att dagens fyra militärregioner utökas till sex, som geografiskt överensstämmer med civilområdena.

2.3 Finansiering av civilt försvar

Myndigheternas resurstilldelning är av stor betydelse för förmågan att rekrytera personal, vilket betyder att det för studien varit relevant att skapa sig en förståelse för de finansiella förutsättningarna för beredskapsarbetet från 2016 och framåt.

Generellt gäller att myndigheterna kan finansiera sin beredskapsplanering genom förvaltningsanslag eller genom att ansöka om projektfinansiering genom anslag 2:4 Krisberedskap som MSB förvaltar.

När de ansvariga myndigheterna under 2016 återupptog sin planering för det civila försvaret skulle resurserna tas inom befintlig ram och inga nya medel tillfördes. Under inriktningsperioden 2016–2020 tillfördes dock medel i två omgångar: I vårändringsbudgeten 2017 fick civilt försvar ett tillskott på 85 miljoner kronor³⁴ och i budgetpropositionen 2018 tilldelades det civila försvaret drygt 429 miljoner kronor per år framgent som permanent tillskott.³⁵ Dessa resurstilldelningar är inte enbart riktade till myndigheter med särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering, utan exempelvis även till kommuner, regioner och frivilligorganisationer.

Det är först i och med totalförsvarets inriktningsproposition för perioden 2021–2025 som det civila försvaret tilldelas några större summor. Det är med motiveringen att ”stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret”³⁶ som regeringen tillför medel för det civila försvaret enligt tabell 1.

Tillsammans med de medel som tillfördes det civila försvaret från och med 2018, det vill säga drygt 429 miljoner kronor, kommer det civila försvaret från 2025 således att tilldelas drygt 4,2 miljarder kronor årligen. I en kommentar till resurstillskotten i propositionen sa den dåvarande inrikesministern Mikael Damberg att det är ”den största satsningen på civilt försvar i modern tid.”³⁷

I tabell 1 nedan från totalförsvarspropositionen visas dels hur tillskotten från 2018 är fördelade, dels hur resurstillskotten ser ut från 2021 och framåt.

³⁴ Anslag 2:4 Krisberedskap ökade med 60 miljoner och anslag 5:1 Länsstyrelserna mm ökade med 15 miljoner. Det sistnämnda för att stärka länsstyrelsernas förutsättningar att stödja kommunernas totalförsvarsuppbyggnad samt länsstyrelsernas förutsättningar att samverka med berörda aktörer. Se prop.2016/17:99, s.43–44 och s. 48.

³⁵ Prop.2020/21:30, s. 126.

³⁶ Prop.2020/21:30, s. 125.

³⁷ Justitiedepartementet (2020).

Tabell 1 Sammanställning av medel till civilt försvar 2021-2025 (miljoner kronor)

Område	Tidigare medel fr.o.m. 2018	2021	2022	2023	2024	2025
Hälso- och sjukvård	40	450	600	1 100	1 000	1 050
Transporter	40	80	130	230	330	400
Energiförsörjning	10	30	40	60	100	200
Finansiell beredskap	0	30	30	40	40	50
Livsmedel och dricksvatten	40	70	80	100	240	500
Ordning och säkerhet	10	30	30	30	40	50
Organisation och ledning	220	50	200	500	550	600
Psykologiskt försvar	0	0	70	90	100	100
Befolkningsskydd och räddningstjänst	35	0	0	0	80	240
Personalförsörjning	0	0	0	0	20	50
Stöd till näringslivet	0	0	0	0	50	50
Frivilliga försvarsorganisationer	24	30	30	30	40	40
Forskning och utveckling	0	0	0	0	10	20
Elektroniska kommunikationer och post	10	80	120	150	160	180
Cybersäkerhetscenter	0	50	60	60	120	150
Säkerhetsskydd	0	100	110	110	120	120
Summa	429	1 000	1 500	2 500	3 000	3 800

Källa: Prop.2020/21:30, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 126.

Utöver den finansiering de ansvariga myndigheterna får genom sina anslag kan de, som tidigare nämnts, även söka projektmedel genom anslaget 2:4 Krisberedskap för sitt arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det är ett anslag om ca en miljard kronor som regeringen ger MSB i uppdrag att fördela för att stärka samhällets krisberedskap och försvarsförmåga.³⁸ Myndigheter kan årligen söka medel för utvecklings- och samverkansprojekt som sträcker sig över ett till tre år. Medel från anslag 2:4 Krisberedskap ska främst vara tillfälliga projekt som involverar flera aktörer. Anslaget får inte användas till arbete som normalt ska finansieras av myndighetens egen budget.³⁹ Länsstyrelserna kan därtill vart fjärde år ansöka om medel för sammanhållna projekt. Dessa projekt ska samordna och stödja lokala och regionala aktörer i länen.⁴⁰ Varje år fördelar MSB ca 500 miljoner kronor för den typen av projektbidrag till nationella myndigheter, länsstyrelser samt till egna utvecklingsprojekt på MSB.⁴¹

³⁸ MSB (2021a).

³⁹ MSB (2021b).

⁴⁰ MSB (2021c).

⁴¹ Riksrevisionen (2021), s.7.

3 Metod

Datainsamlingen i denna studie har i huvudsak skett genom intervjuer med personal vid de myndigheter som har ett särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering enligt krisberedskapsförordningen.⁴²

3.1 Val av metod för kunskapsinsamling

Författarna har valt samtalsintervju⁴³ som metod för kunskapsinsamling för den här studien. Samtalsintervjuer bedöms vara en lämplig metod mot bakgrund av att myndigheters syn på sina förutsättningar att växa och kompetensförsörja sina organisationer ur ett beredskapsplaneringsperspektiv är ett relativt outforskat fält. Samtalsintervju som metod är även lämpligt då fokus är att undersöka hur myndighetsrespondenterna uppfattar sina förutsättningar.⁴⁴ Författarna gör antagandet att dessa förutsättningar inte enbart kan beskrivas i kvantitativa mått såsom storleken på resurser eller antal i personalstyrka, utan att mjukare faktorer som myndighetshistorik, organisation, ledning och personliga relationer spelar in. Inte minst är det respondenternas uppfattning om hur dessa faktorer samspelar och påverkar deras egen situation som är av intresse i studien. ”Säkerheten i vår sociala kunskap är en fråga om samtal mellan personer snarare än en fråga om interaktion med en icke-mänsklig verklighet” som Steinar Kvale och Svend Brinkman uttrycker det.⁴⁵

Utifrån metodvalet är avsikten med den här studien att beskriva förekomsten av kategorier av uppfattningar bland myndigheterna. Graden av standardisering i denna typ av undersökning är till sin natur låg och att redogöra för frekvensen av en viss kategori är därför inte av intresse. Det betyder inte att det är uteslutet att belysa att ett visst antal myndigheter delar en viss erfarenhet, men det sker utifrån författarnas bedömning av relevans, inte som ett genomgående tillvägagångssätt utifrån intervjuunderlaget som helhet.

Som ordet samtalsintervju indikerar fördes ett samtal med respondenterna som utgick från ett antal frågeområden med tillhörande stödfrågor. Varje intervju formades efter respondentens/respondenternas förkunskaper och erfarenheter. Hur uttömmande svaren blev inom varje frågeområde skiljer sig därför åt mellan de olika intervjuerna. Frågeområdena med tillhörande stödfrågor beskrivs närmare nedan.

⁴² Förordning (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴³ Esaiasson, Gilljam, Oscarssonm Towns & Wängnerud (2017), s. 260.

⁴⁴ Esaiasson, Gilljam, Oscarssonm Towns & Wängnerud (2017), s. 262.

⁴⁵ Kvale & Brinkman (2014), s. 361-362.

3.2 Val av frågeområden

Med utgångspunkt i studiens frågeställningar valde författarna ut fyra övergripande frågeområden som bedömdes ringa in den behövliga kunskapen för att kunna besvara frågeställningarna. En genomgång av dessa frågeområden, en motivering varför just dessa valdes ut samt tillhörande stödfrågor redogörs för i detalj nedan.

1. Personalsituationen från 2016 till idag

När intervjuerna planerades bedömdes det vara nödvändigt att inleda dem med frågor som kunde etablera en grundförståelse för myndigheternas nuvarande situation. Därför sågs det som mest logiskt att börja fråga om perioden från att totalförsvarsplaneringen återupptogs (år 2016) fram till idag. Fokus låg på personalsituationen, men även angränsande frågeområden utforskades. Några av de formulerade stödfrågorna var:

- Hur har personalsituationen utvecklats under tidsperioden 2016–2020?
- Hur gjorde myndigheten för att återuppta planeringen för det civila försvaret 2016?
- Hur har intresset för att arbeta med frågorna sett ut och har det ändrats i någon riktning över tid?
- Anser ni att tillgängliga resurser varit tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt återuppta arbetet med det civila försvaret?
- Vilka personella resurser finns för närvarande för beredskapsplanering inom civilt försvar på er myndighet?
- Vilken bakgrund och utbildningsnivå har typiskt sett de som arbetar med frågorna?
- Hur länge i snitt har de arbetat med frågorna?
- Hur ser omsättningen av personal ut bland de som arbetar med beredskapsplanering?

2. Synen på Totalförsvarsproposition 2020/21:30 och betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Ovan nämnda dokument är drivkraften bakom de förändringar som nu sker inom det civila försvaret. Därför bedömdes det vara nödvändigt att fråga om myndigheternas syn på dessa dokument. Fokus var inte på detaljerna och de enskilda förslagen i respektive dokument – dessa framförs genom remissvar och andra etablerade kanaler – utan på att få en generell känsla för hur de tas emot på myndigheterna. Några av de formulerade stödfrågorna var:

- Hur ser er myndighet på de satsningar som görs inom civilt försvar och som beskrivs i totalförsvarsproposition 2020/21:30?
- Har ni hunnit reflektera över de förslag som lades fram i utredningen Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)?

3. Behov och tillgång till kompetens inom civilt försvar

Förmågan till kompetensförsörjning handlar ytterst om tillgången till personal med en viss typ av kvalifikationer eller erfarenheter som matchar de behov som finns hos myndigheterna. Att med olika infallsvinklar diskutera behov och tillgång till kompetens var således ett led i att kunna besvara studiens första frågeställning.

- Har det gjorts en inventering och bedömning av framtida behov av personal med kompetens inom civilt försvar?
- Vilka kompetenser ser ni att ni är i behov av?
- Vilken personell tillväxttakt skulle vara hållbar för er myndighet?
- Vilken syn har ni på utbudet av personal med adekvat kompetens på arbetsmarknaden?
- Vilka är de största utmaningarna gällande rekrytering av kompetens till arbetet med civilt försvar?
- Upplever ni att ni kan säkra den kompetens ni behöver för att uppfylla era arbetsuppgifter och ansvar kopplat till civilt försvar?
- Hur ser ni på utbudet och kvaliteten på befintliga utbildningar inom civilt försvar?

4. Professionalisering av beredskapsplaneringen

Frågan om beredskapsplanering som profession bedömdes vara av relevans av två anledningar. För det första för att få en övergripande förståelse för i vilken grad det finns en profession idag, och för det andra för att ta reda på om graden av professionalisering kan tänkas påverka myndigheternas förutsättningar att kompetensförsörja sina organisationer.

- Skulle ni uppfatta en ökad professionalisering av det civila försvaret som positiv eller negativ?

3.3 Tillvägagångssätt

För att komma i kontakt med personer att intervjua kontaktades respektive myndighets telefonväxel eller motsvarande mejlkontakt med en fråga om kontaktuppgifter till den person vid myndigheten som ansvarar för beredskapsplanering för civilt försvar eller motsvarande.⁴⁶ Vid respons från den person som fick förfrågan lottad till sig, alternativt den mejladress som uppgavs från växeln, skickades en intervjufrågan.

⁴⁶ En myndighet har inte denna växelfunktion på övergripande nationell nivå. Kontaktuppgifter till en person på den myndigheten erhöles genom interna kontakter på FOI.

3.4 Genomförande av intervjuer

Av de 45 myndigheter som fick en intervjuförfrågan tackade 32 myndigheter ja till att delta i en intervju. Av de 32 intervjuade myndigheterna är 14 länsstyrelser och 18 centrala myndigheter. Vid några intervjuer deltog flera personer och sammanlagt var det 40 personer som deltog i studien.

Varje intervju pågick under cirka en timme och respondenternas svar antecknades. Intervjuanteckningar skickades sedan till respondenterna för godkännande. Respondenterna uppmanades att justera eller komplettera fritt i anteckningarna.

Som nämnts tidigare formades intervjuerna efter respondenternas förkunskaper och erfarenheter. Intervjuerna avhandlade alla frågeområden som beskrivits ovan, men stödfrågorna och eventuella följdfrågor varierade något mellan intervjuerna. Variationen berodde på hur samtalet fortlöpte men även på myndigheternas mognadsgrad i sitt arbete, erfarenhet och kunskap hos respondenten och vilket intresse som denne visade för olika frågor. Samtliga intervjuade respondenter fick information om frågeområden och tänkbara stödfrågor på förhand, och hade därigenom möjlighet att föra ämnen på tal som de bedömt var särskilt viktiga i sammanhanget. Intervjuerna genomfördes under perioden mars–juni 2021.

Utformningen av frågeområdena skedde i början av arbetsprocessen, utan tillgång till den efterklokhet som oundvikligen infinner sig under arbetes gång. Frågorna formulerades således utifrån den kunskap som fanns vid tillfället, med utgångspunkten att få fram mer kunskap. Allteftersom intervjuerna genomfördes och kunskapsnivån ökade, skedde en viss gallring eller anpassning av frågeunderlaget.

För att ge respondenterna de bästa förutsättningarna att svara så uttömmande och öppenhjärtigt som möjligt informerades respondenterna om att deras svar skulle pseudonymiseras i anteckningarna, samt att det inte skulle framgå vilken person eller vilken myndighet som har sagt vad i rapporten.

3.5 Metodreflektion

Studien utforskar myndigheternas kompetensförsörjningsförmåga, men utgör inte någon regelrätt arbetsmarknadsanalys. Inte heller kan den ses som en systematisk inventering av kompetensbehoven i det civila försvaret. Även om sådana studier troligtvis skulle vara till nytta så ligger fokus för denna studie på mer övergripande och strategiska frågor. Syftet har varit att ta fram generella beskrivningar av hur situationen ser ut för myndigheterna, där deras tolkning av inverkan faktorer bedöms ha ett eget värde. Budget- och tidsmässiga begränsningar har inte lämnat utrymme för några kompletterande kvantitativa efterforskningar. I efterhand kan konstateras att ansatser till att utföra sådana mer kvantitativt orienterade studier hade försvårats av att kompetensområdet i sig är så pass diffust.

