



Risk i svensk beredskap

En idéskrift om grundläggande problem och
hur de kan lösas

Carl Denward och Vidar Hedtjärn Swaling

Carl Denward och Vidar Hedtjärn Swaling

Risk i svensk beredskap

En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas

Titel	Risk i svensk beredskap – En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas
Title	Risk perspectives in the Swedish preparedness system – A concept paper on fundamental problems and solutions
Rapportnr/Report no	FOI-R--5285--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2022
Antal sidor/Pages	27
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	I149850
Godkänd av/Approved by	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Greg Epperson, Shutterstock, Inc.

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

Denna rapport ger ett antal infallsvinklar på risk och riskhantering inom såväl krisberedskap som civilt försvar. Syftet är att bidra till policyutvecklingen inom svensk beredskap.

Vi diskuterar tre problem som vi menar bara kan lösas med någon form av perspektiv-, system- eller strukturskifte. Problemen är att

1. allriskperspektivet är alltför omfattande
2. svensk beredskap lider av strategisk kortsiktighet
3. ansvarsprincipen rymmer motsägelser.

Vårt förslag till hantering av det första problemet handlar om att dela upp, och i förlängningen hantera, allrisken i kategorier.

Utmaningarna med den strategiska kortsiktigheten och ansvarsprincipens motsägelser är svåra att motverka *i sig* eftersom de till stora delar beror av mänskligt beteende och kognition. Dock finns möjligheter att förbättra *förutsättningarna* för långsiktighet och ansvarstagande. I rapporten föreslår vi en modell för hur olika perspektiv på risk kan underlätta ansvarstagande på beredskapssystemets olika nivåer.

Vi föreslår också en särskild funktion som vi valt att kalla *ett civilt förmågeprogram för flexibel användning*. Syftet med förmågeprogrammet är att undvika att riskhanteringen helt hamnar på den enskilde aktörens ansvar, men också att motverka att risker faller mellan stolarna.

Nyckelord: Riskanalys, kontinuitetshantering, ansvarsprincipen, strategisk kortsiktighet, civilt försvar, civil beredskap, krisberedskap, beredskap, totalförsvar.

Summary

This concept paper suggests some changes to the Swedish preparedness system. We argue that the system is characterized by three problems, which might require fundamental changes in terms of how societal risk managers perceive the system itself:

1. The all-hazard perspective, applied by many governmental preparedness actors, is analytically overwhelming
2. The Swedish preparedness system is affected by short sightedness in its decision-making practices
3. The so-called *principle of responsibility* (Swedish: *ansvarsprincipen*) is associated with contradictions.

We suggest that the first problem could be remedied by segmenting the all-hazard perspective in several categories – whereof each entails different risk management strategies.

The challenges of strategic shortsightedness and contradictions in the application of the principle of responsibility are difficult to address, as they are probably a function of human behavior and cognition. It might however be possible to improve the circumstances surrounding long-term decision-making. Here, we introduce a conceptual model with the aim of *splitting and segmenting* the responsibility of all-hazard risk management into different preparedness actor constellations. We also suggest implementing a civil capability preparedness program, with the aim to improve the general flexibility of the Swedish preparedness system. These proposals would also allow for the mitigation of institutional misunderstandings (i.e. some risks are not given attention by preparedness actors) in the overall societal governance of risk.

Keywords: Risk management, risk analysis, continuity management, civil defence, crisis management, preparedness, total defence.

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och ansats	7
1.1.1	Rapportens normativa karaktär	8
1.1.2	Om begreppet beredskap	8
1.2	Bakgrund	8
2	Problembilden	11
2.1	Allriskperspektivet är alltför omfattande	11
2.2	Synen på hot och risker präglas av strategisk kortsiktighet	11
2.3	Ansvarsprincipen rymmer motsägelser	13
3	Lösningförslag	15
3.1	En uppdelning av allrisken	15
3.2	Perspektiv- och rollfördelning	17
3.3	Ett civilt förmågeprogram för flexibel användning	19
4	Vägen framåt	23
	Referenser	25

1 Inledning

Svensk beredskap befinner sig vid ett vägskäl. Anledningen är dels en förändrad säkerhetspolitisk kontext, dels erfarenheter från pandemin. Samhället kommer att förändra sitt sätt att hantera hot, risker och kriser. Detta behöver göras ändamålsenligt och långsiktigt vilket kräver kontinuitet, förutsägbarhet och en konkret förmågehöjande verksamhet att fokusera beredskapsansträngningarna på.

1.1 Syfte och ansats

I rapporten ges ett antal infallsvinklar på risk och riskhantering inom såväl krisberedskap som civilt försvar. Syftet är att bidra till policyutvecklingen inom svensk beredskap.

Utgångspunkten är tre problem som vi anser bara kan lösas med någon form av perspektiv-, system- eller strukturskifte. Dessa tre problem är inte nödvändigtvis de enda eller viktigaste, men i vårt arbete inom beredskapsområdet uppfattar vi dem som ständigt återkommande och svåra att både ringa in och komma tillrätta med. För det första menar vi att *allriskperspektivet är alltför omfattande*, för det andra att *det svenska beredskapssystemet lider av strategisk kortsiktighet*, och för det tredje att *ansvarsprincipen rymmer motsägelser*.¹

Det första problemet har giltighet i alla riskrelaterade sammanhang, medan de två senare framförallt är relevanta i svensk kontext. Vi menar att en del av lösningen på dessa problem ligger i sättet att kategorisera risker, men också i utnyttjandet av berörda samhällsaktörers skilda förhållanden till risk och olika förutsättningar att analysera, hantera och förbereda sig för olika händelser.

