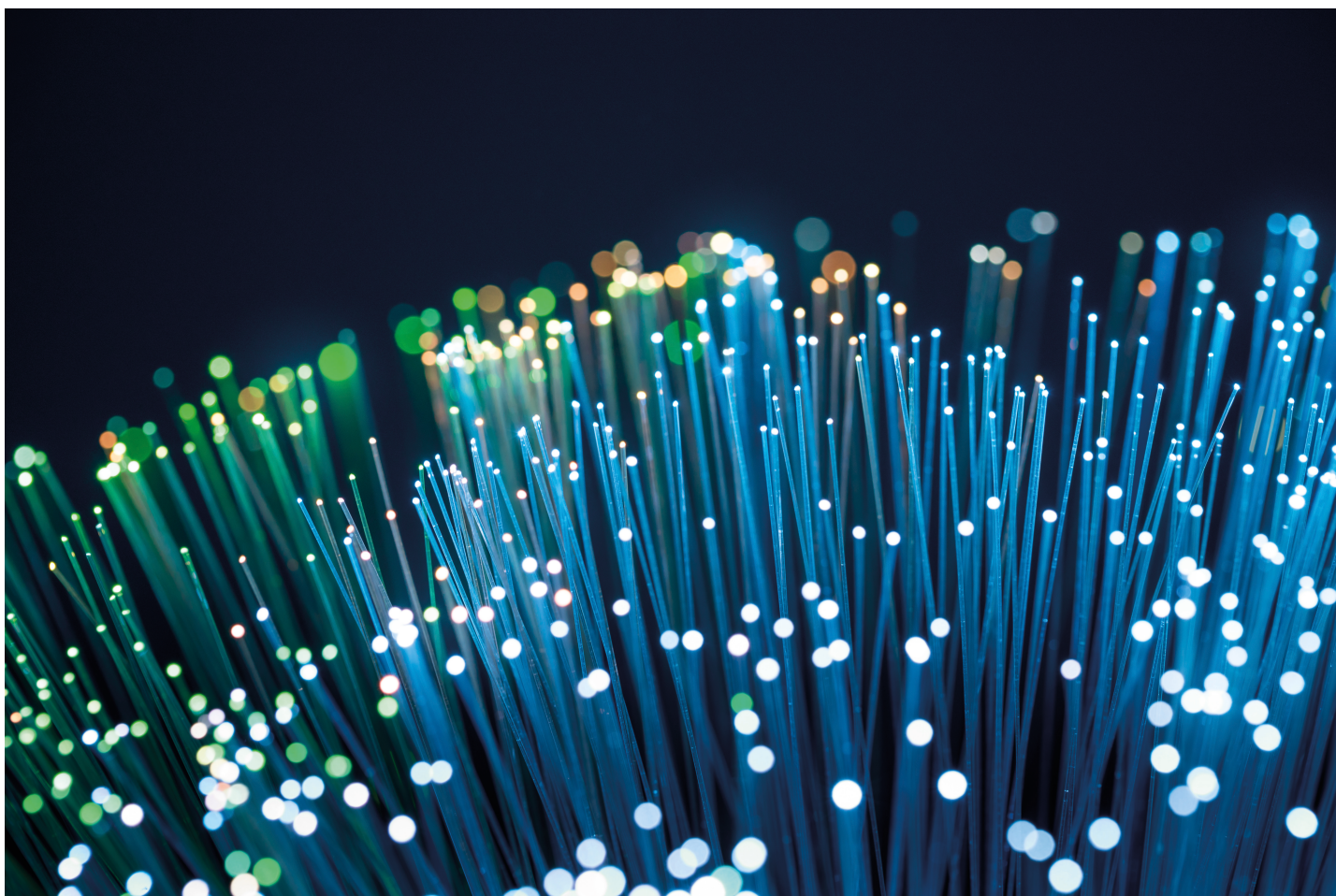


Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar

En behovsanalys och lösningsförslag till grund
för utformning av stöd till myndigheter

MARI OLSÉN, ESTER VEIBÄCK, ULF JONSSON



Mari Olsén, Ester Veibäck, Ulf Jonsson

Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar

En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning
av stöd till myndigheter

Titel	Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar – En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter
Title	Capability development for crisis management and civil defence – An assessment of needs
Rapportnr/Report no	FOI-R-- 5287 --SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2022
Antal sidor/Pages	43
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare/Client	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13786
Godkänd av/Approved by	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

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

Att aktörer inom Sveriges beredskap har förutsättningar för att utveckla och bedöma sin förmåga är centralt för utvecklingen av både krisberedskapen och det civila försvaret. Samtidigt är det utmanande att utforma relevanta stöd till aktörerna då behoven är av olika karaktär och inom olika områden.

I denna studie har vi identifierat och kategoriserat olika behov av stöd som myndigheter har för att bli bättre på att utveckla förmågan inom krisberedskap och civilt försvar, samt för att kunna bedöma den förmåga som skapats. Behoven har identifierats genom intervjuer med representanter för tolv bevakningsansvariga myndigheter. Vi har frågat efter vilka framgångsfaktorer och utmaningar de upplever med sitt nuvarande arbetssätt för planering och uppföljning av förmågehöjande arbete.

Behoven strukturerades inom kategorierna:

- Inriktning
- Planering
- Genomförande
- Uppföljning och värdering
- Övergripande behov

Utöver identifieringen av behov har vi listat lösningsförslag som skulle kunna möta dem. Dock kan vi konstatera att det inte finns en perfekt modell som svarar mot alla behov och att fortsatt forskning och utvecklingsarbete behövs. Det krävs därför att förmågeutvecklande arbete bedrivs parallellt med att metoder och arbetssätt utvecklas. Att ha ett lösningsorienterat förhållningssätt hos alla aktörer är viktigt i det fortsatta arbetet med förmågeutvecklingen både inom det civila försvaret och inom krisberedskapen.

Nyckelord: Förmåga, behovsanalys, krisberedskap, civilt försvar, förmågebedömning

Summary

In order to develop capabilities in the Swedish crisis management system and civil defence it is essential that the actors have the right prerequisites and support to plan for and assess their capabilities. However, it is challenging to develop a general support, such as models or methods, since the needs varies between both actors and sectors.

In this interview study, we have identified and categorised what support needs the different actors express concerning capabilities planning and assessment. We conducted interviews with administrators at twelve central government agencies asking for which success factors and problems they face in their capabilities planning and assessment.

The categories of needs are:

- Objectives
- Planning
- Implementation
- Assessment
- Overall requirements

We also present suggestions for support that can meet and satisfy the needs. However, we conclude that there is no one ideal model that can satisfy all the needs. In addition, the development of capabilities for crisis management and civil defence has to continue in parallel to the development of the support in order to steadily continue increasing the ability to counter crises and threats.

Keywords: capability, assessments of requiremants, crisis management, civil defence, capability assessment

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar	8
1.2	Läsanvisningar.....	8
2	Studiens genomförande.....	9
2.1	Behovsanalys	9
2.2	Identifiering av möjliga lösningar	11
3	Att arbeta förmågebaserat	12
3.1	Begreppet förmåga	12
3.2	Strukturering av förmågor.....	13
3.3	Att planera och bedöma förmåga	16
4	Identifierade behov	20
4.1	Inriktning	20
4.2	Planering.....	20
4.3	Genomförande	22
4.4	Uppföljning och analys	23
4.5	Övergripande behov	23
5	Möjliga lösningar	26
5.1	Inrikta och planera	26
5.2	Följa upp och analysera	30
5.3	Övergripande behov	33
6	Diskussion och slutsatser	36
6.1	Behov av stöd till förmågeutveckling	36
6.2	Lösningsförslag.....	37
6.3	Diskussion om centrala begrepp	38
6.4	Slutsatser och fortsatt arbete	39
7	Referenser	40
	Bilaga 1 – Intervjuguide	43

1 Inledning

År 2021 präglades inte bara av fortsatt hantering av coronapandemin utan också av ett ökat fokus på utvecklingen av totalförsvaret. Med syftet att framförallt stärka totalförsvarets förmåga pågår sedan försvarsbeslutet 2015 flera utvecklingsarbeten¹. Arbetet har efter totalförvarsbeslutet 2020 intensifierats bland annat med flera nya regeringsuppdrag². Centralt bland dessa uppdrag är ambitionen att åstadkomma en sammanhängande planering och en samlad bedömning av förmågan i det civila försvaret, såväl som inom totalförsvaret som helhet. Det finns också en ambition att samordna åtgärder som vidtas för krisberedskap och civilt försvar så att effekterna av dessa åtgärder kan bli ömsesidigt förstärkande (Försvarsmakten & MSB, 2021).

Begreppet förmåga används frekvent i arbetet med krisberedskap och civilt försvar, men ofta på varierande sätt eller med olika betydelse beroende på sammanhang. Genomförda arbeten som behandlar förmåga innefattar i regel antingen hur förmåga definieras och struktureras eller hur förmågor ska bedömas. Dock är det sällan som fokus ligger på vilken nytta eller vilket behov det faktiskt finns av att planera och redovisa i förmågetermer. En nytta som vi ser med att använda förmågebegreppet vid planering är att det fokuserar diskussioner och analyser på *varför* något bör genomföras, innan analysen går vidare och beaktar *vad* som ska göras och *hur* det ska genomföras. Förmågebaserad planering har en tydlig helhetsansats, där till exempel olika typer av resurser, organisationsformer och förhållningsregler kan användas för att uppnå en avsedd effekt eller målsättning.

Det kan sägas finnas två sätt att planera för förmåga för krisberedskap och civilt försvar. Det ena sättet är en *förmågeskapande* planering vilken handlar om att vidta åtgärder för att bygga förmåga inför en händelse, dvs. investera i en ökad förmåga. Det andra sättet är en *förmågeutnyttjande* planering vilken handlar om hur förmågan ska användas vid en händelse, som en kris eller höjd beredskap. (Larsson et al. 2016)

Många av de aktörer som förväntas bidra till det civila försvaret och genomföra en planering för det, vidtog under en period fram till att den försvarspolitiska inriktningspropositionen (2014/15:109) *Sveriges försvar 2016–2020* beslutades av riksdagen i juni 2015 inte någon omfattande planering eller några förberedande åtgärder (SOU 2021:25). Det råder också fortsatt en osäkerhet bland aktörerna om vad de ska planera för eller hur planeringen ska genomföras (Frisk, 2020). I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) uppdrag ingår att utveckla och stödja både det civila försvaret och samhällets beredskap mot olyckor och kriser (SFS 2008:1002). MSB arbetar därför med att ta fram handböcker och vägledningar för hur aktörerna inom krisberedskapen och det civila försvaret kan ta sig an olika områden och frågeställningar och MSB ger stöd som syftar till samordning mellan aktörerna. När det kommer till förmågebaserad planering och förmågebedömning har MSB bland annat konstaterat att användningen av förmågebegreppet inte bara skiljer sig åt inom krisberedskapen i stort, utan även inom den egna myndigheten (Lindbom & Tehler, 2020). Detta uppfattas dels som ett problem i kommunikationen och dels som en riskkälla till att planeringen i systemet kan bli spretig. Samtidigt noterar MSB att det är svårt att bota i vad som faktiskt kan lösa ut problematiken och hur behovet av stöd kopplat till utveckling av förmåga egentligen ser ut hos aktörer inom krisberedskapen och det civila försvaret.

¹ Tidiga initiativ under 2015 var planeringsanvisningar till de myndigheter som har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap (Regeringsbeslut II:16 (Ju2015/09669/SSK)) och regeringsuppdraget till MSB och Försvarsmakten att lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret (1 Regeringsbeslut 5 (Fö 2015/0916/MFI)).

² Se t.ex.

Regeringen (2020a). *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Försvarsdepartementet, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis), 2020-12-17.

Regeringen (2020b). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Justitiedepartementet, Ju2020/04658 (delvis).

Regeringen (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*. Justitiedepartementet, Ju2021/02771.

Regeringen (2021b). *Uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar*. Socialdepartementet, S2021/02921 (delvis).

Regeringen (2021c). *Uppdrag att utveckla särskilda prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvården som gäller vid kris och krig*. Socialdepartementet, S2021/02920 (delvis).

1.1 Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av det som beskrivits ovan syftar denna studie till att skapa bättre förutsättningar för MSB att stödja utvecklingen inom både det civila försvaret och samhällets beredskap att hantera olyckor och kriser genom att tydliggöra behovet hos aktörerna som myndigheten stödjer. Genom en ökad förståelse av hur behovet av stöd för planering och bedömning av förmåga ser ut hos aktörerna kan MSB välja vilken typ av stöd som ska utvecklas och möjligen också hur stödet kan utformas.

Målet med studien är därför att identifiera och beskriva det behov av stöd som myndigheter har för att bli bättre på att planera för att utveckla förmågan till krisberedskap och civilt försvar, samt att kunna bedöma förmågan som skapats. I den mån det är möjligt ska studien också föreslå lösningar (till exempel modeller, verktyg, definitioner, processtöd, rådgivning eller utbildning) som skulle kunna möta de identifierade behoven. De frågeställningar som rapporten således ämnar besvara är:

- Vilket behov av stöd till förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap ger myndigheter i systemet uttryck för?
- Vilka lösningar skulle kunna stödja myndigheternas arbete med förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmåga, avseende civilt försvar och krisberedskap?

För att ge kontext till dessa frågeställningar inleder vi med en översiktlig beskrivning av begreppet förmåga, olika sätt som förmågor struktureras på samt exempel på hur förmåga används inom planering och uppföljning. Vi ger avsiktligt inte en specifik definition av *förmåga* i denna rapport, utan beskriver istället hur begreppet vanligen beskrivs och används inom krisberedskapen, det civila och det militära försvaret. Anledningen till detta är att studien inte är tänkt att vara normativ i detta sammanhang, utan att fånga upp de behov som myndigheterna ger uttryck för kopplat till förmågebedömning oavsett eventuella skillnader i uppfattningen av begreppet. Begreppet *planering* använder vi i bred bemärkelse och avser sådan verksamhet och sådana processer som myndigheterna utför i syfte att identifiera aktiviteter, utvecklingsarbete och investeringar som behöver göras för att höja förmågan inom krisberedskap och civilt försvar. Det kan till exempel handla om övningar, utvärderingar och analyser.

1.2 Läsanvisningar

Detta första inledande kapitel har gett en bakgrund till studiens syfte och beskriver dess mål och frågeställningar. I *kapitel 2* ger vi en beskrivning av den metod vi valt för att genomföra studien. Här förklaras vad en behovsanalys är och hur vi genomfört de steg som ingår i en sådan. I kapitlet förklarar vi också de överväganden som vi gjort under arbetets gång, urvalsprocessen för intervjuerna och hur resultatet analyserats.

Kapitel 3 innehåller en övergripande introduktion till begreppet förmåga och hur det används i olika sammanhang. Vidare beskrivs aspekter av inriktning och planering samt uppföljning och värdering av förmåga. Resultatet av behovsanalysen presenteras därefter i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* besvaras studiens andra frågeställning och innehåller förslag på möjliga lösningar för de olika behoven som identifierats. Slutligen presenterar vi i *kapitel 6* studiens slutsatser samt en diskussion av vår tolkning av resultat och förslag.

2 Studiens genomförande

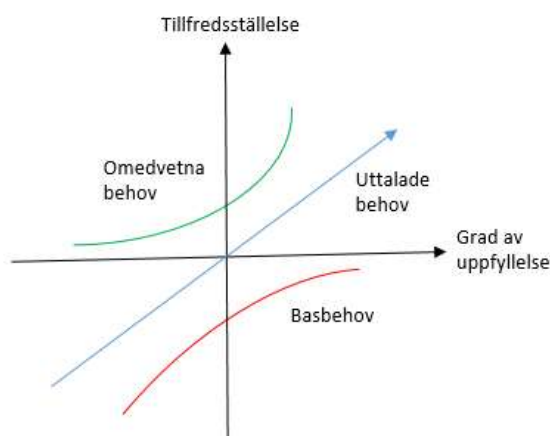
Denna studie har genomförts i tre delar. Inledningsvis har en genomgång av begreppet förmåga, inklusive exempel på hur förmåga struktureras och används inom planering och uppföljning, gjorts. Därefter besvaras de två frågeställningar som beskrivs i inledningen. Den första frågan besvaras genom en behovsanalys vars resultat presenteras i kapitel 4. Den andra frågan besvaras genom en analys av möjliga lösningar som kopplar till de identifierade behoven. Resultaten från den analysen presenteras i kapitel 5.

2.1 Behovsanalys

Behovsanalyser syftar till att identifiera och fastställa de viktigaste behoven som de intressenter som ska påverka utformningen av systemet har. I detta arbete motsvaras intressenterna av dem som ska genomföra planeringen och bedömningen av krisberedskap och civilt försvar och potentiellt därför också ta del av stödjande insatser för det.

Det är inte ovanligt att begreppen *behov* och *krav* blandas ihop. Krav ställs på något som ska utvecklas eller tas fram, t.ex. ett verktyg för planeringsstöd, medan behov finns hos den verksamhet eller de användare som ska använda det framtagna verktyget (Hallberg et al., 2006; Sommerville & Sawyer, 1997). En behovsanalys stödjer därmed inte enbart utformandet av det som ska utvecklas utan ger även en motivering till varför det behövs.

Enligt Kano (1995) finns det tre olika typer av behov. *Uttalade behov* är de som uttalas explicit av intressenterna. *Omedvetna behov* uttalas inte och saknas inte heller om dessa inte fångas. Dock kan tillfredsställelsen bli väldigt stor om de skulle tillgodoses. Slutligen finns *basbehoven* som ofta tas för givna och därför inte uttalas. Samtidigt kan besvikelsen bli stor om dessa inte tillgodoses.



Figur 1. Kanos behovsmodell

Denna del av studien söker svara på vilket behov av stöd till planering för, och bedömning av, förmågor avseende civilt försvar och krisberedskap som myndigheterna i systemet ger uttryck för. För att identifiera vilka behov som finns hos de bevakningsansvariga myndigheterna har vi genomfört en behovsanalys. Genomförandet har skett i fyra steg: (1) insamling av data, (2) infångning av utsagor, (3) identifiering av behov, och (4) analys och kategorisering av behoven. Nedan redovisar vi hur vi arbetade i de fyra stegen.

2.1.1 Insamling av data

Data till behovsanalysen har samlats in genom 12 intervjuer, vilka genomfördes under oktober och november 2021. Som stöd under intervjuerna användes en semistrukturerad intervjuguide. Intervjuguiden togs fram gemensamt av författarna till denna rapport med fokus på att efterfråga vad som fungerar bra respektive mindre bra vid planering och värdering av förmåga inom krisberedskap och civilt försvar. Intervjuguiden återfinns i bilaga 1.

Urvalet av respondenter baserades på att få representation från så många sektorer som möjligt avseende bevakningsansvariga myndigheter och så stor geografisk spridning som möjligt för Länsstyrelserna. Detta har

gjorts för att få en så bred behovsbild som möjligt både avseende sektorer och inom det geografiska områdesansvaret. Inledningsvis efterfrågades kontakter via myndigheternas registratur och därefter via tidigare upparbetade kontakter på FOI. Respondenterna från respektive myndighet arbetar som beredskapshandläggare med fokus på antingen frågor om krisberedskap och/eller civilt försvar. Respondenterna ger sitt perspektiv på behov utifrån dennes arbetsuppgifter vid myndigheten och inom sektorn, respondenterna för dock inte hela myndighetens talan.

Vid respektive intervju deltog 1-5 personer vilket ger ett totalt antal respondenter på 20 personer. Samtliga intervjuer genomfördes via Skype och varade mellan 60-90 minuter. Följande myndigheter finns representerade: Energimyndigheten, Livsmedelsverket, MSB, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksgälden, Socialstyrelsen, Trafikverket, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västernorrland och Länsstyrelsen Västra Götaland.