Myndigheterna fick själva välja vilken person som skulle delta i intervjun. Vem det slutligen blev påverkades till viss del av rent praktiska faktorer, såsom olika personers tillgänglighet. Därför var det i några fall handläggare och i andra fall personer på ledningsnivå som intervjuades. Under vissa intervjuer deltog flera personer från samma myndighet, ibland med olika befattningsgrad. Å ena sidan innebär det att respondenterna troligen har haft lite olika perspektiv på sin organisation, vilket kan ha påverkat resultaten. Alla svar är därför inte strikt jämförbara. Å andra sidan kan det betraktas som en styrka att det empiriska underlaget faktiskt speglar en mångfald av perspektiv.

Vidare speglar resultaten respondenternas individuella synpunkter. Det fanns inget som hindrade dem från att förankra sina svar med andra kollegor innan intervjun, men inte heller efterfrågades några officiella myndighetsuttalanden. Detta kan vara bra att ha i åtanke när resultaten läses. Formuleringar som "respondenterna anser" eller "på många myndigheter verkar det som" speglar alltså en aggregerad bild som framträtt utifrån intervjumaterialet. Det betyder inte att myndigheterna officiellt står bakom de slutsatser författarna drar av intervjumaterialet i analysen av detta.

Studien har genererat ett omfattande empiriskt material, som strukturerats och bearbetats i Excel. Därigenom har det blivit möjligt att urskönja de övergripande teman och trender som redovisas i resultaten. Med studiens mål och syfte som vägledning har intervjumaterialet alltså gallrats och prioriterats. Genom att lyfta fram vissa detaljer hamnar andra i skymundan. Resultaten blir således inte heller en exakt återgivning av allt som sades under intervjuerna. Den information som inte redovisas handlar främst om kontextuella detaljer som är viktiga för tolkningen av materialet, men som är överflödiga i presentation av resultaten. Sådan information kan även motverka löftet om att pseudonymisera intervjumaterialet, vilket är en ytterligare anledning till att den utelämnas.

4 Intervjuresultat

I detta kapitel redovisas resultatet från de 32 intervjuerna under följande tre rubriker:

1. Förutsättningarna för beredskapsplanering
2. Ökad professionalisering av beredskapsplaneringen
3. Kompetensförsörjningens utmaningar

Som nämndes i metodreflektionen är det som presenteras respondenternas erfarenheter och åsikter utifrån vad författarna har bedömt vara av störst relevans och intresse för att besvara frågeställningarna. Resultatet som presenteras i detta kapitel är inte en uttömmande redogörelse för allt som framkom under intervjuerna.

När lydelsen *respondenterna* används avses den aggregerade bilden som framträtt av intervjuresultatet. Det betyder inte att alla myndigheter i intervjuresultatet avses, eller att den erfarenhet och åsikt som respondenterna förmedlar är förankrad och avstämd och därmed utgör respektive myndighets officiella hållning.

4.1 Förutsättningar för beredskapsplanering

Myndigheternas resa från att totalförsvarsplaneringen återupptogs 2016 fram till idag har sett olika ut. Det finns många olikheter, men det går även att skönja en del mönster som spänner över både myndighets- och sektorsgränser.

4.1.1 Det saknas en gemensam strategi

För de flesta av myndigheterna som är representerade i intervjuunderlaget innebar den återupptagna totalförsvarsplaneringen att börja om med arbetet från början. Någon aktiv planering för det civila försvaret har inte förekommit på många år och tidigare kunskap i form av organisatoriskt minne och planeringsdokument har försvunnit med tiden. Upplevelsen av att börja om från början gäller inte minst de myndigheter som först för några år sedan fick ett särskilt ansvar för beredskapsplanering. Men det finns även erfarenheter av det motsatta: vissa myndigheter uppger att de antingen hade kvar medarbetare med erfarenhet av det tidigare totalförsvaret, eller att de hade tillgång till tidigare planeringsdokument. I ett enskilt fall har planeringsarbetet inte upphört och 2016 innebar för dem en upptrappning av arbetet snarare än ett återupptagande.

Av intervjuerna framgår att fokus för arbetet under totalförsvarsperioden 2016–2020 har legat på att skapa en förståelse för myndigheternas utökade uppgifter, roller och ansvar. Respondenterna har generellt upplevt att det funnits behov av att ta ett steg tillbaka och skapa en strategisk helhetssyn. Det har därför setts som

prioriterat att öka kunskapen om totalförsvarsjuridiken, att investera tid i att tolka inriktningsdokument och att kartlägga förmågor. Det arbetet pågår än idag på många håll. Därmed inte sagt att allt arbete skett på abstrakt nivå – informations-säkerhet och säkerhetsskydd framhålls som helt grundläggande förmågor som måste finnas på plats innan annat arbete kan påbörjas, och har därför också prioriterats.

Som noterades inledningsvis har det sedan 2016 tillkommit ett antal inriktningar och policydokument med bäring på utvecklingen av beredskapssystemet. De senaste åren har alltså styrningen på nationell nivå gradvis förtydligats och blivit starkare. Trots denna successiva utveckling visar intervjuerna att situationen med en inledningsvis ganska vag styrning uppfattats som mycket utmanande. Det upplevs som att det uttalades en ambition från politiskt håll som sedan inte följdes upp med tillräckligt detaljerade instruktioner eller erforderliga resurser. Eftersom det rörde många oklarheter om vad det var som skulle uppnås ansåg myndigheterna det nödvändigt att börja med kunskapsbyggande aktiviteter.

I väntan på tydligare styrning gjorde myndigheterna sitt bästa för att själva strukturera arbetet. Hur myndigheterna rent handfast gick till väga skilde sig åt från myndighet till myndighet: på en myndighet tillsattes en projektgrupp, på en annan var startskottet ett GD-uppdrag och vid en tredje myndighet behövde arbetet först förankras på ledningsnivå innan arbetet kunde påbörjas. Mycket av det kunskapsuppbyggande arbetet verkar ha skett relativt isolerat på respektive myndighet, men det finns även exempel på myndigheter som har samverkat för att göra processen mer effektiv. Länsstyrelserna etablerade exempelvis ett totalförsvarsnätverk, inom vilket deras jurister gemensamt tagit sig an tolkningen av totalförsvarsförfattningarna.

4.1.2 Varierande finansiella förutsättningar

Den föregående försvarsperioden beskrivs ofta i termer av före eller efter 2018. Under perioden 2016–2017 tilldelades myndigheterna inga nämnvärda budgettillskott för arbetet med civilt försvar. Att myndigheterna främst ägnade sig åt kunskapsuppbyggande arbete kan till del förklaras av att de inte hade resurser för något annat. Att arbetet gick framåt under denna period var, enligt intervjuerna, ofta tack vare en liten skara eldsjälar. Från 2018 är det ett antal myndigheter som fick tillskott i budgeten för arbetet med civilt försvar, vilket resulterade i möjlighet till rekrytering av mer personal, och i vissa fall investeringar i infrastruktur.

På frågan om myndigheterna uppfattar att de har haft tillräckliga resurser fram till idag svarar en majoritet av myndigheterna ja. Svaret nyanseras dock av flera respondenter med att resurserna varit tillräckliga i relation till vad som uppfattas som en ganska låg ambition i arbetet, men inte nödvändigtvis sett till det faktiska behovet. Vissa säger även att de har en förståelse för att återtagandet av totalförsvarsförmågan är en lång process, vilket gör det naturligt att såväl resurser som ambition trappas upp gradvis. Många som anser att resurserna varit tillräckliga

menar även att det finns en gräns för hur snabbt resurser kan omsättas när ett arbete ska startas upp från grunden. Tillförs medel bortanför den gränsen är uppfattningen att de skulle göra större nytta någon annanstans.

Att resurserna varit tillräckliga är dock en uppfattning som inte delas av alla, och även om de är i minoritet framgår det tydligt att några av myndigheterna haft dåliga finansiella förutsättningar att ta sig an totalförsvarsarbetet. Bredden på upplevelser är med andra ord stor och belyser att myndigheternas situation har sett olika ut de senaste sex åren.

Gällande behovet av balans mellan resurser och ambition finns det en farhåga bland några myndigheter att de nuvarande tillskotten inte kommer att räcka för att genomföra de förslag som lagts fram i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* och i den senaste totalförsvarspropositionen *Totalförsvar 2021–2025*.⁴⁷ Oavsett hur den nuvarande situationen ser ut kan alltså en obalans mellan resurser och ambitionsnivå uppstå i framtiden.

Ett återkommande tema är därtill att det inte enbart är resursmängden som kan utgöra ett problem och en begränsande faktor. En stor utmaning för flera myndigheter är att de upplever att finansieringen saknar långsiktighet. Vissa har erfarenhet av att det kommer överraskande tillskott av medel, utanför den ordinarie ramen, som då blir mycket svåra att omsätta på kort tid. Även mot bakgrund av de beslutade resurstillskotten i den senaste totalförsvarspropositionen finns det myndigheter som fortsatt upplever finansieringen som kortsiktig. En myndighet som ger uttryck för det menar att den efter 2025 inte vet vad som kommer att komma och att investeringarna som behöver göras har en längre horisont än så. Det faktum att resurstillskotten ligger kvar på 2025 års nivå även 2026 och framåt om inget annat anges, verkar alltså inte inverka på synen på långsiktigheten i frågan.

Kortsiktig finansiering är också ett problem när det kommer till att behålla kompetens. En handfull myndigheter har personal som är finansierad av 2:4-medel. Något som redan noterats i Riksrevisionens granskning av 2:4-anslag är att utformningen av anslaget kan skapa utmaningar i att resurssätta projekt, bidra till ökad konsultanvändning och göra det svårare att skapa en långsiktig personalförsörjning. Det som framförts under intervjuerna bekräftar den bilden. Projektfinansierade anställningar riskerar att leda till att myndigheterna förlorar den kompetens som har byggts upp. Då startsträckorna för nya medarbetare inom beredskapssektorn anses vara särskilt långa är detta en extra stor utmaning.

På en myndighet menar respondenterna att det är oklart om det kommer att tas centrala initiativ till att lösa vissa frågor som angår ett flertal aktörer i systemet, exempelvis säkra kommunikationsmedel, eller om alla ska lösa frågan själva. Det förutsätts kosta mer om varje myndighet ska komma på en egen lösning. Det är också svårt för myndigheterna att planera sin budget när de inte vet om vissa

⁴⁷SOU 2021:25 och Prop.2020/21:30.

uppgifter ska lösas enskilt eller gemensamt. Olika myndigheter har inom ramen för tidigare studier lämnat liknande återkoppling, vilket tyder på att det är ett problem som upplevs av flera aktörer. Exempelvis har det inom en annan studie konstaterats finnas stor efterfrågan på en gemensam metod för RSA. Att alla myndigheterna uppfinner en egen metod anses vara slöseri med tid och resurser.⁴⁸

4.1.3 Varierande intresse för beredskapsfrågor

Förutsättningarna för att bedriva totalförsvarsplanering påverkas av hur intresset för frågorna ser ut inom den egna organisationen. Intervjuerna belyser att myndighetsledningens intresse har stor påverkan på vilken prioritering och resurstilldelning som totalförsvarsarbetet får. Detta ligger helt i linje med tidigare FOI-studier, som visat att ledningens intresse är viktigt för att beredskapsplaneringen ska prioriteras internt, samt leda till att konkreta åtgärder vidtas.⁴⁹ På vissa håll verkar intresset på ledningsnivå ha ökat ganska markant under de senaste åren, med följderna att det blivit lättare att få uppmärksamhet från den övriga organisationen för beredskapsarbetet. Det har dock inte alltid varit givet att denna uppmärksamhet översatts till ett ökat engagemang och konkret deltagande i själva arbetet.

Trots försök att förankra beredskapsfrågorna i den bredare organisationen på myndigheterna finns ett flertal exempel på att det förekommer skepsis och ifrågasättande av hotbilderna och behovet av att planera för höjd beredskap. En anledning uppges vara bredden i totalförsvarsfrågorna som gör dem svåra att greppa. Att skapa engagemang i den övriga organisationen uppges även vara utmanande när totalförsvarsfrågorna utgör en extra belastning, som inte alltid matchas med en motsvarande ökning i personell kapacitet.

Respondenterna nämner några aktiviteter som främjat intresset för totalförsvarsfrågorna, och som de själva tagit initiativ till. Listan på exempel innefattar gemensamma övningar och utbildningar, medarbetardagar med tid avsatt för beredskapsfrågor, samt utbildande lunchseminarier. Vissa myndigheter verkar ha något lättare att skapa förståelse för frågorna än andra. Det handlar framför allt om myndigheter vars kärnuppdrag angränsar till andra former av beredskaps- eller säkerhetsarbete.

Uppdraget att krigsplacera personal sägs ha utgjort en katalysator för ökat intresse och engagemang. På ett liknande sätt bidrar regeringsuppdrag och annan styrning som viktiga signaler om att beredskapsarbetet är prioriterat från politiskt håll. Om myndigheten dessutom tillförs medel ökar intresset särskilt, oftast på ledningsnivå men även bredare i verksamheten.

⁴⁸ Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020).

⁴⁹ Se exempelvis Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017) och Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020).

I sammanhanget kan även nämnas att Coronapandemin verkar ha haft en påtaglig effekt genom att den genererat ett ökat intresse för beredskapsarbetet ute på myndigheterna. Hanteringen av pandemin anses ha synliggjort nyttan med beredskapsplanering, gett frågorna en annan kontext, och inte sällan har flera delar av myndigheten varit med och bidragit till krishanteringen. Några respondenter reflekterar över att de har lättare att få gehör ute i den bredare verksamheten eftersom pandemin skapat handfasta exempel på varför arbetet är viktigt. Många menar även att hanteringen av pandemin stärkt flera viktiga förmågor. Att pandemin blir en referens för nyttan med arbetet kan dock, enligt vissa, ha en baksida. Den utgör en fredstida kris och de huvudsakliga samhällsstörningarna har inte varit kopplade till antagonistisk aktivitet. Att hantera verkningarna av ett krig eller krigsliknande aktiviteter kan förväntas bli en betydligt större utmaning än pandemin. Det finns därför en viss risk att insatserna som krävs för att uppnå nödvändiga förmågor inom det civila försvaret underskattas för att de präglas alltför mycket av erfarenheterna från pandemin.

4.1.4 Relationen mellan krisberedskap och civilt försvar – en stötesten

Intervjuerna synliggjorde att det råder skilda meningar bland myndigheterna gällande principerna för organiseringen av beredskapsarbetet. Det går att urskönja två typiska attityder till denna fråga. Enligt ett synsätt är krisberedskapen och det civila försvaret mer eller mindre samma sak, där höjd beredskap är mer av en nyansskillnad än något diametralt skilt från hantering av fredstida kriser. Andra menar tvärtom att det är krigets krav som måste vara den dimensionerande utgångspunkten i beredskapsarbetet och ser på det civila försvaret som mer av ett distinkt verksamhetsområde. En person uttrycker det som att krisberedskapen och det civila försvaret egentligen är två parallella spår med vissa beröringspunkter.

