



Förmågebedömning inom civilt försvar

Tre grannländers perspektiv på uppföljning
och utvärdering av civil beredskapsförmåga

Lovisa Mickelsson och Vidar Hedtjärn Swaling

Lovisa Mickelsson och Vidar Hedtjärn Swaling

Förmågebedömning inom civilt försvar

Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga

Titel	Förmågebedömning inom civilt försvar – Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga
Title	Capability assessment within civil defence – Three neighbours' perspectives on follow-up and evaluation of civil preparedness
Rapportnr	FOI-R--5359--SE
Månad	Mars
Utgivningsår	2023
Antal sidor	66
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A122183
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

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

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

Sammanfattning

Det finns flera alternativa sätt att bedöma förmåga inom civilt försvar. Genom att studera hur detta görs i Estland, Finland och Norge undersöks i denna studie aspekter och tillvägagångssätt som kan vara till nytta för det svenska systemet för förmågebedömning. Sveriges system skiljer sig från Estlands, Finlands och Norges när det gäller den nationella kravställningen av förmåga. Estland och Finland inkluderar fler aktörer, inte minst från näringslivet, både i förmågebedömningen och i beredskapsarbetet som helhet. Beroendeanalyser är en utmaning för alla fyra länderna. Resultaten tyder på att en kontinuerlig dialog mellan aktörer bidrar till en bättre bild av hur beroenden påverkar förmågan i stort. Utifrån studien ges idéer på hur Sverige skulle kunna anpassa delar av de andra ländernas modeller och tillvägagångssätt för att möta några av de utmaningar som har identifierats. Ökad nationell kravställning, involvering av statliga bolag och tydligare ansvarsfördelning när det gäller beroendeanalyser är några förslag på hur Sverige kan förändra systemet för förmågebedömningar i framtiden.

Nyckelord: förmågebedömning, civilt försvar, Estland, Finland, Norge, värdering, uppföljning, internationell jämförelse

Summary

There are several alternative ways to assess capabilities within civil preparedness. By studying how this is done in Estonia, Finland and Norway, this study examines aspects and approaches that may be beneficial to the Swedish system. Sweden's system differs from Estonia, Finland and Norway in terms of the existing national requirements present. Estonia and Finland also include more actors in the assessment processes, not least the business community, but also in the preparedness work as a whole. Dependency analysis is largely a challenge for all four countries. The study indicate that continuous dialogue between actors contributes to a better understanding of how dependencies affect capability in general. The study points to ideas on how Sweden can adapt parts of the other countries' solutions to solve identified challenges in Sweden. There is a need for national requirements, involvement of state-owned companies, and a better division of responsibilities for dependency analyses for Sweden to enhance the capability assessments in the future.

Keywords: capability assessment, civil defence, civil preparedness, Estonia, Finland, Norway, evaluation, international comparison

Förord

Ambitionsnivån för det civila försvaret i Sverige har höjts markant de senaste åren. Regeringens behov av kunskap om den civila beredskapsförmågan har därför ökat.

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, har för Regeringskansliets räkning utfört en studie som syftar till att visa på alternativa sätt att följa upp och utvärdera förmåga inom civilt försvar med relevans för det svenska systemet. Som resultat presenteras flera idéer på hur förmågebedömning i Sverige skulle kunna förändras.

Studien har genomförts inom ramen för projektet SABEK (Samhällets beredskap i kris och krig) som utgör en del av Regeringskansliets inriktning till FOI avseende Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA).

Studien hade inte varit möjlig att genomföra utan intervjuer med respondenter i Estland, Finland och Norge. Författarna vill rikta ett stort tack till kollegorna i grannländerna för att de generöst har delat med sig av hur deras system fungerar och *inte* fungerar. Det är författarnas övertygelse att Sverige fortsatt har mycket att lära av grannländerna och vice versa – mer än det som ligger inom ramen för denna studie.

Författarna
Stockholm
Februari 2023

Innehåll

Fördjupad sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Målgrupp	12
1.2 Läsanvisningar.....	12
1.3 Centrala begrepp	12
2 Utgångspunkter – det svenska systemet och dess utmaningar... 16	16
2.1 Förmågebedömning inom civilt försvar efter totalförsvars- beslutet 2020	17
2.2 Utmaningar i det svenska systemet	20
3 Studiens metod	24
3.1 Operationalisering.....	24
3.2 Empiri och urval	25
3.3 Metodreflektioner	27
4 Förmågebedömning i de studerade länderna..... 28	28
4.1 Estland	28
4.2 Finland	33
4.3 Norge	38
5 Sammanfattande och jämförande analys av de tre ländernas system	44
5.1 Hur genomförs förmågebedömning i de studerade länderna? ...	44
5.2 Vilka fördelar har de studerade ländernas tillvägagångssätt?	46
6 Diskussion – alternativa sätt att göra förmågebedömningar i Sverige	51
6.1 Förmågekrav på nationell nivå	51
6.2 Möjligheter att inkludera fler aktörer i bedömningen	56
6.3 Analys av förmågeberoenden.....	57
7 Slutsatser	59
8 Referenser.....	61
Bilaga 1. Intervjuguide	65
Bilaga 2. Intervjuer	66

Fördjupad sammanfattning

Den höjda politiska ambitionsnivån för det civila försvaret ökar behovet av underlag som förklarar och värderar vad det civila försvaret klarar av i händelse av krig.

Sverige har under lång tid värderat och följt upp den civila beredskapsförmågan. Fokus har över tid skiftat från krig till fredstida kriser, för att idag åter ha kriget som dimensionerande utgångspunkt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är nationellt ansvarig för att göra samlade bedömningar av förmågan inom civilt försvar. Processen är dock nystartad och det finns därför en stor utvecklingspotential och flera utmaningar som behöver bemötas.

Föreliggande studie undersöker tre grannländers (Estlands, Finlands och Norges) system för förmågebedömningar. Studien syftar till att visa på alternativa tillvägagångssätt att följa upp och utvärdera förmåga inom civilt försvar, med relevans för det svenska systemet. Studien syftar därmed inte till att utvärdera något av de fyra ländernas system.

Studien har följande tre mål:

- Sammanfatta de viktigaste utvecklingsområdena för det svenska systemet för förmågebedömning inom civilt försvar.
- Öka kunskapen om hur förmågebedömningar genomförs i Sveriges närområde genom insamlad empiri om Estland, Finland och Norge.
- Generera idéer om, och ge inspiration till, hur det svenska systemet för förmågebedömningar kan utvecklas baserat på en kartläggning och analys av andra länders tillvägagångssätt för att bedöma förmåga.

Studien riktar sig till personer och aktörer som på olika sätt arbetar med att bedöma förmågan i svensk beredskap.