Beredskapen behöver utformas för att rätt utnyttja aktörernas olika förutsättningar och drivkrafter att ta ägarskap för risker. Den behöver också utformas för att fånga upp och ta hand om risker som annars tenderar att falla mellan stolarna, förloras i institutionella missförstånd eller hanteras suboptimalt genom att flera aktörer agerar utan samordning. En sammanhängande hantering av hot och risker är grundläggande för beredskap och förmåga, vilket måste avspglas i styrning och utveckling på området.

¹ Egenskaper och tillkortakommanden hos beredskapens primära ansvarsstrukturer, i form av det s.k. *geografiska områdesansvaret* respektive *sektorsansvaret*, diskuteras inte här.

1.1.1 Rapportens normativa karaktär

Normativ och framåtblickande kunskapsutveckling sågs tidigare som särskilt värdefull för totalförsvarets långsiktiga utveckling. Vid FOI:s föregångare FOA bedrevs bland annat projektet *HP Balans* samt det så kallade *SKRIK-projektet*.² Inom dessa projekt kunde forskare och analytiker arbeta förutsättningslöst med frågor som inte nödvändigtvis låg i det omedelbara politiska blickfånget. Föreliggande rapport ansluter till denna tradition. De perspektiv och ställningstaganden som framförs ska ses som författarnas egna.

1.1.2 Om begreppet beredskap

I Sverige analyseras och hanteras risk på samhällsnivå inom verksamhetssystemen krisberedskap och civilt försvar. Betydande delar av rapportinnehållet tar utgångspunkt i krisberedskap, likväl har många aspekter och resonemang även bäring på utvecklingen av ett civilt försvar. För att inte behöva anpassa resonemang kring risk och riskhantering till respektive verksamhetssystem har vi valt att använda oss av det generella begreppet *beredskap*.³

1.2 Bakgrund

Rapporten baseras på insikter från ett omfattande forsknings- och utredningsarbete som FOI bedrivit gentemot en rad aktörer inom krisberedskap och civilt försvar. Flera av dessa arbeten har genomförts på RSA-området⁴, exempelvis i utvecklingen av *Handbok för kommunalt RSA-arbete* tillsammans med Länsstyrelsen i Västra Götalands län, studien *Kunskap för beredskap* som genomfördes för att stödja beslutsfattande vid Regeringskansliet, samt rapporterna *Hjälpa eller stjälpa?* och *Gemensamma RSA-metoder* som togs fram som stöd i MSB:s arbete med revidering av RSA-föreskrifterna.^{5,6,7,8} Andra arbeten har utförts i anslutning till det civila försvarets utveckling, exempelvis

² *HP Balans – ett ändamålsenligt civilt försvar* var under 1990-talet ett anslagsfinansierat ramprojekt vid FOA som föregicks av *SKRIK-projektet* (Samhället i krig och kris).

³ Krisberedskapen och det civila försvaret är förordningsmässigt separerade, men det går att argumentera för att synergieffekter finns och bör eftersträvas. Regeringen skriver exempelvis i sin proposition *Totalförsvaret 2021–2025* att krisberedskapen och det civila försvaret bör ses som ömsesidigt förstärkande och att "[d]e erfarenheter, strukturer, processer och arbetssätt som visat sig ändamålsenliga för och fungerande inom krisberedskapen är viktiga för utvecklingen av det civila försvaret." (Prop. 2020/21:30, s. 127). Mot denna bakgrund kan det likväl argumenteras för att förhållanden inom krisberedskapen kan vara suboptimala i perspektivet civilt försvar.

⁴ RSA: Risk- och sårbarhetsanalys.

⁵ Eriksson m.fl. (2020).

⁶ Albinsson m.fl. (2019).

⁷ Swaling och Larsson (2020).

⁸ Swaling och Ödlund (2021).

genom artikeln *Det finns inget snabbspår till ett civilt försvar* i FOI:s *Strategisk utblick 8*, samt i form av stöd till Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma regeringsuppdrag om en sammanhängande planering för totalförsvaret.^{9,10}

⁹ Denward (2019).

¹⁰ Regeringskansliet (2017, 2020).

2 Problembilden

I detta kapitel redogör vi i tur och ordning för de tre problem som är rapportens utgångspunkt, nämligen att

- allriskperspektivet är alltför omfattande
- det svenska beredskapssystemet lider av strategisk kortsiktighet
- ansvarsprincipen rymmer motsägelser.

2.1 Allriskperspektivet är alltför omfattande

Svensk offentlig beredskap övergick under 1990- och 2000-talen från den traditionella beredskapen, som tog utgångspunkt i det väpnade angreppet, till att anlägga ett så kallat allriskperspektiv (eng. *all hazards approach*).¹¹ Inom ramen för allriskperspektivet kunde det väpnade angreppet leva kvar som en sällanhändelse bland andra. Detta skifte legitimerades genom uppfattningen att det säkerhetspolitiska läget i närområdet var stabilt.

Vi menar att allriskperspektivet, som präglar den fredstida krisberedskapen, är alltför omfattande och därmed svårgripbart. Det är besvärligt att ta beslut om hur begränsade resurser ska användas för att hantera hela det spektrum av risker som allriskperspektivet omfattar (trafikolyckor, bränder, solstormar, pandemier med mera). I synnerhet gäller detta aktörer som förfogar över begränsade resurser för analys och förmågutveckling.

Konsekvensen av ett alltför omfattande riskperspektiv kan bli en bristande förståelse för vilka risker som är verkligt akuta, vilka konsekvenserna kan bli, vem som bär ansvar för hanteringen, hur hanteringen av olika risker kan samordnas samt hur slutsatser om risker kan generaliseras (exempelvis flyttas mellan olika kontexter).