Den ståndpunkt som verkar ha fått störst genomslag i det faktiska arbetet är att skillnaden mellan civilt försvar och krisberedskap mer handlar om nyansskillnader.⁵⁰ Det visar sig genom att det är vanligast att myndigheterna väljer att arbeta integrerat över hela hotskalan och inte ha separat planering för krisberedskap och civilt försvar. Att utgå från de strukturer och arbetssätt som redan utvecklats inom krisberedskapen ses i allmänhet som logiskt – i en situation med höjd beredskap är det positivt om så mycket som möjligt är bekant för personalen. Ytterligare en motivering till att arbeta integrerat över hela hotskalan är att frågorna ändå skär genom andra gemensamma tematiska områden. Krisberedskap och civilt försvar

⁵⁰ I planeringsanvisningarna för det civila försvaret anges att det civila försvaret ska bygga vidare på krisberedskapens grunder. Det är därför kanske inte så konstigt att många uppfattar detta som det naturliga sättet att arbeta. Dock låg fokus i de tidiga styrningarna av det civila försvaret på att öka det civila samhällets förmåga att lämna stöd till Försvarsmakten. Krigets krav har samtidigt varit en viktig utgångspunkt i planeringen. Att sammanjämka de två perspektiven kan därför tänkas vara svårare än vad som antyds av styrningarna vid första anblick.

hanteras därför tillsammans med frågor som informationssäkerhet, säkerhetsskydd, kontinuitetshantering och cybersäkerhet. Rollfördelningen på myndigheterna som valt detta förhållningssätt tenderar därigenom att bli mer flytande. Vissa respondenter framhåller uttryckligen att det inte är ändamålsenligt att ha handläggare inriktade specifikt på civilt försvar. Rekryteringen speglar därför vilka antaganden myndigheten gjort om civilt försvar som kompetensområde.

De som förespråkar det andra perspektivet menar dock att ett integrerat arbetssätt riskerar att leda till att arbetet förlorar viktiga nyanser av vad civilt försvar är. Det finns de som skulle vilja se civilt försvar och krisberedskap som enskilda områden i framtiden. Bland dem som arbetar integrerat idag finns även erfarenhet av att arbetsuppgifter kopplade till krisberedskap konkurrerar med arbetsuppgifter kopplade till civilt försvar. Bland annat som en följd av detta varierar arbetstiden som läggs på det civila försvaret. Som exempel kan nämnas att när rapportering till myndighet eller regeringen är aktuell kan detta under en period kräva fullständigt fokus och uppta 100 procent av personalens arbetstid. I nuläget upplevs att det ibland saknas resurser till att arbeta specifikt med det civila försvaret, och att det krävs mer uppföljningsarbete. Men det faktum att det kan uppstå undanträngningseffekter kan också verka till det civila försvarets fördel, och vissa säger att tyngdpunkten för arbetet just nu ligger på att planera inför höjd beredskap.

Hur myndigheterna ser på vad som är logiskt och ändamålsenligt påverkas av vilken typ av myndighet det handlar om. En respondent menar att planeringen inför höjd beredskap inte skiljer sig så mycket från krisberedskapsplaneringen, eftersom myndighetens uppgifter är desamma i båda situationerna. För dem handlar planering inför höjd beredskap därför till viss del om att identifiera vilka uppgifter som ska prioriteras bort. Att arbeta integrerat kan alltså vara mer eller mindre logiskt beroende på myndighetens uppdrag under fredstida kriser å ena sidan och höjd beredskap å andra.

4.1.5 Hela myndigheten behöver involveras

Totalförsvarsplaneringen betraktas i de flesta fall som något som inte bara berör en enhet eller avdelning och att det därför är eftersträvansvärt att hela myndigheten involveras i beredskapsplaneringen. Anledningen är att det anses finnas behov av att arbeta i hela myndigheten för att genomföra beredskapshöjande åtgärder, vare sig åtgärderna är kopplade till krisberedskapen eller det civila försvaret. Exempel på kompetenser som kan behövas som stöd i arbetet är kommunikatörer, jurister och informationssäkerhetsspecialister. Stödet från den övriga verksamheten kan även anses innefatta ledningsnivån, som helst bör vara engagerade, ha en förståelse för frågorna, och bidra till koordineringen tvärs över organisationen.

Avseende att involvera myndigheterna på bredden i beredskapsarbetet finns en viss variation i mognadsgrad. På en myndighet är det fem av sex avdelningar som i nuläget bidrar till totalförsvarsplaneringen. På andra myndigheter har de som ansvarar för beredskapsplaneringen precis börjat samordna sig med kollegor på

andra enheter. Några myndigheter uttrycker att de skulle vilja inkludera organisationen i sin helhet mer i framtiden än vad de har möjlighet att göra idag. Generellt sett är det dock en stor andel av myndigheterna som kommit en bra bit på vägen, och i någon mån arbetar med frågorna brett i verksamheten.

Diskussionerna med respondenterna genererade även en del uppslag till vad som kan bidra till ett ökat engagemang och mer koordination inom myndigheten. Utbildningar och övningar gör att myndigheten som helhet med olika avdelningar och enheter gemensamt fördjupar förståelsen för varför arbetet är viktigt. På ett liknande sätt kan olika samverkansforum leda till ökad koordination och kunskaps-spridning. Att beredskaps- eller säkerhetschefen rapporterar direkt till generaldirektören kan bidra till att frågorna når såväl upp som ut i organisationen. Erfarenhet av att arbeta med andra verksamheter och mål som skär genom hela organisationen uppges också kunna bidra till en integrerad beredskapsplanering. Ett exempel är de miljömål som myndigheter har att förhålla sig till, och som på ett liknande sätt kräver att de samlar kompetenser och arbetar koordinerat. Ytterligare en framgångsfaktor som framhålls av en av de myndigheter som i hög grad lyckats integrera beredskapsarbetet i resten av organisationen gäller avsaknaden av projektbaserat arbete. Enligt respondenten tenderar projektbaserat arbete att bli kortsiktigt och leda till att kompetenser inte nyttjas på ett effektivt sätt. Genom att istället sprida ut arbetsuppgifterna i organisationen nyttjas dess samlade kompetenser inom respektive expertområden.

Några respondenter betonar att det är viktigt med struktur och organisation om hela verksamheten ska kunna bidra till beredskapsplaneringen. Det krävs en tydlig ansvarsfördelning samt tydliga rutiner och riktlinjer, dokumentstrukturer, processer för uppföljning och en säkerhetskultur. Givet att beredskapsplaneringen ofta berör känslig information måste det exempelvis finnas en bred förståelse på myndigheten för att all information inte delas med alla eftersom inte alla har behov av den. Det kan även nämnas att myndighetens befintliga organisation och arbets-sätt troligen spelar roll för hur lätt det är att nå ut och engagera olika medarbetare. Som exempel kan nämnas att en de intervjuade myndigheterna har en mycket decentraliserad grundorganisation, vilket innebär att medarbetarna är vana vid att frågor hanteras på olika nivåer i organisationen.

Det framkommer även några exempel på faktorer som gör det svårt att involvera hela myndigheten i totalförsvarsplaneringen. Finansieringen uppges ibland bidra till att arbetet sker i stuprör, eftersom medel ofta är örönmärkta för specifika upp-gifter. En annan utmaning för myndigheterna kan vara att uppmärksamheten upp-tas av akuta operativa uppgifter. Då kan långsiktigt strategiskt arbete som kräver samverkan mellan enheter nedprioriteras.

4.2 Ökad professionalisering av beredskapsplaneringen

Att beskriva kompetensområdet inom beredskapsplanering låter sig inte göras enkelt. Myndigheternas olika vägval i hanteringen av arbetet med civilt försvar har bidragit till att kompetensområdet är spretigt och i stort saknar en gemensam definition och tydliga ramar. Detta väcker frågan om det borde ske en större professionalisering av det civila försvaret, det vill säga en tydligare avgränsning av kompetensområdet. Synen på denna fråga, likväl som frågan om numerär och frågan om utbildningsbakgrund presenteras närmare nedan.

4.2.1 Svåruppskattad storlek på personalstyrkan

Hur många personer som arbetar med beredskapsfrågor är viktig information för att förstå myndigheternas förutsättningar att lösa nuvarande uppgifter. Antal personer ger även en antydning om vilken bas myndigheterna har att växa från. På frågan hur myndighetens personella resurser ser ut idag svarade närmare hälften av de intervjuade myndigheterna att det är svårt att uppskatta tillgången till personella resurser. De personella resurserna beskrevs därför oftast i ungefärliga termer. Därtill uppskattar vissa myndigheter sin tillgång i personal i årsarbetskrafter medan andra räknar medarbetare.

Trots olika måttenheter på de personella resurserna visar intervjuerna att det finns en betydande skillnad mellan de myndigheter som har mest och minst personella resurser. Sett till de två ytterligheterna finns på den ena sidan myndigheter där det är en person som själv axlar allt ansvar, och på den andra sidan en myndighet med 60 personer som på olika sätt bidrar till beredskapsarbetet. I fallet med 60 personer handlar det om en myndighet vars uppdrag och organisation gör att många i kärnverksamheten arbetar med frågor som även kopplar till krisberedskap och civilt försvar. Däremellan finns några myndigheter med 25–30 personer som arbetar med antingen krisberedskap, civilt försvar eller någon annan typ av säkerhetsfrågor.

Trots denna variation går det att peka på att en ganska typisk bild är att myndigheten har omkring tio personer som arbetar med krisberedskap eller civil försvar på något sätt. Denna siffra skiljer sig inte nämnvärt mellan länsstyrelser och centrala myndigheter. Om arbetet med civilt försvar ses som avgränsat från andra uppgifter brukar det vara omkring två personer som jobbar med frågorna.

Under perioden 2016–2020 är det ett flertal myndigheter som fått personell förstärkning för att kunna bedriva totalförsvarsplaneringen. Det handlar oftast om ett ganska modest tillskott på en eller två personer. Inte sällan har det under en period funnits en person som arbetat med det civila försvaret som tillikauppgift, sedan har ansvaret gradvis växt och rollerna formaliserats. Den personella tillväxten har alltså skett från mycket låga nivåer. Det är många som säger att arbetet under

perioden bedrivits av ett fåtal personer som arbetat ganska ensamt med frågorna. Vissa av dessa har beskrivits som eldsjälar som säkerställer att det sker en utveckling trots relativt låg resurstillgång. Denna bild bekräftas av den FOI-studie som tidigare berört liknande frågeställningar om hur kompetensområdet ser ut. En betydande andel av dem som utför RSA arbetar till exempel ensamma med den uppgiften.⁵¹

4.2.2 Varierande utbildningsbakgrund

Vilka är det då som arbetar med beredskapsfrågor idag? Det kan konstateras att det finns en stor bredd i utbildningsbakgrund bland dem som arbetar med beredskapsplanering. En icke-uttömmande lista på utbildningsbakgrund innefattar: pedagoger, journalister, poliser, samhällsvetare, officerare, läkare, apotekare, farmaceuter, administratörer, SOS-operatörer, räddningstjänstpersonal, ambulansförare, sjuksköterskor, jurister; ekonomer, civilingenjörer, systemvetare, brandingenjörer, dataingenjör, agronomer och biologer. Generellt anses det som en styrka att det finns en mångfald av bakgrunder och kompetens representerade på myndigheterna.

Det verkar finnas en viss bakgrund hos personalen inom beredskapsområdet bland myndigheterna som är vanligare än andra. Det gäller den samhällsvetenskapliga och den operativa från en blåljusorganisation eller Försvarsmakten. Även detta överensstämmer med den information som framkommit i tidigare studier.⁵² På de centrala myndigheterna är det inte sällan många som har expertkunskaper relaterade till organisationens kärnverksamhet. De som idag arbetar med beredskapsplanering och har tidigare arbetslivserfarenhet kommer oftast från den offentliga sektorn. Vad gäller professionella kvalifikationer kopplat specifikt till beredskapsplanering lyfts några utbildningar fram, däribland risk- och krishanteringsprogrammet på Mittuniversitet. Vidare nämns bland kompetenshöjande utbildningar för redan yrkesverksamma personer Försvarshögskolans högre kurser i samhällets krisberedskap och totalförsvar (steg 1 och 2).

När FOI 2019 samlade in data om den personal som utför RSA var det lite mer än hälften som hade en total arbetslivserfarenhet på 21 år eller mer.⁵³ En hög andel av dem som arbetar med denna specifika beredskapsuppgift är därför ganska erfarna. Utifrån intervjuerna framstår dock bilden vara att det saknas kompetens specifikt kopplad till totalförsvarsplanering, även om personalen i övrigt är erfaren. Det faktum att Sverige inte bedrev någon totalförsvarsplanering under två decennier innebär att beredskapsplanerare saknar erfarenhet av att arbeta specifikt med krigets krav. Det finns idag endast ett fåtal yrkesverksamma personer som har

⁵¹ Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020).

⁵² Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020), s. 55 visar att de flesta hade samhällsvetenskaplig bakgrund.

⁵³ Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020).

erfarenheter av det gamla totalförsvaret. Majoriteten av nuvarande personal med uppgift att rusta Sverige för höjd beredskap har mindre än sex års erfarenhet av frågorna, det vill säga lika lång tid som den återupptagna planeringen pågått. För några år sen var det mycket svårt att rekrytera personal med erfarenhet av planering inför höjd beredskap. Kunskapen på området var något som många fick lära sig genom arbetsuppgifterna. Det finns dock tecken på ett skifte, med fler personer på arbetsmarknaden som har erfarenhet specifikt av det civila försvaret. Intervjuerna antyder även att det pågår en viss förnying av beredskapsplanerarna i takt med att de som arbetade med det gamla totalförsvaret nu går i pension.

4.2.3 Synen på civilt försvar som profession

En majoritet av respondenterna ser en ökad professionalisering av civilt försvar som övervägande positivt, men ofta med vissa reservationer. Några återkommande tankar kring vad en ökad professionalisering skulle kunna leda till är att ämnesområdet skulle bli mer konkret, arbetet skulle få högre status och större auktoritet, samt vara ett kvitto på kompetens.

Att få högre status och större auktoritet framhölls som särskilt önskvärt i relation till Försvarsmakten. Om den civila sidan hade en tydligare profession inom civilt försvar skulle det enligt några bli en mer jämbördig relation mellan civila myndigheter och Försvarsmakten, vilket skulle medföra en ökad respekt och förtroende för civil kompetens. Att efterlikna Försvarsmaktens struktur med hierarkier och befattningar framhålls dock av en respondent som något som riskerar att skapa låsningar, vilket inte skulle gynna arbetet.