Fem utmaningar har identifierats för det svenska systemet. Till att börja med finns en brist på tillräckliga kravställningar. Detta gör det svårt för berörda myndigheter att bedöma huruvida en förmåga är tillräcklig. En annan utmaning är att viktiga aktörer inte alltid blir inkluderade i bedömningsprocessen och en tredje att det finns brister i analysen av beroenden. Detta kan leda till att förmågan inte bedöms korrekt – den kan både överskattas och underskattas. Ytterligare en utmaning är relaterad till antalet överlappande processer som myndigheterna har att hantera och som kan försvåra arbetet med bedömningarna. Slutligen finns otydligheter när det gäller ansvarsfördelningen som kan leda till både passivitet bland ansvariga aktörer och till motstridiga uppgifter om förmågan.

För att ge förslag på hur utmaningarna kan hanteras studeras motsvarande system för förmågebedömning i Estland, Finland och Norge. Ländernas processer och metoder för förmågebedömningar skiljer sig åt, exempelvis när det gäller graden av formalisering. Inget av de tre länderna använder begreppet civilt försvar men alla gör någon form av nationell bedömning av den civila förmågan i händelse av

krig. I Norge görs nationella värderingar vid behov med ungefär fyra års mellanrum medan Estland gör årliga uppföljningar av förmåga på olika samhällsnivåer i relation till aktuella hot och risker. I Finland bedöms förmåga både på nationell och på regional nivå. Vidare är Finlands och Estlands säkerhetskulturer exempel på att formaliserade bedömningsprocesser ibland är överflödiga. När det gäller metoder för bedömning tillämpar Norge och Finland olika varianter av så kallad trafikljusbedömning. Scenarier används av alla tre länderna, men bruket är särskilt framträdande i Estland. I Estland finns också ett digitalt uppföljningssystem för kommuner där data om beredskapsförmåga samlas in genom intervjuer och visualiseras online. I alla tre länderna betraktas övningar som ett forum för förmågebedömning.

I de studerade länderna finns flera exempel på hur utmaningarna med otillräckliga kravställningar, bristande inkludering av berörda aktörer samt beroenden kan hanteras. I alla tre länderna är den nationella nivån, inklusive regeringarna, involverade i att ta fram och fatta beslut om kravställningar. Finland använder sig av lägstanivåer för förmåga som tas fram baserat på riskbedömningar. Estland har övergripande krav formulerade i lagtext medan mer detaljerade krav tas fram av nationella myndigheter. I Norge tas dimensionerande krav fram departementsvis, delvis med utgångspunkt i ett styrdokument från Justitie- och beredskapsdepartementet. I Finland och Norge finns även inslag av decentraliserat ansvar på regional nivå. Försvarsmakten i samtliga tre länder ställer, precis som i Sverige, någon form av krav gentemot den civila sidan.

De tre ländernas omhändertagande av *NATO Baseline Requirements* (NBR) skiljer sig åt. Norge har inkluderat NBR i existerande kravställningar medan Estland betraktar NBR som riktlinjer snarare än krav. I Finland, som i skrivande stund ännu inte är Nato-medlem, anses det fullt möjligt att implementera NBR som skarpa krav i framtiden.

Finska myndigheters breda beredskapssamarbete med näringslivet är antagligen det som ligger till grund för att näringslivsaktörer även inkluderas när det gäller processer för förmågebedömningar. Estland inkluderar industrin i processen för att bedöma förmågan när det gäller det civila stödet till det militära försvaret. Norge har i sin tur en modell för att inkludera statliga bolag i bedömningen. Estland utmärker sig med sitt sätt att samla in information från den lokala nivån genom Räddningstjänststyrelsen och Finansdepartementet. Effekterna av detta är dock svåra att uttala sig om då systemet är relativt nytt.

Beroendens inverkan på förmågan ses som en utmaning i alla tre länderna. I ett försök att hantera problematiken har Estland genomfört punktinsatser för att kartlägga kritiska beroenden och deras påverkan. Finland ger ett mer uttalat ansvar till departementen som exempelvis har lett till att hälso- och sjukvårdssektorn analyserar förmågeberoenden med stöd av aktörer även utanför den egna sektorn.

Sverige skulle med fördel kunna hämta inspiration från flera delar av de andra ländernas system och tillvägagångssätt. Sektorsansvariga myndigheter skulle exempelvis kunna ta fram nationella förmågekrav med utgångspunkt i Finlands idé om lägstannivåer och Norges vägledning till departementen. Vidare är Estlands modell ett exempel på hur flera aktörer, genom tydligare ansvarsfördelning, kan inkluderas i bedömningsprocessen. Ett första steg kan vara att, enligt norsk modell, inkludera statliga bolag där detta inte redan görs.

Det finns inga tydliga exempel i de tre länderna på hur beroenden bör hanteras. En möjlighet är dock att den nationella nivån hanterar de mest kritiska beroendena (enligt finsk modell) och att myndigheterna generellt ges ansvar att inom ramen för sina egna sektorer bedöma beroendens påverkan på den egna förmågan.

Sverige har generellt sett goda förutsättningar att implementera flera av exemplen från de tre grannländerna i den befintliga förmågebedömningsprocessen. Inför sådana överväganden bör dock mer detaljerade undersökningar genomföras för att förstå möjligheter och risker med olika tillvägagångssätt på djupet.

1 Inledning

En höjd ambitionsnivå för det svenska civila försvaret kräver en rad politiska beslut när det gäller inriktning och finansiering. Regeringen och riksdagen har därför behov av bedömningar av det civila försvarets aktuella förmåga, liksom av dess förmåga att på sikt nå uppsatta mål.¹

I totalförsvarsbeslutet från 2020 har förmågebedömningar en framskjuten roll. Samtliga delmål för det civila försvaret formuleras i termer av att uppnå förmåga.² Det argument som regeringen framför är att *uttrycket förmåga tydliggör att förmågebedömningar är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen*.³

I den här studien undersöks hur tre av Sveriges grannländer – Estland, Finland och Norge – genomför förmågebedömningar. Syftet är att visa på alternativa tillvägagångssätt att följa upp och utvärdera förmåga inom civilt försvar, med relevans för det svenska systemet. Processen för att bedöma förmågan inom det civila försvaret i Sverige är nystartad och det finns därför stor utvecklingspotential och flera utmaningar som behöver bemötas.

Studien utgår från följande tre frågor:

1. Hur genomför andra länder förmågebedömningar inom civilt försvar?
2. Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?
3. Hur kan förmågebedömningar i Sverige genomföras på alternativa sätt?

Dessa tre frågor kommer vi att referera till som våra *fokusfrågor*. Tanken är att de ska vägleda oss mot studiens mål och tydliggöra den röda tråden.

Studien har tre mål. Ett mål är att sammanfatta de viktigaste utvecklingsområdena för förmågebedömning inom civilt försvar i Sverige. Ett annat mål är att genom insamlad empiri om Estland, Finland och Norge bidra till ökad kunskap om hur förmågebedömningar genomförs i Sveriges närområde. Ett tredje mål är att, baserat på analys av andra länders tillvägagångssätt, generera idéer om, och ge

¹ Regeringen har också inrättat en ny myndighet, Myndigheten för totalförsvarsanalys (MFTA), för att analysera, följa upp och utvärdera totalförsvaret. Myndigheten inrättades i januari 2023 varför det i den här studien inte har varit möjligt att analysera dess roll i bedömningen av förmågan inom civilt försvar.

² Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att: värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Ur Regeringen (2020a), s. 89.

³ Regeringen föreslår i sak samma övergripande mål för totalförsvaret som Försvarsberedningen. Regeringen bedömer dock att målet bör preciseras genom att uttrycket förmåga införs. En sådan precisering förtydligar att förmågebedömningar på olika verksamhetsområden inom totalförsvaret är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen.

inspiration till, hur det svenska systemet för förmågebedömningar kan utvecklas. Studien har dock inte som mål att *utvärdera* varken Sveriges eller de andra ländernas system.

1.1 Målgrupp

Rapporten riktar sig till personer och aktörer som arbetar med bedömning av beredskapsförmåga i Sverige.

1.2 Läsanvisningar

Kapitel 1 avslutas med att några centrala begrepp definieras och avgränsas. Viktiga teoretiska utgångspunkter presenteras sedan i kapitel 2 medan studiens metod (operationalisering, intervjuguide med mera) presenteras i kapitel 3. I kapitel 4 presenteras studiens empiriska resultat. Dessa analyseras i kapitel 5 i syfte att besvara fokusfråga 1 och 2. I kapitel 6 görs en mer diskuterande analys i syfte att besvara fokusfråga 3. Denna analys ligger sedan till grund för de slutsatser som presenteras i kapitel 7.

Analysen i kapitel 5 återger explicit delar av den empiri som presenteras i kapitel 4. Den läsare som vill spara tid rekommenderas därför att läsa kapitel 4 översiktligt. Dock torde de inledande delarna som redogör för respektive lands civila försvar och system för förmågebedömning ge viktig bakgrundsförståelse.

1.3 Centrala begrepp

Studieområdet är rikt på begrepp som kan ges olika tolkningar beroende på sammanhang. De mest centrala begreppen är *civilt försvar*, *förmåga* och *bedömning*. Nedan beskrivs olika sätt att tolka och använda dessa begrepp, samt hur de används i denna rapport.

1.3.1 Civilt försvar

I Sverige är det civila försvaret, vid sidan av det militära försvaret, en del av totalförsvaret. Civilt försvar utgörs i fredstid av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder medan det under höjd beredskap utgörs av nödvändiga åtgärder för att nå målet för det civila försvaret. Målet är fastställt i totalförsvarsbeslutet 2020 och uttrycks som att det civila försvaret ska *ha förmåga att*:⁴

1. värna civilbefolkningen
2. säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
3. upprätthålla en nödvändig försörjning
4. bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

⁴ Regeringen (2020a).

5. upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
6. bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
7. med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

I totalförsvarsbeslutet konstateras vidare att det civila försvaret ”inte [är] en enhetlig, samlad organisation utan den verksamhet som civila aktörer bedriver för att göra det möjligt för samhället att hantera situationer under höjd beredskap och ytterst krig.” Det civila försvarets förmåga uttrycks som summan av den förmåga som myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer och enskilda medborgare har, var för sig och i samverkan med varandra.⁵

Det fjärde och sjätte delmålet beskriver uttryckligen gränssytor mellan civilt och militärt försvar respektive mellan civilt försvar och krisberedskap. Även bland övriga delmål går det att skönja beröringsytor och överlapp mellan civilt och militärt försvar, exempelvis när det gäller att säkerställa viktiga samhällsfunktioner (delmål 2) eftersom det militära försvaret är indirekt beroende av dessa, och att bidra till försvarsviljan (delmål 5).⁶

Begrepp som civilt försvar, totalförsvar, militärt försvar och krisberedskap har ingen självklar innebörd när de tillämpas på andra länder. Skillnader i vilka begrepp som används kan bero på skillnader i organisationsstruktur, styrningsförfållanden och lagstiftningar men också på historiska, politiska och kulturella skillnader.

1.3.2 Förmåga

Eftersom ”förmåga” är en så pass allmän term går det inte utan vidare att anta att den alltid betyder samma sak. Inom totalförsvars- och krisberedskapsområdet finns heller ingen entydig och allmänt vedertagen definition.

Nedan presenteras några av de tolkningar och definitioner som förekommer i forskningslitteraturen såväl som hos centrala aktörer. Redogörelsen kan ses som en introduktion och tolkningsbakgrund till begreppet.

Lindbom et. al har identifierat fem olika trender för hur förmåga definieras inom forskningslitteraturen:⁷

- Förmåga är samma sak som resurser.
- Resurser är en viktig komponent av förmåga.
- Förmåga är möjligheten att göra något.

⁵ MSB (2022) och Regeringen (2020a).

⁶ Regeringen (2020a), s. 127.

⁷ Lindbom et al. (2015).

- Förmåga handlar om kapacitet.
- Förmåga påverkar utkomsten eller måluppfyllelse.

Enligt Lindbom och Tehler kopplas förmåga ofta samman med en specifik händelse eller situation där den är tänkt att användas och att den därmed i huvudsak blir synlig genom konsekvenserna av ett agerande.⁸ De anser att förmåga, med hantering som utgångspunkt, kan uttryckas som *möjligheten att kunna åstadkomma något med syftet att positivt påverka utfallet av negativa händelser*.⁹ Krisberedskap och civilt försvar omfattar både hantering av en händelse och förbyggande aktiviteter. För att ta hänsyn till bägge dessa aspekter föreslår Lindblom och Tehler att förmåga definieras som *möjlighet att åstadkomma effekt med avseende på mål*.¹⁰

Lindbom och Tehlers definition av förmåga lyfter vikten av att knyta förmåga till mål och krav, framförallt när det handlar om att skapa förmåga för händelser som inträffar sällan. Inom Försvarsmakten används en liknande definition. Där tolkas förmåga som en möjlighet att åstadkomma en viss påverkan.¹¹ Försvarsmakten lägger i sin definition 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 vid de givna betingelserna i en händelse. Enligt Berg (2010) är det endast i förhållande till givna betingelser, exempelvis motståndarens kapacitet, som förmågan kan bedömas.

1.3.3 Bedömning

Precis som förmåga är ”bedömning” en term som förekommer både till vardags och i fackmässiga sammanhang. Betydelsen är enligt *Svenska akademins ordlista* att ”ange värdet eller kvaliteten av” något. En tänkbar synonym till bedömning skulle därmed vara *värdering*, exempelvis med avseende på huruvida något är bra eller dåligt. Andra närliggande begrepp är mätning, avvägning, granskning, prövning, dom, skattning eller utlåtande.

I denna studies kontext används bedömning ofta i samband med *uppföljning*. Uppföljning ligger nära värdering i betydelse (det går att följa upp något med avseende på kvalitet) men uppföljning kan också vara mer värdeneutralt. Om en uppföljning görs mot ett på förhand uppsatt mål kan det exempelvis vara utvecklingstakten eller den aktuella statusen som är intressant, snarare än effekten.¹²

⁸ Lindbom och Tehler (2020).

⁹ Lindbom och Tehler (2020).