2.2 Synen på hot och risker präglas av strategisk kortsiktighet

Vi menar att samhällets hantering av risker präglas av *strategisk kortsiktighet*. Statsvetaren Robert Higgs gjorde ett antal reflektioner inom ramen för den amerikanska kallakrigsdiskursen om nödvändigheten av att ha en krigsmakt och hur mycket av det allmännas resurser den bör göra anspråk på.

¹¹ Allriskperspektivet tas upp och kommenteras frekvent. Se exempelvis MSB (2014); Eriksson, K. (2016), s. 53; Umeå Universitet (2017), s. 2; Energimyndigheten, (2015), s. 60.

Higgs noterade bland annat en kontrast mellan den enskilde medborgaren och säkerhetspolitikens målsättningar och definierade den i form av en ”krypande skepsis”:

Ordinary citizens, almost none of whom have any direct contact with conditions or evidence bearing on national security, may easily suspect that too much is being spent, that genuine national security does not really require such vast expenditures, and that military interests, especially the uniformed services and the big weapons contractors, are using bogus threats as a pretext for siphoning off the taxpayers' money. [...] The problem of creeping scepticism is inherent in the remoteness of the subject from their immediate experience.¹²

Higgs citerar i sammanhanget Samuel Huntington:

The longer a given military force is apparently adequate for deterrence, the greater the temptation to assume that a slightly lower level might be equally adequate.¹³

Bristen på erfarenhet av realiserade hot leder enligt Higgs och Huntingtons resonemang till att medborgarna utvecklar en skepsis mot exempelvis försvarssatsningar, och ju längre tid en krigsmakt är adekvat för avskräckning, desto större är benägenheten att anta att en något mindre krigsmakt är tillräcklig för att åstadkomma likvärdig avskräckningseffekt.

Higgs och Huntingtons resonemang anser vi har bäring även på medborgarnas förhållande till allvarliga fredstida kriser. Vi menar att eftersom kriser sällan inträffar minskar också beslutsfattarnas och samhällets motivation att finansiera åtgärder som förebygger och hanterar dem (det vill säga minskar sannolikheten att de ska inträffa och konsekvenserna om de ändå inträffar). En god beredskap är dessutom kostsam vilket ger beslutsfattare dubbla incitament att undvika beredskapsinvesteringar.¹⁴

Beslutsfattaresha incitament att nedprioritera riskhantering och beredskap innebär i praktiken ett samhälleligt risktagande. När en kris inträffar upphör eller reduceras den strategiska kortsiktigheten, för att snart komma *krypande* tillbaka. Strategier för att motverka detta behövs om reella förmågor och kontinuitet i beredskapen ska kunna säkerställas.

¹² Higgs (1988), s. 6.

¹³ Huntington (1966), s. 205.

¹⁴ För en beslutsfattare kan det dessutom kosta socialt kapital att driva beredskapsfrågor och många beslutsfattare går så småningom vidare till en ny yrkesroll (Eriksson m.fl., 2020). Därmed kan beredskapssatsningar komma att skjutas över till efterträdaren.

2.3 Ansvarsprincipen rymmer motsägelser

Ofta beskrivs den svenska beredskapen med hänvisning till tre normerande principer – ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.¹⁵

Ansvarsprincipen innebär, enkelt uttryckt, att den som har ansvar för något i normalläget också har det vid kris eller krig. En enskild aktörs verksamhetsansvar vid kris eller krig tas alltså inte över av någon annan aktör.

Svensk beredskap bygger därmed på en decentraliseringstanke¹⁶ och förutsätter att samordningseffekter uppnås genom aktörernas egen initiativförmåga och frivilliga samverkan. Detta förutsätter i sin tur att aktörerna är förberedda och att beslutsfattarna är väl insatta i hur den svenska beredskapen är tänkt att fungera, särskilt i fråga om ansvarsfördelning. Kriser drabbar ofta flera aktörer. Därför är det viktigt att förstå både sin egen och andra organisationers roll vid en kris och hur de förhåller sig till varandra.

En vanlig kritik mot ansvarsprincipen är att beredskapsfrågor som berör flera aktörer riskerar att förloras i institutionella missförstånd eller rentav ignoreras eftersom *allas ansvar lätt blir ingens ansvar*. Om flera aktörer som berörs av en kris uppfattar att de *kan* ha ett ansvar att agera, men måste uttolka detta själva, finns en risk att de avvaktar med agerandet. Ett nutida exempel på detta är hanteringen av skogsbränderna år 2014.^{17,18, 19}

Ansvarsprincipen gäller inte enbart agerande vid kriser, utan också i en *planerings- och förberedelsefas*. Regeringen har klargjort att åtgärder ska omhändertas och finansieras inom ramen för ordinarie verksamhet.²⁰ Vidare bedömer Statskontoret att ansvarsprincipen gäller för myndigheternas upprätthållande av grundläggande förmågor och att dessa ska bekostas inom ordinarie budgetram.²¹

Vi menar att ansvarsprincipen är svagare i det förberedande beredskapsarbetet än i den operativa hanteringen av en kris. Denna svaghet visar sig inte i aktörernas

¹⁵ För närmare förklaringar av likhets- och närhetsprincipen, se exempelvis *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB, 2018), s. 24-25.

¹⁶ Se Asp m.fl. (2014), s. 125.

¹⁷ Ivansson (2016).

¹⁸ MSB (2016), s. 23-24.

¹⁹ Redan före skogsbränderna hade regeringen förtydligat att ansvarsprincipen medför ett ansvar att samverka (Se Prop. 2007/08:92, s. 37f och Prop. 2013/14:144, s. 17). Till följd av skogsbränderna föreslog MSB att ansvarsprincipen skulle kompletteras med en handlings- respektive samverkansprincip för att förmå aktörer att bättre samverka och agera proaktivt (MSB (2016), s. 24-25).