Ämnesområdet skulle vidare kunna bli mer konkret av en professionalisering, med tydligare ramar, något som skulle underlätta etablering av rutiner för beredskapsplanering. På samma spår ansåg vissa att det även skulle kunna bidra med en ökad tydlighet kring själva rollen att arbeta med beredskapsplanering, gällande befattning, kompetens och arbetsuppgifter. För individen är en ökad grad av professionalisering även något som kan leda till en ökad yrkesstolthet, större självförtroende och trygghet i sin roll och kompetens. Även attraktionskraften till yrket skulle kunna påverkas positivt. Ur ett arbetsgivarperspektiv skulle det vara positivt att i högre utsträckning veta vilken kompetens en person har vid en rekrytering till arbetet med beredskap.

Frågan om certifiering som en del av ökad professionalisering lyftes fram av några enstaka respondenter. Dessa menar att en certifiering av olika nivåer av kompetens inom systemet skulle kunna öka statusen samt bidra till en tydlighet kring vilken kompetens olika personer har. Något som inte minst skulle underlätta personalplanering och rekrytering, men även att vid behov låna personal mellan myndigheter. Ett annat perspektiv på certifiering är att ett sådant förfarande skulle hjälpa till att skapa en större likriktning av hur beredskapsplanerare tänker och agerar i arbetet, till skillnad från dagens tillstånd som respondenten uppfattar som väldigt spretigt.

En större likriktning gällande tänkande och agerande är dock något som andra respondenter framhåller som en farhåga med ökad professionalisering. Det betonas av dessa respondenter att det är en styrka att ha en personalgrupp med olika bakgrunder, erfarenheter och kompetenser. Därtill behöver arbetet med civilt försvar nå ut på bredden i organisationer och inte fastna i ett stuprör.

De som reserverar sin övervägande positiva hållning till en ökad professionalisering, framhåller risken att civilt försvar skulle hanteras som något skilt från krisberedskapen med stuprör, inlåsnings- och utslutning snarare än bredd och inkludering som följd. Det är risker som även framhölls av de fåtal som såg en ökad professionalisering som något uteslutande negativt. För det interna arbetet med civilt försvar menar både de övervägande positiva och de negativt inställda, att det är förståelsen för kärnverksamheten och systemet i stort som är viktigast snarare än en professionalisering av civilt försvar. Arbetet kan inte hanteras separat på en enskild enhet utan måste ske inom hela verksamheten i det ordinarie arbetet, där fler får delar av civilt försvar i sin portfölj. I relationen till andra delar av beredskapssystemet framhålls dock en ökad professionalisering oftast som något positivt även för dem som ser det som mer negativt för den egna myndigheten.

Ytterligare ett perspektiv som framkommer är att det vore fördelaktigt om det skedde en ökad professionalisering av en beredskapsprofession snarare än för endast civilt försvar. En sådan utveckling skulle kunna bidra till att få fram en bredare beredskapskultur och att frågorna får bredare gehör på myndigheterna.

4.3 Kompetensförsörjningens utmaningar

Följande avsnitt presenterar hur de intervjuade respondenterna ser på sina förutsättningar att kompetensförsörja beredskapsarbetet. Dels beskrivs myndigheternas strategier idag, dels hur de ser på möjligheterna framåt. Det senare belyser perspektiv såsom konkurrens, hållbar tillväxttakt, personberoende och att behålla kompetens.

4.3.1 Kompetensbehoven inventeras inte systematiskt

Av det som kan uttolkas ur intervjuerna verkar inte myndigheternas kompetensbehov inventeras på något systematiskt sätt. Myndigheterna genomför förvisso ofta någon form av översiktlig planering i samband med pågående rekryteringsprocesser. Innan tjänsterna kan utlysas ska en kompetensprofil tas fram. I samband med detta skapas en möjlighet för ansvariga på myndigheterna att analysera sin nuvarande tillgång till kompetens och identifiera vilka förmågor som eventuellt kan behöva stärkas upp. En person menar att den typen av inventering ofta främst fokuserar på hur den befintliga personalen kan avlastas. Den planering som görs verkar därför oftast vara relativt ytlig och kortsiktig till sin natur.

Det är få som uttryckligen säger att de genomfört en långsiktig och systematisk inventering av kompetensbehoven. På myndigheterna förs dock informella diskussioner om hur kompetensförsörjningen ska fungera på sikt, vilket talar för frågans aktualitet. De som ännu inte gjort någon långsiktig kompetensinventering hänvisar till att beredskapssystemet är under utveckling och att en del osäkerheter uppstår i samband med det. Några menar exempelvis att det är oklart vad betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* kommer innebära för dem.⁵⁴ Innan betänkandet har utkristalliserats avvaktar de med mer detaljerad planering.

Oavsett om de genomfört en inventering eller inte understryker många respondenter att kompetensbehoven inte enbart handlar om numerär tillväxt av personal. Lika viktigt kan vara att börja arbeta med frågorna på bredden över hela myndigheten. Att få ökad tillgång till kompetens kan alltså handla om att få andra delar av organisationen att frigöra mer tid som kan ägnas åt beredskapsarbetet. Några respondenter ser detta arbetssätt som ett steg i en utvecklingsprocess – bortom en viss punkt måste arbetet ske samordnat över hela myndigheten för att planeringen ska kunna omsättas i konkreta beredskapsåtgärder.

4.3.2 Myndigheterna kan inte få allt i en rekrytering

Det finns en samstämmig bild av att myndigheterna inte kan få tag i medarbetare som har samtliga kompetenser de behöver. En person uttrycker det som att medarbetarna som behövs inte är sådana som ”går att få tag på över disk.” Det är framförallt kombinationen av sakkunskap och kunskap om totalförsvaret som är en stor brist. Oavsett vilka kompetenser myndigheterna väljer att efterlysa i en rekrytering kommer därför en ny medarbetare troligtvis behöva kompetensutvecklas med det perspektiv personen saknar.

Under intervjuerna fick respondenterna möjlighet att resonera kring vilka kompetenser de tror att de kommer behöva framöver. Det blev genom dessa utforskande diskussioner tydligt att myndigheterna även i framtiden kommer behöva tillgång till en bred palett av kompetenser. Det var fem återkommande kategorier av kompetenser som beskrevs, som i viss mån kan anses överlappa varandra.

För det första är det vanligt förekommande att myndigheterna behöver tillgång till mer expertkunskap om beredskapssystemet som helhet. Det handlar alltså om sakkunskaper inom områden som risk- och sårbarhetsanalys, kontinuitetshandling, redundans, samhällsviktig verksamhet och totalförvarsplanering. Några anser att det krävs andra kunskaper för att bedriva totalförvarsplanering än annan krisberedskapsplanering, och eftersöker specifikt den kompetensen.

För det andra behöver myndigheter generalister som kan arbeta strategiskt. Generalisterna ska helst ha förmåga att kunna se helheten i ett system, kunna tolka politiska beslut och styrningar, leda projekt och förändringsprocesser, samt kunna

⁵⁴ SOU 2021:25.

integrera olika kunskaper och perspektiv. Det är ett tiotal respondenter som säger att de behöver sådana medarbetare. Enligt dessa är det troligast att en statsvetare eller annan samhällsvetare har den förmågan. Andra egenskaper som eftersöks är förmåga att skriva och uttrycka sig väl, samt pedagogiska förmågor. Därför nämner vissa att en akademisk bakgrund vore meriterande från deras perspektiv.

För det tredje menar vissa att de har behov av praktiker snarare än generalister. De kan därför ses som ytterligare en kategori av kompetens. Personerna med denna kompetens har troligtvis någon operativ bakgrund, såsom räddningstjänstpersonal, polis och militär. Dessa personer bedöms kunna bidra på ett mer handfast sätt till beredskapsarbetet.

En fjärde kategori av kompetenser utgörs av dem med expertkunskaper relaterade till en specifik sektor. Det kan alltså handla om sakkunskaper inom exempelvis livsmedelsförsörjning, elförsörjning eller hälso- och sjukvård. De som oftast uttrycker ett behov av dessa kompetenser är de centrala myndigheterna.

Slutligen nämner många att de har behov av expertkunskaper inom informations-säkerhet, säkerhetsskydd, krypto- och signalskydd. Ett flertal personer säger att dessa kompetenser på många sätt utgör en basplatta för all annan planering. Myndigheterna måste exempelvis kunna hantera sekretess och kommunicera på ett säkert sätt med andra aktörer innan annan planering kan påbörjas. En myndighet som arbetat med frågorna under en lite kortare tid än de andra bekräftar bilden av att dessa kompetenser är prioriterade när de är i en uppstartsfas.

Vidare finns det olika uppfattningar om hur lätt det är för nya medarbetare att ta till sig nya kunskaper. Vissa menar att en generalist kan rekryteras och att de kan lära sig hur en sektor fungerar när de väl börjat på det nya jobbet. Andra behöver personer med formell utbildning inom en sektor, och anser att beredskapsperspektivet är något som går att lära sig efter hand. Det ses som tveksamt att kunna lära sig det som är relevant för arbetet genom formella utbildningar. Den väsentligaste kunskapen fås genom yrkeserfarenhet, enligt respondenterna. Därför lyfts det även som eftersträvarsvårt att medarbetarna har erfarenhet av att arbeta med myndigheter och kommuner. Dels behövs personer som förstår det svenska förvaltnings-systemet och hur olika aktörer bidrar till beredskapsplaneringen, dels behövs personer som har erfarenhet av att få till intern och extern samverkan inom det offentliga.

4.3.3 Behov av utbildningar

Respondenternas syn på utbudet av utbildningar inom civilt försvar och krisberedskap täcker in de flesta tänkbara svar. Det efterfrågas både längre och kortare utbildningar, de som är mer övergripande likväl som fördjupningsutbildningar. Vissa efterfrågar större fokus på krigets krav medan andra saknar det

nationella perspektivet i befintliga utbildningar. Någon menar även att kompetensutvecklingen kommer att lösa sig själv så fort fler har hunnit jobba med frågorna några år.

Vissa framhåller behovet av att tillgängliggöra redan befintliga utbildningar medan andra lyfter behovet av kompletterande utbildningar. Ett antal personer menar exempelvis att det finns bra utbildningar idag, som Högre kurs (steg 1 och 2) i samhällets krisberedskap och totalförsvar som tillhandahålls av Försvarshögskolan. Möjligheten att få en plats på dessa utbildningar anses dock vara för snäv och det finns en stor efterfrågan att öka antalet kurstillfällen per år.

Bland dem som efterfrågar kompletterande utbildningar önskas utbildningar med mer fördjupning i olika spår som personer kan komplettera sin tidigare studiebakgrund och erfarenhet med. Även spetsutbildningar för kompetensområden som exempelvis personalplanerare och samhällsplanerare, samt fördjupningsutbildning kopplat till stabarbete vid höjd beredskap efterfrågas. Vidare menar vissa att en krigsinriktad utbildning med fokus på krigets krav och vad som händer med civil verksamhet när den blir utsatt för svåra attacker vore önskvärd. Att skapa beredskap för gråzon är även en utbildning som är efterfrågad.

Det saknas en utbildning för dem som arbetar med dessa frågor ensamma, exempelvis i en kommun. En respondent menar att det för dessa personer vore önskvärt med en utbildning som gör dem rustade att jobba med beredskapsfrågor ur många perspektiv.

En annan respondent menar att nuvarande utbildningar inom civilt försvar inte ger mycket effekt utan i huvudsak ger en helhetsbild och generell inspiration. De bidrar dock inte med konkreta kunskaper som kan tillämpas direkt i arbetet.

Ett flertal respondenter lyfter att det är en utmaning att utbilda och engagera näringslivet. En respondent uppger som exempel att det i Finland finns en modell där de har en veckolång kurs med både offentliga aktörer och näringslivet och att den utbildningen uppfattas som prestigefull att gå och att det vore önskvärt med något liknande i Sverige.

4.3.4 Ingen akut kompetensbrist idag

Det råder en ganska sober syn på utbudet av kompetens på arbetsmarknaden. I en rekrytering ställs myndigheterna ofrånkomligen inför ett val där de måste prioritera en delmängd av det som utgör beredskapskompetens – oavsett var myndigheterna lägger tyngdpunkten är det troligt att de behöver kompetensutveckla ny personal. Därför ses det ibland som mer strategiskt att internrekrytera. Det verkar dock vanligast att myndigheterna vänder sig till arbetsmarknaden för att trygga sina kompetensbehov. Än så länge är det ingen myndighet som uttrycker att de lider av någon akut kompetensbrist, men rekrytering av beredskapskompetens ses alltså som utmanande ur olika perspektiv.

Det är många myndigheter som upplever att det finns ett stort intresse för att arbeta med beredskapsplanering. De får ofta in ett stort antal sökande till de utannonserade tjänsterna. Spannet på vad som anses som ett stort antal sökande ligger på 50–100. I många fall verkar de sökande vara kvalificerade, men det är inte en erfarenhet som delas av alla. Eftersom kompetensområdet är så pass diffust blir det alltså svårt att skriva annonser till tjänsterna och attrahera rätt typ av personer.

Av de kategorier av kompetenser som beskrevs i avsnitt 4.3.2 är det några som det verkar vara särskilt svårt för myndigheterna att få tag på. Dessa är totalförsvarskompetens (det vill säga förståelse för höjd beredskap och krigets krav), samt cybersäkerhet, informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Arbetsmarknaden uppfattas alltså till del vara på väg att bli ansträngd, men det finns även de som säger att de märkt av en positiv trend och att utbudet på kompetens ökar. Detta är enligt en person en konsekvens av att det finns fler utbildningar inriktade på beredskapsplanering som fyller på kompetenspoolen. Att detta ännu inte bidragit till att minska konkurrensen kan ha ett samband med att de flesta respondenter säger att de eftersöker tidigare erfarenhet av att ha jobbat på myndigheter eller kommuner. Det uttrycks en viss skepsis över att rekrytera nyutexaminerade. Det pågår dock ett generationsskifte på arbetsmarknaden eftersom den handfull personer med erfarenhet från det gamla totalförsvaret börjar gå i pension. Att ha lång erfarenhet av totalförsvaret innebär därför i dagsläget oftast att personer arbetat med frågorna i mindre än sex år, det vill säga hela återupptagningsperioden.

Utmaningarna som respondenterna lyfter i relation till sin kompetensförsörjning handlar delvis om att det civila försvaret måste återuppyggas från grunden. Svaren på hur saker ska utföras eller vara organiserade finns inte på förhand. Myndigheterna har därför behov av personer som kan bedriva utvecklingsarbete, vilket inte alltid är lätt att finna. Det starka utvecklingsfokus som råder passar vissa, men inte nödvändigtvis alla. Vid någon punkt resoneras det att utveckling måste övergå i förvaltning och en fråga som uppkommer är om det är samma personer som har intresse och kompetens att stå för både utveckling och sedan föra med sig kunskaperna in i att förvalta systemet.