¹⁰ Lindbom och Tehler (2020). Denna definition används också av MSB i deras bedömning av den samlade förmågan inom civilt försvar. Se MSB (2023) s. 8–9.

¹¹ Försvarsmakten (2011), s. 13.

¹² Se exempelvis Sandahl (1983) i Vedung (1998), s. 31–32.

Värdering och uppföljning är därmed närbesläktade men inte synonyma begrepp och de används ofta tillsammans, exempelvis i Försvarsmaktens förmågeutvecklingsprocess.¹³ Som tolkningar av bedömning är båda intressanta för denna studie – vissa exempel från andra länder kan tjäna som alternativ i värderingshänseende medan andra kan tjäna som alternativ i uppföljningshänseende. Hur begreppen samspelar kan också lära oss något om hur en ändamålsenlig process byggs upp. För denna studies syfte är det med andra ord viktigt att hålla isär de olika tolkningarna av ”bedömning”.

Det finns en hel del forskning och analys av metoder för förmågebedömningar inom krisberedskap och civilt försvar. Bland annat har Lunds universitet och FOI publicerat flera studier på området.¹⁴

¹³ Försvarsmakten (2021).

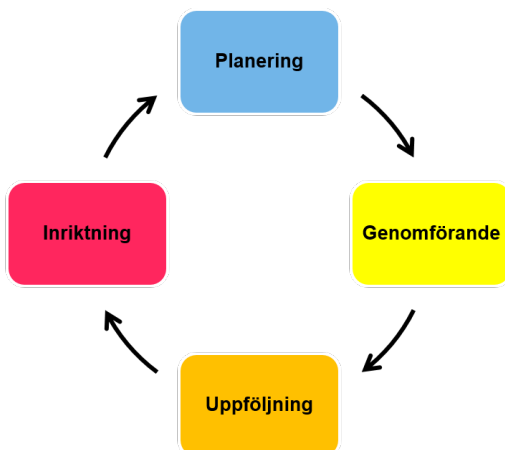
¹⁴ Se exempelvis Lindbom et al. (2015) och Lindbom och Tehler (2020). FOI har sammanställt en översikt över egna studier på området, se Mickelsson och Wiss (2020).

2 Utgångspunkter – det svenska systemet och dess utmaningar

I detta kapitel presenteras viktiga utgångspunkter som dels möjliggör jämförelse av olika länders förmågebedömningar, dels sätter förmågebedömningar i ett teoretiskt och praktiskt sammanhang.

Till att börja med – eftersom det inte är möjligt att analysera alla potentiellt intressanta aspekter av andra länders förmågebedömningar behövs ett jämförelsematerial. Detta för att vi ska kunna analysera andra länders tillvägagångssätt i *relevanta avseenden* (fokusfråga 2). Studien utgår därför från *utmaningar i det svenska systemet för förmågebedömningar inom civilt försvar*, det vill säga aspekter där vi på förhand kan anta att det finns möjlighet till förbättringar. Sådana utmaningar har identifierats i arbeten av bland annat MSB och FOI. Ett urval av dessa redovisas i avsnitt 2.2. För att sätta dessa utmaningar i ett sammanhang redogörs i avsnitt 2.1 för vad vi kallar ”det svenska systemet” för förmågebedömningar.

Vi behöver också ha en idé om förmågebedömningars funktion i en förbättringsprocess. Studien utgår därför från den så kallade PDCA-cykeln som är en generell modell för beskrivning av hur element i en förbättringsprocess hänger samman. PDCA står för Plan-Do-Check-Act och ska i studien tolkas som att successiv förmågehöjning förutsätter en logik där *planering*, *genomförande* (av åtgärder), *uppföljning* och *inriktning/analys* är nödvändiga beståndsdelar.¹⁵ Denna anpassade version av PDCA-modellen illustreras i Figur 1.



Figur 1. PDCA-cykeln i kontexten förmågebedömning för civilt försvar (figuren är inspirerad av Olsén, Veibäck och Jonsson 2022).

¹⁵ Istället för Act används ibland Adjust. I studiens anpassade modell används istället Inriktning.

PDCA-cykeln kan existera på flera nivåer samtidigt, och i flera tidsperspektiv. En cykel från inriktning till uppföljning på nationell nivå kan exempelvis löpa över fyra eller fem år medan motsvarande cykel på myndighets- eller förvaltningsnivå typiskt är kopplad till budgetåret. Cyklerna kan också vara integrerade så att en övergripande inriktning bryts ner och omsätts i kortare cykler som slutligen återkopplar till den högre nivån. På så sätt kan många mindre cykler ingå i en större vilket i allmänhet kräver metoder för både nedbrytning och aggregering av information.

2.1 Förmågebedömning inom civilt försvar efter totalförsvarsbeslutet 2020

Att bedöma förmåga inom civilt försvar är inte något nytt även om det civila försvaret, och således även bedömningarna, har varit vilande under ett antal år. Från att sedan världskrigen ha haft krig som dimensionerande hotbild gick Sverige i mitten av 00-talet över till att fokusera på krisberedskap. Tidigare Krisberedskapsmyndigheten, och senare MSB, arbetade med att bedöma förmåga inom krisberedskapen, exempelvis genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).¹⁶ Kravet på förmågebedömningar togs emellertid bort från RSA-föreskrifterna år 2015.¹⁷

Efter Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 svängde pendeln tillbaka och med totalförsvarsbeslutet 2020¹⁸ infördes en ny process för att bedöma förmåga inom det civila försvaret. Nedan beskrivs processen för förmågebedömning i civilt försvar efter totalförsvarsbeslutet 2020.

2.1.1 MSB:s uppdrag att göra en samlad bedömning

Regeringen påtalar i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (hädanefter kallad totalförsvarspropositionen) att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och krig kraftigt behöver stärkas, och att en viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.¹⁹ Med utgångspunkt i totalförsvarspropositionen beslutade regeringen att MSB årligen ska genomföra en samlad bedömning av förmågan inom civilt försvar med utgångspunkt i målet för det civila försvaret.²⁰

¹⁶ MSB (2022). s. 16.

¹⁷ Swaling och Larsson (2020), s. 30.

¹⁸ Regeringen (2020a).

¹⁹ Regeringen (2020a).

²⁰ Regeringen (2020b). I uppdraget ingår att använda de bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar som lämnas till MSB och respektive ansvarigt departement i oktober varje år i enlighet med Regeringen (2020c).

MSB redovisade den första samlade bedömningen i februari 2022 i rapporten *Det civila försvaret – Förmåga och brister*.²¹ MSB:s redovisning innehåller:

- en bedömning av förmågan inom det civila försvaret utifrån respektive delmål samt en samlad bedömning utifrån samtliga delmål
- en bedömning av förmågan inom respektive viktig samhällsfunktion²²
- en genomgång av vidtagna och planerade åtgärder samt förslag på åtgärder för att öka förmågan i det civila försvaret på kort och lång sikt.