²⁰ Prop. 2013/14:144, s. 17.

²¹ Statskontoret (2014), s. 31. Anslag 2:4 Krisberedskap ska härvidlag betraktas som ett komplement. Statskontoret konstaterar att "... motivet för anslaget har varit att statsmakterna ansett att det finns behov av ett sammanhållet särskilt anslag för att initiera och stimulera arbetet med samhällets krisberedskap" (s. 24).

analyser av vem som bör vidta beredskapsförberedelser, utan i att beredskapsförberedelserna *de facto* uteblir. Det bör noteras att förutsättningarna för den operativa hanteringen starkt påverkas av vilka förberedelser som har gjorts i normalläget. Detta gör ansvarsprincipen paradoxal – dess svagheter i planeringsskedet tenderar att undergräva dess tillämpning i det operativa skedet, där den är som starkast.

Ansvarsprincipen har vissa fördelar och kan ses som en förlängning av den svenska förvaltningstraditionen med självständiga myndigheter. Samtidigt kan det argumenteras för att vissa avsteg från ansvarsprincipen behöver kunna göras för att åstadkomma ett sammanhängande beredskapssystem.

3 Lösningsförslag

De ovan beskrivna problemen hänger samman. I grund och botten handlar det om att beredskapen i betydande utsträckning bygger på aktörernas egen initiativförmåga. Samtidigt medför allriskperspektivet att det blir svårt för aktörerna att avgöra vilka risker som är mest relevanta och var resurserna ska läggas. Till detta kommer att många händelser inträffar sällan vilket ger utrymme för en krypande skepsis.

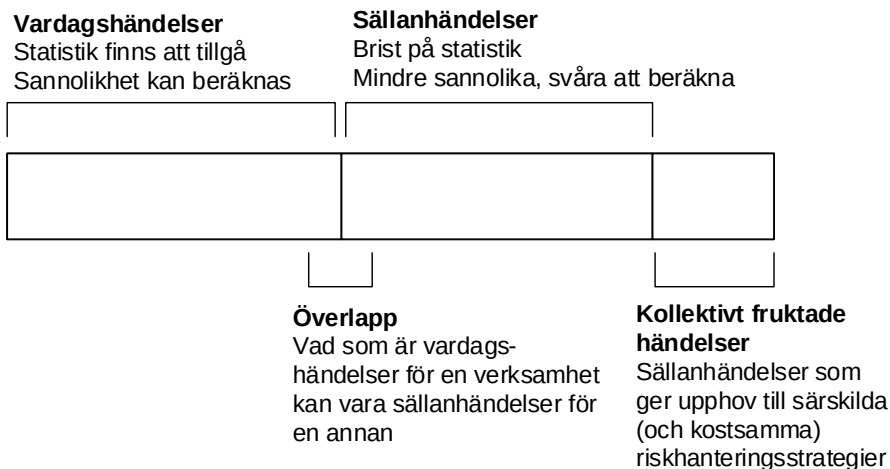
Den sammantagna effekten av detta blir att nödvändiga åtgärder inte vidtas. Det gäller framförallt i den långsiktiga planeringen men även i det operativa arbetet. Det tycks helt enkelt inte finnas tillräckliga förutsättningar för strategisk långsiktighet.

Svårigheten att ta ansvar och den krypande skepsisen rymmer sina egna utmaningar och problem som, vad vi kan se, är kopplade till mänskligt beteende och kognition. Vi kan inte gå till botten med dessa problem i sig, men likväl försöka förbättra *förutsättningarna* för ansvarstagande och begränsa utrymmet för den krypande skepsisen.

Vårt lösningsförslag har tre komponenter. För det första föreslår vi en uppdelning av det spektrum av risker som allriskperspektivet omfattar i distinkta riskkategorier. För det andra har vi utvecklat en modell för hur olika perspektiv på risk kan underlätta ansvarstagande på beredskapssystemets olika nivåer. För det tredje föreslår vi ett civilt förmågeprogram för flexibel användning. Syftet med förmågeprogrammet är att undvika att riskhanteringen helt hamnar på den enskilde aktörens ansvar, men också att motverka att risker faller mellan stolarna.

3.1 En uppdelning av allrisken

Risker kan kategoriseras på flera olika sätt. Vi bedömer att en framkomlig väg är att dela in riskerna med avseende på deras sannolikheter och konsekvenser, hur samhället uppfattar och värderar dem (samhällets riskperception) samt incitamenten och möjligheterna att omhänderta riskerna. Utifrån dessa indelningsgrunder föreslår vi tre övergripande riskkategorier, nämligen *vardagshändelser*, *sällanhändelser* och vad vi har valt att kalla för *kollektivt fruktade händelser*. Hur de olika kategorierna förhåller sig till varandra illustreras i figur 1.



Figur 1: Allriskperspektivet, uppdelat i tre händelsekategorier.