2.1.2 Infångning av utsagor

Respektive intervju transkriberades för att få en fördjupad förståelse för respondenternas svar. I detta steg har sedan de transkriberade intervjuerna lästs igenom för att fånga utsagor vilka kan tyda på ett behov. Varje intervju har lästs igenom av minst två av rapportens författare.

En utsaga uttrycker både utmaningar och det respondenterna upplever som problematiskt inom området. Vidare kan även utsagorna ge uttryck för direkta behov eller möjliga lösningar.

Ett exempel på en utsaga är:

Vi måste ha grundplattan på plats. Dels måste vi få ordning på de tekniska förutsättningarna för att kunna arbeta tillsammans. Det måste bara rulla ut datorsystem som kan hantera informationen vi jobbar med. Vi måste ha tillgång till säkra lokaler för att kunna jobba.

2.1.3 Identifiering av behov

Utsagorna har använts för att identifiera vilka behov som finns. Analysen av utsagorna har gjorts utifrån frågeställningarna: (1) Vem har behovet? (2) När behöver behovet vara tillgodosett? (3) Var finns behovet? (4) Varför är det ett behov? (5) Hur anses behovet kunna tillgodoses?. Utsagan är det respondenterna uttrycker medan svaren på frågorna är rapportförfattarnas tolkningar utifrån utsagan vilka leder fram till ett identifierat behov.

Utifrån respektive utsaga har det inte alltid gått att besvara samtliga frågor då respondenterna inte varit tillräckligt specifika i sina uttalanden, exempelvis när behovet behöver vara tillgodosett eller hur de anser att det kan tillgodoses. I tabell 1 återges ett exempel på hur frågeställningarna har använts för att identifiera behov. För att identifiera vissa behov har vi behövt lägga samman flera utsagor medan det ur andra utsagor har gått att identifiera flera behov.

Tabell 1. Exempel på hur utsagor har använts och brutits ned för att identifiera behov.

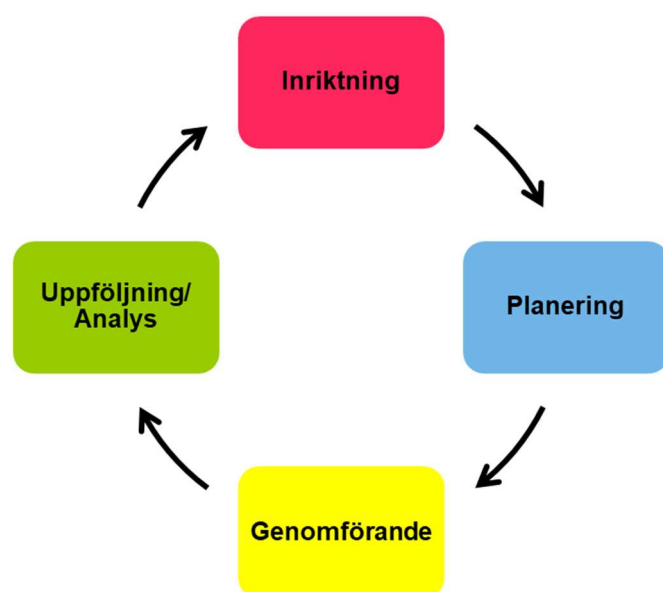
Utsaga	<i>Det är också viktigt att MSB tolkar och bryter ner försvarsbeslut, så som man har gjort nu i Handlingskraft exempelvis. Att man ger en fingervisning om vad det är vi ska prioritera.</i>
Vem har behovet?	<i>Myndigheten</i>
När behöver det vara tillgodosett?	<i>Inför analys av vilka förmågor som behöver utvecklas</i>
Varför är det här ett behov?	<i>Det skapar samsyn om vilka ingångsvärden som ska utgöra förutsättningar för planeringen.</i>
Hur anses det tillgodosett?	<i>När en nedbrytning av målsättningarna gjorts som medger att behoven av förmågor (tillräckligt och konkret nedbrutna) kan formuleras och preciseras.</i>
Var finns behovet?	<i>Hos samtliga aktörer inom krisberedskap och civilt försvar</i>
Behov (vad)	<i>Behov av nedbrytning av nationella målsättningar och inriktningar till stöd för egen förmågeutveckling</i>

2.1.4 Analys och kategorisering av behoven

I det slutliga steget har de identifierade behoven sammanställts i olika kategorier för att beskriva den samlade behovsbilden på ett systematiserat sätt. Denna sammanställning har skett genom två iterationer.

Den första iterationen utmynnade i tio kategorier med ett flertal behov inom varje. Dessa kategorier var inriktning, planering, prioritering, förmågebedömning, integrering av processer, kunskapsutbyte, utbyte med näringslivet, organisering, informationssäkerhet samt övergripande behov. Med stöd av dessa kategorier kunde behoven utvecklas och preciseras.

I den andra iterationen gjordes en ny strukturering av behoven för att öka tydlighet och läsbarhet där vi använde en anpassad variant av den så kallade PDCA-cykeln³. Vi har anpassat denna genom att använda begreppen *Inriktning*, *Planering*, *Genomförande* samt *Uppföljning och Analys*. Den planerings- och uppföljningscykel vi utgår från illustreras i figur 2.



Figur 2. Kategorier för behovsanalysen relaterade till PDCA-cykeln

För de behov som inte kan passas in under någon av dessa fyra kategorier beskrivs de under den samlande kategorin *Övergripande behov*.

De fem kategorierna och de behov som samlats under kategorierna avser att besvara den första forskningsfrågan, *vilket behov av stöd till förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap ger myndigheterna i systemet uttryck för?* och presenteras i kapitel 4.

2.2 Identifiering av möjliga lösningar

Denna del av studien motsvarar den andra frågeställningen som presenterats i inledningen, *vilka lösningar skulle kunna stödja myndigheternas arbete med förmågeutveckling, i bemärkelsen planering och bedömning av förmåga, avseende civilt försvar och krisberedskap?* I denna del av studien har datainsamlingen baserats på litteratur, arbeten och metoder som redan varit kända av författarna till denna rapport. Utöver detta har lösningsförslag inhämtats från intervjuerna där respondenterna både har beskrivit framgångsfaktorer i sitt eget arbete men också vilka lösningar de hade önskat.

Ovan beskrivna datainsamling har därefter, tillsammans med identifierade behov, analyserats av rapportförfattarna för att identifiera vilka möjliga lösningar som skulle kunna motsvara identifierade behov. Resultatet från denna del presenteras i kapitel 5.

³ Plan, Do, Check, Act.

3 Att arbeta förmågebaserat

Detta kapitel ger en grund till begreppet förmåga, hur det kan struktureras och användas i arbetet med planering och bedömning.

Inledningsvis är det värt att nämna ett par dokument som publicerades under 2021 och som berör de frågeställningar som studeras i detta arbete. I mars 2021 redovisade Barbro Holmberg slutbetänkandet av utredningen om civilt försvar: *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Bland annat föreslås att ett antal sektorer införs, med utpekade myndigheter som ansvariga för utvecklingen av det civila försvaret inom respektive sektor. Vidare föreslår utredningen att det ska bildas ett antal civilområden med civilområdeschefer vid utpekade länsstyrelser samt ger förslag angående MSB:s roll.

I september 2021 presenterade MSB och Försvarsmakten en handlingsplan för att främja en sammanhållen planering för totalförsvaret, *Handlingskraft* (Försvarsmakten & MSB, 2021). Handlingskraft innehåller planeringsantaganden och ett antal fokusområden, vilket ger ingångsvärden till aktörerna inom totalförsvarets egen planering. Handlingskraft presenterar också en årlig process för den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Under 2021 har MSB även haft ett regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom civilt försvar, och att tillsammans med Försvarsmakten göra en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret (Regeringen, 2020b).

3.1 Begreppet förmåga

Det börjar bli en väletablerad sanning att begreppet förmåga tolkas och används på flera olika sätt inom krisberedskap och civilt försvar. En anledning till detta kan vara att förmåga används i vardagligt tal men kan behöva specificeras för att bli användbart för planering och värdering.

Lindbom et al. (2015) har identifierat fem olika trender för hur förmåga definieras inom forskningslitteraturen: (1) förmåga är samma sak som resurser, (2) resurser är en viktig komponent av förmåga, (3) förmåga är möjligheten att göra något, (4) förmåga handlar om kapacitet, och (5) förmåga påverkar utkomsten eller måluppfyllelse. Förmåga är ofta sammankopplad med en specifik händelse eller situation där den är tänkt att användas. Därmed blir den i huvudsak synlig genom konsekvenserna av ett agerande. Om förmågan är hög blir de negativa konsekvenserna små och om förmågan är låg blir de negativa konsekvenserna större. Definitionen av förmåga med hantering som utgångspunkt kan därför skrivas som *möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser* (Lindbom & Tehler, 2020).

Dock inkluderar krisberedskap och civilt försvar inte endast själva hanteringen av en händelse utan även förbyggande aktiviteter är av betydelse för förmågan. För att hantera detta uttrycker Lindbom och Tehler (2020) en definition som är ännu mer generell och innebär att *förmåga är möjlighet att åstadkomma effekt med avseende på mål*. Huruvida en aktör har en faktisk förmåga i en specifik händelse beror på många faktorer. För att avspegla osäkerhet med i vilken händelse förmågan ska nyttjas används begreppet "möjlighet" i definitionen. Vidare menar författarna att det endast går att prata om förmågehöjande åtgärder om det finns antaganden om att dessa ger en effekt i relation till en händelse eller kopplat till ett mål.

Inom Försvarsmakten är förmåga ett grundläggande begrepp som genomsyrar hela verksamheten. I Försvarsmaktens förbandsmålsättningsarbete beskrivs förmåga enligt följande:

Försvarsmaktens mål, med grund i verksamhetsidén, med krigsförbanden är att kunna ge effekt genom att utföra uppgifter i de insatser man deltar i. För att kunna erbjuda rätt förmåga under aktuella betingelser måste Försvarsmakten som helhet inklusive krigsförbanden inneha förmåga – möjlighet att åstadkomma en viss påverkan. Ett krigsförband skapas för att inneha en viss förmåga, uppbyggd med hjälp av de i krigsförbandet ingående resurserna och dess sammansättning (Försvarsmakten, 2011, s. 13).

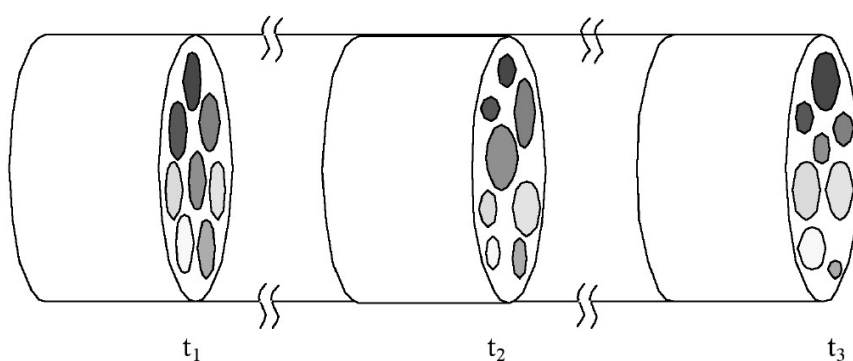
Försvarsmakten lägger i sin definition av förmåga vikt både vid målet som ska uppnås, det vill säga att inneha kompetens och resurser i erforderlig mängd för att kunna lösa den givna uppgiften och relationen till händelsen, det vill säga givna betingelser i en händelse. Det är endast i förhållande till givna betingelser, exempelvis motståndarens kapacitet, som förmågan kan bedömas (Berg, 2010).

För att analysera och planera förmåga inom Nato används ett synsätt där förmåga byggs upp genom ett antal integrerade aspekter vilka också är en del av hur förmåga definieras.

The ability to create an effect through employment of an integrated set of aspects categorized as doctrine, organization, training, materiel, leadership development, personnel, facilities, and interoperability (NATO Standardization Office, 2020).

En akronym som används inom Nato är därför DOTMLPFI⁴ där bokstäverna representerar de *aspekter* som förmågan är uppbyggd av. Förmågan kan med detta synsätt förändras genom att någon, eller alla, av aspekterna förändras. Samma uppsättning personal och materiel organiserad på samma sätt kan innebära högre förmåga om de agerar på ett annorlunda sätt (enligt ny doktrin). Den amerikanska militärens definition är mycket lik Natos, men förtydligar att det ska vara en eftersträvad effekt och den lägger också till att detta ska utföras *under specificerade standarder och villkor* (Department of Defense, 2019), vilket belyser behovet av kontext och antaganden för att vägleda planerare. Likheter med den mycket mer kortfattade definitionen som Lindbohm och Tehler föreslår, *förmåga är möjlighet att åstadkomma effekt med avseende på mål*, är stora.

Förmågan är därmed beroende av aspekterna ovan och deras utveckling över tiden. Ibland illustreras detta synsätt på förmåga (en integrerad uppsättning aspekter) som ett rör vars inre är fyllt med dessa aspekter. Grovleken på röret representerar hela den förmåga som studeras och den påverkas av att aspekterna utvecklas över tiden. Aspekterna kan utvecklas asynkront relativt varandra så att några aspekter förbättras medan andra försämrats. Det kan hypotetiskt leda till att förmågan hålls konstant, något som illustreras i figur 3 nedan (Yue & Henshaw, 2009).



Figur 3 Förmågens uppbyggnad i olika perioder. Aspekternas bidrag till förmågan förändras över tiden (Yue & Henshaw, 2009).

3.2 Strukturering av förmågor

Vilka förmågor som ska finnas för att antingen nå effekt med avseende på mål eller att minska de negativa konsekvenserna av en händelse varierar. Många gånger finns en skalbarhet som gör att en övergripande förmåga kan brytas ner i andra förmågor. Lindbom och Tehler (2020) exemplifierar det genom räddningstjänstens förmåga att undsätta personer i krockade bilar. Exempel på två delförmågor skulle kunna vara att snabbt komma fram till platsen och att snabbt kunna få loss en person ur den krockskadade bilen. Denna typ av nedbrytning ger en tydlig bild av vad som behöver göras vid lika typer av händelser men riskerar att bli omfattande om detta ska göras för varje typhändelse.

Ett annat exempel på nedbrytning av förmågor har tagits fram inom forskningsprojektet KOMET⁵. Dessa förmågor har fokus på aktörsgemensam krishantering och är uppdelade i *kärnförmågor*, *stödjande förmågor* och *förutsättningsskapande förmågor* (Hallberg et al., 2021). I detta arbete är kärnförmågorna de centrala vilka helt eller delvis stöds av de stödjande förmågorna. De förutsättningsskapande förmågorna måste även de finnas på plats för att skapa den aktörsgemensamma kontexten, dvs. att ett aktörsgemensamt arbete aktiveras. Även om detta arbete främst har fokus på aktörsgemensamt arbete så är de förmågor som beskrivs i stor utsträckning relevanta för enskilda aktörer. Ett liknande exempel återfinns i Greenberg et al. (2017) där förmågor har grupperats som *funktionella förmågor*, *ledningsförmågor* och *förmågor som möjliggör flexibilitet*. De funktionella förmågorna är förmågor som behövs för att hantera en specifik händelse och är också de som ofta återfinns i standardrutiner hos olika aktörer. Ledningsförmågor är förmågor som samverkan, koordinering etcetera. Förmågor som möjliggör flexibilitet ska bidra till att hantera osäkerheten och att kunna improvisera oavsett vad som händer. Ytterligare en uppdelning av förmågor görs i Veibäck et al. (2016) där åtskillnad görs mellan så kallade *primära* förmågor som att förhindra eller motstå en störning och *stödjande* förmågor som att förbereda inför eller upptäcka att något är på väg att inträffa.

⁴ Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership Development, Personnel, Facilities, Interoperability

⁵ Koncept och metoder för tvärssektoriella övningar, 2016-2021

Inom Försvarsmakten används ett antal s.k. *grundläggande militära förmågor*. Dessa beskrivs i TURVLUS-modellen. Förmågorna är Underrättelse, Rörlighet, Verkan, Ledning, Uthållighet, Skydd. T står för Tillgänglighet och gör att förmågorna kan användas i rätt tid och på rätt plats. Dessa förmågor ger underlag till hur olika stridskrafter kan kombineras, samordnas och användas för att ge största möjliga effekt. Förmågorna används därför både för att ställa krav men också som grund för uppföljning och värdering. (Försvarsmakten, 2011).

Nato och EU strukturerar också förmågor på liknande sätt som Försvarsmakten genom s.k. universella eller generiska militära förmågor, vilka på sin högsta nivå väl överensstämmer med de sex förmågorna i TURVLUS-modellen.

Definitionen av förmåga från Lindbom och Tehler (2020) lyfter vikten av att knyta förmåga till mål, framförallt när det handlar om att skapa förmåga för händelser som inträffar sällan. De övergripande målen för krisberedskap och civilt försvar kan också ses som uppgifter vilka kräver olika förmågor för att kunna utföras. Detta kan illustreras med en spårbarhetsmodell som utgår från en av uppgifterna för det civila försvaret och bygger på en modell från Försvarsmakten (Frisk et al., 2020), se figur 4.

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

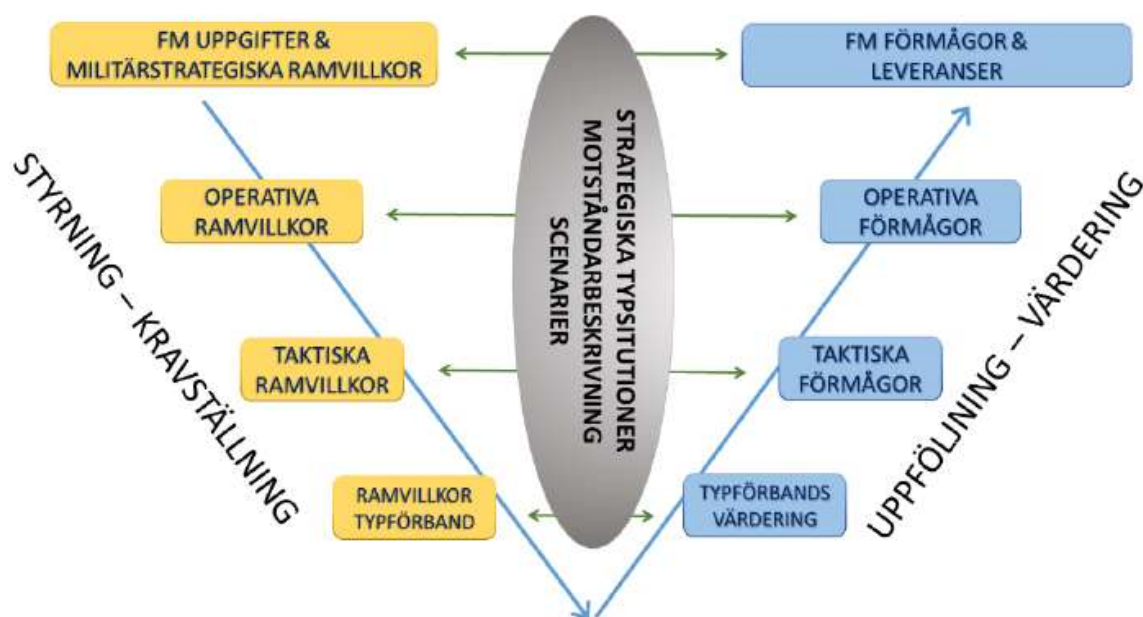
Figur 4. Exempel ur Frisk et al. (2020) på hur uppgifter, förmågor och resurser hänger samman. Exemplet är baserat på en spårbarhetsmodell från FMUP 2010.