MSB anger som sin avsikt att göra det möjligt att följa förmågeutvecklingen över tid och att identifiera utvecklingsområden. MSB anger också att redovisningarna ska kunna utgöra underlag för regeringens redovisning av måluppfyllelse till Riksdagen samt för styrning av myndigheter i form av exempelvis tilldelning av medel och riktade uppdrag, samt för inriktning och planering på myndighetsnivå.²³

I MSB:s redovisning av den samlade förmågan 2023 ligger fokus på att bedöma hur myndigheternas åtgärdsarbete påverkar förmågan.²⁴

2.1.2 MSB:s tillvägagångssätt för att bedöma förmågan

MSB konstaterar att civilt försvar ”i fredstid utgörs av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder och under höjd beredskap av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret”.²⁵ MSB beskriver sitt tillvägagångssätt enligt följande:

1. Beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder undersöks i relation till vilka grundläggande förutsättningar (eller förberedelser), i form av planering, som i dagsläget finns på plats inom det civila försvaret för att kunna verka under höjd beredskap. Dessa förberedelser ses som indikatorer på förmågan att hantera ett väpnat angrepp. Den befintliga planering som i dagsläget finns på plats antas därigenom indikera en generell förmåga att verka under höjd beredskap.²⁶
2. Åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret under höjd beredskap bedöms i relation till det civila försvarets förmåga att verka i givet läge (det givna läget är ett scenario där höjd beredskap råder, inklusive ett antal antaganden som beskriver begränsningar i viktiga samhällsfunktioner).²⁷

²¹ MSB (2022).

²² De samhällsfunktioner som definierats för uppdraget är 1) ordning och säkerhet, 2) skydd av civilbefolkningen, 3) hälso- och sjukvård, 4) livsmedel och dricksvatten, 5) finansiell beredskap, 6) transporter, 7) energiförsörjning samt 8) elektroniska kommunikationer och post.

²³ MSB (2022).

²⁴ MSB (2023).

²⁵ MSB (2022), s. 18.

²⁶ MSB (2022), s. 18.

²⁷ MSB (2022), s. 19.

Eftersom det civila försvaret saknar politiskt ställda mål för vilken förmåga som ska uppnås i olika tidshorisonter har MSB tagit fram (vad de kallar) bedömningsgrunder. I dessa bedömningsgrunder delas de olika delarna i målet för det civila försvaret upp i mer konkreta delförmågor enligt MSB:s och andra myndigheters uppfattning av vilka förmågor som bör finnas. Bedömningsgrunderna har i sin tur brutits ned (operationaliserats) i ett antal indikatorer i form av påståenden. Dessa motsvarar i sin tur förutsättningar i form av exempelvis planer, rutiner och resurser. Med hjälp av indikatorerna har de bevakningsansvariga myndigheterna (numera beredskapsmyndigheterna)²⁸ bedömt förmågan att verka i ett *givet läge*, det vill säga i ett specifikt scenario (se punkt 2 ovan). Slutligen har myndigheterna gjort en sammantagen bedömning av förmågan enligt en fyrgradig skala: 1) *förmågan är god*, 2) *förmågan är i huvudsak god men har vissa brister*, 3) *det finns viss förmåga men den är bristfällig* samt 4) *det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga*.²⁹

För att inhämta information om förmåga från de bevakningsansvariga myndigheterna har MSB tagit fram en mall. I regeringens uppdrag³⁰ till myndigheterna anges att myndigheten ska bedöma förmågan i sin egen verksamhet samt i den mån det är möjligt även inom myndighetens ansvarsområde, vilket även inkluderar aktörer inom exempelvis näringslivet. MSB har i delar kompletterat myndigheternas inlämnade underlag med andra skriftliga underlag, exempelvis myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (RSA).³¹ Som led i förankringen av bedömningar och slutsatser i den samlade bedömningen, men också för att skapa samsyn kring förmågebedömning, behov och brister, har MSB genomfört områdesvisa möten med berörda myndigheter.

MSB har i 2023 års redovisning använt sig av en liknande metod även om fokus varit att analysera hur åtgärdsarbetet påverkat förmågeutvecklingen. MSB har efterfrågat myndigheternas självskattningar av hur åtgärdsarbetet påverkat förmågan men också själva bedömt åtgärdernas effekt för att sedan stämma av bedömningen sektorsvis. MSB gav myndigheterna möjlighet att också beskriva om omvärldsförändringar, regeringsuppdrag och liknande haft påverkan på förmågan.³²

2.1.3 Några reflektioner om MSB:s tillvägagångsätt

MSB:s tillvägagångsätt både i punkt 1 och i punkt 2 ovan (för 2022 års redovisning) handlar om att bedöma operativ förmåga i ett kort tidsperspektiv. Bedöm-

²⁸ Termen bevakningsansvariga myndigheter upphörde 1 oktober 2022. Dessa myndigheter (tillsammans med nyttillkomna myndigheter) benämns istället beredskapsmyndigheter enligt Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁹ MSB (2022), s. 20. Se också MSB (2023), s. 8–7.

³⁰ Regeringen (2020b) och Regeringen (2020c).

³¹ MSB (2022), s. 21.

³² MSB (2023), s. 10–13.

ningen avser dels förberedelser och planering för operativt arbete, dels det operativa arbetet i sig. MSB väljer med andra ord (såsom vi förstår saken) att se förberedelserna och planeringen som indikatorer på operativ förmåga. Därtill görs ett slags simulering av den operativa förmågan mot ett scenario.

Det rör sig alltså inte om en uppföljning av ett förmågeskapande arbete (exempelvis mot mål i termer av att det vid en viss tidpunkt ska finnas ett visst antal enheter i lager eller ett visst antal anställda med en viss kompetens). Snarare är det fråga om en bedömning i bemärkelsen *värdering* (se vår definition av bedömning i avsnitt 1.3.3).

Det kan vidare konstateras att myndigheternas egna förmågebedömningar är självskattningar och att MSB sedan har analyserat och tolkat myndigheternas bedömningar för att väga ihop dem till en samlad bedömning. MSB har därefter stämt av sina bedömningar områdesvis med myndigheterna.³³

2.2 Utmaningar i det svenska systemet

I detta avsnitt presenteras utmaningar inom det svenska systemet för förmågebedömning. Utmaningarna har identifierats genom de beskrivningar som MSB gör i den öppna delen av 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att bedöma den samlade förmågan i det civila försvaret.³⁴ MSB beskriver i redovisningen vilka utmaningar som finns i relation till metod och process för att göra förmågebedömningar i Sverige. Utmaningarna är helt eller delvis beskrivna även i andra relevanta dokument.³⁵

Vi har utifrån MSB:s redovisning från 2022 identifierat följande utmaningar:

1. Otilräckliga kravställningar
2. Berörda aktörer inkluderas inte
3. Beroenden mellan aktörer är svåra att analysera
4. Överlappande processer
5. Otydlig ansvarsfördelning

Utmaning 1–3 har direkt koppling till förmågebedömningar (de rör kriterier för, eller delar av, det som ska bedömas) medan utmaning 4 och 5 snarast kan antas påverka *företsättningar* att göra adekvata förmågebedömningar. Nedan beskrivs de fem utmaningarna i tur och ordning.