Vardagshändelserna representeras av händelser som återkommande inträffar inom, eller i nära anslutning till, en verksamhet. För vardagshändelser finns således historiska data, alltså observationer av händelser, i den egna verksamheten och i andra liknande verksamheter. För händelser i denna kategori, exempelvis bränder eller trafikolyckor, är det relativt enkelt att argumentera för motåtgärder utifrån statistik. Vanliga hanteringsstrategier är exempelvis kontinuitetshantering eller traditionellt säkerhetsarbete, exempelvis inom ramen för *lagen* (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Sällanhändelser är händelser som medför stora konsekvenser, med potential att påverka hela samhället – exempelvis solstormar, hundraårsregn, störningar i dricksvattensystem eller terrorattentat. Sannolikheten för sådana händelser är dock låg, i vissa fall försumbar. I svensk kontext omfattar sällanhändelser flertalet händelser som skulle kunna klassificeras som extraordinära enligt *lagen* (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).²²

Beroende på verksamhet och aktör kan sällanhändelser samtidigt falla inom kategorin vardagshändelser. Överlappningen i figur 1 illustrerar att en händelse kan vara en vardags- eller sällanhändelse beroende på vilken aktör som betraktar den. Exempelvis kan hälsovådliga bakterier i dricksvatten i många verksamheter uppfattas som en sällanhändelse, vilket troligen inte är fallet för en kommunal vatten- och avloppsförvaltning. En aktör har ofta en stor mängd sällanhändelser

²² SFS 2006:544. I LEH definieras en extraordinär händelse som en "händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting" (4 §).

att ta hänsyn till, och de uppfattas i allmänhet som svårhanterliga. Detta gör att det kan vara svårt att motivera kostsamma åtgärder trots att konsekvenserna är betydande. Sällanhändelser kan analyseras inom traditionellt riskhanteringsarbete eller inom risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).

Kollektivt fruktade händelser är enkelt uttryckt sällanhändelser som det har etablerats en ansenlig samhällelig fruktan för. Till dessa händelser räknar vi exempelvis kärntekniska olyckor, utbrott av pandemier eller främmande makts väpnade angrepp. För flera av dessa händelser har samhället utvecklat *separata riskhanteringsstrategier* – för krigshot finns totalförsvaret, för pandemier finns pandemiberedskapen som mobiliserar regionerna och ett antal myndigheter, och för kärntekniska olyckor finns en omfattande olycks- och strålskyddsberedskap. Om det inte hade varit för just den samhälleliga fruktan och det existentiella hot som dessa händelser uppfattas utgöra skulle de förmodligen ha klassificerats som sällanhändelser och omhändertagits på samma sätt som dessa.

Uppfattningen om vilka händelser som hör till de kollektivt fruktade händelserna ändras troligen över tid eftersom de uppstår i en given sociokulturell, politisk och ekonomisk kontext. Ett exempel på detta är nedmonteringen av försörjningsberedskapen som skedde efter kalla krigets slut, men som idag ska återupptas inom ramen för planeringen av ett nytt totalförsvaret. Den politiska, sociokulturella och ekonomiska kontexten påverkar också hur komplexa samhällsförlopp och trender beskrivs och definieras, exempelvis i termer av smygande kriser eller händelser med ett otydligt ”före, under och efter”. Delvis har detta att göra med att det finns många alternativa sätt att dra gränsen mellan orsak, verkan och konsekvens. Dock menar vi att det finns ett naturligt motstånd mot att inkludera fler händelsetyper bland de kollektivt fruktade händelserna eftersom varje separat hanteringsstrategi medför stora kostnader och en möjlig kraftsplittring.

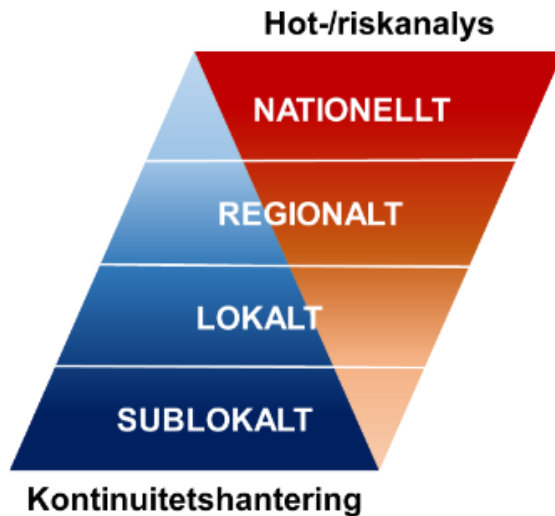
3.2 Perspektiv- och rollfördelning

Hot-/riskanalys och kontinuitetshantering är besläktade men har olika utgångspunkter. Kontinuitetshantering tar inte utgångspunkt i risker och hot utan i beroenden. Det kan exempelvis handla om beroenden av infrastruktur, stödsystem eller andra resurser som krävs för att upprätthålla en verksamhet. Istället för att vara robust mot vissa specifika händelser strävar organisationen, något förenklat, efter att vara robust mot *alla* händelser genom att så långt som möjligt minimera antalet kritiska beroenden. För vardagshändelser och vissa sällanhändelser passar ett beroende- och robusthetsorienterat perspektiv bra eftersom typiskt robusthetshöjande åtgärder, exempelvis redundant elkraftmatning, är effektiva mot flera olika händelser som inträffar relativt ofta.

Kontinuitetshantering har den naturliga begränsningen att det blir mycket kostsamt att skapa robusthet mot alla tänkbara händelser, inklusive de mer

extrema händelserna. På motsvarande sätt har en renodlad hot- och riskanalytisk ansats begränsningen att det är omöjligt att uttömmande analysera samtliga tänkbara händelser, ner till de många vardagshändelserna. En sådan analys kräver expertis och analyskapacitet som inte är samhällsekonomiskt försvarbar eller ens möjlig att distribuera över en mängd aktörer på lokal nivå. När det gäller vissa risker räcker inte ens det regionala perspektivet utan analysen måste göras centralt.

För att åstadkomma en balans mellan kostnad och nytta kan de två perspektiven med fördel kombineras. Triangelmodellen i figur 2 uttrycker att det i beredskapssystemet som helhet dessutom finns förutsättningar att ”skicka” aktörernas analysarbete med avseende på oönskade händelser genom att låta kontinuitetsperspektivet dominera på de lägre nivåerna och hot-/riskperspektivet på de högre.