Det ifrågasätts om det är det mest resurseffektiva att så många myndigheter bedriver detta utvecklingsarbete i parallella spår. Respondenterna menar att regeringen och andra centrala myndigheter kanske borde verka mer för att metoder och strukturer tas fram centralt och sedan används gemensamt. En nära relaterad utmaning är att det kan vara svårt för nya medarbetare att lära sig hur en viss myndighet fungerar. Även om den personen har tidigare erfarenhet av beredskapsarbete inom det offentliga är de svenska myndigheterna så olika att tidigare kunskaper inte alltid kan överföras. Mer enhetliga strukturer skulle alltså kunna möjliggöra för snabbare anpassning av ny personal när de byter jobb inom systemet. Vidare, som redan konstaterats, har det saknats långsiktig finansiering vilket har gjort det svårare för myndigheterna att våga satsa på utvecklingsarbete.

En faktor som påverkar tillgången till kompetens är myndigheternas lokalisering. Det uppges vara svårare att få tag på kompetens om myndigheten är lokaliserad på mindre orter eller i delar av Sverige som anses som mindre attraktiva att jobba i. Om myndigheten ligger nära en storstad med en konkurrenskraftig arbetsmarknad blir det ibland svårare att hitta och behålla rätt personal. På ett liknande sätt har vissa upplevt att rörligheten bland personalen ökar om det finns andra myndigheter i närområdet som kan attrahera medarbetare.

4.3.5 Hård konkurrens om kompetensen i framtiden

Nästan alla intervjuade myndigheter säger att konkurrensen om beredskapskompetens ökar. Det uppges dels vara ett resultat av att kompetenspoolen är så pass begränsad. Dels att det är en konsekvens av att efterfrågan på kompetensen ökar när myndigheterna tillförs medel för rekrytering. Något som även sägs öka konkurrensen är att den privata sektorn efterfrågar samma kompetenser. Oftast kan de erbjuda högre löner än aktörer inom det offentliga. Eftersom det råder särskild brist på kompetens inom totalförvarsfrågorna, säkerhetsskydd och informationssäkerhet är konkurrensen även extra hård inom dessa områden. Vissa menar därför att de får tänka bredare i rekryteringarna, och anställa folk med annan bakgrund som de kan lära upp själva.

Myndigheterna tillförs medel i olika takt. Detta innebär att vissa redan kommit igång med sin rekrytering, medan andra har en tillväxtperiod framför sig. Det finns en stor medvetenhet om att det är den sökandes marknad, varvid flera myndigheter anpassar sin rekryteringsstrategi. Några menar att det är viktigt att komma igång tidigt med rekryteringarna, eftersom de vet att trycket på marknaden lär hårdna framöver. Beredskapssystemet som helhet kan därför hamna i otakt, menar vissa.

Samtidigt uttrycker många en oro för att myndigheterna ”kannibaliserar” på varandras kompetens. En lyckad rekrytering på en myndighet innebär oftast en förlust av en erfaren medarbetare på en annan. En kompetensbrist finns således fortfarande kvar någonstans i beredskapssystemet. Många, som även nämnts tidigare, talar om att startsträckan för nya medarbetare är lång, vilket gör att de riskerar att förlora personal kort efter att de kommit in i rollen ordentligt. Att startsträckorna är långa kan vara en konsekvens av att många rekryterar personal som de räknar med att kompetensutveckla. Några menar dock att rörlighet är något positivt, eftersom det bidrar till medarbetarnas kompetensutveckling. På sikt höjs kompetensen i kompetenspoolen som helhet när medarbetare byter jobb och skaffar sig nya erfarenheter.

4.3.6 Nödvändigt med hållbar tillväxttakt

Några av myndigheterna har redan genomgått en period av tillväxt, andra står i begrepp att börja rekrytera. De som redan fått personell förstärkning ser det som fullt möjligt att de kommer behöva rekrytera igen inom en snar framtid. Även om

dess personella tillskott är efterlängttande verkar det råda en bred uppfattning om att perioder av tillväxt kan vara slitsamma för myndigheten. Tillväxt är alltså bra, men den genererar störst nytta om den sker i hållbar takt.

Vad som utgör en hållbar tillväxttakt beror på myndigheternas individuella förutsättningar, men några gemensamma nämnare går att peka på. Tillgången till långsiktig finansiering är en sådan förutsättning. Storleken på den befintliga personalstyrkan är en annan. Det måste finnas personal på plats med kapacitet att hjälpa till med vägledning och introduktioner. Helst ska den befintliga personalen även besitta någon form av organisatoriskt minne som de kan överföra till sina nya kollegor. Om tillväxten sker utspritt över myndigheten är det troligt att det finns mer kapacitet att omhänderta ny personal än om all tillväxt ska ske på en enhet. Detta kan vara ett problem för personal som ska arbeta mestadels operativt. På en myndighet ska sådan personal genomföra skarp operativ verksamhet dygnet runt hela året, och den personella redundansen är nästan obefintlig. Det innebär att personalen har ytterst begränsade möjligheter att hjälpa till med övning, utbildning och introduktioner för ny personal.

För att effektivt kunna integrera nya medarbetare i personalstyrkan behöver strukturer och rutiner vara på plats. Myndigheters mognadsgrad i arbetet med beredskapsfrågor kan därför påverka hur snabbt de kan växa framåt. Det underlättar även för ny personal om roller och gränssnitten mellan dem är tydliga på arbetsplatsen. Detta förutsätter i sin tur att myndigheter landat i förståelsen för vilket arbete som ska utföras, och hur. Det nämns också som viktigt att det finns rätt ledarskapskompetens på plats innan myndigheten går in i en tillväxtperiod. Sammantaget visar detta på att myndigheterna har bättre förutsättningar att växa i hållbar takt om de redan uppnått en viss mognadsgrad i sin totalförsvarsplanering.

Det kan alltså variera stort mellan myndigheterna vad som upplevs som ett lagom tillskott av personal. På vissa myndigheter är gränsen för vad som upplevs vara hållbar tillväxt ett tillskott på en till tre personer, medan några tror att de kan omhänderta omkring fem till åtta nya medarbetare. Det framkom även ett kompletterande perspektiv på vad som utgör en hållbar tillväxt. Resten av det svenska beredskapssystemet måste växa i takt med myndigheten, för att situationen ska betraktas som hållbar. Vissa myndigheters arbete handlar om samverkan med kommuner, och om inte kommunerna har kapacitet att delta i beredskapsplaneringen så sker inga större framsteg.

4.3.7 Utmanande med hög personalomsättning

En hög personalomsättning beskrivs oftast av respondenterna som en utmaning och något som de helst vill undvika. Anledningen är att arbetet tappar fart när personal lämnar. En tidigare FOI-studie har pekat på att just hög personalomsättning kan vara ett problem vid genomförandet av RSA-arbetet.⁵⁵ Startsträckorna för ny personal ses ofta som lång, inte minst för att myndigheterna räknar med att nya personer behöver kompetensutvecklas. Det finns erfarenhet av att myndigheter lär upp personal som sedan snabbt söker sig vidare, vilket innebär att myndigheterna inte själva får ta del av den bekostade kompetensutvecklingen. I linje med det respondenterna sagt om vikten av ledningens intresse för frågorna, verkar det även vara viktigt med kontinuitet på chefsnivå. En annan aspekt som nämns är att det kan bli extra utmanande att lyckas med expansionsrekryteringar om myndigheterna samtidigt blir nödgade att ersättningsrekrytera.

Bilden delas dock inte av alla. Det finns även exempel på myndigheter som har en allmänt hög personalomsättning och som utformat sin organisation därefter. Av dessa myndigheters erfarenhet framgår att personalomsättning kan vara korrelerad med att en arbetsplats eller kategori av tjänster uppfattas som prestigefyllda. Många är intresserade av tjänsterna, men medarbetarna blir också attraktiva på arbetsmarknaden och mer benägna att byta jobb. Men även om en organisation kan finna sätt att hantera en hög omsättning finns det gränser för vad som är hållbart. En total omsättning av personal på en enskild enhet – vilket intervjuerna har visat kan inträffa ibland – skulle betyda att stor del av det organisatoriska minnet försvinner och att det inte finns någon på plats för att lära upp nya medarbetare.

I nuläget är det fortfarande en stor andel av de intervjuade respondenterna som uppger att de har en låg omsättning av beredskapskompetens. Det finns dock farhågor inför framtiden. Även om vissa inte upplevt problemet själva talas det om att omsättningen ökar i systemet. Respondenterna menar att personalförsörjningen kan bli utmanad om personalomsättningen ökar samtidigt som konkurrensen om kompetensen hårdnar. De myndigheter som själva upplevt en ökad personalomsättning menar dock att den främst varit orsakad av att medarbetare inte trivts på arbetsplatsen. Att det civila försvaret på vissa myndigheter hanteras som en tillikauppgift uppges av vissa kunna vara en anledning till att medarbetare slutar. Att det saknas resurser för att arbeta med frågorna ses på ett liknande sätt som en möjlig anledning till att medarbetarna valt att söka sig till andra arbetsplatser. Några slutar dock troligtvis för att de vill gå vidare i karriären.

Det uttrycks explicit att beredskapsplanering är en verksamhet där det är särskilt viktigt med kontinuitet. Av den anledningen är det även på vissa myndigheter ett

⁵⁵ Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson (2020), s. 57 ”Vi ställde även frågor om personalomsättningen i gruppen som arbetar med RSA är hög och om detta orsakar problem med att behålla kompetens. Nästan en tredjedel (31 procent) anser att det är hög personalomsättning inom gruppen som arbetar med RSA vid organisationen. Av dessa tycker en stor majoritet (87 procent) att det är svårt att upprätthålla kompetensen i gruppen när någon lämnar.”

uttryckt mål att personalen ska vara tillsvidareanställd. Tillsvidareanställning är normen när myndigheterna tillfrågas om anställningsformer. Det förekommer dock en del andra anställningsformer, och konsulter används i begränsad utsträckning. Några myndigheter ser sig även fortfarande som beroende på 2:4-medel, vilket gör det svårt att uppnå kontinuitet i personalfrågorna.

4.3.8 Beredskapsarbetet är personberoende

Närmare hälften av alla respondenter säger att beredskapsarbetet är personberoende eller riskerar att bli det. Störst risk för personberoende verkar uppstå när myndigheterna är i uppstartsfasen av att arbeta med totalförsvarsfrågorna. Det flesta myndigheterna avsätter inga eller endast ett fåtal personer för att arbeta specifikt med totalförsvaret. Därför blir sårbarheten större.

Genom intervjuerna går det att identifiera ett antal olika strategier för att avhjälpa problemet. Ett är att öka antalet personer som arbetar med frågan. Vissa respondenter talar om att det måste finnas en kritisk massa av vissa kompetenser. En förutsättning för att det ska kunna ske en numerär tillväxt är som tidigare nämnts att det finns en långsiktig finansiering. Att arbeta med frågorna på bredden i verksamheten är en annan strategi för att förebygga personberoende, eftersom kunskapen då sprids ut över fler individer. De myndigheter som arbetar integrerat med krisberedskap och civilt försvar bidrar på ett liknande sätt till att kunskaper sprids mellan medarbetare. Trots ökad integration kan det kvarstå behov av personer med helhetssyn och strategiskt tänk. Dessa roller är därför fortsatt sårbara.

Personberoendet kan minskas genom att myndigheten bygger upp tydliga rutiner och processer. Dessa bör vara dokumenterade för att ny personal ska kunna komma in och snabbt sätta sig in i arbetsuppgifter. Vissa kopplar detta till metodiken som används för att iståndsätta effektiva staber. Stabsarbete kräver att befattningar är tydligt definierade och att det finns material på plats för att snabbt integrera nya personer. Några lyfter även blicken och reflekterar över att det ökar förmågan att verka under höjd beredskap om personberoenden byggs bort redan i fredstid. För att undvika personberoende menar vissa även att det måste finnas goda kontaktytor mellan medarbetarna. Det kan innebära att arbeta två och två kring en viss fråga eller etablerar strukturer som bidrar till organisatoriskt lärande. Kontaktytor mellan myndigheter bidrar på ett liknande sätt till ett minskat personberoende.

Som redan har konstaterats gällande personalomsättning kan personalens rörlighet bidra till kompetensutveckling som gynnar systemet som helhet. Dock bör rörligheten vara på en lagom nivå, understryker några respondenter. En total omsättning av personal skulle exempelvis kunna innebära att allt organisatoriskt minne försvinner från en myndighet. Eftersom det i vissa fall bara finns en person som jobbar enskilt med totalförsvarsfrågorna kan en total omsättning vara liktydig med att en person byter jobb. Sammantaget konstaterar vissa att frågan om personberoende därför kräver särskild uppmärksamhet från ledningsnivå.

4.3.9 Att lyckas behålla kompetensen

Många har märkt av att konkurrensen om beredskapskompetens ökar. I takt med detta är det även ett flertal chefer som funderar över vad de kan göra för att behålla sin personal. Några reflekterar över att lönerna kan tänkas drivas uppåt av den ökade konkurrensen. Särskilt kommuner och den privata sektorn förväntas kunna locka många medarbetare med högre löner. Samtidigt konstaterar ett flertal att staten inte är tänkt att vara löneledande. Det är därför osannolikt att myndigheter någonsin kan konkurrera med löner.

Det uppges istället som mer troligt att myndigheterna försöker profilera sig som en särskilt attraktiv arbetsgivare. Många menar att det är möjligheterna till kompetensutveckling som troligtvis kommer säkerställa att personalen stannar. På ett liknande sätt är det troligtvis viktigt för personalens långsiktiga trivsel på arbetsplatsen att de känner att frågorna prioriteras i organisationen. Den övriga organisationen bör därmed vara lyhörda och bidra till att arbetet kan gå framåt. Myndigheterna kan även behöva renodla tjänsterna så att personalen ges möjlighet att bli experter inom sitt område. Är samtliga tjänster allmänt inriktade handläggartjänster ökar risken att personalen känner att de avstannat i karriären.

En annan anledning till att personalen kan tänkas stanna kvar har med attraktionskraften i uppgifterna att göra. Uppgifterna präglas i hög grad av utvecklingsarbete. Att tycka om utvecklingsarbete och se det som en belönande och rolig utmaning lär vara viktigt för medarbetarnas trivsel. Med tiden kan vissa uppgifter övergå till att handla mer om att förvalta existerande strukturer, men för de flesta myndigheter lär det dröja innan den mognadsgraden nås i arbetet. Att det är stora värden som står på spel under arbetet med beredskap kan också vara en anledning till att personalen tycker det är belönande att stanna kvar på en myndighet.