Frisk et al. (2020) lyfter fram vikten av att ha en gemensam förståelse för uppgiften men också för de olika nivåerna i spårbarhetsmodellen. Den gemensamma förståelsen är central för att kunna upptäcka beroenden inom ett system för krisberedskap och civilt försvar. Hur beroenden ser ut, både inom enskilda sektorer men också inom systemet som helhet, kan ses som ett förmågesystem (Denward et al., 2019). Ett förmågesystem för en sektor bygger på en grundläggande förståelse för sektorn, vilka målsättningar och vilka hot som finns. Baserat på detta kan förmågor tas fram för att möta hot och risker. Förmågorna kan behöva tas fram i flera steg och också konkretiseras efter hand med vad som behöver göras och vem inom sektorn som ansvarar för detta (Denward et al., 2019).

Sårbarhetsmodellen ovan bygger på försvarsmaktens modell vilken är en så kallad "V-modell" som tydliggör krav på olika nivåer i organisationen. Detta görs genom att målen bryts ner i uppföljningsbara objekt eller enheter. På högsta nivå är Försvarsmaktens uppgifter och militärstrategiska ramvillkor, vilka härletts från målsättningen för det militära försvaret (och målsättningen för totalförsvaret) senast formulerad i regeringens proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025* och beslutad av riksdagen 15 december 2020 (Sveriges Riksdag, 2020a). Dessa bryts ner i operativa ramvillkor, taktiska ramvillkor och slutligen ramvillkor för förbanden enligt figuren 5. Två exempel på hur operativa ramvillkor generiskt skulle kunna uttryckas är:

Myndigheten ska i [SKEDE], enskilt eller med begränsat stöd, kunna genomföra [UPPGIFT A] i [ANTAL] områden under [TID] och samtidigt kunna [UPPGIFT B] i ytterligare [ANTAL] områden.
Myndigheten ska i [SKEDE] kunna [UPPGIFT] i upp till [TID].

Texten inom hakparenteserna ersätts med relevanta specificeringar. Utifrån ramvillkoren tas krigsförbands-specifikationer fram som är ekonomiskt avvägda planer för förbandens tillväxt för att uppnå ramvillkoren. Dessa utformas med stöd av olika scenarier, exempelvis strategiska typsituationer och motståndare. (Försvarsmakten, 2021)



Figur 5. Försvarmaktens spårbarhetsmodell (Försvarmakten, 2021)

Värderingen sker därefter i omvänd ordning, på krigsförbandsnivå genom värderingar i övningssituationer och genom uppnådda utbildningsmålsättningar. Dessa samlas därefter för att kunna göra värderingar på taktisk nivå och därefter aggregerat på operativ nivå respektive för myndigheten som helhet. Utformningen av övningssituationer ska motsvara de krav som ställdes genom ramvillkoren vid förbandsutformningen. På så sätt ska kravställning och värdering hänga ihop och ske mot samma målsättningar.

Det som kan konstateras är att de flesta beskrivningarna av förmåga är kopplat till förberedelse för och själva hanteringen av en händelse och mer sällan lyfts förebyggande perspektiv upp. Det förebyggande perspektivet är framförallt närvarande när det kommer till riskhantering och riskhanteringsförmåga. I Veibäck et al. (2016) argumenterar författarna för att förmågan att förhindra att större kriser inträffar, att motstå krisens effekter, att hantera dess skeende samt att återgå till ett normalläge efteråt har sitt ursprung inte bara i aktörernas handlingsutrymme och påverkansmöjligheter vid själva händelsen. Författarna menar att det också beror på hur exempelvis tekniska strukturer och formella förutsättningar att upprätthålla en viss verksamhet ser ut. Det är också beroende av samhällets beskaffenhet i övrigt. Till exempel är förmågan att förhindra eller motstå omfattande elavbrott vid stormar inte bara avhängigt kraftbolagens förmåga att trädsäkra ledningsgator och reparera ledningar. Att elnätet är uppbyggt med flexibilitet och omkopplingsmöjligheter och med robusta kraftkällor är sannolikt en större anledning till framgång i hanteringen av elavbrottet.

Krishanteringssystemet och det civila försvaret behöver också förhålla sig till att det, likt mycket annat i det svenska samhället, också möter och verkar i en internationell dimension. Det går att argumentera för att Sveriges krishanteringssystem under de senaste decennierna till del har internationaliserats, främst inom ramen för FN, EU och nordiskt samarbete liksom i och med partnerskapet med Nato (Jonsson & Veibäck, 2020). Sverige har deltagit i Natos civila krisberedskapsarbete (Civil Emergency Planning, CEP) sedan Sverige ingick partnerskap med Nato 1994.

Ur ett Nato-perspektiv ska det civila samhällets resiliens, det vill säga det civila samhällets förmåga att stå emot och absorbera ett angrepp, bidra till att möjligheten att stödja militära styrkor med civila förmågor och tjänster upprätthålls. Dessutom innebär det att nationell ledning och styrning upprätthålls samt att kontinuiteten i leveransen av samhällsviktiga tjänster (exempelvis energiförsörjning) kan säkerställas (Jonsson & Veibäck, 2020). I *Raminstruktion för det civila beredskapsarbetet inom ramen för samarbetet med Nato/PFF* (Regeringen, 2017) uttrycks att de förmågor som pekats ut inom CEP utgör en central utgångspunkt för utvecklingen av den svenska krisberedskapen och civilt försvar.

Sju områden har utpekats av NATO som särskilt viktiga för att bidra till att stärka det som vi i Sverige förknippar med krisberedskapen och arbete med civil samhällsresiliens. Ett av syftena med att ta fram områdena är att de kan vara en struktur till stöd för att utvärdera resiliens inom samhället som helhet och inom

de utpekade områdena. För de sju områdena har så kallade baskrav formulerats. Dessa sju områdens baskrav är: (Jonsson & Veibäck, 2020)

1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner.
2. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser.
3. Hantering av stora masskadeutfall.
4. Resilient energiförsörjning.
5. Resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning.
6. Resilienta civila kommunikationssystem.
7. Resilienta transportsystem.

Ett annat exempel är EU-myndigheten Frontex⁶ vilken är en central aktör för EU:s ansträngningar för att säkerställa en europeisk integrerad gränsförvaltning (yttre gränsskydd och kustbevakning och återvändande) vid de yttre gränserna. Författningen föreskriver att en integrerad planeringsprocess för hela EBCG ska upprättas och att den ska innehålla operationsplanering, beredskapsplanering och en förmågeutvecklingsplanering (EU, 2019).

Författningen reglerar också att medlemsländerna ska anta nationella förmågeutvecklingsplaner för sina verksamheter inom gränsskydd och kustbevakning som ska beskriva utvecklingen på medellång till lång sikt av den nationella förmågan och ta upp utvecklingen av varje del av den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Särskilt ska anskaffning och underhåll av utrustning, nödvändiga forsknings- och utvecklingsaktiviteter, policys och strategier för rekrytering och utbildning av bl.a. gränsbevakningstjänstemän och andra specialister och de resulterande finansieringsbehoven anges och även finansieringskällor.

De nationella beredskapsplanerna och förmågeutvecklingsplanerna ska baseras på scenarier som ska härledas från riskanalyser. Knutet till denna integrerade planeringsprocess är även att länderna ska genomföra risk- och sårbarhetsbedömningar⁷. De svenska myndigheter som omfattas av regleringen ska alltså redan ha börjat utveckla förmågeutvecklingsplaner och bör därmed ha strukturer för hur förmågorna är tänkta att utvecklas.

3.3 Att planera och bedöma förmåga

För att skapa och utveckla förmåga är det viktigt att avgöra *vilken* förmåga som ska skapas och *hur* denna ska utvecklas. Ett av de ingångsvärden som krävs för att planera för förmågeutveckling är en bedömning av vilken förmåga som redan finns idag och huruvida den befintliga förmågan motsvarar de krav som ställs. Vilken förmåga som behövs bör bland annat styras av vilka mål som ska uppnås och vilka hot som förmågan syftar till att skydda mot.

För olyckor och andra oönskade händelser som sker ofta innebär den återkommande hanteringen av händelserna att det är enklare att veta vilka åtgärder som ska vidtas för att öka förmågan och därmed minska konsekvenserna av händelserna. För händelser som sker mer sällan kommer åtgärder som vidtas att behöva bygga på bedömningar av förmågan att i dagsläget kunna hantera den givna händelsen.

Grunden för planering och värdering av förmåga är de nationella målsättningarna. Målsättningarna för krisberedskapen beskrivs bland annat i regeringens budgetproposition för 2022 som syftande till att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, att värna människors liv och hälsa, samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet (prop. 2021/22:1). Målet för det civila försvaret beslutades av riksdagen den 15 december 2020 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) och utgör ena delen av nedbrytningen av det övergripande målet för totalförsvaret att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Det civila försvaret ska 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
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

⁶ European Border and Coast Guard Agency.

⁷ Enligt artiklarna 29 och 32 i förordning (EU) 2019/1896.

3.3.1 Utgångspunkter i planering

Begreppen ”plan” och ”planera” används på olika sätt i olika sammanhang och det saknas en definition av dem inom krisberedskapen. Enligt Larsson et al. (2016) kan planering ses som en process som syftar till att i framtiden nå ett visst mål. Som en del i processen kan en plan skapas vilken är ett verktyg för att samordna verksamhet och beskriver aspekter som vad som ska göras, när och av vem.

Enligt Larsson et al. (2016) finns det två sätt att planera för förmåga för krisberedskap och civilt försvar. Det ena sättet är en *förmågeskapande* planering vilken handlar om att vidta åtgärder för att bygga förmåga inför en händelse, dvs. investera i en ökad förmåga. För den förmågeskapande planeringen kan det finnas ett värde av att planera i olika tidsskalor. På kort sikt finns det åtgärder som behöver vidtas för att hantera händelser som sker här och nu. På längre sikt finns det åtgärder som behöver vidtas baserat på en tänkt framtid. Förmågor som behöver skapas på längre sikt baserar sig ofta på analyser om en framtid med förändrade risker och hot, exempelvis klimatförändringarna eller teknikutvecklingen.

Det andra sättet är en *förmågeutnyttjande* planering vilken handlar om hur förmågan ska användas vid en händelse, som en kris eller höjd beredskap. Ett exempel på sådana planer är de som kommuner och regioner är skyldiga att upprätta enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

För att kunna planera är det viktigt att veta vad man planerar för. De övergripande målsättningarna för krisberedskap och civilt försvar har vi kort presenterat ovan. Frisk et al. (2020) fann under intervjuer med myndigheter att dessa önskade tydliga målbilder från regeringen och MSB för att inrikta långsiktig förmågeutveckling för civilt försvar och att det i styrningen bör finnas ett totalförsvarsperspektiv. Det framkom också att ur effektivitets- och samordningsperspektiv måste myndigheterna förse med klara och tydliga scenarier, innehållande övergripande samhällsutvecklingstrender och framförallt övergripande hotbilder. Från dessa övergripande scenarier kan sedan myndigheterna tillföra förhållanden och antaganden specifika för sin verksamhet och sektor. För totalförsvaret finns ett övergripande nationellt mål om att ha förmåga att möta ett väpnat angrepp. Detta är i sin tur nedbrutet i mål för dels det militära försvaret och dels det civila försvaret. För att stödja aktörerna att nå dessa mål har MSB och Försvarsmakten gemensamt tagit fram planeringsantaganden och fokusområden, vilka presenteras i den gemensamma handlingsplanen *Handlingskraft* (Försvarsmakten & MSB, 2021).

Då såväl kriser som krig är förknippat med stora osäkerheter är en vanlig utgångspunkt för planeringen att använda sig av just scenarier. Ett scenario uttrycker en möjlig händelseutveckling och används för att vidga tankesättet om vad som kan hända i framtiden. Därför utformas i regel scenarier för att kunna användas explorativt och vidga utfallsrummet. När det kommer till planering kan scenarier både användas som grund i en framtidsanalys men också för specifika händelser. Det viktiga med scenarier är att de ska vara relevanta för en utvald fokusfråga. De ska också vara utmanande samtidigt som de ska anses trovärdiga och rimliga (Jonsson, 2017).

Denward et al. (2019) beskriver hur ett sektorsanpassat hotbildsunderlag kan utgöra en utgångspunkt för en sektorsspecifik beredskapsplanering. Hotbildsunderlaget bör bygga på flera olika situationer som sektorn kan ställas inför och specifikt belysa sektorns utmaningar och möjligheter. Utöver detta behöver hotbilderna också vara framåtblickande för att fånga upp hur det kan påverka sektorn framöver. Författarna lyfter i denna rapport även fram risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som en utgångspunkt för fredstida kriser, men att komplettering och ytterligare analyser behöver göras för såväl gråzon som höjd beredskap. Bland annat lyfter författarna att hotbildsunderlag för gråzon och höjd beredskap kan behöva ytterligare underlagsinhämtning och samarbete med myndigheter som exempelvis Försvarsmakten och MSB.

Ett exempel på hur scenarier används inom framförallt krishantering är RSA vilka ska utföras av kommuner och regioner enligt lagen (SFS 2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) och av myndigheter enligt förordningen (SFS 2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Syftet med RSA beskrivs i SFS 2015:1052 som att myndigheter ska ”stärka sin egen och samhällets krisberedskap” genom att ”analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området”.

I en studie om kommunal krisberedskapsplanering framhöll fler intervjuade kommuner att RSA utgjorde ett viktigt underlag till deras krisberedskapsplanering (Sundberg & Sörensen, 2016). En annan studie har visat på ett önskemål från aktörer på lokal nivå att utveckla sitt riskanalysarbete mot kontinuitetshantering. Skillnaden mellan kontinuitetshantering och riskanalys är främst att kontinuitetshantering snarare tar sin utgångspunkt i

kritiska beroenden än i risker och hot. Istället för att planera för specifika händelser strävar organisationen efter att vara robust mot alla händelser genom att så långt som möjligt minimera antalet kritiska beroenden (Eriksson et al., 2020).

3.3.2 Planering på lång sikt

För att skapa förmåga på längre sikt kan det vara av vikt att också kunna planera på längre sikt. För att på ett välinformerat sätt kunna planera på längre sikt är det i sin tur vanligtvis nödvändigt att söka skaffa sig en uppfattning om hur framtiden kan komma att gestalta sig i slutet av den period planeringen avser. Områden och åtgärder som främjas av att ett långsiktigt perspektiv anläggs under planering omfattar t.ex. anskaffning av anläggningar, lager och infrastrukturer eller för att tidigt uppmärksamma utvecklingstendenser och ge långsiktiga förutsättningar för att vidmakthålla inhemsk produktion inom försörjningsviktiga områden. Andra områden som kräver långsiktighet är hur beredskapsfrågor kommer in i politiska beslut eller som en del av samhällsplaneringen (Frisk et al., 2020).

Inom Försvarsmakten finns en tradition av att planera mer långsiktigt. Regeringen ger vanligtvis Försvarsmakten i uppgift att under innevarande försvarsbeslutsperiod genomföra en så kallad perspektivstudie som får utgöra ett underlag inför försvarsbeslut. Perspektivstudier genomförs i tre huvudsakliga faser: omvärldsanalys, konceptutformning och strukturutformning. Syftet med perspektivstudier är att identifiera förändringar eller trender både i omvärlden och inom Försvarsmakten som innebär att Försvarsmaktens strategiska inriktning eller utformning kan behöva förändras, och på vilka sätt det kan eller bör ske. Perspektivstudierna ska för regeringen och myndighetsledningen: (Rindstål et al., 2013)

- identifiera vägvalsfrågor och behovet av strategiska beslut
- belysa dessas långsiktiga konsekvenser i ett FM-perspektiv
- utarbeta förslag till handlingsalternativ.

Frisk et al. (2020) undersökte bland annat om det vid sju olika myndigheter genomfördes, hade genomförts eller planerades att genomföras några arbeten av framåtblickande karaktär (10 år och framåt). Majoriteten av myndigheterna uppgav att det inte fanns några sådana arbeten och angav tre huvudsakliga skäl till det: *tidsbrist* pga. hög arbetsbelastning, bristande *finansiering* samt *bristande central styrning och ledning*, då målsättningar och styrningar från centrala myndigheter eller departement saknas. Dessa skäl (eller brister) kan till del likställas med uttryck för behov som behöver uppfyllas för att möjliggöra att långsiktig planering och långsiktig förmågeutveckling genomförs vid myndigheterna.

Myndigheterna fick i Frisk et al. (2020) också redogöra för behov relaterade till en möjlig framtida arbetsprocess för långsiktig planering och långsiktig förmågeutveckling. Myndigheterna angav att *risker för dubbelarbete måste minimeras*, dvs. att det behöver samordnas med annan liknande planering eller verksamhetsutveckling som totalförsvarsplaneringen. Vidare påtalade flertalet myndigheter att *en gemensam syn på hotbilden* är grundläggande för planeringen. Dessutom uttryckte myndigheterna ett behov av att kunna prioritera arbeten med långsiktig förmågeutveckling i relation till andra prioriterade uppgifter, genom något *specifikt uppdrag* gavs dem.

3.3.3 Uppföljning av förmåga

Det kan finnas olika syften bakom att genomföra förmågebedömningar. Regeringen behöver försäkra sig om att satsade medel ger den effekt som de avser att skapa, samt beslutsunderlag för eventuella förändringar i finansiering. Enskilda aktörer behöver bedöma var förmåga saknas eller inte är tillräcklig, i syfte att identifiera åtgärder för att utveckla förmågan. MSB behöver information om hur förmågan generellt ser ut inom krisberedskapen och det civila försvaret för att kunna identifiera behov och förmågebrister på systemövergripande nivå, samt bedöma hur väl aktuell förmåga motsvarar den som faktiskt behövs. Beroende på syftet kan olika metoder för förmågebedömning fylla en funktion.

Metoder för att göra förmågebedömning kan grovt delas in i två grupper, utifrån vilken typ av data som finns tillgänglig: Antingen kan man ägna sig åt att *mäta* förmågan med kvantitativa mått, exempelvis antal, avstånd, hastighet, vikt och procent. Om mätbara storheter saknas kan man istället *bedöma* eller *värdera*⁸ förmågan, baserat på olika typer av data. Kvantitativa metoder ger de bästa förutsättningarna för att få generaliserbara,

⁸ Värdering av förmåga är ett vanligt uttryck inom Försvarsmakten, medan bedömning av förmåga används inom krisberedskapssystemet.

aggregeringsbara och upprepningsbara resultat, men tyvärr är de sällan fullt ut tillämpbara inom krisberedskapsområdet på grund av den komplexa miljö som mätningen ska göras inom (Veibäck & Larsson, 2014). Dessutom sker den typen av sällanhändelser som förmågebedömningar inom krisberedskapen syftar till att belysa definitionsmässigt mycket sällan (eller aldrig), vilket omöjliggör att samla data på samma sätt som för till exempel olycksstatistik (Lindbom & Tehler, 2020).

Vartannat år ger MSB ut Nationell risk- och förmågebedömning (NRFB), som svar på ett regeringsuppdrag. NRFB beskriver hot och risker i samhället och analyserar utvecklingsbehov vad gäller samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och förmåga inom det civila försvaret (MSB, 2021b). NRFB tar sin utgångspunkt i de risk- och sårbarhetsanalyser som lämnas till myndigheten, men även andra underlag såsom resultat av övningar, inträffade händelser, nationella scenarioanalyser och analyser genomförda av andra aktörer. Analysen baseras på en kombination av olika metoder, bland annat indikatorer, litteraturstudier, scenarioanalyser och faciliterade gruppdiskussioner.