³³ MSB (2022), s. 22.

³⁴ Se MSB (2022) för redovisningen och Regeringen (2020b) för regeringsuppdraget. I stort tar MSB upp liknande utmaningar i redovisningen 2023.

³⁵ Exempelvis Olsén et. al. (2022) och Frisk et. al. (2020).

2.2.1 Otillräckliga kravställningar

Det civila försvaret, till skillnad från det militära, saknar en politiskt uttalad trappa för hur förmågan ska utvecklas med tidsatta mål. Idag styrs utvecklingen med utgångspunkt i ett övergripande mål kompletterat med regeringsuppdrag och anvisningar. MSB skriver att ”möjligheten att bedöma förmåga på ett objektivt och transparent sätt försvåras av avsaknaden av konkreta, uppföljningsbara kriterier inom flera delar av målet för det civila försvaret.”³⁶

Målet för det civila försvaret i Sverige är formulerat på övergripande nivå och är *i sig* otillräckligt för att aktörerna ska förstå vilken förmåga som behöver utvecklas och hur lång tid det får ta. Den enda kravställning som regeringen presenterar i relation till delmålen är att totalförsvaret ”under minst tre månader [ska] kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.”³⁷

Många myndigheter vill se en mer långsiktig resultatinriktad styrning där det tydligt uttrycks vilken nivå av förmåga som ska uppnås och när i tiden detta ska ske. Tydliga inriktningar och målsättningar skulle påverka möjligheterna att vidta en relevant planering såväl som att bedöma och utvärdera förmågornas tillstånd och hur de utvecklas.³⁸

En möjlig konsekvens av att tydliga inriktningar eller kravställningar saknas är att de indikatorer (och andra uppföljningsfrågor) som MSB skickar ut uppfattas som krav eller fungerar som implicita styrsignaler. Problemet med sådana styrsignaler är att de kan brista i både legitimitet (de utgår från fel systemnivå och/eller saknar förankring i systemet) och validitet (de är inte framtagna med syftet att vara krav).

2.2.2 Berörda aktörer involveras inte

Bedömningen omfattar i dagsläget inte alla aktörer som har en viktig roll i det civila försvaret. De åtgärder som redovisas och den förmåga som bedöms i både 2022 och 2023 års redovisningar avser främst de bevakningsansvariga myndigheterna (nuvarande beredskapsmyndigheterna).³⁹ Uppgifter från exempelvis företag, kommuner och frivilligorganisationer har erhållits i begränsad omfattning.⁴⁰

³⁶ MSB (2022), s. 36.

³⁷ I övrigt finns beskrivet i Regeringen (2020c), s. 1, att dessa tre månader kan innefatta perioder av mer högintensiv strid och perioder av mer lågintensiv strid. En annan förutsättning som specificeras är att dessa tre månader kan ha störda förhållanden bl.a. i relation till logistikflöden. Regeringen (2020a, s. 134) anser också att ”enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt”.

³⁸ Frisk et. al (2020) och Olsén, Veibäck och Jonsson (2022).

³⁹ Det är dock sannolikt så att vissa myndigheter i större utsträckning ändå involverar företag och andra aktörer utanför den offentliga sektorn på grund av att deras ansvarsområde i princip uteslutande ska bäras upp av privata aktörer. I 2023 års redovisning skriver MSB att det finns tendenser som tyder på att arbetet med att involvera fler aktörer håller på att förbättras. Se MSB (2023), s. 53–52.

⁴⁰ MSB (2022), s.36 och MSB (2023), s. 51–52.

Samtidigt bedriver dessa aktörer verksamhet som är av stor betydelse för det civila försvaret. Förmågebedömningen riskerar att bli skev eller helt felaktig när viktiga och berörda aktörer inte inkluderas i bedömningen.

2.2.3 Beroenden mellan aktörer är svåra att analysera

Oavsett om det är MSB eller någon annan myndighet som ska genomföra förmågebedömningen behöver beroenden mellan aktörer och sektorer analyseras och förstås.⁴¹ De allra flesta sektorer är exempelvis beroende av en hög funktionalitet i energisektorn. Beroendena är dessutom i hög grad ömsesidiga. Avgörande beroenden finns även *inom* de enskilda sektorerna. Kommunernas äldreomsorg kommer exempelvis alltid att vara beroende av en fungerande regional sjukvård och tvärtom – utan kommunens förmåga att ta hand om äldre skulle sjukhusen snabbt fyllas med patienter som inte har någonstans att ta vägen.

Mängden direkta och indirekta beroenden försvårar analys av den faktiska förmågan. Dessutom har ett sektorsövergripande samordningsansvar saknats vilket ytterligare försvårat kartläggning av beroenden mellan sektorer. Den nya strukturen för civilt försvar tar hand om en del av problematiken, men beroendena kommer fortsatt vara komplexa och svåranalyserade.⁴²

Hantering och analys av beroenden försvåras även av att det inte finns en tydlig förberedd grundplanering för hur resurser ska prioriteras i händelse av höjd beredskap. Regeringen har exempelvis inte lämnat någon inriktning om prioritering mellan samhällsfunktioner, civila och militära resurser, eller mellan delmålen för civilt försvar.⁴³

2.2.4 Överlappande processer

Offentliga aktörer som arbetar med utvecklingen av det civila försvaret har flera parallella, delvis överlappande, rapporteringsuppdrag till regeringen eller andra centrala nationella myndigheter.⁴⁴ Uppföljningen av civilt försvar och den återkommande rapporteringen av myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) är exempel på processer som delvis överlappar och skulle kunna tjäna på att integreras mer.⁴⁵ Bristande samordning skulle exempelvis kunna påverka kvaliteten i förmågebedömningarna genom att mängden arbete ökar för en specifik kompetenskategori. Även bristande synkronisering i tid mellan olika rapporteringsuppdrag kan försvåra arbetet. Flera snarlika processer kan också skapa begrepps-förvirring genom att samma termer återkommer med liknande men inte fullt ut samma innebörd.⁴⁶ Om begrepp är oklara eller flertydiga kan det bli svårare att dra slutsatser om exempelvis förmågor, brister och åtgärder.

⁴¹ Se exempelvis MSB (2022), s. 29–30.

⁴² Den nya strukturen för civilt försvar beskrivs bl.a. i SFS (2022:524) och SFS (2022:525).

⁴³ Se exempelvis Regeringen (2020c) och Regeringen (2020a).

⁴⁴ Olsén, Veibäck och Jonsson (2022).

⁴⁵ MSB (2022), s. 36–37.

⁴⁶ Liknande resonemang har förts av Frisk och Wiss (2018). Framförallt i relation till hur aktörer tolkar samma begrepp på olika sätt.