5 Diskussion

I det föregående kapitlet presenterades det resultat som framkommit genom intervjuer med personer som arbetar med beredskapsfrågor på myndigheterna. Med utgångspunkt i rapportens frågeställningar diskuteras resultaten i följande kapitel.

I den första delen, *Hur ser förutsättningarna ut?* diskuteras de perspektiv som rör studiens första frågeställning: Vilka förutsättningar har myndigheter med ett särskilt ansvar för beredskapsplanering att växa och kompetensförsörja sina organisationer?

Del två, *Beredskapsplanerare som profession* är en diskussion med utgångspunkt i studiens andra frågeställning: Hur kan kompetensförsörjningen påverkas av en ökad professionalisering av beredskapsplaneringen?

Den tredje och sista delen i diskussionen, *Risk för ett fragmenterat totalförsvar* tar upp utmaningar på systemnivå med utgångspunkt i studiens tredje frågeställning: Vilka är de främsta utmaningarna på systemnivå för en robust kompetensförsörjning av den fredstida beredskapsplaneringen?

5.1 Hur ser förutsättningarna ut?

När respondenterna berättar om hur de ser på förutsättningarna för beredskapsplaneringen är det en fragmenterad bild som framträder. Myndigheterna har kommit olika långt i sin beredskapsplanering, vilket betyder att de har olika utgångslägen nu när de finansiella satsningarna och utvecklingstakten i beredskapsplaneringen ökar. Det handlar inte bara om att myndigheterna hunnit olika långt i att skapa förmåga, utan att det även finns skillnader i hur myndigheterna mognat rent organisatoriskt och i sin förståelse för arbetet. Vissa myndigheter är helt enkelt mer förberedda än andra. Skillnaderna i myndigheternas arbete med beredskapsplanering kan tänkas öka till följd av att de tilldelas finansiella förstärkningar i olika takt under den innevarande totalförsvarsperioden, och även får olika roller i den kommande omstruktureringen av det civila försvaret.

Trots att det finns en stor variation i myndigheternas erfarenheter går det ändå att urskilja en bred fåra i mitten. Den typiska upplevelsen är att ambitionsnivån och utvecklingstakten fram till våren 2021 varit någorlunda hållbar. I relation till kompetensförsörjning verkar myndigheterna än så länge hitta den kompetens de behöver, och de maktar med att omhänderta den rådande tillväxten av personal. Men framtiden är inte lika säker eftersom beredskapsstrukturerna inom myndigheterna är omogna och till viss del redan pressade. Myndigheterna kan därför komma att utsättas för stor press när utvecklingstakten ökar och konkurrensen om kompetensen blir större.

5.1.1 Finansiering och kommunikation är alltjämt nyckelfrågor

Intervjuerna ger vid handen att finansieringen alltjämt är en nyckelfråga. De finansiella satsningar som nu görs är som sagt historiskt stora, men myndigheterna upplever inte att ökade resurser löser alla deras problem. Myndigheterna efterfrågar inte nödvändigtvis större summor utan snarare en mer balanserad, långsiktig och förutsägbar finansiering.

Motsatsen till vad som efterfrågas är obalanserad, kortsiktig och oförutsägbar finansiering. Det sammanfattar ganska väl situationen under perioden 2016–2020 då myndigheterna i stor utsträckning hänvisades till redan befintliga anslag eller projektfinansiering genom anslag 2:4 Krisberedskap. Då intervjuerna för denna studie genomfördes under perioden mars–juni 2021, det vill säga endast några månader in i den nuvarande totalförvarsperioden, är det troligt att myndigheternas syn på finansieringen präglades av de tidigare förutsättningarna.

Att det finns en efterfrågan av mer balans, långsiktighet och förutsägbarhet behöver inte per automatik betyda att den finansiella styrningen faktiskt brister. Det kan lika väl vara ett tecken på att myndigheterna har svårt att tolka vissa finansiella styr signaler. Som noterades i resultatkapitlet (se 4.1.1) framgår att myndigheterna rent allmänt lägger mycket tid på att tolka styrningar, och det är därför inte orimligt att anta att det finns en fördröjning mellan det att en ny totalförvarsproposition beslutas och att dess innebörd filtrerats ner till alla nivåer i beredskapssystemet. Det kan således finnas utmaningar i kommunikationen mellan beslutsfattare (Regeringskansliet) och genomförare (myndigheter), trots försök att göra styrningen så tydlig som möjligt.

Det är möjligt att myndigheternas syn på finansieringen kan komma att skifta allteftersom satsningarna under den innevarande perioden kommer myndigheterna till del. Det kan även tänkas att önskan om en mer förutsägbar och långsiktig finansiering stillas något, givet att inga stora förändringar i budgeten sker och att myndigheterna får tydliga signaler i god tid gällande eventuella förändringar inför perioden 2026–2030. I takt med att förvaltningsanslagen ökar minskar eventuellt även beroendet till projektfinansiering genom anslag 2:4-Krisberedskap. Det lär ge större möjlighet till mer långsiktigt arbete och att tillvarata resultaten av olika utvecklingsarbeten. En sådan utveckling skulle troligtvis också förändra myndigheternas syn på finansieringens tidshorisonter.

Även om hänsyn tas till att det kan finnas en fördröjning innan effekterna av nu gällande styrning får verkan, är det troligt att efterfrågan på en balanserad resurstilldelning kvarstår. Sett till resursfördelningen enligt tabellen i propositionen (s. 18 i denna rapport), finns risk att resursfördelningen förstärker befintliga obalanser. Det rör sig både om att fördelningen skiljer sig i termer av jämn alternativt stigande, ibland kraftigt stigande, fördelning över perioden, men även att vissa områden som sjukvård får markant mer än andra. Det kanske mest

anmärkningsvärda är att det inte är tydligt på vilket sätt näringslivets delaktighet ska vare sig utformas eller finansieras. Även om vissa frågor som försörjningsberedskapen är under utredning, behövs en bas från vilka nya beslut eller utredningsbetänkanden senare kan implementeras.

5.1.2 Tydligare styrning – vad menas egentligen?

Sedan totalförsvarsplaneringen återupptogs har myndigheterna vid upprepade tillfällen efterfrågat mer och tydligare styrning.⁵⁶ Detta trots att det under de senaste åren kommit en stadig ström av regeringsuppdrag, anvisningar och uppgifter i regleringsbrev. Det väcker frågan om vad det egentligen är för typ av styrning som saknas.

Vid en genomgång av styrningen under de senaste sex åren blir det tydligt att det på politisk och central nivå pågår kunskapsuppbyggande aktiviteter, exempelvis i form av statliga utredningar. Någon färdig mall för vilken form av civilt försvar de ansvariga myndigheterna ska bygga finns inte ens på högsta nivå, och det är förståeligt att viss kunskap måste byggas sekventiellt och att processen därför tar tid. När styrning väl kommer kan det återigen tänkas att det sker en fördröjning innan den förstås och får effekt ute i systemet. Relativt utgångspunkten 2016 då ingen planering bedrevs alls, har styrningen mognat under den period som gått. Men sett i absoluta termer, det vill säga vilken styrning som behövs för att kunna åstadkomma den förmågehöjning som krävs för ett ”färdigt” civilt försvar, finns mycket arbete kvar att göra.

Systemet i stort är som sagt under utveckling. Att förtydliga lednings- och ansvarsfördelningen i det civila försvaret i linje med *Struktur för ökad motståndskraft* är efterfrågat.⁵⁷ Men så länge som utredningens resultat inte fastslås i ett beslut blir utredningen en bromskloss för långsiktiga strukturella investeringar för myndigheterna. I den ovissa väntan som råder gällande vad utredningen ska mynna ut i, utgör den en försvårande faktor när det gäller att bygga upp långsiktiga och robusta strukturer. *Tydligare styrning* skulle alltså kunna förstås som en större beredvillighet att ta skarpa beslut om strukturer eller åtgärder som under lång tid aviserats.

Det förra civila försvaret växte fram organiskt under nästan ett sekel. Återuppbyggnaden av dagens civila försvar behöver ske skyndsamt och även om det finns många lärdomar att hämta från den historiska förlagan går det inte att kopiera strukturerna rakt av. Den stora utmaningen för styrningen blir därför att balansera mellan att ge myndigheternas förutsättningar att kunna utvecklas i en hållbar takt, och att driva på en tillräckligt snabbt uppbyggnad av förmåga. Vad som är en tillräckligt snabb utveckling avgörs ytterst av hotbildernas utveckling, och innebär att myndigheterna kan behöva ställa in sig på en period då något mått av växtvärk troligtvis är oundvikligt. Myndigheterna har viss möjlighet att själva lindra denna

⁵⁶ Se exempelvis Veibäck, Ryghammar & Olsson (2017).

⁵⁷ SOU 2021:25.

växtvärk, genom att medvetet bygga en mer robust kompetensförsörjning. Beslutsfattare har samtidigt en roll i att utforma styrningen så att risken för växtvärken minimeras så långt det är möjligt, särskilt eftersom det är ett problem på systemnivå. Det görs bland annat genom att försöka råda bot på de strukturella utmaningar som diskuteras i resten av detta kapitel. Åtgärder som syftar till att hantera dessa utmaningar skulle även kunna ses som ett svar på vad ”tydligare styrning” skulle kunna innebära.

5.1.3 Omogna strukturer kommer att utmanas när tillväxttakten ökar

Myndigheternas beredskapsplanering bygger på strukturer som är under uppbyggnad. Roller, rutiner, kunskap, samverkan, problemförståelse, och säkerligen en rad andra faktorer, är något som myndigheterna arbetar med att utveckla och etablera. Vissa har kommit längre än andra, men på det stora hela pekar intervjuresultaten på att arbetet fortfarande befinner sig i ett påtagligt utvecklingsskede.

Vad som är intressant ur studiens perspektiv är att strukturer som är omogna och/eller under uppbyggnad ofta är sköra. För att en skör struktur ska kunna etableras och växa sig starkare torde stabilitet och långsiktighet var två viktiga faktorer. Men utvecklingen av det civila försvaret pekar snarare mot ökad tillväxt och omorganisering.

5.1.4 Ökad konkurrens kan starta en ond spiral

Än så länge verkar det inte råda någon akut kompetensbrist i beredskapssystemet. Med undantag för vissa spetskompetenser inom exempelvis säkerhetsskydd, anser sig respondenterna kunna hitta efterfrågad kompetens alternativt lära upp personer i den omfattning som behövs. Samtidigt som denna relativt kontrollerade situation råder, är det i princip en enad uppfattning att konkurrensen om kompetens inom civil beredskap kommer att öka markant.

Om den framtidsspaningen blir verklighet kommer det civila försvarets omogna strukturer att sättas under hård press. Anledningen är att det verkar finnas ett påtagligt personberoende på vissa myndigheter, och i kombination med en tilltagande konkurrens om kompetensen riskerar dessa två samverkande faktorer att starta en ond spiral. Om den inte hanteras kan situationen komma att allvarligt hindra både myndigheternas förutsättningar att växa, vilket i förlängningen även hindrar uppbyggnaden av förmåga inom det civila försvaret.

Mer i detalj skulle ökad konkurrens kunna leda till ökad personalomsättning i systemet. Om personer som myndigheternas beredskapsarbete blivit beroende av väljer att byta jobb, skulle förvisso kompetensen kunna tillvaratas på en annan myndighet eller hos en annan aktör. Men för den enskilda myndigheten som förlorar en eller flera nyckelpersoner, tillika kunskapsbärare och organisatoriskt minne, kan arbetet i värsta fall behöva startas om. Eftersom många nyanställda

behöver en relativt lång period för att komma in i arbetet skulle en sådan omstart sannolikt gå långsamt. Är beredskapsplaneringen dåligt dokumenterad och oförankrad i övriga verksamheter blir personberoendet än mer problematiskt. Risken är därför påtaglig att förmågehöjningen i det civila försvaret tappar fart och kanske även kvalitet om personberoendet på myndigheterna kvarstår när konkurrensen ökar.

För att återkomma till frågan om förutsättningar att omhänderta personell tillväxt, är det troligt att myndigheter som hamnar i den onda spiralen får det svårare att mäta med att ersättningsrekrytera och därtill expansionsrekrytera. Vilken kunskap och erfarenhet som finns kvar som språngbräda för nyanställda är även det viktigt. I det fall en senior nyckelkompetens slutat är återväxten än svårare.

Det går även att se risker med att mer resursstarka myndigheter, som har lättare att attrahera personal från andra myndigheter och hålla den egna personalomsättningen låg, lyckas undvika den onda spiralen, medan andra mer resurssvaga myndigheter kan få det svårt. De ekonomiska satsningarna som nu görs på det civila försvaret kan även komma att förstärka dessa risker genom att göra redan starka myndigheter ännu starkare, och omvänt låta resurssvaga myndigheter hamna än mer på efterkälken.

5.2 Beredskapsplanering som profession

Skulle kompetensförsörjningen av den fredstida beredskapsplaneringen underlättas av en ökad professionalisering? Eller skulle en tydligare avgränsad profession tvärtom utgöra ett hinder? Det beror till del på när och hur en sådan utveckling sker. Under rådande omständigheter skulle en marginellt ökad grad av professionalisering troligtvis kunna underlätta för myndigheternas kompetensförsörjning. I nuläget skulle dock en hög grad av professionalisering troligtvis stjälpa mer än det hjälper.

Graden av professionalisering av dagens beredskapsplanering måste betraktas som låg. Det är svårt att uppskatta hur många som arbetar med beredskapsplanering, och lika utmanande att försöka definiera kompetensområdet. Det beror på att kompetensområdet är en smältdegel av olika discipliner, verksamheter och yrkesfärdigheter. Samtidigt som denna mångfald värderas högt av myndigheterna och ses som en stor styrka, utgör frånvaron av ett tydligare definierat kompetensområde och arbetsroller ett hinder för en fungerande kompetensförsörjning i systemet i stort.

Om arbetsroller var tydligare och jämförbara inom beredskapssystemet skulle det bli möjligt att genomföra strukturerade kompetensinventeringar. Sådana skulle kunna vara värdefulla verktyg om det, som flertalet myndigheter befarar, uppstår kompetensbrister i systemet. Då krävs det troligtvis riktade åtgärder, som blir mer träffsäkra om det finns detaljerade kunskapsunderlag att utgå ifrån. Därutöver kan det tänkas att det blir enklare för rekryterande myndigheter att avgöra vilken

kompetens en arbetssökande faktiskt besitter om arbetsroller är tydligare. Då får myndigheterna även bättre förutsättningar att genomföra lyckade rekryteringar som säkerställer att de får den kompetens de verkligen behöver. Det kanske även blir lättare för myndigheterna att i annonserna uttrycka vilken kompetens de är i behov av. Då ges de sökande bättre möjligheter att hitta jobb de är kvalificerade för och förhoppningsvis lär trivas med.