Ett vanligt sätt att göra förmågebedömningar är att använda indikatorer. Metoden går ut på att identifiera aspekter eller variabler som tillsammans kan ge en bild av hur god förmågan är inom ett visst system⁹ eller hos en aktör. Svaren bör helst vara kvantitativa för att jämförelser över tid och mellan sektorer ska kunna göras på ett uppföljningsbart sätt. Exempel på indikatorer är huruvida det finns beredskapsplaner, om planerna har övats, om det finns reservsystem, om det finns utbildad personal och tillgång till kritiska resurser (MSBFS 2016:7). Indikatorer inom de olika sektorerna kan vara mer specifika. Exempel på indikatorer kopplat till trygg energiförsörjning är data på energianvändning och produktion av olika energislag, prisutveckling och elkunders rörlighet på marknaden (Jonsson, 2020).

För mer komplexa situationer där bedömningar kräver att flera expertområden involveras, eller där utfallet inom ett område påverkar vad som händer inom andra områden kan spel, eller workshopbaserade metoder användas. Dokumentation och analys av spelresultaten kan utgöra grund för förmågebedömningar, och som beslutsunderlag för olika avvägningar (Frisk et al., 2018).

Gemensamt för olika typer av förmågebedömningar är att förmågan som ska bedömas ska vara nedbruten ur de mål som finns uppsatta för verksamheter. I detta fall målen för krisberedskap respektive civilt försvar, samt för respektive sektor.

⁹ Ett system kan till exempel vara en sektor, en myndighet eller en mer avgränsad uppgift, beroende på hur systemgränserna definieras.

4 Identifierade behov

I detta avsnitt redovisas de behov av stöd som har identifierats utifrån intervjuerna. Kapitlet utgör svaret på den första forskningsfrågan om vilka behov av stöd till förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap som myndigheterna i systemet ger uttryck för. Behoven är uppdelade på fem olika kategorier baserat på vilken del av processen för att utveckla förmåga de tillhör. Processen består av inriktning, planering, genomförande samt uppföljning och analys. En uppsättning behov är övergripande för hela processen och placeras därför i en egen kategori. Vi har inte analyserat eller värderat vem som bör möta dessa behov av stöd. Analysen har utgått från att då respondenterna uttrycker svårigheter eller problem som vi analyserar som behov, så har de inte kunskaper och kapacitet att på egen hand åtgärda dessa problem och uppfylla dessa behov. Vi beskriver alla dessa som behov av stöd och söker i kapitel fem ge förslag till lösningar.

4.1 Inriktning

Majoriteten av respondenterna uttrycker behov som relaterar till att inrikta arbetet med krisberedskap och civilt försvar och precisera målsättningar för verksamheten. Det handlar bland annat om att bryta ner de övergripande målsättningarna för krisberedskap och civilt försvar till en tydligare vägledning för aktörerna. Det kan också omfatta att det på central nivå fastställs planeringsantaganden, exempelvis lägsta nivåer eller längsta avbrottstider. Genomgående är att de behov som kommer till uttryck är en önskan om att det ska bli mindre utrymme för tolkning avseende vilka förmågor som ska finnas och vilken verksamhet som ska kunna upprätthållas under kris och under höjd beredskap.

Behov av tydligare inriktning för att vägleda planeringen av civilt försvar och krisberedskap

Ett antal respondenter uttrycker att för att kunna vägleda planeringen, särskilt för civilt försvar, måste det bli mer tydligt vad aktörerna ska planera för, inklusive vad aktörerna behöver vara förberedda för och vilka reserver de ska ha. En respondent ställer frågan vad betyder det till exempel att myndigheten ska beakta totalförsvarets krav? Det finns mycket rum för tolkning i en sådan styrning. Ett exempel på förtydligande är krav på försörjningsförmåga och vad som är acceptabla nivåer för detta. En åsikt som kommer till uttryck hos ett antal respondenter är att de generella målsättningarna måste specificeras för olika sektorer, för att på så sätt bli tydligare och kunna ge efterfrågad vägledning för planeringen. Det behov av tydlighet som uttrycks hänger även samman med ett behov att kunna prioritera. Till exempel uttrycks det som att alla aktörer bör få tydligare målsättningar avseende vilka förmågor som är de viktigaste att utveckla inom ramen för civilt försvar och krisberedskap.

Behov av uppföljningsbara målsättningar

Att skapa uppföljningsbara målsättningar hänger samman med att tydliggöra inriktningen och därmed ha en möjlighet att följa upp huruvida målsättningarna nås.

Behov av stöd i prioritering av gemensamma åtgärder

Begränsade finansiella och personella resurser i kombination med många och stora behov av utvecklad verksamhet och organisation leder till ett behov av att prioritera vilka åtgärder, till exempel investeringar, som är viktigast att börja med för att bygga förmåga. Ett exempel på det som har lyfts av en respondent är ett behov av en central prioritering eller anvisning för vilken kommunikationslösning för sekretessbelagd information som ska anskaffas.

Behov av tydliggjorda krav på näringslivet

Majoriteten av respondenterna har uttryckt ett behov av att kraven på, eller målbilden för, vad näringslivet ska klara av eller planera för behöver förtydligas. Några menar också att det är statens ansvar att tydliggöra en viljeinriktning, till exempel avseende beredskapslagring.

4.2 Planering

Planering är en bred kategori och det är inte väl definierat vad som ingår i planeringen. Behoven som beskrivs är sådana som handlar om en förmågeskapande planering snarare än en förmågeutnyttjande. Det handlar dels om metodstöd för hur planering ska göras men också hur planeringen för krisberedskap och civilt försvar ska samordnas. Vidare rör planering aspekter såsom hur näringslivet ska medverka och den kunskap och hotbildsförståelse som måste finnas för en effektiv planering.

Behov av metodstöd för förmågeskapande planering

Förmågeskapande planering, såsom att vidta åtgärder för att bygga förmåga inför en händelse, utförs men uppges kunna struktureras på ett bättre sätt. Specifikt finns det en osäkerhet kring hur långsiktig planering ska genomföras. En respondent med tidigare erfarenhet från Försvarmaktens verksamhet med perspektivstudier har uttryckt att det finns ett värde i en civil motsvarighet. Andra respondenter uttrycker tveksamhet till att det ska ske genom att efterlikna det militära sättet eller att det ska/kan ske nu.

Behov av central samordning av planering

Ett par respondenter uttrycker ett behov av central samordning av hur planeringen ska struktureras vilket hänger samman med behovet ovan. Det gäller både inom och mellan sektorer. I vissa fall genereras också behoven av åtgärder eller beredskap till sin helhet av andra aktörer än myndigheten, något som upplevs innebära ett behov av central samordning. Det kan till exempel gälla inom sektorer där myndigheten ansvarar för (hela eller delar av) infrastrukturen men inte för de tjänster eller produkter som levereras med hjälp av infrastrukturen.

Behov av samordning mellan planering för civilt försvar och krisberedskap

Hur planeringen ska genomföras hänger samman med behovet av samordning mellan beredskapsplanering för civilt försvar respektive krisberedskap. Skyddsvärden kan innebära att hela eller delar av planeringen för civilt försvar behöver hanteras under sekretess, något som kan försvåra samordning mellan och användande av likadan metod för planering av civilt försvar och krisberedskap. RSA genomförs av samtliga aktörer idag och därför ser många ett värde av att den ska ligga till grund för planering och prioritering av åtgärder även för civilt försvar.

Behov av att integrera planeringen för krisberedskap och civilt försvar med verksamhetsplaner och budgetprocesser.

Ett antal respondenter lyfter vikten av att krisberedskap och civilt försvar kommer in i linjeverksamheten. Brister och åtgärder kommer från flera olika håll i verksamheten men måste samlas in på ett gemensamt och systematiskt sätt.

Behov av att tydliggöra ansvar och roller

Det ena som behöver tydliggöras handlar om vem som ska ha det övergripande ansvaret inom såväl respektive sektor och för systemet som helhet. Konkret handlar ansvaret om att driva planeringen för respektive sektor, kalla till gemensamma möten eller att göra bedömningar av en sektors förmåga. Inom detta behöver det även tydliggöras vilken roll näringslivet ska ha i det civila försvaret vilket tydliggör hur aktörer ska arbeta med näringslivet.

Behov av att identifiera hur gemensamma förmågebehov ska samordnas.

Några respondenter lyfter problematiken kring behov som går genom flera sektorer och hur dessa ska samordnas, exempelvis behov av gemensam infrastruktur som kan behöva nyttjas på olika sätt av olika aktörer. Liknande problematik finns även inom det geografiska områdesansvaret där det finns beroenden till flera sektorer. Ett konkret exempel rör hur dialog med näringslivet ska organiseras när det kommer till nationella aktörer.

Behov av incitament för näringslivets engagemang

Flera respondenter uttrycker behov av tydligare incitament för att engagera näringslivet i planeringen, särskilt på regional nivå. Det upplevs av några respondenter att det enda man har att arbeta med är att informera, entusiasmera, utbilda och hoppas på att få positivt gehör: "Vi kan bjuda in och säga att det är jätteviktigt, men om de inte själva vill. Hur gör man då?" I de fall som det inte går att motivera med information och utbildning efterfrågar respondenterna någon form av incitamentsstruktur, till exempel genom ändringar av reglering. Detta kan kopplas samman med att kommuner och myndigheter i många fall i långt större utsträckning än tidigare (fram till 1990-talet) är organisationer som upphandlar verksamhet av privata aktörer och att det därmed finns behov av att legalt reglera vilka roller och skyldigheter de privata aktörerna har i händelse av höjd beredskap.

En av respondenterna framför att det bör skapas former för ersättning för deltagande i totalförsvarsplanering och att dessa former behöver vara likartade genom hela systemet. Man menar att det är viktigt att en central lösning, så att inte egna modeller tas fram för sektorerna.

Behov av utvecklad process för samverkan med näringslivet

Från en länsstyrelse har det uttryckts ett behov av draghjälp från den centrala nivån i dialogen med näringslivet. En respondent konstaterar att företag som verkar på nationell eller internationell nivå förmodligen inte vill dialogisera med 21 länsstyrelser eller 290 kommuner, utan vill ha en central aktör som motpart i diskussioner.

Det finns behov av att få till en process – vem pratar med vem på vilken nivå? Vem gör vad? Det kan bli väldigt splittrat om varje sektor var för sig tar fram egna modeller för samverkan. Det borde hanteras på ett tydligt sätt från den centrala nivån, särskilt med den del av näringslivet som är på nationell nivå.

Behov av förståelse för hotbild och dess konsekvenser

Detta behov innehåller två olika aspekter. Den ena handlar om förståelse inom den egna organisationen. Flera av respondenterna upplever att övriga delar av myndigheten saknar förståelse för att det finns en hotbild som innebär att totalförsvarsplanering är viktigt, eller att det blir nedprioriterat i förhållande till andra uppgifter hos myndigheterna. Det gör att det blir svårjobb, svårt att få gehör hos linjeverksamheten. "[Det är] fortfarande flera som ser detta som ett tillikaupdrag, som då lägger ganska lite resurser på den här frågan", som en respondent uttryckte det. Omvänt har flera respondenter uttryckt att det är en viktig framgångsfaktor att uppdraget med totalförsvarsplanering är förankrat i högsta ledningen.

Den andra aspekten handlar om förståelse hos privata företag som man vill involvera i planeringen och bland allmänheten i stort. Det är viktigt att det finns en medvetenhet om totalförsvaret och vad det innebär bland allmänheten och särskilt bland de aktörer som behöver inkluderas i planeringen. Företagen är inte införstådda med vad totalförsvarsplanering innebär ännu. Det finns ett behov av att företagen etablerar en grundläggande förståelse för varför totalförsvarsplanering behövs och vad den innebär, samt att de som bedriver säkerhets-känslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen inser det och höjer sin säkerhet. Detta menar respondenterna är en förutsättning innan det går att involvera dem i planeringen och till exempel dela scenarier.

4.3 Genomförande

I denna kategori presenteras behov som rör genomförandet av planerade åtgärder. Det handlar bland annat om att hitta strukturer för den organisation som ska hantera en kris eller krig och utveckla kompetensen att genomföra upphandlingar av privata aktörer.

Behov av stöd att förbereda en prioritering avseende den operativa verksamheten under kris eller höjd beredskap

I ett operativt skede av en kris eller under höjd beredskap när t.ex. transportresurser eller infrastruktur för transporter är begränsade kommer det att finnas ett behov av att prioritera vilken typ av gods som transporteras. Det efterlyses av flera respondenter att en central aktör ska vara den som prioriterar. Myndigheter som interagerar med kommersiella privata aktörer inom samma sektor har uttryckt att det vore önskvärt för de aktörerna att kunna hänvisa till en sådan statlig prioritering när de genomför åtgärder som på något sätt drabbar deras kunder.

Behov av att tydliggöra ansvar och roller i beredskapsorganisationen

Utöver att tydliggöra ansvar och roller kopplat till planering uttrycks även behovet av att göra det i beredskapsorganisationen, vilket är kopplat till hanteringen vid kriser och höjd beredskap. En respondent lyfte ett behov av att få mandat för att kunna prioritera inom sektorn och en annan att det kan finnas ett värde av att styra så att hanteringen organiseras på ett likartat sätt, exempelvis med en gemensam stabsmetodik.

Behov av upphandlingskompetens hos myndigheter

Utöver att få företag intresserade av att delta i totalförsvarsplaneringen på frivillig väg finns möjligheten att ställa krav i upphandlingsskedet. Flera respondenter tar upp krav i upphandlingar som möjlighet, men konstaterar också att kompetensen hos myndigheterna inte är tillräcklig. Upphandling för offentlig verksamhet är komplicerat, och i dessa fall kan det också krävas säkerhetsskyddade upphandlingar, så kallade SUA. En respondent konstaterar också att det finns begränsningar även med detta förfarande: "Vi har inte som myndighet mandat att säga att ni måste lova att funka i krig."

Behov av nya former för upphandling

Ett par respondenter uttrycker att de avtalsformer som finns idag inte är anpassade för säkerhets-känslig verksamhet och långsiktig uppbyggnad av totalförsvaret. Det finns ett behov av utvecklade avtalsformer för detta ändamål. Till exempel är det ett problem att avtalsperioderna är begränsade till ett visst antal år. Det gör att de resurser som läggs på att lära upp en entreprenör eller underleverantör i totalförsvarskunskap behöver göras om när en ny aktör ska ta över. Det kan också bli utmanande då det är säkerhetsklassad personal som behövs, om information sedan behöver delges ett nytt företag. Risken för att ovetandes träffa avtal med samma företag som en annan myndighet påtalas också. Situationen kan bli besvärlig om avtalet gäller en funktion som behövs vid kris eller krig, och företaget har räknat med låg sannolikhet eller att dess kunder inte kommer att drabbas samtidigt.

4.4 Uppföljning och analys

Behov som rör uppföljning handlar bland annat om bedömning av förmåga vilket återfinns hos majoriteten av respondenterna. Framförallt beskrivs att uppföljning görs av genomförda aktiviteter eller övningar och verkliga händelser. Dock upplevs det svårt att koppla uppföljningen till en effekt. Några respondenter menar att ofta ställs frågor kring om det finns planer och huruvida dessa är övade men sällan med fokus på vilken effekt detta ger för förmågan. Många hänvisar till den uppföljning som MSB nyligen genomförde enligt ett regeringsuppdrag (Regeringen, 2020b) vilken har upplevts tagit mycket tid i anspråk och att vissa frågeställningar varit för öppna för tolkning eller felriktade.

Behov av att säkerställa att rätt tolkningar görs i bedömningsprocessen.

När förmåga följs upp genom frågeställningar sker både en tolkning av frågorna och svaren. Det finns en farhåga att det kan bli feltolkningar av svaren och därmed en missvisande bild av den faktiska förmågan. Farhågan finns även att aktörer kan tolka frågor på olika sätt och därmed svara utifrån olika premisser. Denna farhåga hänger framförallt samman med när bedömning ska göras i generella mallar vilka inte upplevs anpassade för den egna verksamheten. Det finns således ett behov av att stämma av tolkningar, både av själva uppgiften och av resultatet.

Behov av att identifiera vilka förmågor som ska bedömas.

När det kommer till bedömning av förmåga är det inte helt klart hos respondenterna vad som ska bedömas, alltså vilka förmågor som är relevanta. Detta kopplar till de övergripande målsättningarna för det civila försvaret och behovet av att precisera dessa. Vidare lyfts det också som problematiskt att ge svar på egen förmåga när behoven hos systemet som helhet inte är klarlagt, exempelvis vilka transportvägar som är prioriterade vid höjd beredskap.

Behov av metoder för hur förmåga ska bedömas, aggregeras och sammanvägas.

Det finns behov av metoder för hur förmåga ska bedömas, bland annat för att få en enhetlighet mellan såväl sektorer som geografiska nivåer. En del i detta är att ha någon form av kvalitetsmått eller nivåer att mäta mot. Metoderna behöver kunna användas för att aggregera data från enskilda organisationer till sektor och systemet som helhet samt kunna kopplas till målen för både krisberedskap och civilt försvar. Metoderna behöver också ta hänsyn till hur förmågan ska aggregeras då flera respondenter lyfter problematiken med att göra sammanvägda bedömningar om förmågan är god inom vissa områden och mindre god inom andra.

Behov av att samordna uppföljning av krisberedskap och civilt försvar

Processen för bedömning av krisberedskap och civilt försvar behöver vara sömlös med bland annat gemensam terminologi och möjlighet att göra bedömningar på hela hotskalan. Bland annat ses behov av att synka efterfrågan av bedömningsunderlag och redovisningar.

4.5 Övergripande behov

Ett antal av de behov som vi identifierat genom intervjuerna, är av mer övergripande natur och handlar om förhållanden eller faktorer som i någon mån utgör grundläggande förutsättningar för myndighetens verksamhet och för deras möjligheter att utveckla förmågan inom krisberedskap och civilt försvar. Vi har i framställningen här valt att dela upp dessa övergripande behov i de som handlar om *behov av mer resurser* och de som relaterar till *informationshantering*.

4.5.1 Behov av mer resurser

Ett flertal av behoven avser att det saknas och därför behöver tillföras mer resurser. De resurser som efterfrågas kan variera och behoven beskrivs nedan, men inte sällan handlar behoven, även de som uttrycks som behov av mer tid eller finansiella resurser om att det behövs fler individer som kan arbeta med utveckling av förmåga inom områdena krisberedskap och civilt försvar.

Behov av synkad resurstilldelning

Behovet av synkad resurstilldelning har framförallt fångats upp hos aktörer som arbetar med kommunerna. Respondenterna från Länsstyrelserna beskriver att den statliga finansieringen till kommunerna för att utveckla förmåga för det civila försvaret inte är tillräcklig. Idag finns det ett glapp i resurstilldelning där den statliga nivån har fått mer medel att arbeta med frågor för civilt försvar och där kommunerna inte har resurser att svara upp mot detta, vilket leder till obalans mellan regional och lokal nivå. Länsstyrelserna beskriver också kommunerna som essentiella aktörer för det civila försvaret och att finansieringsfrågan för kommunerna därför också är central.

Behov av finansiella resurser

Respondenterna beskriver bl.a. problem med att olika verksamheter har olika finansieringskällor. En annan problematik som beskrivs är finansiering för en begränsad tidsperiod och svårigheter att t.ex. rekrytera personal baserat på en sådan finansiering.

En annan dimension av behovet av finansiella resurser avser långsiktiga behov av (ganska stora) investeringar. Finansieringsmodellen med en ettårig statsbudget upplevs försvåra denna typ av åtgärder. En snarlik problematik avser hur behovet av finansiering för gemensamma åtgärder ska ske, när behoven och investeringarna är så stora att det inte är rimligt att en enskild aktör bär och genomför hela investeringen.