Figur 2: Modell för hur aktörers perspektiv kan komplettera varandra i beredskapssystemet som helhet. Aktörernas analysarbete ”skickas” med avseende på oönskade händelser genom att kontinuitetsperspektivet dominerar på de lägre nivåerna och hot-/riskperspektivet på de högre.

Vi ser att en kombinerad ansats skulle kunna avspeglas i en rollfördelning och en dialog mellan de olika nivåerna i beredskapssystemet. Kommunerna skulle i stor utsträckning kunna ägna sig åt kontinuitetshantering riktad mot vardagshändelser, men samtidigt vara skyldiga att analysera *vissa* sällanhändelser. Dessa skulle kunna vara utvalda i samråd med respektive länsstyrelse utifrån regionala förhållanden. Länsstyrelserna skulle då förslagsvis kunna inrikta kommunerna avseende vilka händelser och vilken samhällskritisk

verksamhet som bör analyseras, och samtidigt bidra med scenarier, metoder och annat underlag för att underlätta och ensa arbetet.

På nationell nivå skulle förslagsvis MSB i samråd med flertalet expertmyndigheter kunna ta fram scenarier för sällanhändelser som stöd till länsstyrelsernas arbete med att välja ut och prioritera vilka av dessa händelser som bör ligga till grund för arbetet på regional nivå. En liknande roll skulle också kunna intas av den högre regionala ledning som föreslås i utredningen *Struktur för ökad motståndskraft*.²³

På motsvarande sätt skulle en kommun kunna stötta sina förvaltningar, som i sin tur kan fokusera på kontinuitetshantering, internt säkerhetsarbete, säkerhetsskydd, informationssäkerhet och annat som ligger nära verksamheten. Längst ner i systemet skulle alltså analysen inriktas mot behoven av att kontinuerligt upprätthålla samhällsviktig verksamhet och andra prioriterade åtaganden. Dessa behov bedöms vara tillräckliga incitament eftersom brister i dessa ger mer eller mindre omedelbar återkoppling i form av exempelvis materiella, personella och förtroendemässiga skador eller kostnader.

Om triangelmodellen ska kunna tillämpas måste varje organisation kartläggas utifrån sin tillhörighet i nivåhierarkin nationellt-regionalt-lokalt-sublokalt. Som regel är centrala myndigheter att betrakta som nationella medan privata aktörer, kommunala bolag och förvaltningar ofta är typiska sublokala aktörer. Regionerna har såväl regional som lokal förankring. Bland undantagen finns organisationer som spänner över flera nivåer som exempelvis Polismyndigheten. Det finns även vissa verksamhetsspecifika risker av nationell karaktär, som exempelvis dödligt våld i skolmiljö där aktören finns på sublokal nivå, eller en kärnkraftsolycka där anläggningsägaren är en sublokal aktör inom det kommunala områdesansvaret, medan skyddsansvaret finns på regional nivå.

Sammanfattningsvis är triangelmodellen, som koncept, ett försök att närmare inrikta aktörernas arbete i syfte att på samhällsnivå förenkla omhändertagandet av olika hot och risker. En tillämpning torde dessutom spara på beredskapssystemets sammantagna analyskapacitet, främst beträffande kommunerna, som inte längre skulle behöva analysera samtliga sällanhändelser.

3.3 Ett civilt förmågeprogram för flexibel användning

Även om triangelmodellen underlättar fördelningen av perspektiv och möjligheten att ta till sig relevanta delar av de händelser som allriskperspektivet omfattar, befarar vi att sällanhändelserna och de kollektivt fruktade händelserna

²³ SOU 2021:25.

kommer att medföra en hel del obekväma avvägningar. Allt kan inte hanteras, och en del händelser kommer fortfarande att falla mellan stolarna. Vi föreslår därför tillskapandet av ett civilt förmågeprogram som medger en flexibilitet och ett handlingsutrymme att hantera konsekvenserna av många av de sällanhändelser som samhället kan ställas inför.

Det civila förmågeprogrammet fyller två huvudsakliga syften:

- Att inom den fredstida krisberedskapen utgöra en nationellt täckande flexibel resurs för att hantera sällanhändelsernas olika konsekvensspektrum.
- Att inom det civila försvaret utgöra en resurs för att hantera konsekvenser till följd av ett väpnat angrepp och antagonistiska handlingar inom det icke-linjära hotspektrumet.²⁴

Förmågeprogrammet föreslås innehålla ett antal generiska och samövade förstärkningsresurser utspridda över Sveriges yta. Resurserna utformas för *flexibel* hantering, dock med utgångspunkt i en eller flera grunduppgifter, exempelvis VA-beredskap,²⁵ SAR-verksamhet,²⁶ CBRN-beredskap,²⁷ hantering av masskadeutfall, olika typer av transportförmågor²⁸ samt stabsförmåga. Dessa resurser kan sedermera kraftsamlas för hantering av kriser i hela landet, varför det är viktigt att de i viss utsträckning är logistiskt självförsörjande.

En bärande idé är att förstärkningsresurserna utformas utifrån principerna om en lokal (kommunal) förmågeproduktion, nationell (statlig) finansiering och kravställning, samt en regional ledning (via länsstyrelserna eller framtida högre regionala ledningsnivåer). Denna ordning tar tillvara lärdomarna från ordningen med de så kallade frivilliga resursgrupperna²⁹, som bygger på att skapa förmågekontinuitet genom lokal förankring. Därmed bör det vara kommunernas ansvar att tillhandahålla dessa förstärkningsresurser och vidta åtgärder för att ta emot stöd från dem. Vidare ges länsstyrelserna en ny uppgift att leda, samtidigt som staten (exempelvis genom MSB) tar ansvar för att inrikta, finansiera och kravställa.