Under intervjuerna har några myndigheter lyft att oklara arbetsroller kan göra det svårare att integrera nya medarbetare. Eftersom det väntas ske en del omsättnings- och expansionsrekrytering framöver kan det därför vara fördelaktigt för myndigheterna om de talar samma språk – om exempelvis befattningen *beredskapsplanerare* har en likartad innebörd. Detta borde kunna göras utan att undergräva den mångfald som ses som en styrka i systemet. En marginellt ökad professionalisering skulle exempelvis kunna innebära att en agronom eller en f.d. polis båda ses som kvalificerade för att bli en ”beredskapsplanerare”, men att alla som har den befattningen har någon form av erfarenhet av att arbeta med RSA. Det finns med andra ord inget som hindrar att arbetsstyrkan består av personer med olika bakgrunder, bara för att roller och gränssnitt mellan dem tydliggjorts.

Vidare är ett tänkbart problem att det blir svårt att hitta rätt kontaktpunkt på varje myndighet om befattningar och ansvarsfördelning skiljer sig åt. Detta kan i sin tur försvåra samordning mellan myndigheterna, eftersom det inte är helt uppenbart vem som är en viss medarbetares motsvarighet i en annan organisation. Tydlighet kring roller och ansvar kan vara en förutsättning för att kunna navigera såväl inom en myndighet som mellan dem.

Det pågår redan en utveckling mot tydligare strukturer och ansvar inom det civila försvaret, i och med de förslag som lagts fram i *Struktur för ökad motståndskraft*.⁵⁸ Enligt förslagen bör det bland annat skapas ett antal nya befattningar såsom civilområdeschef och kanslichef. Möjligen blir det enklare att implementera en ny struktur och sådana befattningar om de befintliga arbetsrollerna inom beredskaps-systemet blivit tydligare. Det skulle då kunna finnas en grund att utgå från, som kan sammanlänkas med de nya rollerna. På så sätt lär det även bli synligt vilka ansvarsområden som täcks av olika förslag och strukturer, och vilka som ännu behöver kompletteras för att inte falla mellan stolarna.

Hur myndigheternas löser sina kompetensbehov framöver kommer troligen att avgöra om kompetensområdet utkristalliseras till en separat profession, eller om det förblir en lös sammansättning av olika kunskaper. Börjar myndigheterna exempelvis efterfråga formell utbildning inom krisberedskap, civilt försvar, eller något liknande, kommer det att bidra till en ökad professionalisering. Om myndigheterna betraktar civilt försvar som ”något man lär sig på jobbet” kommer det graden av professionalisering fortsatt vara förhållandevis låg. Hög och låg grad av professionalisering är då olika punkter i ett spektrum, alltså inte två ömsesidigt

⁵⁸ SOU 2021:25.

uteslutande alternativ. Genom att bli medveten om detta kan myndigheterna och aktörer med samordningsansvar, som MSB, driva utvecklingen i den riktning som önskas.

Allmänt sett leder en hög grad av professionalisering till att utbudet av tillgängliga kandidater minskar, eftersom ökade krav på formella kvalifikationer minskar antalet personer som kan tänkas uppfylla en kravprofil. En ökad formalisering av roller och ansvarsstrukturer i ett läge då myndigheterna står inför kommande tillväxtutmaningar, kan därför på kort sikt undergräva förutsättningarna att hitta rätt kompetens än mer. Så medan det kan tänkas vara bra med en marginellt ökad professionalisering av beredskapssystemet är det för den sakens skull inte önskvärt med en hög grad av professionalisering.

Ytterligare ett tänkbart hinder som påtalats som en farhåga av en del myndigheter, är att en ökad professionalisering skulle skapa exkludering snarare än inkludering i det interna arbetet. Behovet av att nå ut med beredskapsfrågorna på bredden i organisationerna skulle försvåras om frågan hanterades mer i ett stuprör till följd av snävare kompetensprofiler och kunskapskrav. Dock framhålls det som positivt utåt i systemet med en ökad professionalisering, inte minst gentemot Försvarmakten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att frågan om professionalisering av beredskapsområdet innehåller många dimensioner. Ur ett systemperspektiv skulle tillväxten som beredskapssystemet står inför i kombination med kommande omstrukturering av ledning och roller gynnas av tydlighet i befattning och kompetens. Samtidigt finns farhågor att det internt på myndigheterna kan leda till stuprör och hindra en önskad utveckling av att beredskapsfrågorna kommer ut på bredden. Även tidsperspektivet är viktigt att beakta. Om en ökad grad av professionalisering leder till en kortsiktig minskning av rekryteringspoolen måste fördelarna i övrigt vägas mot nackdelarna som en ännu större konkurrenssituation skulle medföra.

5.3 Risk för ett fragmenterat totalförsvär

Ur intervjuresultatet går det att urskilja ett antal utmaningar på systemnivå som på olika sätt riskerar att undergräva tillväxten och kompetensförsörjningen av beredskapsplaneringen.

5.3.1 Obalanser i tre nivåer

En av de tydligaste signalerna som kommunicerats från beslutsfattare är att totalförsvärsplaneringen ska vara sammanhängande. Men den rådande styrningen, prioriteringen och finansieringen av totalförsvärsplaneringen har skapat obalanser i tre nivåer som undergräver förutsättningarna att kompetensförsörja ansvariga aktörer och i förlängningen höja förmågan i det civila försvaret.

På den högsta nivån består obalansen i att det hittills enbart varit myndigheter med ett särskilt utpekad ansvar för beredskapsplanering som varit prioriterade i arbetet med civilt försvar. De intervjuade respondenterna ger uttryck för en frustration över att varken kommuner eller näringslivet är engagerade i någon större utsträckning. Det finns en gräns för hur långt myndigheterna kan komma i sin beredskapsplanering om inte dessa aktörer är med på banan. Kommunerna och näringslivet är motpart för mycket av beredskapsplanering; det är dessa aktörer som förfogar över de resurser som behövs för att planeringen ska kunna omsättas till konkreta åtgärder.

Den mellersta nivån av obalans är styrningen, prioriteringen och finansieringen mellan de ansvariga myndigheterna. Det är inte konstigt i att storleken på tillskotten är differentierade – det är skillnad på hur mycket det kostar om en myndighet ska genomföra stora infrastrukturprojekt under totalförsvarsperioden, eller om myndigheten nyligen utsetts till bevakningsansvarig och därför nyss påbörjat sin beredskapsplanering. Problemen verkar snarare vara att det för många fortfarande inte finns en lägsta nivå av finansiering, samt att några inte kommer få tillskott förrän sent i totalförsvarsperioden. Som redan noterats kan det ses som en fördel för kompetensförsörjningen om en myndighet tilldelas medel tidigt i perioden. Men även i övrigt lär detta betyda att några myndigheter kan hålla en hög arbetstakt under de kommande fem åren, medan andra kommer växla upp först framåt 2025.

Den tredje nivån av obalans handlar om myndighetsinterna förutsättningar. Studien visar hur ledningens intresse fortfarande kan vara en begränsande faktor för beredskapsplaneringen på vissa myndigheter. Inom myndigheterna kan det även finnas olika stor vilja att frigöra resurser för att stötta beredskapsplaneringen. Det kan exempelvis handla om viljan att arbeta brett över organisationen. Hur myndigheterna själva väljer att styra och finansiera olika delar av sin verksamhet kan alltså ge upphov till ytterligare en nivå av obalans inom beredskapssystemet.

Det är troligt att dessa tre obalanser undergräver ambitionen om att beredskapssystemet ska vara sammanhängande, även om det inte är ett självklart utfall. Risker uppstår eftersom myndigheternas olika förutsättningar innebär att de även får olika infallsvinklar på beredskapsplaneringen. Detta kan tänkas lämna avtryck i de rutiner, arbetssätt och strukturer de bygger. Ett annat synsätt skulle kunna vara att all förmågetillväxt är bra, även om den sker ojämnt, helt enkelt för att uppbyggnaden av totalförsvarsförmåga behöver ske så skyndsamt som möjligt.

5.3.2 Det saknas samsyn om systemets organiserande principer

Som beskrivits i intervjuresultaten råder oenighet kring relationen mellan krisberedskapen och det civila försvaret. Det går att urskilja två grupperingar: de som betraktar civilt försvar som en lite uthålligare och bredare form av krisberedskap;

och de som anser att civilt försvar är ett distinkt verksamhetsområde. Om någon tolkning är mer eller mindre korrekt får bli föremål för fortsatt forskning.⁵⁹ I nuläget kan dock konstateras att synen på hur de två hänger ihop påverkar hur myndigheterna rekryterar, hur de utformar arbetsbeskrivningar och hur de organiserar arbetet internt.

Problemet består i att det inte finns någon samsyn kring hur krisberedskapen och det civila försvaret bör förhålla sig till varandra. Myndigheterna gör egna tolkningar, och deras kompetensförsörjningslösningar speglar de antaganden de gjort. Detta leder till att det de strukturer som växer fram på varje myndighet har väldigt olika karaktär, och beredskapssystemet har i viss mån redan hunnit bli fragmenterat.

Givet denna utmaning är det positivt att MSB har för avsikt att ”att samordna åtgärder som vidtas inom civilt försvar och krisberedskap så att effekterna blir ömsesidigt förstärkande.” I framtiden ska begreppet ”civil beredskap” användas för att referera till krisberedskap och civilt försvar.⁶⁰ Inom ramen för en sådan samordningsprocess borde det finnas goda möjligheter att säkerställa att det i framtiden finns en samsyn om systemets organiserande principer. Magnituden av denna utmaning ska dock inte underskattas – vissa myndigheter har ägnat sex år åt att ta fram arbetssätt som utgår från ett eller annat antagande. Främjande av en mer sammanhängande planering kan innebära att några myndigheter måste anpassa sina arbetssätt, inte bara att de använder ett nytt begrepp.

5.3.3 Det pågår lika många utvecklingsprocesser som det finns myndigheter

I nuläget bedriver ett 40-tal myndigheter utvecklingsarbete i sina egna spår. Det finns ett flertal synergier i myndigheternas arbete, och även om dessa i viss utsträckning verkar identifieras och tas till vara, väcker det frågan om det är resurseffektivt med ett sådant upplägg. Även om myndigheterna är väldigt olika behövs kanske inte skraddarsydda lösningar tas fram inom varje verksamhet. Tvärtom skulle kanske mer utvecklingsarbete kunna ske på central nivå, med möjlighet till viss justering när de ska implementeras av myndigheterna. Om fler lösningar togs fram centralt skulle det kanske kunnat bidra till en mer sammanhängande planering, samt att färre resurser behövs för att lösa de gemensamma utmaningarna. Resurserna – i form av finansiella medel och personal – är trots allt begränsade.

⁵⁹ Enligt det som skrivs i totalförsvarspropositionen så ska det civila försvaret bygga vidare på krisberedskapens strukturer, men det uppmärksammas samtidigt att alla strukturer kanske inte är ändamålsenliga. Krisberedskapen och det civila försvaret betraktas som ömsesidigt förstärkande. Oavsett vad som skrivs i de formella styrningarna, eller vad som kommuniceras av aktörer med ansvar för samordning, är det tydligt att det inte råder någon samsyn om frågan bland de bevakningsansvariga myndigheterna.

⁶⁰ Försvarsmakten & MSB (2021).

Alternativt kan de bevakningsansvariga myndigheterna betraktas som olika testbäddar, som trots allt håller en hög innovationstakt. I sådana fall kan det krävas större ansträngningar för att säkerställa att innovativa arbetssätt och lösningar sprids och implementeras i hela systemet. Annars uppstår ytterligare en risk att myndigheterna arbetar utifrån olika principer och att systemet blir än mer fragmenterat som resultat.

6 Slutsatser

Mot bakgrund av studiens intervjuresultat och efterföljande diskussioner har författarna kommit fram till följande slutsatser.

6.1 En ökad ambition kommer utmana kompetensförsörjningen

Studiens första frågeställning lyder: *Vilka förutsättningar har myndigheter med ett särskilt ansvar för beredskapsplanering att växa och kompetensförsörja sina organisationer?*

Givet den ambitionsnivå och utvecklingstakt som rådde våren 2021 har myndigheterna överlag möjlighet att tillgodose sina kompetensbehov och omhänderta tillväxten av personal i sina organisationer. När utvecklingstakten ökar finns dock påtagliga risker att myndigheter hamnar i en ond spiral som kan hindra beredskapsplaneringen. Den onda spiralen kan uppstå om personberoende myndigheter förlorar nyckelkompetenser till andra myndigheter eller aktörer när konkurrensen om kompetens ökar.

Det går att förhindra att en sådan ond spiral uppstår, även om konkurrensen ökar. Detta skulle exempelvis kunna göras genom riktade insatser för att minska myndigheternas personberoende och genom att medvetet bygga organisationer som på sikt klarar en högre personalomsättning. I stunden kan myndigheterna genom att fortsatt sträva efter att vara attraktiva arbetsgivare hålla omsättnings-takten på en så låg nivå som möjligt. Aktörer som MSB och Försvarshögskolan skulle kunna ge fler utbildningar för dem som redan är yrkesverksamma, vilket skulle kunna bredda kompetenspoolen. Att skapa tydligare karriärvägar för de nyutexaminerade är ytterligare ett verktyg för att fylla på den samlade kompetensen. Arbetar myndigheterna mer på bredden i sina organisationer kommer de även den vägen att få tillgång till fler årsarbetskrafter och en större uppsättning kompetenser.

En av grundbultarna i den återupptagna totalförsvarsplaneringen är som sagt att den ska vara sammanhängande. Men i verkligheten ser det annorlunda ut. Det sammantagna intrycket av intervjuerna är snarare att systemet är riggat som ett nollsummespel. Under intervjuerna är det exempelvis många som använder en retorik som tydligt speglar att de betraktar systemet som konkurrensutsatt – det väntas råda ”huggsexa” eller ”kannibalism” av kompetens. Det finns en medvetenhet hos myndigheterna att en myndighets rekryteringsstrategi kan påverka andra myndigheter negativt, men att det som är viktigast i slutändan är att själva undvika kompetensbrist.

Den styrning som finns för att få civila aktörer att arbeta för en sammanhållen uppbyggnad av det civila försvaret ter sig inte tillräckligt kraftfull. Denna bristande styrning väcker frågor om myndigheternas incitamentsstrukturer och den övergripande styrningen. Den svenska förvaltningsstrukturen, med ett stort antal självständiga myndigheter, är sårbar för stuprörsproblematik och svag samordning. Myndigheterna agerar och prioriterar i enlighet med den styrning och finansiering som regeringen beslutar om. I den utsträckning myndigheternas agerande går emot det civila försvarets behov kan det inte belasta myndigheterna utan styrningen av dem. Att som ansvarig förlita sig på myndigheternas goda vilja att sätta det civila försvarets krav över andra verksamhetsområden skapar frustration och otydlighet i ett läge där myndigheterna behöver det omvända.