Behov av ökade personella resurser

Flera respondenter uttrycker att man inte hinner med alla uppgifter som finns eller att man inte kan göra ett så bra jobb som önskat. Det handlar också om att man inte hinner samverka inom organisationen eller med andra relevanta aktörer. Bristen avser såväl utmaningar med att det är för få som jobbar med frågorna (mer arbetstid) som att det är svårt att hitta rätt kompetens.

En respondent menar att konsekvenser av att behoven inte uppfylls kan bli att det t.ex. i kommunerna är de som arbetar med civilt försvar och krisberedskap som ofta också är ansvariga för andra säkerhetsfrågor (trygghetssamordnare, dataskyddsombud, informationssäkerhetschef) och deras fokus blir, eller riskerar att bli splittrat, mellan en mängd frågor. Konsekvenserna kan också bli att till exempel den egna förmågeutvecklingen nedprioriteras då centralt initierade uppföljningskrav ska återrapporteras. Det förekommer också att det är samma personer som ska hantera en händelse som också ska genomföra planering och då kan planeringen riskera att bli lidande.

Behov av arbetsro

Flera respondenter menar att återkommande återrapportering av tillståndet och utvecklingen tar tid från implementering av åtgärder för stärkande av det civila försvaret, samtidigt som förändringen mellan varje återrapporteringstillfälle inte kan förväntas vara signifikant. Det vore därför bättre att fokusera på att utveckla verksamheten istället för att genomföra årliga uppföljningar och återrapporteringar. Ett exempel är förfrågningar och därmed belastningen på enskilda länsstyrelser blir stor och det finns ett behov av att göra prioriteringar mellan dessa förfrågningar.

Behov av att låta utveckling ske genom sekventiella steg i en ordnad process

Detta behov avser snarare kalendertid än arbetstid. En orsak till att respondenter nämner tid i bemärkelsen kalendertid är att för totalförsvaret behövs åtgärder som tar lång tid att implementera och att viss utveckling behöver ske sekventiellt, t.ex. förstudie, (utredning), lagförslag, implementering.

4.5.2 Behov relaterade till informationshantering

Behoven kopplat till informationshantering handlar till stor del om tekniska förutsättningar för att hantera säkerhetsklassificerad information, men också om kunskapen och förmågan att kunna göra rätt avvägningar och bedömningar, samt behovet av rutiner för hanteringen. Det är många myndigheter som behöver höja sin nivå avseende informationssäkerhet och säkerhetsskydd samtidigt. Så länge nivån på säkerhetsskyddet skiljer sig hos olika aktörer i systemet kommer utbytet av information och kunskapshöjning på alla nivåer att bli eftersatt. Som en respondent uttrycker det så är det en dålig grund för utbyte och samarbete om informationen enbart kan vara enkelriktad. Detta gäller särskilt i kommunikationen mellan regional och lokal nivå och med privata aktörer.

Behov av kunskapsutbyte

Ett par av respondenterna lyfter behovet och vikten av att stödja kunskapsutbytet mellan planerande aktörer, till exempel i form av forum där de får tillfälle att träffas. Man har sett att det är värdefullt att möta andra myndigheter för att diskutera och dra lärdom av varandra. Denna typ av forum finns i stor utsträckning för krisberedskap och lyfts även fram som goda exempel. Dock verkar det inte finnas tillfredsställande möjligheter för sådant kunskapsutbyte vad gäller arbetet med civilt försvar.

Behov av fysiska och tekniska lösningar för att kunna dela information

Det finns en hel del tekniska utmaningar när det kommer till informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Respondenterna uppger att det finns flera myndigheter som saknar bra tekniska lösningar för att hantera och förmedla försvarssekretess på ett smidigt sätt, och att ändamålsenliga lokaler för att föra samtal i är en bristvara. Pandemin har därvidlag utgjort en ytterligare påfrestning eftersom det inte varit möjligt att genomföra fysiska möten som vanligt.

En respondent menar att man är beroende av att vara synkroniserade i detta. Till exempel fungerar det inte att myndigheterna gör enskilda upphandlingar av krypterade system, då kommer de ändå inte att kunna prata med varandra.

Behov av förändrade arbetssätt och administrativa rutiner

En respondent konstaterar också att deras organisation behöver utveckla de administrativa rutinerna som behövs för att klara av att hantera säkerhetskänsliga uppgifter.

Behov av stöd i tolkning av vad som är hemligt

Att fler har börjat arbeta med totalförsvarsplanering och krigshotet har lett till att osäkerheter om vad som är hemligt och inte hemligt framkommer, samt att det finns en ovana att göra dessa bedömningar.

5 Möjliga lösningar

I detta kapitel analyserar vi de identifierade behoven av stöd som presenterades i föregående kapitel, och ger förslag på lösningar som kan bemöta dessa. Detta svarar mot vår andra forskningsfråga om vilka lösningar som skulle kunna stödja myndigheternas arbete med förmågeutveckling när det kommer till planering för och bedömning av förmåga. Lösningar för detta kan vara av olika karaktär, till exempel en modell, ett verktyg, enhetliga definitioner, processtöd, rådgivning eller utbildning. Vissa lösningar har lyfts av de intervjuade som antingen önskade eller beskrivna som framgångar i deras eget arbete. Andra lösningar är kända av författarna till denna rapport sedan tidigare. Lösningförslagen är inte direkt kopplade till respektive behovskategori från kapitel fyra, eftersom vissa förslag kan lösa flera behov.

5.1 Inrikta och planera

Den beskrivna behovsbilden visar på att det finns en osäkerhet kring vilka krav som ställs på den beredskap och de förmågor som myndigheter ska upprätthålla, främst avseende civilt försvar, men till del också för krisberedskap. Detta leder också till svårigheter att veta eller kunna bedöma vilken verksamhet man ska planera för att genomföra och vilka resurser eller kompetenser man behöver anskaffa och upprätthålla samt hur man ska prioritera mellan olika verksamheter och över tid. För att kunna göra detta finns olika metoder och verktyg som skulle kunna stödja i arbetet.

En majoritet av respondenterna uttrycker behov av precisering av målsättningar för krisberedskap och, framför allt, civilt försvar, i bemärkelsen en nedbrytning av de övergripande målsättningarna för krisberedskap och civilt försvar och att det på central nivå fastställs planeringsantaganden som tydligare kan vägleda aktörernas planering. Behoven som kommer till uttryck pekar på en önskan om mindre utrymme för tolkning avseende vilka förmågor som ska finnas och vilken verksamhet som ska kunna upprätthållas under kris och höjd beredskap. Till del preciseras målsättningarna för kommunerna i gällande kommunöverenskommelse. En länsstyrelse har nämnt att den högre regionala grundsynen och den regionala grundsynen fungerat som precisering av och för samsyn kring målsättningarna för kommunerna.

MSB och Försvarsmakten har i det gemensamma arbetet med *Handlingskraft* (Försvarsmakten & MSB, 2021) brutit ner de övergripande målen för civila och militära försvaret och kompletterat med planeringsantaganden för myndigheterna att utgå ifrån i förmågeutvecklingen. Handlingskraft utgör en del av MSB:s och Försvarsmaktens svar på uppdraget från regeringen (2020a) att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Handlingskraft har nämnts ett flertal gånger av respondenterna men vi har svårt att avgöra huruvida den fullt ut möter det behov av inriktning som uttrycks i intervjuerna. Vid intervjutillfällena hade det förmodligen förflutit för kort tid för att myndigheterna fullt ut skulle ha kunnat ta till sig de preciseringar som lämnas i Handlingskraft. Det finns dock vissa motsättningar kopplat till detta behov. Ett par respondenter menar att generella målsättningar måste specificeras för olika sektorer för att bli användbara, men samtidigt har några respondenter gett uttryck för åsikten att de i sin roll som expertmyndighet inom en sektor är de enda som kan ha tillräcklig kunskap för att definiera kravställningarna. Den senare åsikten rimmar väl med de resultat som Frisk et al. (2020) har rapporterat. I deras studie önskade myndigheterna tydliga målbilder från regeringen och MSB för att inrikta långsiktigt planeringsarbete för civilt försvar. I detta ingår klara och tydliga scenarier, och att myndigheterna från dessa övergripande scenarier sedan kan tillföra förhållanden och antaganden specifika för sin verksamhet och sektor.

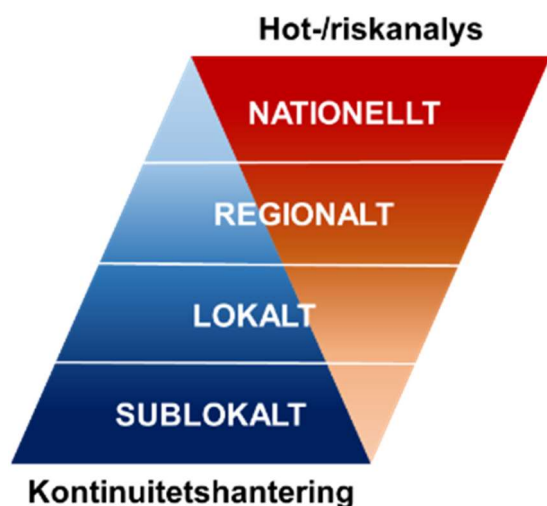
Regeringen (2020a) har angett att det är viktigt att det finns både planering och principer för hur prioriteringar ska göras. Regeringen skriver detta angående planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten, men vi menar att detta kan överföras till att gälla planering för förmågeutveckling såväl inom krisberedskap som inom civilt försvar. Vad gäller förtydligande av inriktningen för planeringen kan det finnas flera ståndpunkter kring hur mycket stöd myndigheterna behöver för att kunna prioritera förmågehöjande åtgärder. Vi bedömer att ju tydligare såväl inriktning som principer för prioritering som lämnas från regeringen, MSB eller Försvarsmakten, desto bättre förutsättningar ges myndigheterna att snarast inleda och fortsätta med sin planeringsverksamhet och sina beredskapshöjande åtgärder.

Tydliga målsättningar påverkar inte bara möjligheterna att definiera behoven av förmågor för planeringen, det möjliggör också att uppföljningen och specifikt förmågebedömningen har tydliga utgångspunkter och behov/krav att mätas emot. Nedan följer några mer specifika förslag på lösningar.

5.1.1 Modell för olika hotperspektiv på nationell, regional och lokal nivå

Det kan finnas en skillnad mellan hur de centrala förvaltningsmyndigheterna ser sin roll som expertmyndighet och den mer generella roll som länsstyrelserna har mot kommuner och näringsliv inom ett geografiskt område. Skillnaderna mellan sektorer kan motivera att nedbrytningen i större grad drivs på av expertmyndigheterna för respektive område, medan behoven av jämbördig utveckling utifrån givna ramar är större för de geografiskt områdesansvariga länsstyrelserna och sedermera kommunerna. Stora effektivitetsvinster görs om inte 290 kommuner på egen hand behöver utveckla egna scenarier för hotanalyser och själva tolka vad dessa innebär för kommunen.

Hur detta skulle kunna göras beskrivs i den så kallade triangelmodellen, se figur 6 (Swaling & Ödlund, 2021). Modellen visar en kombinerad ansats för hur rollfördelning och dialog skulle kunna ske mellan de olika nivåerna. På lokalnivå skulle aktörer som utgångspunkt ägna sig åt kontinuitetshantering och vardagshändelser och avseende sällanhändelser få mer stöd från högre nivåer i systemet. Från nationell nivå skulle MSB eller sektorsmyndigheter ta fram scenarier för att stötta Länsstyrelserna på regional nivå kring vilken typ av händelser som bör prioriteras. Fördelen med triangelmodellen är att den är ett försök att, på konceptnivå, inrikta aktörerna och på samhällsnivå förenkla omhändertagandet av olika risker. Den torde därmed kunna bespara analyskapacitet då aktörer på framförallt lokal nivå inte behöver analysera samtliga sällanhändelser (Swaling & Ödlund, 2021).



Figur 6. Modell för hur aktörers perspektiv kan komplettera varandra i krisberedskapssystemet som helhet (Eriksson et al., 2020, utvecklad i Swaling & Ödlund, 2021).

Denna modell kopplar framförallt till behov som rör en ökad tydlighet i inriktning och hur detta kan göras på olika nivåer.

5.1.2 Användning av metoder för RSA

Det finns ett genomgående behov att integrera processer inom arbetet med krisberedskap och civilt försvar vilket vi tolkar som att det grundar sig i ett behov av att effektivisera arbetet och att det inte idag finns resurser att bedriva arbete i parallella strukturer. Därför behöver MSB hitta vägar för hur det går att använda strukturer uppbyggda för krisberedskapen där det finns viktiga vinningar, men också uppmärksamma de fall där det finns skillnader som måste beaktas. Ett specifikt exempel på processer som totalförsvarsplaneringen behöver integreras med är arbetet med risk och sårbarhetsanalyser (RSA). Majoriteten av respondenterna beskriver RSA-arbetet vid frågan om hur de arbetar med krisberedskap och att det är en central och inarbetad process.

I MSB:s föreskrifter (MSBFS 2016:7) ställs krav på att myndigheter ska beakta höjd beredskap i sitt arbete med RSA. *Vägledning för statliga myndigheters RSA-redovisning 2020* (MSB, 2020) preciserar detta till att handla om (1) beakta situationer med höjd beredskap, (2) beakta de scenarion som MSB beslutar och (3) beakta Försvarsmaktens försvarsplanering. I vägledningen nämns att arbetet med totalförsvarsplanering har drivits i andra processer men att det är viktigt att se arbetena som ”två sammanlänkade processer med samma mål: att via analys- och planeringsarbete verka för ett säkrare och mer motståndskraftigt samhälle”.

Vi bedömer att det ur effektivitetssynpunkt är viktigt att undersöka möjligheten till att använda RSA-processen även för utvecklingen av förmågor för civilt försvar. Samtidigt är det viktigt att identifiera om detta leder till ökad effektivitet eller om det blir en suboptimering, exempelvis då processen försvåras av krav på att beakta sekretess. Ett annat exempel rör hur såväl uppgifter som beroenden kan skilja sig åt mellan fred och krig. Det kan därför vara en genväg som kanske straffar sig om man bara tillför väpnat angrepp som ett scenario jämte andra.

5.1.3 Arbetsmodell för att definiera ett sektorsansvars innehåll med förmågor i fokus

Ett förslag för att möta behovet av preciserade målsättningar för att utveckla och värdera förmågor inom olika sektorer är att använda den arbetsmodell i fem steg som beskrivs av Denward et al. (2019). Arbetsmodellen beskriver ett arbetssätt som med utgångspunkt i sektorsansvarets ramar preciserar innehållet i sektorsansvaret. Ett sådant arbete kan med fördel bedrivas av myndigheterna trots att det råder viss otydlighet avseende målbild, kravställning och vilka hot aktörerna ska ta höjd för. Det kan fungera faciliterande för hela beredskaps-systemets utveckling och underlätta dialogen mellan myndigheter och Regeringskansliet och successivt konkretisera de ingångsvärden som efterfrågas.

Det första steget handlar om att etablera sektorsförståelse, vilket innebär att skapa förståelse för processer och strukturer hos sektorns olika aktörer. I nästa steg behöver kravbilden tydliggöras. Kravbilden för sektorn behöver förhålla sig till såväl övergripande mål som till sektors egna. Utöver mål så behöver också olika hot och riskbilder vägas in i kravbilden. Steg tre handlar om att ta fram ett förmågesystem för sektorn. Förmågesystemet behöver itereras fler gånger och med flera olika aktörer och Denward et al. (2019) anger att det på ett planeringsstadium inte går att uppnå ett ändamålsenligt förmågesystem då det kommer behöva prövas, övas och omvärderas över tid. I steget att skapa ett förmågesystem ingår också att samordna detta, dels mellan delsektorer men också där förmågorna överlappar mot andra sektorer. I det fjärde steget föreslås sektorsansvarets innehåll med bland annat uppgifter och åtgärder. Det slutliga steget handlar om att dialogisera med regeringsnivån kring sektorsansvarets innehåll och därigenom få förtydligande ingångsvärden för att utveckla tidigare steg.

Modellen är utarbetad för energiberedskap men vår bedömning är att den kan generaliseras till andra sektorer. Arbetsmodellen lyfts bland annat i *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) som ett förslag på ett arbetssätt för sektorerna. En fördel med arbetsmodellen är att den beskriver ett förmågesystem för såväl fredstida kriser som gråzonen och höjd beredskap där olika förmågor kan ha olika relevans beroende på var på hotskalan man befinner sig.

5.1.4 Spårbarhetsmodell

I avsnitt 2.2 beskrivs hur en spårbarhetsmodell är uppbyggd och att den är ett sätt att tydliggöra hur målen för såväl civilt försvar som krisberedskap, via förmågor, hänger samman med resurser eller åtgärder. Detta uppnås genom att målen bryts ner i uppföljningsbara entiteter. På högsta nivå i den militära kontexten är Försvarmaktens uppgifter och militärstrategiska ramvillkor, vilka härletts från målsättningen för det militära försvaret (och målsättningen för totalförsvaret). För den civila kontexten skulle motsvarande huvuduppgifter behöva härledas från målsättningen för det civila försvaret (och målsättningen för totalförsvaret) och därtill kopplas strategiska ramvillkor för det civila försvaret, utformade med stöd av olika scenarier.

Fördelen med att använda denna typ av modell för precisering av förmågebehov hos myndigheterna vad gäller civilt försvar eller civil beredskap är att alla myndigheter skulle använda samma övergripande tankemodell när förmågebehov och förmågebedömningar diskuterades. Det skulle innebära att målsättningarna preciseras. Sannolikt är det dock inte möjligt och inte önskvärt att en gemensam modell för civilt försvar specificeras i den meningen att gemensamma ramvillkor preciseras till alla nivåer för alla sektorer. Frisk et al. (2020) lyfter vikten av att nivåerna i en spårbarhetsmodell behöver vara definierade och relevanta för både de som skapar och planerar för förmågan men också för de som ska använda den i framtiden. Från regeringen eller annan centralt agerande aktör bör därför huvuduppgifter och strategiska ramvillkor klargöras, sannolikt även nästa nivå av deluppgifter. Vidare nedbrytning bör ske inom respektive sektor av aktörerna. Om detta görs kan denna typ av modell vara ett värdefullt stöd för såväl kravställning som uppföljning av förmåga.

5.1.5 Principer för prioritering

Behoven som identifierats kopplat till prioritering rör antingen gemensamma, alltså sektorsövergripande frågor, eller ingångsvärden för att kunna prioritera sin egen verksamhet alternativt inom den egna sektorn. Utöver detta identifierade vi behov som rör stöd för att prioritera i ett operativt skede men också riktlinjer för att prioritera i själva planeringen. Diskussionerna om prioritering rörde sig ofta om vartannat mellan de olika typerna av behov, vilket kan komplicera förståelsen för hur stödet bör utformas. Vi upplever att det underlättar att använda en enkel matris för att skilja på de olika situationerna, se figur 7.

	Gemensamma	Sektorsspecifika
Operativ situation		
Planering		

Figur 7. Matris för att skilja på prioritering i olika situationer

Det som kännetecknar *operativa beslutssituationer* är att handlingsutrymmet är begränsat i den mån att prioriteringen kan behöva göras under tidspress och utifrån givna ramar eller tillgängliga resurser. För att underlätta prioritering och beslutsfattande i den typen av situationer är olika typer av beslutsstöd hjälpsamma.

Ett exempel på operativt beslutsstöd inom krisberedskapen är planeringen för Styrel. Genom en återkommande planeringsprocess identifieras samhällsviktiga elanvändare och med det som vägledning prioriteras vilka elledningar som ska ges förtur vid omfattande elavbrott (Energimyndigheten, 2021). Andra exempel är beslutsstöd för prioritering inom vården. Under pandemin fick Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram beslutsstöd för prioritering av intensivvård under extraordinära förhållanden (Socialstyrelsen, 2020). Kännetecknande för dessa beslutsstöd är att de anger rangordningar eller specificerar prioritetsgrunden för det operativa beslutet.