Förstärkningsresursernas bärande princip bör vara flexibilitet, vilken säkerställs genom följande egenskaper:

²⁴ Se exempelvis den gråzonproblematik som beskrivs av Pettyjohn och Wasser (2019).

²⁵ VA: Vatten- och avlopp.

²⁶ SAR: *Search and rescue*.

²⁷ CBRN: Farliga ämnen. Eng. *Chemical, Biological, Radiological, Nuclear*.

²⁸ Exempelvis tunga transporter, evakuerings transporter, transport av personal, sjuktransporter och drivmedelstransport.

²⁹ Frivilliga resursgrupper samlar frivilliga på lokal nivå.

- Resurserna utvecklas och förläggs enligt en geografisk spridningsprincip över hela landet.
- Ett antal typresurser tas fram, och utformas för att fullgöra ett antal primär- samt sekundäruppgifter vilka syftar till att resurserna kan användas enligt olika konfigurationer, beroende på vilken händelse som behöver hanteras.
- Resurserna är utformade enligt ett *enhetligt* regionalt lednings- och nyttjandekoncept att användas vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig.
- Resurserna utformas för såväl geografisk rörlighet som uthållighet över tid.

Förstärkningsresurserna behöver därutöver utformas på ett sätt som medger att de kan arbeta tillsammans³⁰, vilket i en militär kontext skulle definieras som interoperabel användning (exempelvis med gemensamma nämnare i tillvägagångssätt, språkbruk, organisation och utbildning).

Ett civilt förmågeprogram med föreslagna egenskaper skulle bli kostnadsdrivande, men utgör i någon mån en kompromiss ställt mot ambitionen att vara förberedd på samtliga händelser överallt. En fördel är att programmet är skalbart – när ett antal typförstärkningsresurser med tillhörande utbildningskoncept har tagits fram finns en grundmodell att bygga vidare på.

En annan fördel är att förmågeprogrammet genom sina uppgiftsmässigt och geografiskt flexibla förmågor kan avlasta kommunerna och möjliggöra för dem att fokusera på att omhänderta vardagshändelser och de sällanhändelser som uppfattas som mest relevanta.³¹ Vidare är det möjligt att inom ramen för denna struktur absorbera delar av, samt inrikta och skänka ytterligare mening till, den svenska frivilligrörelsen³².

Det civila förmågeprogrammet har som koncept stora likheter med det tidigare civila försvarets förstärkningsresurser i form av regionala undsättningskårer³³ och är inspirerat av Meir Finkels³⁴ perspektiv på flexibilitet. Förstärkningsresurser sätts därtill i ett konkret sammanhang i MSB:s skrivelse *Så skapar vi motståndskraft*, med fokus på civilt försvar och räddningstjänst.³⁵

³⁰ Utöver att arbeta tillsammans civilt-civilt, bör förstärkningsresurserna vara interoperabla för att användas civil-militärt inom ramen för totalförsvaret.

³¹ Eriksson m.fl. (2020).

³² Här avses frivilligrörelser i allmänhet och de frivilliga försvarsorganisationerna i synnerhet (se förordning 1994:524 om frivillig försvarsverksamhet).

³³ Se Larsson (2019).

³⁴ Finkel (2011).

³⁵ MSB (2020).

4 Vägen framåt

Denna rapport syftar till att bidra till policyutvecklingen inom såväl krisberedskap som civilt försvar. I detta avslutande kapitel ges ett koncentrat av rapportens förslag och vad de innebär för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vi har brutit ner allrisken i tre olika kategorier – *vardagshändelser*, *sällanhändelser* och *kollektivt fruktade händelser*. Aktörerna inom den svenska krisberedskapen har starka incitament att arbeta med *vardagshändelser* eftersom dessa har tydlig koppling till aktörernas ordinarie verksamheter. Incitament finns också att arbeta med *de kollektivt fruktade händelserna*, där samhället har tagit beslut om att använda sig av särskilda riskhanteringsstrategier.

När det gäller *sällanhändelserna* drar vi slutsatsen att det för vissa av dem saknas ett tydligt ägarskap. Det gäller den grå massa av händelser som är obekanta för de aktörer som likväl har de praktiska möjligheterna att göra någonting åt dem, eller de händelser som inte kvalificerar till den nationella portföljen av kollektivt fruktade händelser. Sett till såväl analysbördan som det potentiella förmågebehovet kan en riskhanterare på samhällsnivå omöjligen ta sig an majoriteten av sällanhändelserna. Prioriteringar behöver göras, och vissa risker måste till syvende och sist accepteras.

En rollfördelning enligt triangelmodellen (se figur 2) skulle mot bakgrund av detta kunna ge beredskapssystemets aktörer en tydligare inriktning – de behöver inte längre analysera den sammantagna allrisken och kan i högre utsträckning fokusera på att utveckla förmågor. Detta innebär att de risk- och sårbarhetsanalyser som åläggs aktörerna fortsättningsvis får ett renodlat fokus mot sällanhändelser, samtidigt som analyserna tydligare förutsätter en dialog mellan beredskapssystemets olika nivåer. Vår förhoppning är att triangelmodellen, i kombination med kategoriseringen av händelser, kan ge aktörerna ett tydligare ägarskap i förhållande till samhällsrisker.