Eventuellt kan dessa problem i viss mån avhjälpas genom införandet av de förslag som återfinns i *Struktur för ökad motståndskraft*.⁶¹ Att ett flertal aktörer föreslås få föreskriftsrätt skulle exempelvis öka möjligheterna att samordna systemet, där frivilliga initiativ inte räcker till. Men så länge utredningens förslag inte är beslutade och implementerade måste återuppbyggnaden av det civila försvaret fortgå under rådande omständigheter. Om det är önskvärt att myndigheternas arbete blir mer sammanhängande måste ansvariga beslutsfattare använda alla tillgängliga medel för att fortsätta stärka styrningen, annars kommer arbetet att fortsätta att utvecklas i olika riktningar.

6.2 Lagom mycket professionalisering kan hjälpa kompetensförsörjningen

Frågeställning nummer två lyder: *Hur kan kompetensförsörjningen påverkas av en ökad professionalisering av beredskapsplaneringen?*

Författarnas slutsats är att kompetensförsörjningen av den fredstida beredskapsplaneringen kan gynnas av en ökad grad av professionalisering ur ett systemperspektiv, men att det finns risk för stuprörsproblematik på myndighetsnivå. Bland de positiva effekterna på kompetensförsörjningen finns:

- Att strukturerade kompetensinventeringar möjliggörs.
- Att integrering av nya medarbetare underlättas.
- Att myndigheterna bidrar till en mer sammanhängande beredskapsplanering genom att tydliggöra sina kontaktpunkter.
- Att förmågan att iståndsätta effektiva staber främjas.

Dessa positiva effekter skulle kunna uppnås genom att arbetsroller och gränssnitten mellan dem tydliggörs. Det är något myndigheterna själva kan ta initiativ till att genomföra i sin verksamhet. Störst nytta genereras dock om arbetsroller och

⁶¹ SOU 2021:25.

gränssnitt mellan dem blir tydliga på systemnivå, vilket kräver samverkan mellan myndigheterna.

6.3 Utmaningar för ett sammanhängande totalförsvar

Frågeställning nummer tre lyder: *Vilka är de främsta utmaningarna på systemnivå för en robust kompetensförsörjning av den framtida beredskapsplaneringen?*

Som svar på den tredje frågeställningen identifierar författarna följande fyra utmaningar på systemnivå som undergräver förutsättningarna för en robust kompetensförsörjning av beredskapsplaneringen.

Obalanser i tre nivåer

Återuppbyggnaden av det civila försvaret måste ske på ett balanserat sätt internt på myndigheterna, mellan myndigheter, men även mellan det civila försvarets samtliga aktörer. Den ojämna tillväxttakten skapar slitningar och lär leda till ett suboptimalt totalförsvar.

Det saknas samsyn om systemets organiserande principer

Myndigheterna har olika syn på relationen mellan krisberedskap och civilt försvar. Det verkar finnas två typiska synsätt. Enligt det ena synsättet är krisberedskapen och det civila försvaret mer eller mindre samma hantverk, och därför kan frågorna hanteras tillsammans. Enligt det andra synsättet är utmaningarna under höjd beredskap och krig av en helt annan dignitet, vilket kräver att civilt försvar ses som ett eget verksamhetsområde. Om inget görs för att skapa samsyn finns en risk att det är ett fragmenterat totalförsvar som växer fram.

Det pågår lika många utvecklingsprocesser som det finns myndigheter

Myndigheterna efterfrågar själva fler centralt framtagna arbetssätt, metoder och system. Även om en del utvecklingsarbete sker samordnat verkar det finnas potential att effektivisera processen och i större utsträckning se till att undvika dubbelarbete. Ett sammanhängande totalförsvar främjas av att arbetssätt, metoder och system är gemensamma.

Myndigheternas incitamentsstrukturer ser till mer än beredskapsplanering

Det finns tecken på att myndigheterna betraktar beredskapssystemet som ett nollsummespel. Personal med rätt kompetens är en begränsad resurs, och en lyckad rekrytering för en myndighet kan innebära att det under en tid uppstår kompetensbrist på en annan. Vissa uttrycker det som att myndigheterna "kannibaliserar" på varandra. Det finns samtidigt en insikt om att beredskapssystemet består av ömsesidiga beroenden, och att en ökad personalomsättning kan tjäna systemet väl eftersom medarbetare skaffar sig nya erfarenheter och för kunskap vidare när de byter jobb. Myndigheternas främsta prioritet är dock att lösa sina egna uppgifter. Detta

borde föranleda reflektion över om den styrning som sker på något sätt kan justeras för att främja en större grad av samverkan.

7 Avslutande ord

Det är troligt att det civila försvaret kommer lida av växtvärk en tid framöver. Efterfrågan på kunnig personal som kan utföra beredskapsplanering väntas öka i takt med att ambitionsnivån höjs, systemet omstruktureras och nya aktörer tillkommer. Eftersom kompetenspoolen är begränsad lär konkurrensen om denna personal öka i framtiden. I kombination med ett antal andra faktorer, såsom det påtagliga personberoendet på ställen i beredskapssystemet, riskerar denna växtvärk att skada utvecklingen av det civila försvaret. Det finns samtidigt tydliga tecken på att de strukturer som etablerats så långt är sköra och att planeringen inte är sammanhängande. Om dessa problem inte hanteras kommer framtidens civila försvar kanske se starkt ut på pappret, men i praktiken bestå av fragmenterade strukturer och myndigheter som kämpar för att lösa sin egen kompetensförsörjning.

Myndigheter och beslutsfattare bör vidta åtgärder för att så långt som möjligt lindra denna växtvärk. Det krävs en robust kompetensförsörjning för att det civila försvaret ska kunna utvecklas och generera så stor nytta som möjligt. Inom sin egen verksamhet kan myndigheter exempelvis arbeta mer strategiskt för att minska sitt personberoende och bygga en organisation som kan klara en högre personalomsättning. Att förtydliga arbetsroller och gränssnitten mellan dem kan även bidra till en tryggare kompetensförsörjning. För att hantera de strukturella utmaningarna krävs riktade insatser från beslutsfattare. Handlingsplanen *Handlingskraft* utgör ett gott exempel på den typ av samordnande åtgärder som behövs. För att råda bot på problemen behöver dock sådana planer fullföljas med ett stort mått av beslutsamhet, samtidigt som ytterligare insatser övervägs.

Det bör inte betraktas som ett gångbart alternativt att sänka utvecklingstakten av det civila försvaret. Måttet på vad som är en tillräckligt snabb utveckling avgörs inte av myndigheternas uppfattning om vad som är hållbart, utan av hotbildernas utveckling. En skyndsam återuppbyggnad av det civila försvaret är därför fortfarande viktig. Med bättre förutsättningar kan utvecklingen troligtvis gå snabbare, samtidigt som riskerna för att myndigheterna utarmas av ansträngningen kan minimeras.

Det finns ett starkt incitament att agera för att optimera förutsättningarna för en trygg kompetensförsörjning i fredstid. Ju bättre kompetensförsörjningen fungerar under fredstid desto större möjligheter finns det för ett effektivt arbete med att bygga upp förmågan i det civila försvaret. De åtgärder som diskuteras i denna rapport handlar alltså inte bara om saker som skulle göra myndigheternas vardag drägligare – utan de handlar ytterst om att skapa störst totalförsvarseffekt på kort tid.

Den här studien utgör ett första steg i att bygga upp en djupare kunskap om förutsättningarna för kompetensförsörjning av beredskapsplaneringen i fredstid. Men

kunskapsbehovet är fortsatt stort. Det saknas metoder och arbetssätt för att systematiskt och på ett heltäckande sätt inventera kompetenstillgångarna eller behoven inom det civila försvarets verksamheter. Avsaknaden av resultatindikatorer försvårar för styrningen och uppföljningen av personalfrågorna inom totalförsvaret. En parallell kan dras till myndigheter som Försvarsmakten och Polisen, som har uttalade tillväxtmål och tillhörande metoder för att utvärdera vilka resultat som uppnåtts under en viss tidsperiod. Befattningar inom Försvarsmakten och Polisen är i hög grad professionaliserade i termer av att en precis utbildning är ett krav för tjänsten, vilket gör att det går att prognosticera hur påfyllnaden av personal kommer att se ut i framtiden utifrån antalet utbildningsplatser och uppfyllnaden av dessa. Ett motsvarande system för att följa utvecklingen är omöjligt att efterlikna i det civila försvaret dels på grund av att det civila försvaret inte är en myndighet, dels på grund av att de som arbetar med beredskapsplanering kan ha många olika utbildningsbakgrunder. Det sätter beslutsfattare i en sits där de agerar i blindo utan några signaler från systemet som kan användas för att följa upp, styra och optimera utvecklingen. Med så stora värden på spel måste grunden för arbetet vara stabilare, och den fortsatta forskningen bör därför inriktas på att lösa detta konkreta problem.

8 Referenser

- Eriksson, Camilla, Carl Denward, Vidar Hedtjärn Swaling & Lovisa Mickelsson (2020). *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*. FOI-R--4804--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (upplaga 5:1). Stockholm: Wolters Kluwer.
- Försvarsberedningen (2019). *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, (Ds 2019:8). Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försvarsberedningen (2017). *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, (Ds 2017:66). Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försvarsdepartementet (2020). *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis). Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet (2019). *Uppdrag att redovisa underlag till försvarspolitisk proposition för perioden 2021- 2025*. (Fö2017/01754/MFI, Fö2019/00694/MFI). Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarsdepartementet (odaterad). *Sammanfattning av propositionen Totalförsvaret 2021–2025*.
https://www.regeringen.se/4a9e48/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/sammanfattning-av-propositionen-totalforsvaret-20212025_.pdf (hämtad 2021-11-09).
- Försvarsmakten & MSB (2021). *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. 2021-08-27, FM2021-I 7683:2, MSB2020-I6261-3. Stockholm: Försvarsmakten & MSB.
- Försvarsmakten & MSB (2016). *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3, MSB2016-25. Stockholm: Försvarsmakten & MSB.
- Hedtjärn Swaling, Vidar (2020). *Totalförsvarsrelaterade uppdrag under försvarsbeslutsperioden 2016–2020*. FOI-D--0949—SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Justitiedepartementet (2021). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma behov av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig*. Regeringsbeslut II:3, 2021-07-22, Ju2021/02771, Stockholm: Regeringskansliet.

- Justitiedepartementet (2020). *Långsiktiga satsningar på det civila försvaret*.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/10/langsiktiga-satsningar-pa-det-civila-forsvaret/> (Hämtad 2021-11-08).
- Justitiedepartementet (2019). *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret*.
 RB II:1, 2019-07-11. Ju2019/02477/SSK. Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2015). *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*.
 Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10, Ju2015/00054, Ju2015/00055, Ju2015/00067 (delvis), Ju2015/09669. Stockholm: Regeringskansliet.
- Kvale, Steinar & Svend Brinkman (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*.
 Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Per, Christoffer Wedebrand, och Carl Denward (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter*. FOI-R--4675--SE.
 Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Lindgren, Fredrik & Ann Ödlund (2016). *Utbildningsbehov inom civilt försvar*.
 FOI-R--4194--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Mickelsson, Lovisa (2020). *Uppföljning av risk- och sårbarhetsanalyser – Resultatredovisning från en enkätundersökning genomförd 2019*. FOI-R--4803--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- MSB (2021a). *Finansiering och anslag 2:4 Krisberedskap*.
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/> (hämtad 2021-11-08).
- MSB (2021b). *Myndigheters utvecklingsprojekt*.
https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/anslag_2_4_myndigheter/ (hämtad 2021-11-08).
- MSB (2021c). *Länsstyrelsernas sammanhållna projekt*.
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/lansstyrelsernas-sammanhallna-projekt/> (hämtad 2021-11-08).
- Muzio, Daniel, David M. Brock, Roy Suddaby (2013). *Professions and Institution Change: Towards an Institutional Sociology of the Professions*. Journal of Management Studies 50 (3):699-721. Oxford: John Wiley & Sons Ltd.
- Prop. 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020.
- Prop. 2016/17:99. Vårändringsbudget för 2017.
- Prop. 2021/21:30. Totalförsvaret 2021–2025.
- Riksrevisionen (2021). Projektbidrag från anslag 2:4 Krisberedskap - ett styrmedel med utmaningar. RiR2021:07. Stockholm: Riksrevisionen.
- SOU 2021:25. Utredningen om civilt försvar. *Struktur för ökad motståndskraft: slutbetänkande*.
- Veibäck, Ester, Charlotte Ryghammar & Matilda Olsson (2017). *Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap*. FOI-R--4414--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Bilaga

Myndigheter med särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering

Enligt förordning (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap har följande myndigheter ett särskilt utpekat ansvar för beredskapsplanering.

Centrala myndigheter

1. Affärsverket svenska kraftnät
2. E-hälsomyndigheten
3. Finansinspektionen
4. Folkhälsomyndigheten
5. Försäkringskassan
6. Kustbevakningen
7. Livsmedelsverket
8. Luftfartsverket
9. Läkemedelsverket
10. Migrationsverket
11. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
12. Pensionsmyndigheten
13. Polismyndigheten
14. Post- och telestyrelsen
15. Riksgäldskontoret
16. Skatteverket
17. Socialstyrelsen
18. Sjöfartsverket
19. Statens energimyndighet
20. Statens jordbruksverk
21. Statens veterinärmedicinska anstalt
22. Strålsäkerhetsmyndigheten
23. Säkerhetspolisen
24. Trafikverket
25. Transportstyrelsen
26. Tullverket

Länsstyrelser

1. Länsstyrelsen i Blekinge län
2. Länsstyrelsen i Dalarnas län

3. Länsstyrelsen i Gotlands län
4. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
5. Länsstyrelsen i Hallands län
6. Länsstyrelsen i Jämtlands län
7. Länsstyrelsen i Jönköpings län
8. Länsstyrelsen i Kalmar län
9. Länsstyrelsen i Kronobergs län
10. Länsstyrelsen i Norrbottens län
11. Länsstyrelsen i Skåne län
12. Länsstyrelsen i Stockholms län
13. Länsstyrelsen i Södermanlands län
14. Länsstyrelsen i Uppsala län
15. Länsstyrelsen i Värmlands län
16. Länsstyrelsen i Västerbottens län
17. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
18. Länsstyrelsen i Västmanlands län
19. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
20. Länsstyrelsen i Örebro län
21. Länsstyrelsen i Östergötlands län