I ett operativt skede kan komplicerade beslut som kan behöva fattas är där behovet av en viss vara eller tjänst ligger utanför myndighetens eget ansvarsområde, eller att en brist uppstår inom flera områden samtidigt. I Styrelplaneringen har utmaningen med den breda behovsbilden iakttagits genom att länsstyrelserna samordnar de nationella behoven från olika sektorer, utifrån de prioritetsklasser som har beslutats av regeringen (SFS 2011:931).

Några respondenter anger också att det kommer att behövas någon central aktör som är ansvarig för prioritering för de bristsituationer som sannolikt kommer att uppstå inom olika sektorer under höjd beredskap och i händelse av krig. Det är dock inte någon respondent som uttryckt ett behov av principer för att själv kunna utföra nödvändiga prioriteringar, utan respondenterna efterlyser främst att regeringen ska ikläda sig rollen att prioritera eller att någon annan central statlig aktör i systemet eller sektorn ska göra det. En dylik önskan kan dock ställas i kontrast till att myndigheterna är de som känner sektorerna bäst och därmed har kunskaper som kan krävas för att kunna göra bra prioriteringar.

Vad gäller de gemensamma frågorna kan det krävas att regeringen inriktar eller prioriterar för hela systemet, alternativt ger i uppdrag till en aktör att utarbeta specifika principer att ta till i olika situationer. Allt myndighetsarbete bör dock inte bygga på uppdrag, myndigheterna bör själva initiera sådant som behövs och ligger inom deras ansvarsområden.

Vid omfattande kriser där resurserna för att hantera händelsen till exempel hos en länsstyrelse eller kommun har MSB möjlighet att stödja antingen genom att ge råd i hur frågan kan hanteras, sätta den behövande i kontakt med någon som har de önskade resurserna, eller med egna resurser i form av expertis eller materiel från MSB resurspooler (MSB, 2015).

Prioriteringar som rör *planeringen* handlar till exempel om i vilken ordning förmågehöjande åtgärder bör genomföras. Budgetramarna har förvisso utökats för civilt försvar, men det finns ändå begränsningar i vad som kan genomföras främst på grund av de personella resurser som avgör hur snabbt det går att arbeta. Det

handlar också om vilken typ av åtgärder som bör prioriteras i olika lägen, såsom förebyggande eller förberedande åtgärder. Aspekter som spelar in är till exempel:

- Vilken effekt som åtgärden kan nå och till vilken kostnad.
- Beroendeförhållanden mellan sektorer och hur kostnader fördelas mellan aktörer och över tid.
- Huruvida åtgärden är nödvändig för alla typer av hot eller enbart vissa specifika hot (både krisberedskap och höjd beredskap).
- Vilken handlingsfrihet för framtida beslut om åtgärder som åtgärden skapar.
- När i tid en åtgärd behöver genomföras.

Ett förslag på lösning är därför att utarbeta en metod eller verktyg för att prioritera åtgärder, alternativt på annat sätt stödja prioriteringen. Särskilt med tanke på att aspekterna som behöver övervägas är av olika karaktär samt att nyttan och kostnaden för vissa åtgärder inte sammanfaller i enskilda organisationer. Ett sådant stöd kan i sin enklaste form utgöras av några inriktande principer som behöver övervägas för prioritering när det kommer till planeringen för civilt försvar och krisberedskap. Liksom allt arbete som bedrivs inom staten ska offentlighetsprincipen iakttas och i möjligaste mån ska besluten som fattas vara transparenta och offentligt försvarbara. Då det rör åtgärder som behöver vidtas för att stärka rikets säkerhet kan dock behovet av sekretess väga tyngre.

5.1.6 Forum för kunskapsutbyte

Flera intervjuer visade på ett behov av att utbyta kunskap mellan aktörer, både inom och mellan sektorer och andra indelningar. Behovet uttrycks starkare vad gäller förmågeutveckling kopplat till civilt försvar än för krisberedskap, vilket har en naturlig förklaring i att utvecklingen är stark och att det är många som helt enkelt ”trampar ny mark” då de skapar planeringsstrukturer i myndigheter som kanske aldrig har haft sådana tidigare. Den mötesserie om tre årliga möten som sker i totalförsvarsplaneringen samt motsvarande möten för civilt försvar omnämndes i dessa sammanhang som värdefulla. Delade meningar rådde dock om detta var tillräckligt eller vilka former som föredrogs, då totalförsvarets mötesserie handlar mycket om att driva arbetet framåt snarare än ett kunskapsutbyte.

Samma behov omnämndes inte på samma sätt avseende krisberedskapsarbetet. Det finns flera olika samverkansforum både kopplat till samverkansområden och till den regionala nivån. Länsstyrelserna beskrev flera olika samverkansforum som också kan användas till metodutveckling genom att lära och inspireras av hur andra länsstyrelser arbetar.

Att behoven uttrycks olika för krisberedskapen och det civila försvaret beror förmodligen på att arbetet med civilt försvar är nytt och krävande, och i jämförelse är det inte lika moget. En skillnad mellan krisberedskap och civilt försvar handlar också om vilken information som kan delas inom ett forum för kunskapsutbyte. Samverkan för civilt försvar ställer högre krav på att personerna som deltar är behöriga och att information delas på rätt nivå. I strukturutredningen föreslås att de sektorsansvariga myndigheterna ska ha en pådrivande roll i planeringen och bland annat se till att hålla samman planeringens förberedelser i fred inom sektorerna (SOU2021:25). Utredningen föreslår även att MSB ska bilda och administrera ett centralt beredskapsråd, bestående av företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna. Syftet med ett sådant råd skulle vara att föra dialog om samordning av gemensamma frågor och reda ut eventuella målkonflikter.

En av MSB:s huvuduppgifter är att stödja samordningen mellan myndigheter (inför och) under kriser. (SFS 2008:1002 Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). MSB kan stödja samverkan mellan aktörerna genom att erbjuda stöd för kontinuerlig samverkan och driva gemensam kunskapsutveckling. Till exempel genom utvecklingen av beslutsstöd och faciliterade diskussioner avseende svåra vägval inom beredskapsutvecklingen. Att skapa organiserade möjligheter för myndigheterna till benchmarking av sina idéer och det rent praktiska att erbjuda ändamålsenliga lokaler för samverkan skulle också fylla en viktig funktion för kunskapsutbytet och därmed underlätta planeringen.

5.2 Följa upp och analysera

Behoven som vi har identifierat avseende förmågebedömning handlar både om *vilka* förmågor som är relevanta att bedöma och *hur* bedömningen görs på bästa sätt. Till exempel finns det risk att bedömningarna blir alltför personberoende om det inte finns stringenta metoder och bedömningsgrunder. Frågan om relevanta förmågor kopplar till behovet av att precisera de övergripande målsättningarna för det civila försvaret.

Övningar kan vara ett verktyg för att bedöma förmågan för såväl enskilda organisationer som systemet som helhet men för att lyckas med det måste systemet och vad det ska klara av vara tydligt specificerat för att ens veta vad man ska mäta. Övningarna behöver därefter utformas på ett sätt som gör det möjligt att mäta eller bedöma de förmågor som ska finnas. Det behöver också finnas tänkta nivåer av vad systemet ska klara av, såväl som helhet som i delsystem (Eriksson, 2021). Därför kan övningar tillsammans med andra verktyg ses som en god grund för att både utveckla och värdera förmågan inom krisberedskap och civilt försvar.

Övningar utförs regelbundet såväl inom enskilda organisationer som i samverkan på både regional och nationell nivå. Inom vissa sektorer finns det också regelbundet återkommande övningar som exempelvis TELÖ för sektorn kommunikation. Flera respondenter lyfte fram att deras organisationer var bra på att utvärdera övningar och inträffade händelser. Det är dock inte nödvändigtvis så att de förmågor som kan bedömas utifrån hur väl inträffade händelser hanterats direkt kan överföras till förmågor som det civila försvaret ställer krav på.

Enligt Lindbom och Tehler (2020) finns det i själva verket ingen riktigt bra återkoppling för att bedöma hur förmågan för händelser som inträffar sällan ser ut. Det är anledningen till att man behöver förlita sig på bedömningar av förmågan istället för data såsom olycksstatistik. Samtidigt görs det idag regelbundet övergripande bedömningar av hur förmågan inom krisberedskap och civilt försvar ser ut, i form av NRFB (MSB, 2021b) och specifikt för civilt försvar genom det regeringsuppdrag som lämnats till MSB (Regeringen, 2020b). De två processerna kan på sätt och vis sägas angripa frågan från varsitt håll: NRFB utgår från risk- och sårbarhetsanalyserna och beskriver hot och risker samt utvecklingsbehov vad gäller samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och förmåga att stärka det civila försvaret. Regeringsuppdraget utgår från målen för civilt försvar och bryter ner det till frågeställningar kopplat till vardera delmål samt till de olika sektorerna. Frågeunderlaget har sedan besvarats av alla bevakningsansvariga myndigheter och den övergripande förmågan analyseras av MSB och Försvarsmakten.

För att kunna göra förmågebedömningar behöver det finnas målsättningar att göra bedömningar emot, vilket går i linje med de behov som lyfts inom kategorin inriktning. Ju tydligare dessa målsättningar är, desto bättre är förutsättningarna för att göra förmågebedömningar. Målen som uttrycks av regeringen är på en hög abstraktionsnivå och fyller inte ensamt behovet av styrning av förmågor som aktörerna i systemet efterfrågar. Inriktande dokument såsom Handlingskraft (Försvarsmakten & MSB, 2021) får stort genomslag och används som utgångspunkt för aktörernas egna tolkningar av mål. Därutöver uppfattas den nedbrytning av målen som gjorts genom förmågeuppföljningen som indirekt formulering av vad myndigheterna borde klara av. Utöver att kritisera omfattningen på arbetet lyfts många positiva kommentarer genom att förmågebedömningen ger ett stöd i att själva utveckla dessa förmågor.

Att hitta rätt detaljeringsnivå och att fråga efter ”rätt” förmågor i en förmågebedömning kan behöva ses som ett arbete som utvecklas successivt. MSB har fått ta emot en del återkoppling som rör hur frågorna är ställda i uppföljningen, och att vissa delar inte är möjligt att besvara tillfredsställande eftersom det antingen inte finns tillräckligt med information eller att frågan är felställd. Detta är en del i processen att skapa en bra uppföljning. Till nästa omgång som uppföljningen genomförs har aktörerna möjlighet att förbättra sina svar eftersom man redan på förhand vet vad som kommer att förväntas, och MSB kan utveckla frågeunderlaget baserat på de tidigare svaren och återkopplingen.

Det tydligaste stödet MSB kan ge som motsvarar behoven inom kategorin förmågebedömning är att utveckla eller peka på relevanta metodstöd. Det är inte säkert att det går att hitta en enhetlig metod för alla förmågor utan det handlar snarare om att ta fram ett paket av metoder. Vid utformning av metodstödet finns det vissa aspekter att ta hänsyn till:

- Fungera för både krisberedskap och civilt försvar, det vill säga bedömningen av samma förmåga, exempelvis förmåga till ledning, behöver kunna bedömas vara på olika nivåer beroende på om det avser förhållanden i samband med krishantering eller under höjd beredskap.
- Sammanhängande mellan aktörsintern och aktörsgemensam bedömning.
- Spårbarhet mellan mål och förmåga.

Nedan följer några konkreta förslag för vad metodstödet kan innehålla. Vi kan konstatera att det inte finns någon perfekt modell som fungerar i alla lägen och mer forskning och utveckling om modeller och metoder för förmågebedömning behövs. Trots det är det positivt att arbete med förmågebedömning bedrivs parallellt med att bättre metoder och modeller utvecklas, eftersom det skapar en positiv återkoppling och förankring för det utvecklingsarbete som sker.

5.2.1 Handledning och bedömningsdialoger

För att hantera behovet kopplat till tolkningar är det viktigt att skapa tydlighet och dialog i flera led. Ett sätt kan vara att skicka med tydliga handledningar för hur ett bedömningsunderlag ska fyllas i. Både för hur underlag bör tas fram men också frågeformulär ska fyllas i. Ett annat förslag är att inte bara skicka underlag utan också att föra bedömningsdialoger som ett sätt att minska tolkningsutrymmet av svaren. Detta är något som MSB arbetar med redan idag i flera sammanhang och vi vill trycka på att det är ett arbetssätt som är viktigt att behålla och eventuellt även utveckla.

Denna typ av bedömningsdialoger är ett bra verktyg även för att utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Både för att öka MSB:s förståelse för resultaten i myndigheternas rapporter och för att aktörerna ska få förståelse för hur analyserna tolkas och tas vidare i andra spår.

De allra flesta respondenter i studien efterlyser också mer stöd i tolkningen av Handlingskraft. Det har under intervjuerna föreslagits att en läsanvisning skulle behöva tas fram för att mer pedagogiskt beskriva hur aktörerna förväntas använda de planeringsantaganden som återfinns i Handlingskraft.

5.2.2 Stöd till att identifiera och strukturera förmågor

Modeller över förmåga finns idag i flera olika varianter och det kan vara svårt att enas om en modell som omfattar alla förmågor som är nödvändiga för krisberedskap och civilt försvar och som täcker samtliga sektorer. Däremot kan det finnas delområden där detta skulle vara möjligt. Ett exempel på detta är modellen för aktörsgemensam krishantering (Hallberg et al., 2021b). Modellen är framförallt framtagen för att användas för inriktning och utvärdering av övningar men är validerad mot inträffade kriser. Till modellen finns ett förslag på frågeställningar som ska kunna användas för att utvärdera förmågorna (Hallberg et al., 2021a). Ett annat exempel är arbetsmodellen för förmågesystem för sektorer (Denward et al., 2019) som presenterades mer utförligt i avsnitt 5.1.3.

Utöver modeller för förmåga finns det olika ramverk vilka lyfter upp aspekter som är centrala för förmåga. Dessa aspekter är i regel generella för de flesta förmågor. Ett exempel på detta är NATO:s ramverk DOTMPLFI som beskrivs i avsnitt 3.2. Genom att betrakta förmåga som denna integrerade uppsättning aspekter, eller system om man vill, är det möjligt att använda ett integrerat angreppssätt för att utveckla och kravställa aspekterna och därigenom uppnå ett helhetssystem med avsedd prestanda och önskad effekt. För att överföra verksamhetsbehov till förmågebehov och därefter kunna fastställa behov av resurser (till exempel behov av kompetens och erfarenhet, utrustning, information) görs en stegvis analys genom att mer i detalj definiera behoven och därigenom säkra spårbarhet från organisationens övergripande syfte och målsättningar över förmågebehov till behov av resurser.

Ett konkret exempel på en mer detaljerad modell är MSB:s Krigsduglighetsverktyg (KDU) (MSB, odaterad). Modellen används av flera myndigheter som vägledning och verktyg för att bedöma organisationens förmåga när det kommer till personalplanering. Verktøjets syfte är att hitta och följa upp ambitionsnivån i den egna organisationens krigsorganisation, alltså en typ av förmågebedömning. Likt NATO:s ramverk tar KDU upp aspekter av förmåga i form av personaluppfyllnad, övning och utbildning, lokaler och stödsystem samt styr-dokument och planer.

Både att identifiera förmågor och koppla dem till ett ramverk med aspekter är delsteg i den spårbarhetsmodell som presenteras i avsnitt 5.1.5 och kan därmed också kopplas till övergripande mål för krisberedskap och civilt försvar.

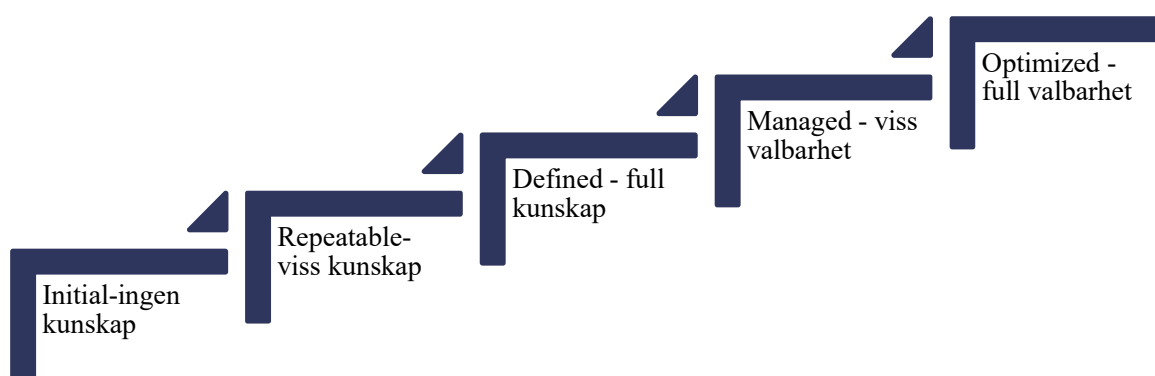
Som stöd för uppföljning och analys av förmågor är modeller bra hjälpmedel som kan stödja flera aktörer i sin interna uppföljning men också vid aggregering av bedömningar. Detta innebär inte nödvändigtvis att det finns en modell som ska innehålla alla förmågor utan dessa behöver specificeras mer för olika organisationer och sektorer. Det finns dock ett värde att enas om nivåer vilket även uttrycks av Frisk et al. (2020) kopplat till spårbarhetsmodellen.

5.2.3 Mognadsmodeller

Vid en av intervjuerna lyftes användandet av en mognadsmodell för att kunna bedöma förmåga. Mognadsmodeller har sitt ursprung inom mjukvaruutveckling men det finns några försök till att använda dessa inom krishantering (Eriksson & Johansson, 2021). I Albinson et al. (2018) *Handbok för kommunal RSA* används en mognadsmodell för att kommunerna ska kunna göra självskattningar på hur ”moget” själva arbetet med risker

och sårbarheter är inom kommunen. En matris beskriver mognaden i fem nivåer avseende kommunens process, förankring, engagemang, planering, granskning och åtgärdshantering (Albinsson et al., 2018).

Oavsett användningsområde finns det några karaktärsdrag som är desamma. Mognadsmodeller är att se som ett strukturerat tillvägagångssätt att kvalitetssäkra sina processer. Vidare kan en mognadsmodell antingen ses ur ett livscykelperspektiv, där en organisation ska ta sig förbi ett antal steg för att mogna, eller ur ett prestationsperspektiv, där det finns beskrivna nivåer och beslut tas huruvida de ska nås eller inte. Centralt för modellerna är att det finns definierade nivåer och kriterier för att utvärdera huruvida nivån är nådd (Wendler, 2012), se figur 8 för ett exempel.



Figur 8. Generella nivåer för en mognadsmodell.

En mognadsmodell skulle kunna vara ett möjligt tillvägagångssätt för att bedöma förmåga hos en organisation, sektor eller system. Det krävs dock ett arbete för att beskriva hur de olika nivåerna skulle se ut. Mognadsmodeller kan sägas vara en form av förmågebedömning, där proxys används för att mäta eller gradera i vilken utsträckning en förmåga eller uppsättning förmågor finns hos en aktör. Mognadsmodellen saknar en tydlig koppling till mål på det sättet som spårbarhetsmodellen har vilket i så fall skulle behöva vägas in i de olika stegen.