2.2.5 Otydlig ansvarsfördelning

MSB har påtalat att ansvarsfördelningen inom vissa områden av det civila försvaret är otydlig och att detta kan leda till osäkerhet i bedömningarna. I vissa fall beror otydligheterna på okunskap gällande exempelvis lagstiftningen, men enligt MSB handlar det också om att ansvaret inte alltid är tydligt utpekat vilket kan leda till både passivitet och dubbelarbete.⁴⁷ Konsekvenserna av passivitet skulle kunna vara att förmågebedömningen görs med bristande kontinuitet och spårbarhet, att underlag saknas eller att förmågebedömningen helt uteblir. Dubbelarbete skulle i sin tur kunna leda till motstridiga eller på annat sätt konkurrerande bedömningar.

⁴⁷ MSB (2022), s. 8 och MSB (2023), s. 20–21, 24.

3 Studiens metod

I detta kapitel presenteras den metod vi valt för att besvara studiens fokusfrågor. I avsnitt 3.1 operationaliseras fokusfrågorna i tur och ordning. Detta sker genom nedbrytning i mer detaljerade frågor som senare omsätts i intervjufrågor (dessa återfinns i Bilaga 1). I avsnitt 3.2 beskrivs vilken data som ska samlas in, hur den ska samlas in och i vilket syfte. I avsnitt 3.3 gör vi slutligen några reflektioner kring potentiella brister med metoden och källmaterialet.

3.1 Operationalisering

För att besvara den första fokusfrågan (*Hur genomför andra länder förmågebedömningar inom civilt försvar?*) behövs en förståelse för respektive lands processer och metoder för förmågebedömning. Fokusfrågan operationaliseras i följande frågor:

- Genomförs uppföljning och/eller värdering av förmåga?
- Genomförs dessa uppföljningar återkommande och i så fall hur ofta?
- I vilket syfte genomförs bedömningar?
- Används någon specifik metod?
- Har metoden förändrats över tid?
- Hur ser arbetsprocessen ut?
- Har arbetsprocessen förändrats över tid?

För att besvara den andra fokusfrågan (*Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?*) behövs ett jämförelsematerial, det vill säga något som kan användas för att avgöra huruvida andra länders tillvägagångssätt kan vara till fördel för det svenska systemet. Vi har valt att utgå från utmaningarna som presenterades i avsnitt 2.2. Frågan besvaras därmed genom att vi identifierar tillvägagångssätt (processer och metoder) hos de andra länderna som kan ge idéer om hur utmaningarna kan bemötas. Fokusfrågan operationaliseras i följande frågor för respektive utmaning:

1. Otillräckliga kravställningar
 - Finns det kravställningar?
 - Vem är kravställare?
2. Exkludering av viktiga och berörda aktörer
 - Vilka aktörer involveras i bedömningen?
 - Hur inkluderas icke-offentliga aktörer?
 - Vilka samhällsnivåer beaktas i bedömningen?
 - Vilka sektorer/områden beaktas i bedömningen?

3. Beroenden mellan aktörer är svåra att analysera
 - Hur analyseras beroenden mellan olika aktörer?
 - Hur analyseras beroenden mellan olika sektorer?
4. Överlappande processer
 - Vem genomför förmågebedömningen?
 - Finns det andra liknande processer?
 - Vilka kopplingar finns mellan olika processer?
5. Otydlig ansvarsfördelning
 - Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan de aktörer som är ansvariga för att bedöma förmåga?

För att besvara den tredje fokusfrågan (*Hur kan förmågebedömningar i Sverige genomföras på alternativa sätt?*) jämförs utmaningarna i det svenska systemet med de möjliga lösningar som eventuellt finns i andra länders system. Frågan operationaliseras genom följande frågor:

- Hur kan relevanta delar av andra länders förmågebedömningar lösa utmaningarna i det svenska systemet?
- Kan några av dessa delar implementeras i Sverige?

En förutsättning för att genomföra en jämförelse mellan olika länder är att förstå de skilda kontexter som metoder och processer existerar i. Varje land har förvaltningsmässiga, strukturella, historiska och kulturella karaktäristika som det inte går att bortse ifrån om relevanta slutsatser ska kunna dras. En beskrivning av hur det civila försvaret är uppbyggt i respektive land, liksom en analys av de mest grundläggande förutsättningarna, är därför viktiga delar i denna studie.

3.2 Empiri och urval

För att besvara fokusfrågorna använder vi oss dels av semistrukturerade intervjuer, dels av offentliga dokument som beskriver respektive lands system. Litteratur i form av rapporter och liknande används också som underlag. Vi använder intervjuer för att förstå de delar av förmågebedömningen i respektive land som inte finns beskrivna i olika dokument samt för att skapa oss en djupare förståelse för respektive lands tillvägagångssätt för att bedöma förmåga.

Genom semistrukturerade intervjuer tematiseras och struktureras innehållet, men respondenten ges samtidigt utrymme att svara fritt och till viss del utveckla svaren utanför den ställda frågan. Intervjuguiden som ligger till grund för intervjuerna bygger på operationaliseringen av fokusfråga 1 och 2. Intervjuguiden återfinns i Bilaga 1.

Det finns flera skäl att studera just Estland, Finland och Norge⁴⁸. De tre länderna och Sverige har i stort en gemensam hotbild. Estland och Norge är medlemmar i Nato medan Finland och Sverige i skrivande stund inte är det. Vidare är Estland och Finland, precis som Sverige, medlemmar i EU medan Norge inte är det. Medlemskapen i Nato respektive EU har påverkat ländernas redovisningsskyldighet av beredskapsförmåga i stort. Ett antagande är därför att det finns någon typ av system eller process för förmågebedömningar i samtliga länder.

Valet av respondenter gjordes i flera steg och bygger delvis på så kallat snöbolls-urval. Ambitionen har varit att i varje land hitta 1) en respondent som tar emot och/eller som på något sätt styr redovisningen av bedömningen, 2) någon som utför bedömningen och 3) någon som har en förståelse för helheten och hur systemet hänger samman.

I ett första skede ombads de svenska försvarsattachéerna i respektive land att hjälpa till med att hitta lämpliga organisationer och respondenter. Dessa gav i sin tur tips om personer som skulle kunna bidra med betydelsefull information till studien. I några fall har specifika personer identifierats via litteraturen. Dessa har då kontaktats för en intervju, eller så har de i sin tur kunnat ge tips om andra personer att intervjua.

Sammanfattningsvis anser vi att alla tre perspektiv (mottagar-, utförar- och helhetsperspektiv) i samtliga länder finns med i urvalet i enlighet med ursprungsplanen. Studien bygger på 15 intervjuer med sammanlagt 25 personer. I Bilaga 2 finns en förteckning över vilka intervjuer som genomförts (respondenterna är inte namngivna).

De offentliga dokument som refereras i rapporten är i de flesta fall skrivna på engelska, svenska eller norska. I ett fåtal fall har Googles översättningstjänst använts för att övergripande förstå dokument på estniska. Respondenterna har fått läsa utkast till kapitlen om sina respektive länder för att säkerställa att viktiga aspekter inte förbisätts eller missförstås.⁴⁹

⁴⁸ Regeringskansliet hade även angett Tyskland som fall i uppdragsbeskrivningen. I samråd med Regeringskansliet fattade projektgruppen beslut om att inte inkludera Tyskland på grund av svårigheter att hitta respondenter.