Troligen krävs mer för att råda bot på det vi kallar den strategiska kortsiktigheten och ansvarsprincipens motsägelser. Det behövs ett stödsystem, jämförbart med hanteringen av kollektivt fruktade händelser, men som med hänsyn till sällanhändelsernas omfattning och svårgripbarhet är långt mer flexibelt. Vårt förslag är att detta omhändertas med ett geografiskt utspritt och skalbart civilt förmågeprogram. Detta bör ses som en kompromiss, ställt mot den kostnadsmässigt orimliga ambitionen att samhället ska ha tillräcklig beredskap för en majoritet av de enskilda sällanhändelserna. En målsättning är också att förmågeprogrammet ska bidra med flexibilitet att hantera konsekvenserna av en motståndares ageranden vid ett väpnat angrepp, inte minst inom ramen för ett modernt befolkningsskydd.

På grund av sin kostnadsdrivande karaktär i kombination med den ständigt hotande strategiska kortsiktigheten kan det vara lämpligt att implementera ett *mindre* (dock vid behov skalbart) förmågeprogram över *lång tid*, istället för ett väl tilltaget program som efter en kortare tid riskerar att utdömas som alltför kostsamt.

I detta sammanhang vill vi också lyfta behovet av en mer sammanhållen och robust finansierad försörjningsberedskap, något som i dagsläget är under utredning.³⁶ Ett system för försörjningsberedskap bör ses som en gemensam angelägenhet för civilt försvar, militärt försvar och den fredstida krisberedskapen. Därför kan det finnas vinster med att organisatoriskt förlägga försörjningsberedskapen separat.³⁷

³⁶ Regeringskansliet (2021).

³⁷ För att undvika strategisk kortsiktighet kan ett sådant system, likt den finska modellen (Dover och Ingemarsdotter (2020), s. 119), finansieras med punktskatter som sedan samlas inom ramen för en fond. Ett punktskattesystem är trögare att förändra jämfört med förändringar i en enskild myndighetsbudget. En fond har i sin tur fördelen att medel kan ackumuleras över tid, oberoende av den ordinarie årliga budgetprocessen. Detta skapar möjligheter att vid behov stödja tyngre beredskapsinvesteringar. Fondmodellen ger dessutom viss flexibilitet vid snabbt uppkomna investeringsbehov.

Referenser

- Albinsson, P-A, Bengtsson, J., Denward, C., Sparf, A., Swaling, V. H. (2019). *Handbok för kommunalt RSA-arbete*. FOI-R--4656--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Asp, V., Bynander, F., Daléus, P., Deschamps-Berger, J., Sandberg, D., Schyberg, E. (2014). *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Försvärshögskolan/CRISMART. Beteckning: 640/2014.
- Denward, C. (2019). ”Det finns inget snabbspår till ett civilt försvar”, s. 21–26 i Rossbach, N.H. m.fl. (red.), *Strategisk utblick 8. Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. FOI-R--4773--SE.
- Dover, A-S. S., Ingemarsdotter, J. (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R--5174--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Energimyndigheten (2015). *Risk- och sårbarhetsanalys över energiförsörjningen i Sverige år 2015*. ER 2015:22.
- Eriksson, C., Denward, C., Mickelsson, L., Swaling, V. H. (2020). *Kunskap för beredskap – Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och kan nyttan öka?* FOI-rapport, FOI-R--4804--SE.
- Eriksson, K. (2016). *Kommunala risk- och sårbarhetsanalyser. Användande och utnyttjande*. SP Rapport 2016:40. Lund: SP Sveriges tekniska forskningsinstitut.
- Eriksson P., Larsson, P., Welander, F. (2019). *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*. FOI-R--4800--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Finkel, M. (2011). *On Flexibility*. Stanford University Press.
- Higgs, R. (1988). ”U.S. Military Spending in the Cold War Era: Opportunity Costs, Foreign Crises and Domestic Constraints”. *Cato Institute Policy Analysis No. 114*.
- Huntington, S. (1966). *The Common Defence*. Columbia University Press. New York.

- Ivansson, G. (2016). "Nya principer för aktivare krishantering". *Tjugofyra*7.
URL: <https://www.tjugofyra7.se/arkivet/Avdelningar/Nyheter/skogsbrands-utredningen-kommentarer/> (Hämtad mars 2021).
- Larsson, P. (2019). *Regionala undsättningskårer under det kalla kriget – en kort beskrivning*. FOI Memo 6848. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- MSB (2014). *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. MSB723.
- MSB (2016). *Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt beredskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014* (Ju2015/1400/SSK). Dnr. 2015-954.
- MSB (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publ.nr. MSB777.
- MSB (2020). *Så skapar vi motståndskraft – Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*. Dnr. MSB 2020-02262.
- Pettyjohn, S., Wasser, B. (2019). *Competing in the Gray Zone – Russian Tactics and Western Responses*. RAND. ISBN: 978-1-9774-0402-2.
- Prop. (2007/08:92). *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (2013/14:144). *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Prop. (2020/21:30). *Totalförsvaret 2021–2025*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Regeringskansliet (2017). *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret*, regeringsbeslut 2, 2017-05-11, Fö2017/00688.
- Regeringskansliet (2020). *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, regeringsbeslut 29, 2020-12-17, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).
- Regeringskansliet (2021). *Nationell samordning av försörjningsberedskapen*. Dir. 2021:65. 2021-09-02.

- SFS (2006:544). *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS (2006:942). *Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS (2015:1052). *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*.
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, rapport 2016:24. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2014). *Mer beredskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4*. Stockholm: Statskontoret.
- Swaling, V. H., Larsson, P. (2020). *Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter*. FOI Memo 7425. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Swaling, V. H., Ödlund, A. (2021). *Gemensamma RSA-metoder – En förberedande undersökning*. FOI Memo 7553. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Umeå Universitet (2017). *Yttrande över betänkandet SOU 2016:92 – Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – Nationell samordning och kommunernas ansvar*. Dnr 1.5-289-17.