5.3 Övergripande behov

Flera av de behov vi identifierat är av övergripande karaktär. De avser inte någon specifik del av komponenterna *inrikta*, *planera*, *bedöma*, *analysera*, utan är mer generella och avser tillgång till resurser i stort eller viss kompetens. Dessa behov är av grundläggande karaktär och behöver i de flesta fall adresseras snarast och ges någon slags lösning innan det är möjligt att fullt ut utveckla förmågan inom krisberedskapen och det civila försvaret. Samtidigt handlar det om behov avseende förhållanden eller faktorer som vi, med några undantag, bedömer att MSB har små möjligheter att lämna stöd inom. MSB kan lämna visst stöd till aktörer för verksamhetsutveckling för krisberedskap och civilt försvar. MSB skulle också kunna bidra till att förbättra förutsättningar för att dela och diskutera sekretessbelagd information genom att på sina verksamhetsorter se till att kunna erbjuda lokaler för berörda aktörer att diskutera och dela information avseende planering och förmågebedömning av civilt försvar.

Baserat på vår undersökning förefaller det uppenbart att ett flertal aktörer behöver mer resurser för att kunna utveckla sitt arbetssätt eller för att hinna utföra de arbetsuppgifter som de upplever behöver utföras inom området. De utökade resurserna avser främst personella eller finansiella resurser, men även tid i form av lugn och ro att låta processer som tillväxt och utveckling genomföras innan resultat kan förväntas återrapporteras till MSB eller regeringen. Det är svårt för oss att bedöma i hur stor utsträckning dessa svar om mer personella resurser och lugn och ro har påverkats av att de vid tidpunkten för intervjuerna just avslutat ett stort och tidskrävande arbete med att ta fram och leverera svar till MSB:s enkät om förmågebedömning.

Utmaningarna med informationshanteringen utgör också en begränsande faktor för den sammanhängande planeringen. Exempel på detta är att det bara är berörda myndigheter inom respektive sektor som får ta del av den övergripande analysen vad gäller förmågan i olika sektorer. Särskilt en respondent framhäver att de redan känner till de egna utmaningarna och skulle vilja ta del av beskrivningen av de sektorer som man har samarbeten med eller beroenden av, liksom kunna delge den övergripande analysen avseende den egna sektorn

till behöriga personer på andra myndigheter. Redan 2016 konstaterade Sundberg och Sörensen (2016) att ett flertal av de kommuner som de intervjuade saknade kompetens och förmåga att hantera sekretessbelagd information och att de bristerna försvårade kommunernas möjligheter att i planeringen av civilt försvar kunna samordna och ta ett samlat ansvar i sitt geografiska områdesansvar. Något som fortfarande är sant för många kommuner idag, enligt våra respondenter.

Sannolikt skulle förbättrade möjligheter att hantera och dela sekretessbelagd information också förbättra möjligheterna till samordning inom och mellan olika aktörer och också mellan olika aktörer inom olika sektorer. Därmed skulle också aktörernas förutsättningar för att stärka såväl det civila försvaret som krisberedskapen förbättras. MSB driver redan flera samverkansföretag genom det så kallade FIDI-konceptet¹⁰, forum för informationsdelning om informationssäkerhet, bland annat inom telekom, finans samt hälso- och sjukvård (MSB, 2020). Vi har inte analyserat om det är lämpligt att söka förbättra möjligheterna genom exempelvis fortsatt utveckling av SGSI¹¹ och om det bör ske genom andra systemlösningar, men konstaterar att behovet är reellt och sannolikt närvarande hos en stor del av aktörerna.

5.3.1 Utbyte med näringslivet

Hur samtalen ska föras med kommuner, länsstyrelser, regioner, centrala myndigheter och näringslivet är en viktig fråga att driva, och där har MSB en roll att fylla. De behov som vi har identifierat specifikt kopplat till näringslivet handlar om vilka incitament som behövs för att näringslivet ska kunna engageras på lämpligt sätt i planeringen, behov av rätt upphandlingskompetens hos offentliga aktörer, utvecklade avtalsformer som passar för både kris och krig samt behovet av en utvecklad process för hur samverkan med näringslivet kan bedrivas. Det sistnämnda behovet gäller främst specifikt för civilt försvar. De flesta respondenter uppgav att de nätverk och samverkansformer som används för krisberedskapen kändes ändamålsenliga och välfungerande för detta. Men det uppfattades som att det är något mer som krävs för att samverka i planeringen för civilt försvar, bland annat med tanke på de krav på sekretess och säkerhetsskydd som finns.

Exempel på väletablerad samverkan mellan privata och offentliga aktörer inom krisberedskapen är FSPOS (Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan), TP SAMS (Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar), NTSG (Nationella telesamverkansgruppen) och Samverkan Stockholm.

Flera respondenter gav uttryck för en frustration vad gäller kontakterna med näringslivet just då det kommer till planering för civilt försvar. Det är flera hinder som behöver överbryggas och man upplever att det till stor del saknas incitament eller verktyg att ta till för att få med privata aktörer. Det handlar fortfarande om att bjuda in och hoppas på att dessa känner sig lockade och villiga att delta frivilligt. Utmaningarna består både i huruvida företagen på något sätt ska ersättas för att delta i planeringen, vilka konkreta krav som myndigheterna bör ställa på företagen och hur krav över huvud taget kan ställas. Innan kravställning kan ske behöver företagen involveras i diskussionerna, och här uppstår även utmaningen avseende vilken systemnivå som lämpar sig bäst för detta. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika sektorer och även inom sektorerna. Till exempel finns det fördelar med att planeringen med stora nationella och multinationella företag sker på central nivå med sektorsmyndigheter, medan planering med samhällsviktiga företag som enbart har verksamhet i en eller ett fåtal kommuner kan ske på lokal nivå. Sedan kan det finnas ett spann där emellan. Även planeringen för lokala mindre företag kan behöva samordnas på nationell nivå inom sektorerna då jämlighet mellan orter är eftersträvarvärd. Totalförsvaret är en nationell angelägenhet och därmed är det civila försvaret likaså en nationell angelägenhet, där dock de lokala förutsättningarna kommer att skilja sig åt. Samtidigt riskerar behovet av nationell samordning leda till fördröjning och därmed att stå i direkt motsats till behovet att snarast inleda och fortsätta utveckla planeringen och åtgärder för att höja beredskapen.

Att involvera näringslivet i arbetet med krisberedskap och civilt försvar är ett brett område och att det finns mycket som görs och redan har gjorts. Vi har i detta sammanhang svårt att överblicka allt det och beskriva ett förslag på arbetssätt. Ett exempel på utvecklingsarbete som bedrivs redan nu är *Strategi för försörjningsberedskap* (MSB, 2021c) som är en slags handlingsplan som beskriver mål för när myndigheterna ska ha identifierat företag med samhällsviktig verksamhet, tillsammans med dem identifierat lösningar för försörjningsberedskap samt förankrat utvecklade ramverk, principer för finansiering m.m. Med start hösten 2021 genomför MSB regionala dialogmöten tillsammans med länsstyrelser för att öka kontakter och stärka samverkan med näringslivet, det så kallade ”pilotprojektet”. (MSB, 2021d)

¹⁰ FIDI bygger på ett brittiskt koncept med så kallade ”Information Exchanges”. (MSB1113, 2017)

¹¹ Swedish Government Secure Intranet

Vad gäller behoven kopplat till upphandlingskompetens skulle MSB kunna ha en roll att fylla att till exempel tillsammans med Upphandlingsmyndigheten utveckla och förbättra utbildningar för offentlig verksamhet för upphandling av tjänster och varor för krisberedskap och höjd beredskap, samt säkerhetsskyddad upphandling (SUA). Möjligheten att ställa krav i upphandlingar gäller dock främst sådana företag som myndigheterna redan till vardags har en uppdragsrelation till, exempelvis entreprenörer och leverantörer av material och tjänster. För många av de företag som är viktiga för samhällets krisberedskap och totalförsvar inom sektorn eller geografiska området saknas en sådan relation. För sådana företag kan formella samverkansgrupper behöva skapas, liknande de som finns för krisberedskapsområdet, alternativt att dessa även används för totalförsvarsplanering. Men incitamenten, i form av morötter eller lagstiftning, för företagen att delta i sådana samverkansgrupper behöver klaras ut och tydligt kommuniceras.

Wedebrand et al. (2021) konstaterar i en rapport om svenska företags produktionsomställningar under coronapandemin att en viktig framgångsfaktor för att omställningarna gick att genomföra var att det fanns en samhällsanda och vilja att hjälpa till under krisen. Att omställningarna skedde spontant, alltså helt utan planläggning på förhand, ses som en av orsakerna till att det tog tid att få omställningarna till stånd. Detta tyder på att om rätt former skapas för samverkan så finns det intresse från företagens sida att delta i en planläggning. Exempel på detta från rapporten är att företagen efterfrågar att myndigheterna visar handlingskraft och till exempel förbereder framtida omställningar genom att förbereda ansvarsstrukturer, utse kontaktpunkter, analysera behov, skapa långsiktighet och ekonomisk gångbarhet.

6 Diskussion och slutsatser

De två centrala frågeställningarna som denna studie har fokuserat på är:

- Vilket behov av stöd till förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap ger myndigheterna i systemet uttryck för?
- Vilka lösningar skulle kunna stödja myndigheternas arbete med förmågeutveckling, i bemärkelsen planering för och bedömning av förmåga, avseende civilt försvar och krisberedskap?

Frågorna har besvarats relativt utförligt i kapitel 4 respektive 5. I detta avslutande kapitel sammanfattar och diskuterar vi våra tankar kring svaren på frågeställningarna.

6.1 Behov av stöd till förmågeutveckling

Den *första frågeställningen* om aktörernas behov av stöd till förmågeutveckling redogjorde vi för i kapitel 4. Vi har fångat upp behov som aktörerna har både när det gäller planering för att utveckla förmåga och för förmågebedömning, som när det gäller att planera för själva genomförandet av förmågehöjande åtgärder. Den bredaste uppsättningen av behov har vi funnit kopplat till *inriktning* och *planering* av krisberedskap och civilt försvar. Vi kan också konstatera att behov av tydliga och uppföljningsbara målsättningar hänger samman med och påverkar möjligheten att genomföra uppföljning och analys. Det betyder att behovet av tydlighet vad gäller målsättningar och inriktningar är viktigt i sig självt, men också som en förutsättning för en relevant uppföljning och analys. Följaktligen bör ett fokusområde för förbättringar av stödet till aktörerna vara just att förtydliga inriktning och målsättningar.

Som beskrivits enligt Kanos modell (1995) går behoven att dela in i tre typer. Uttalade behov, omedvetna behov samt basbehov, se figur 1. Det är troligt att den metod som presenteras i kapitel 2 lättast fångar de uttalade behoven. I den mån vi har lyckats formulera undersökande frågor som handlar om vilka problem respondenterna upplever i sin vardag och vilka förbättringar de helst vill ska genomföras, kommer vi även att ha fångat de omedvetna behoven. De behov vi tror att vi möjligen har haft svårast att fånga är de basbehov som redan uppfyllts. Emellertid så vill vi fånga vilket *ytterligare* stöd aktörerna kan tänkas vilja att MSB eller någon annan aktör erbjuder och då är inte främst de behov som redan uppfylls i fokus.

Under arbetet med behovsanalysen har flera arbeten kopplade till utvecklingen av det civila försvaret pågått vilka med stor sannolikhet har påverkat respondenternas svar och därmed resultatet av denna studie. Bland annat hade flera av respondenterna deltagit i arbetet med att svara på MSB:s frågeunderlag för uppföljning av förmåga relaterat till målet för det civila försvaret. I september presenterade Försvarsmakten och MSB tillsammans också skriften *Handlingskraft* vilken ger en tydligare inriktning för utvecklingen av totalförsvaret än vad som funnits tidigare. Mot bakgrund av de aktiviteter som pågått under 2021 tror vi att många respondenter i sina svar haft ett fokus på civilt försvar (snarare än krisberedskap). Det är mycket som händer inom det området samtidigt som det under lång tid kan ha upplevts som mer otydligt än krisberedskap. Särskilt tror vi att detta gäller avseende behoven kopplat till att engagera näringslivet i förmågeutvecklingen, och vad gäller informationshantering.

Behoven kopplat till inriktning och planering uppfattar vi huvudsakligen har omnämnts i samband med frågor som rör det civila försvaret, men till del även avseende krisberedskapen. MSB:s och Försvarsmaktens skrift *Handlingskraft* är tänkt att utgöra ett förtydligande vad gäller inriktning för planeringen. Att behov ändå kommer till uttryck under de intervjuer som vi genomfört skulle kunna bero på att aktörerna vid studiens genomförande ännu inte hade hunnit testa och använda sig av de planeringsantaganden och fokusområden som anges i *Handlingskraft*. Sannolikt har för kort tid förflutit efter att dokumentet fastställdes och presenterades för att det ska vara möjligt att utvärdera i vilken utsträckning innehållet tillgodoser behoven. Vi kan också konstatera att ytterligare ett antal arbeten har startats för att svara upp mot vissa av de behov som givits uttryck för under intervjuerna. Till exempel har Socialstyrelsen fått i uppdrag att utveckla särskilda principer för prioritering inom hälso- och sjukvården som ska gälla vid kris och krig (Regeringen, 2021c). Livsmedelsverket redovisade i december 2021 uppdraget från regeringen att utreda vilken kost som tillgodoser näringsfysiologiska krav i händelse av höjd beredskap (Livsmedelsverket, 2021).

De behov som lyfts fram kan ibland vara motverkande. Ett generellt behov som lyfts är behovet av mer resurser. I stor utsträckning avser det att respektive aktör behöver fler individer som arbetar med frågorna och att individerna får möjlighet att fördjupa sig eller specialisera sig inom krisberedskap eller civilt försvar.

Samtidigt uttrycker några aktörer att om allt för många individer ska bidra vid exempelvis en förmågebedömning blir det svårhanterligt, och att det blir komplicerat om alltför många olika delbedömningarna ska vägas samman till en helhetlig bedömning. Det är också naturligt att när fler deltar i ett arbete där uppgifter är belagda med sekretess, så ökar risken för att någon av misstag eller illvilja sprider uppgifterna på ett otillbörligt sätt. Vår bedömning är att ett ökat fokus på det civila försvaret innebär att mer resurser behöver tillföras och att fler individer behöver engageras för att dedikerat arbeta med området och kunna fördjupa och specialisera sig. Av det följer också följdenligt att fler individer kommer att behöva hantera sekretessbelagd information och därför behöver utbildning och systemstöd för detta. Flera respondenter och även tidigare studier har påtalat behov av förbättrad kompetens och systemstöd för detta.

Våra resultat bekräftar ett antal av de resultat som tidigare studier kommit fram till. Frisk et al. (2020) lyfte bland annat vikten av en gemensam syn på hotbilden och att dubbelarbete måste minimeras för att skapa mer tid till aktörer. I studien av Sundberg och Sörensen (2016) lyfte kommunala företrädare att det saknades såväl utrustning som kompetens för säker informationshantering.

6.2 Lösningförslag

När det gäller *den andra frågeställningen* och de förslag till lösningar som vi presenterar i kapitel fem går det att konstatera att bredden av behoven implicerar att de inte kommer att tillgodoses genom EN lösning, utan att det behöver tas fram flera olika lösningar. Sannolikt är det också så att flera olika lösningar kan komma att krävas för något eller några av de behov som ges uttryck för. Att krisberedskapen och det civila försvarets förmåga utvecklas är heller inte avhängigt enskilda metoder, utan stärks också genom det lärande som uppstår i arbetet med processer och metoder. Några av de förslag till lösningar vi presenterar är inte produkter eller metoder, utan snarare förhållningssätt eller tankemodeller.

Att ha ett lösningsorienterat förhållningssätt hos alla aktörer är viktigt i det fortsatta arbetet med förmågeutvecklingen både inom det civila försvaret och krisberedskapen. Med andra ord kommer aktörerna att behöva fortsätta utveckla egna arbetssätt för förmågeutveckling där lösningar för närvarande saknas och inte vänta på att någon annan ska leverera den perfekta metoden, modellen, verktyget eller processstödet.

Det behöver finnas en förståelse för att det tar tid för nya processer, kunskaper, arbetssätt och inte minst investeringar att dels komma på plats, dels bli allmänt vedertagna och börja göra verklig nytta. Arbetet med att utveckla det civila försvaret sker nu i hög takt, men de bitar som läggs på plats idag kommer vi att se effekter av först under de kommande åren. Detta förhållande bör man ha i åtanke även då återrapporteringen till Regeringskansliet designas. Redovisningarna av RSA glesades efter hand ut till vartannat år för centrala och regionala myndigheter, istället för årligen som det var inledningsvis. En bakgrund till detta är bland annat att förhållanden i många fall inte hinner ändras (till exempel avseende förmågehöjande åtgärder) i sådan grad under ett år att det motiverar en så tät uppföljning, plus att det möjliggör tid för aktörerna att fokusera på genomförande av åtgärdsförslag. En nackdel är å andra sidan att processen inte på ett naturligt sätt kopplar an till förvaltningsmodellen och statens budgetprocess för att finna finansiering för de föreslagna åtgärderna. Det är också naturligt att nu när nya resurser satsas och riksdag och regering har ett tydligt intresse för området, så finns en önskan om att dels få snabb återkoppling kring hur satsningarna får effekt och att också pressa aktörerna att redovisa resultat.

Vi bedömer att den obalans mellan olika nivåer i systemet som flera respondenter talar om, inte bör vara MSB:s ansvar att söka rätta till. Obalansen kommer till uttryck hos kommunerna genom att de handläggare som ansvarar för beredskapshandläggning för civilt försvar ofta också har ett flertal andra besläktade, men inte alltid nära relaterade ansvarsområden. Totalförsvaret och därmed likaså det civila försvaret av Sverige är en nationell angelägenhet. Med tanke på att kommunerna är vitala aktörer i såväl krisberedskap som civilt försvar för de lokala samhällenas försvarsvilja och motståndskraft, bör riksdag och regering tydliggöra inriktning och ambitionsnivåer för kommunernas arbete med planering och förberedelser för civilt försvar. Som en logisk följd av det, skulle det därmed också vara rimligt att riksdag och regering bidrar med finansiering för detta.

Eftersom stora delar av de personella och materiella resurserna som ska verka under både kris och höjd beredskap är desamma, kan nyttan av samordning mellan civilt försvar och krisberedskap verka uppenbar. Det finns emellertid särskilda omständigheter och beskaftenheter som civilt försvar omfattas av, såsom underliggande latent eller uttalat antagonistiska hot, vilket leder till särskilda sekretessaspekter. Det innebär att det finns anledning att i viss utsträckning genomföra en särskild planläggning och att ha separata planer för civilt försvar. Detta omöjliggör i sig inte samordning och integrering av processer för krisberedskap och civilt

försvar, men den kan verka försvårande på möjligheterna att realisera den fulla potentialen av samordning och upplevas som att visst dubbelarbete måste utföras.

Uttryck för denna önskan att effektivisera genom att samordna processerna ger exempelvis regeringen i budgetpropositionen (Proposition 2021/22:1) att "Krisberedskapsarbete utgör också en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret." och MSB och Försvarsmakten skrev i Grundsyn (2016) att "Med krisberedskapen som grund kan förmågan att hantera samhällsstörningar över hela hotskalan utvecklas." Att det civila försvaret ska ta sin utgångspunkt i krisberedskapen har problematiserats av FOI tidigare i Johansson, et al. (2017). Flera av de viktigaste slutsatserna som då togs upp menar vi fortfarande är giltiga. Bland annat påpekar författarna att det är hotbilden som skapar den fundamentala skillnaden mellan dem. Det innebär till exempel att det kan krävas helt andra typer av resurser för att hantera krigshotet, eller helt andra kvantiteter på grund av händelsernas intensitet.

Vår bedömning är att det ur ett systemperspektiv kan vara fördelaktigt att aktörerna arbetar med förmågor på ett någorlunda likartat sätt, innefattande struktur för hur förmågor planeras. Det skulle tala för att MSB förslagsvis utvecklar en spårbarhetsmodell enligt exempelvis Frisk et al. (2020) som innebär en precisering av målsättningarna för det civila försvaret genom att målsättningarna bryts ned till ett antal steg i deluppgifter, se figur 2. Ett sådant arbete skulle också hjälpa till att konkretisera vad som avses med förmåga på hög generell nivå. En ytterligare fördel med detta skulle vara att det uppfyller ett flertal aktörers uttalade behov av eller önskemål om ökad tydlighet i inriktningen för planeringen av det civila försvaret och krisberedskapen, men också att det skulle innebära en form av metodstöd för planeringen. Ökad tydlighet i målsättningen ger också, som vi skrivit tidigare, en ökad tydlighet för uppföljningen. Förmågebehoven skulle därefter kunna preciseras ännu mer inom och av respektive myndighet eller sektor fortsatt med stöd av en spårbarhetsmodell, en så kallad V-modell, som vi beskrivit i kapitel 3.

Vi menar att detta skulle innebära ett strukturerat och signifikant steg framåt för ambitionerna att realisera en sammanhängande planering för det civila försvaret och också för totalförsvaret som helhet. Det skulle också förbättra möjligheterna att kunna få del av den nytta vi beskrivit tidigare av att planera förmågebaserat, nämligen att det fokuserar diskussioner och analyser på *varför* något bör genomföras, innan analysen går vidare och beaktar *vad* som ska göras och *hur* det ska genomföras. Det bidrar och ökar på så sätt möjligheterna till att ifrågasätta invanda arbetssätt och "sanningar" och istället hitta nya, mer effektiva sätt att arbeta eller organisera verksamheten på.

6.3 Diskussion om centrala begrepp

Utöver frågeställningar om hur arbetet kring krisberedskap och civilt försvar utvecklas och följs upp har vi under intervjuerna kommit in på användandet av olika begrepp. Det faller förvisso inte strikt under någon av våra två forskningsfrågor, men med anledning av den översikt av begreppet förmåga vi presenterat i kapitel 3 och att begreppen berör förutsättningarna för hur aktörerna kan genomföra planering för och utvärdering av förmågor, så anser vi det relevant att diskutera dessa begrepp i detta kapitel.

Vad gäller begreppet *förmåga* anser majoriteten av respondenterna att det är relativt oproblematiskt att använda. Ingen respondent har direkt gett uttryck för ett behov att tydligare definiera begreppet förmåga. Svaren i intervjuerna tyder mer på önskemål om stöd med mer konkreta och praktiska aspekter, exempelvis värdering, prioritering, nivåer, än önskemål om en tydlig definition av begreppet förmåga. Vår bild är att det inte finns en gemensam definition av vad begreppet avser bland respondenterna eller bland aktörerna i stort. Flera resonerar om förmåga i dess alldagliga form, medan andra tydligt har tagit intryck av hur Försvarsmakten använder begreppet.

Vi tolkar MSB:s införande av begreppet *civil beredskap* som ett sätt att bidra till att förbättra effektiviteten i ansträngningarna att åstadkomma förmågeökningar inom såväl krisberedskap som civilt försvar. Samtidigt är vår bedömning att möjligheterna att uppnå förbättrad effektivitet och att undvika dubbelarbete inte på ett avgörande sätt beror på att begreppet *civil beredskap* vinner förtroende hos alla aktörer eller hos lagstiftaren. Samordningsvinster är möjliga att uppnå även genom att tala om och arbeta för samordning och integrering av planeringsprocesserna samt verksamhets- och investeringsplanerna för krisberedskap och civilt försvar.

Flera respondenter har uttryckt sig positiva, men flera andra har uttryckt tveksamheter till användningen av begreppet *civil beredskap*, bland annat med hänvisning till att det saknar legal grund. Att kunna hänvisa till en legal grund för åtgärder som genomförs är ofta nödvändigt i politiskt styrda organisationer. Å andra sidan har flera respondenter uttryckt att det är viktigt att krisberedskapen och utvecklingen av det civila försvaret hänger

ihop, och att det betydelsefulla är hur det sker i praktiken i form av samordnade processer och arbetssätt, snarare än vilket begrepp som används.

Ytterligare en dimension av behovet av samordning som är viktig att påminna om är den internationella dimensionen. Ett antal av de svenska myndigheterna, exempelvis Polismyndigheten, har idag EU-förordningsstyrda krav på sig att ta fram och leverera förmågeutvecklingsplaner för den Europeiska gräns- och kustbevakningen, vilket medför ett underliggande samordningsbehov mot den nationella process som beskrivs i Handlingskraft. Vad man bör sträva efter i form av samordning och vad man måste låta sig nöja med, kan behöva skilja sig en del.

6.4 Slutsatser och fortsatt arbete

Med stöd av det underlag vi samlat in under denna studie och vår samlade erfarenhet av analyser inom krisberedskapen och totalförsvaret, så är vår bedömning sammanfattningsvis att följande faktorer är centrala för den fortsatta utvecklingen av planering för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap, och bör därför prioriteras;

- Inriktning och målsättningar behöver förtydligas för aktörerna. Detta gäller främst det civila försvaret och det är viktigt då det påverkar såväl möjligheterna att vidta en relevant planering som att mäta, bedöma och utvärdera förmågornas tillstånd och hur de utvecklas. *Handlingskraft* är ett steg för att åstadkomma en ökad tydlighet, men arbetet behöver fortsätta och även preciseras inom de olika sektorerna, för att ge än bättre vägledning för aktörerna.
- En gemensam struktur för att diskutera behov av och tillstånd för förmågor skulle starkt bidra till möjligheterna att realisera ambitionen att åstadkomma en sammanhängande planering och en samlad bedömning av förmågan i det civila försvaret, såväl som inom totalförsvaret som helhet. Någon form av spårbarhetsmodell skulle kunna fylla detta behov och bidra till att infria denna ambition. En spårbarhetsmodell ger också förutsättningar för att förbättra samordningen av planeringen för krisberedskap och civilt försvar.
- En grundläggande förutsättning för att aktörerna i systemet ska kunna kommunicera och dela den information som omfattas av sekretess är att det finns kompetens och infrastruktur för att hantera sådan sekretessbelagd information.

Samtidigt som vi vill poängtera dessa tre områdena vill vi också påminna om att det är viktigt att förmågeutvecklingsarbetet fortsatt drivs vidare och inte pausas i väntan på att "någon annan" ska leverera lösningar på de upplevda behoven. Ett lösningsorienterat förhållningssätt behöver genomsyra hur aktörerna tar sig an planeringen för och bedömning av förmågor, avseende civilt försvar och krisberedskap, för att hålla farten uppe i förmågeutvecklingsarbetet. Vi ser det till exempel som naturligt att de aktörer som i utredningen om civilt försvar (SOU 2021:25) utpekats som blivande sektorsansvariga myndigheter inleder eller fortsätter att bryta ner och precisera målsättningar och inriktning för krisberedskapen och det civila försvaret för "sin" sektor, så att sektorrelevant inriktning kan ligga till grund för alla aktörer inom sektorn och ligga till grund för vilka förmågor utvecklas.

Utifrån behovsanalysen och den flora av lösningsförslag som vi presenterar i rapporten kan fortsatt arbete identifieras för aktörer på olika nivåer i systemet. Antingen att arbeta vidare med på egen hand eller i samverkan med andra aktörer inom sektorn eller det geografiska området. Vi förordar att MSB fortsätter att utveckla den långsiktiga förmågeutvecklingen (LFU), som refererats till flertalet gånger i denna rapport. Vidare forskning behövs här bland annat för att identifiera lämpliga nivåer som målen för civilt försvar och krisberedskapen kan konkretiseras till, till exempel i en spårbarhetsmodell. Att identifiera och analysera de förmågor och uppgifter som behövs inom respektive sektor enligt Denward et al. (2019) är ett arbete som behöver pågå under en längre tid för att kontinuerligt itereras, förfinas och diskuteras med samverkande myndigheter. Förslagen från utredningen om civilt försvar bereds för närvarande inom Regeringskansliet, men redan nu bör studier göras för vilka effekter förslagen får för de föreslagna sektorerna.

7 Referenser

- NATO Standardization Office. (2020). *NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Allied Administrative Publication. NATO. Edition 2019.
- Albinsson, P.-A., Bengtsson, J., Denward, C., Sparf, A., och Hedtjärn Swaling, V. (2017). *Handbok för kommunalt RSA-arbete*. FOI-R--4656--SE
- Berg, A.-L. (2010). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI-R--2977--SE.
- Denward, C., Johansson, B., Jonsson, K. D., & Larsson, P. (2019). *Sektorsansvar och energiberedskap – förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*. FOI-R--4819--SE.
- Department of Defense. (2019). *Directive 7045.20, Capability Portfolio Management*. 25 september, 2008. Aktuell uppdaterad version från 21 juni, 2019.
- Energimyndigheten. (2021). Styrel. Hämtat 2021-12-15 från <http://www.energimyndigheten.se/trygg-energiforsorjning/el/eleffektbrist/styrel/>
- Eriksson, C., Denward, C., Mickelsson, L. och Hedtjärn Swaling, V. (2020). *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalyser gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?* FOI-R--4804--SE.
- Eriksson, P. (2021). Creating Winds of Change – Adapting and Transforming the Crisis Management System using Exercises. *Proceedings of TIEMS 2021 Annual Conference*.
- Eriksson, P. & Johansson, B.J.E. (2021). Training for collaborative crisis management: A maturity ladder for inter-organizational response systems. Submitted (2021) to *Public Management Review*.
- EU (2019) Europaparlamentets och Rådets förordning 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624. (L 295/1). Publicerad 2019-11-14.
- Frisk, R., Mickelsson, L., Welanders, F., Wiss, Å. och Östensson, M. (2018). *Långsiktig förmågutveckling inom civilt försvar: Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess*. FOI-R--4646--SE.
- Frisk, R., Larsson, P., Lehman, J., Melander, A., Mickelsson, L., & Wiss, Å. (2020). *Långsiktig förmågutveckling inom civilt försvar*. FOI-R--4921--SE.
- Försvarsmakten. (2011). Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband. HKV 09831:65330
- Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. FM2021-17683:2, MSB2020-16261-3, 2021-08-27.
- Försvarsmakten. (2021). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2021-2030*. FM2021-7333:1.
- Greenberg, B., Voevodsky, P. & Gralla, E. (2017). A capabilities-based framework for disaster response exercise design and evaluation: Findings from oil spill response exercises, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 13, 4, 1-25.
- Försvarsmakten & MSB. (2016). Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. FM2016-13584:3, MSB2016-25.
- Hallberg, N. & Granåsen, M. (2017). *Framtida ledningsbehov och förmågor*. FOI-R--4396--SE.
- Hallberg, N., Oskarsson, P.-A., Nordström, J., Olsén, M., & Granåsen, M. (2021a). *Värdering av aktörsgemensam krishanteringsförmåga*, FOI Memo 7587.
- Hallberg, N., Olsén, M., Oskarsson, P.-A., Nordström, J., & Granåsen, M. (2021b). *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*, FOI Memo 7571.
- Hallberg, N., Ölvander, C., Törne, A. (2006). *Behovs- och kravanalys avseende tekniskt beslutsstöd för operationer i urban terräng*. FOI-R--2037--SE.

- Johansson, B., Darin Mattsson, K., Mittermaier, E. och Rossbach, N. (2017). *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R--4431--SE
- Jonsson, D. K. (2017). *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*. FOI-R--4434--SE
- Jonsson, D. K., Veibäck, E. (2020). *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*. FOI-R--4937--SE.
- Kano, N. (1995). Upsizing the organization by attractive quality creation. In *Total Quality Management*, s. 60-72, Netherlands: Springer.
- Larsson, P., Denward, C., Lagerström, M., Lindgren, F., & Norén, A. (2016). *Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning*. FOI memo 5645.
- Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. & Aven, T. (2015). The capability concept – On how to define and describe capability in relation to risk, vulnerability and resilience. *Reliability Engineering and System Safety*. 135, 45–54.
- Lindbom, H., & Tehler, H. (2020). *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*. Lunds universitet.
- Livsmedelsverket. (2021). *Kost vid höjd beredskap: Redovisning av regeringsuppdrag 2020-2021*. Dnr: 2021/00384.
- MSB. (2015). *Inventera och mäkla resurser: MSB:s stöd så att samhällets resurser kan användas effektivt*. MSB933.
- MSB. (2019). *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020: Utifrån Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7)*. MSB1457.
- MSB. (odaterad). Presentation: *Krigsduglighet (KDU). Verktyg för att fastslå och följa upp ambition och i den egna krigsorganisationen*. Hämtad 2021-08-30 från www.msb.se.
- MSB. (2020). Presentation: *Vad gör Sveriges nationella CERT?*. Hämtat 2021-11-20 från www.informationssakerhet.se.
- MSB (2021b). *Kraftsamling - för en stärkt civil beredskap Baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021*. MSB1796.
- MSB (2021c). *Strategi för försörjningsberedskap*. MSB1784.
- MSB (2021d). hämtat 2022-01-10 från <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2021/maj/ny-strategi-och-stod-for-att-involvera-naringslivet-i-forsorjningsberedskapen/>.
- MSBFS 2015:4 föreskrifter och allmänna råd om landstings risk- och sårbarhetsanalyser.
- MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.
- MSBFS 2016:7 föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.
- Nato Standardization Office (2020), AAP-06, *NATO Glossary of Terms and Definitions*.
- Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, *Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021-2023*. Dnr A014.841/2021, Saknr: 019. 2021-01-28.
- Rindstål, P., Sundblad, Ö., Wiss, Å. (2013), *Perspektivstudier – Försvarsmaktens långsiktiga strategiska planering*. FOI Memo 4425.
- Proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, 2020-10-14.
- Proposition 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap*, 2021-09-16.

- Regeringen. (2017). *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*. Protokoll Ju2017/05646/SSK.
- Regeringen. (2020a). *Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Försvarsdepartementet, Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis), Fö2020/01269 (delvis), 2020-12-17.
- Regeringen. (2020b). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Justitiedepartementet, Ju2020/04658 (delvis), 2020-12-17.
- Regeringen. (2021a). *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*. Justitiedepartementet, Ju2021/02771, 2021-07-22.
- Regeringen. (2021b). *Uppdrag att ta fram underlag m.m. samt att samordna, stödja, följa upp och utvärdera regionernas arbete med hälso- och sjukvårdens beredskap och planering inför civilt försvar*. Socialdepartementet, S2021/02921 (delvis), 2021-03-24.
- Regeringen. (2021c). *Uppdrag att utveckla särskilda prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvården som gäller vid kris och krig*. Socialdepartementet, S2021/02920 (delvis), 2021-03-24.
- Sveriges Riksdag (2020a). *Totalförsvaret 2021-2025*, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4, beslutat 15 december 2020.
- Sveriges Riksdag. (2020b). Riksdagsskrivelse 2020/21:136. 15 december 2020.
- SFS 2008:1002 Förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- SFS 2011:931 Förordning om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare
- Socialstyrelsen. (2020). *Nationella principer för prioritering inom intensivvård under extraordinära förhållanden*. Ver 2.0. Mars 2020.
- Sommerville, I. & Sawyer, P. (1997). *Requirements Engineering: A Good Practice Guide*. John Wiley & Sons.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Sundberg, A., & Sörensen, S. (2016). *Kommunal krisberedskapsplanering – möjlig utgångspunkt för det civila försvarets planering inför höjd beredskap?*. FOI memo 5985.
- Swaling, V. H., & Ödlund, A. (2021). *Gemensamma RSA-metoder – En förberedande undersökning*. FOI Memo 7553. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Veibäck, E. och Larsson, P. (2014). *Förslag på integrering av förmåga i nationell risk- och förmågebedömning - Tankar och överväganden kring hur krisberedskapsförmåga kan belysas inom NRFB*. FOI Memo 4856.
- Veibäck, E., Johansson, B., Jonsson, D., Mittermaier, E., Sonnsjö, H. och Stenerus Dover, A-S. (2016). *Energi och förmåga – analytiska perspektiv och empiriska erfarenheter inom drivmedelsområdet*. FOI-R--4241--SE.
- Wendler, R. (2012). The maturity of maturity model research: A systematic mapping study. *Information and software technology*, 54(12), 1317–1339.
- Yue, Y & Henshaw, M. (2009). *An Holistic View of UK Military Capability Development*, Defense & Security Analysis, 25: 1, 53 — 67.

Bilaga 1 – Intervjuguide

Bakgrund	Ev. följdfråga eller kommentar
Vilken roll har du i organisationen?	
Har du jobbat eller jobbar nu med utvecklingen av processerna för planering av civilt försvar och krisberedskap?	Formell kompetens? (utbildning) Erfarenhet Nuvarande arbetsuppgifter? Tidigare arbetsuppgifter?
Hur arbetar myndigheten med civilt försvar och krisberedskap, till exempel hur är det organiserat?	-hur många arbetar med frågorna? -en egen grupp eller utspritt i organisationen? -vilka är era viktigaste samverkansparter?
Hur integrerat är arbetet med civilt försvar och krisberedskap i er myndighet? (med varandra)	Använder ni begreppet civil beredskap?
Erfarenheter av inriktning och planering	
Hur arbetar ni med avseende inriktning och planering av civilt försvar och krisberedskap för din myndighet?	-någon central process/planering som utgör stomme i arbetet? (tex RSA, verksamhetsplanering eller annat) -rapporterar direkt till ledningen? -koppling till nationella mål för KB och CF? -planering på lång sikt?
Vad fungerar bra?. Ge exempel!	- Särskilda aktiviteter? - Hur påverkar det arbetet? - för ansvarsområdet? - för den egna organisationen? - för det gemensamma arbetet - Konsekvenser?
Vilka utmaningar finns avseende inriktning och planering av civilt försvar och krisberedskap för din myndighet. Ge exempel!	- Särskilda aktiviteter? - Hur vanligt förekommande är problemen? - Hur påverkar det arbetet? - för ansvarsområdet? - för den egna organisationen? - för det gemensamma arbetet? - Konsekvenser?
Om du får drömma fritt, vilka förslag på lösningar har du?	- Om du ska vara realistisk, vad tror du är praktiskt genomförbart? - Konsekvenser? - Vad är det allra viktigaste för att få till en fungerande planering av civilt försvar? - Hur kan man åstadkomma det?
Erfarenheter av värdering och bedömning	
Hur arbetar ni med uppföljning (värdering och bedömning av förmåga/resultat/genomförda aktiviteter)?	-någon central process som är drivande i arbetet? (exempel: VP, RSA, NRFB, ÅR, övning..) - koppling till nationella mål för KB och CF?
Vad fungerar bra avseende värdering och bedömning (uppföljning) av civilt försvar och krisberedskap för din myndighet. Ge exempel!	- Särskilda aktiviteter? - Hur påverkar det arbetet? - för ansvarsområdet? - för den egna organisationen? - för det gemensamma arbetet - Konsekvenser?
Vilka utmaningar finns avseende värdering och bedömning (uppföljning) av civilt försvar och krisberedskap för din myndighet. Ge exempel!	- Särskilda aktiviteter? - Hur vanligt förekommande är problemen? - Hur påverkar det arbetet? -för ansvarsområdet? -för den egna organisationen? - för det gemensamma arbetet? - Konsekvenser?
Om du får drömma fritt, vilka förslag på lösningar har du?	- Om du ska vara realistisk, vad tror du är praktiskt genomförbart? - Konsekvenser? - Vad är det allra viktigaste för att få till en fungerande uppföljning av civilt försvar? - Hur kan man åstadkomma det?
Har ni någon nytta av förmågebegreppet för planering och bedömning av krisberedskap och civilt försvar?	

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se