⁴⁹ Respondenter i Estland och Finland har fått texterna i engelsk översättning.

I Tabell 1 presenteras frågeställningarna och vilken typ av empiriskt underlag som använts.

Tabell 1. Översikt av frågeställningar och empiriskt underlag.

Frågeställning	Empiriskt underlag
1. Hur genomför andra länder förmågebedömningar inom civilt försvar?	• Offentliga dokument • Annan litteratur • Semistrukturerade intervjuer
2. Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?	• Offentliga dokument • Semistrukturerade intervjuer
3. Hur kan förmågebedömningar i Sverige genomföras på alternativa sätt?	• Offentliga dokument • Analys av underlaget för de två första frågorna i relation till det svenska systemet

3.3 Metodreflektioner

Vi har identifierat tre brister med metoden. För det första innebar studiens tidsmässiga begränsningar att det inte var möjligt att intervjua fler personer i varje land. Vi hade sannolikt fått en mer nyanserad empiri om vi hade haft tid att intervjua fler, även om det alltid finns begränsningar med att intervjua företrädare för myndigheter om vad som fungerar väl och vad som fungerar mindre väl. För det andra har det varit varierande nivå på den feedback som respondenterna har lämnat på intervjuresultatet vilket gör det svårt att veta om vi har uppfattat allting av vikt. För det tredje varierar tillgången på öppna dokument som beskriver respektive lands system, vilket betyder att intervjuresultaten i varierande grad har kunnat stämmas av och fördjupas. Det är i sammanhanget också svårt att veta hur pass transparenta respondenterna kan vara om sina respektive system eftersom förmågebedömningar i sig ofta omgärdas av hög sekretess.

Studieresultatet bör tolkas i ljuset av dessa begränsningar och inför överväganden om att tillämpa delar av de andra ländernas tillvägagångssätt i Sverige bör mer detaljerade undersökningar genomföras för att förstå möjligheter och risker mer på djupet.

Slutligen så studerar vi länderna utifrån de utmaningar som har identifierats för det *svenska* systemet. Det är troligen så att de andra länderna har sina egna unika utmaningar som av förklarliga skäl inte har framkommit i föreliggande studie.

4 Förmågebedömning i de studerade länderna

I detta kapitel presenteras studiens empiriska resultat i tre underavsnitt, ett för varje land. Presentationen följer samma struktur. Först beskrivs övergripande respektive lands motsvarighet till det svenska civila försvaret med fokus på hur det styrs och förvaltas. Därefter redogörs i tur och ordning för:

1. process för förmågebedömning
2. metoder för förmågebedömning
3. kravställningar
4. inkludering av olika aktörer
5. beroenden.

4.1 Estland

I Estland används begreppet *allomfattande säkerhet* (på engelska ofta refererat till som *comprehensive security*) i stället för totalförsvaret.⁵⁰ Konceptet växte fram efter 2015 och formaliserades 2017 i *Nationellt säkerhetskoncept*.⁵¹ Konceptet innebär, åtminstone i teorin, att aktörer arbetar med analys, planering och hantering av säkerhetshot i ett brett spektrum från fredstida hot till krig. Civilt försvar som begrepp existerar inte på samma sätt som i Sverige och termen uppgavs av flera respondenter ha en negativ klang eftersom den användes under Sovjettiden.⁵²

I Nationellt säkerhetskoncept ingår *Nationellt försvarskoncept*⁵³ (på estniska ”riigikaitse lai käsitus”). Försvarskonceptet vilar på sex pelare:

- Militärt försvar
- Det civila stödet till det militära försvaret
- Internationellt agerande
- Nationell säkerhet
- Upprätthållande av samhällsviktig verksamhet och
- Psykologiskt försvar

Inom ramen för det nationella försvarskonceptet finns en tioårig utvecklingsplan för det nationella försvarets förmåga.⁵⁴ Utvecklingsplanen bygger på en gapanalys

⁵⁰ Det finns flera tänkbara översättningar av engelskans *comprehensive*. Här använder vi den översättning som finns i *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Regeringen (2017), s. 54, 57.

⁵¹ Estlands regering (2017). Studien genomfördes i huvudsak under 2022 varför den inte omfattar det nya konceptet från februari 2023.

⁵² Intervju 1, Intervju 2, Intervju 3, Intervju 4 och Intervju 5.

⁵³ Estlands regering (2022).

⁵⁴ Estlands regering (2021a). och Intervju 3.

mellan dagens förmåga och den förmåga som anses behövas på tio års sikt. Både den nationella försvarsutvecklingsplanen och en nationell plan för beredskap är tioåriga och uppdateras vart fjärde år.⁵⁵ Försvaret av Estland utgår också från Natos kollektiva försvar.⁵⁶

Estland har i huvudsak två lagar och en förordning som styr arbetet med att utveckla beredskapen: Krisberedskapslagen (*Emergency Act*)⁵⁷ och Försvarslagen (*Defence Act*)⁵⁸ samt ”Krav och process för att förbereda riskbedömning” (*The requirements and procedure for preparing risk assessment*).⁵⁹ Under dessa finns ytterligare ett antal styrande dokument, exempelvis beslutade regeringen 2018 om ett koncept för skydd av civila. Det finns också pågående arbete med att slå samman Försvarslagen med Krisberedskapslagen.⁶⁰

Tidigare var Försvarsministeriet och Inrikesministeriet huvudansvariga för upprätthållande och utveckling av beredskapen, men i och med 2017 års koncept för allomfattande säkerhet har alla ministerier med tillhörande myndigheter fått en tydligare roll och mer ansvar.⁶¹ Koordineringen sköts sedan 2021 helt av Statsrådsberedningen (Government office).⁶²

4.1.1 Process för förmågebedömning

Det finns ingen formaliserad process för förmågebedömning i Estland. Idén är istället att regelbundna övningar och en generell nationell uppföljning ska ge inriktning till åtgärder och utvecklingsplaner.⁶³ Varje ministerium har ansvar för att följa upp sina respektive verksamheters beredskapsförmåga. Inom vissa områden såsom cybersäkerhet finns även lägesbilder som uppdateras regelbundet, i vissa fall dagligen. Erfarenheter av hur enklare händelser och incidenter har hanterats uppfattas som en form av förmågebedömning – om en verksamhet inte klarar av att hantera exempelvis ett strömavbrott bedöms det som sannolikt att verksamheten även har svårt att hantera större påfrestningar.⁶⁴

Regeringen har det övergripande ansvaret för uppföljning och värdering av den nationella förmågan. Statsrådsberedningen är sammanhållande. Det är också regeringen och Statsrådsberedningen som är ansvariga för att ta fram metoder och riktlinjer för hur arbetet ska skötas av de ansvariga myndigheterna.

⁵⁵ Intervju 5.

⁵⁶ Estlands regering (2022), s. 3.

⁵⁷ Estlands Emergency Act (2017).

⁵⁸ Estlands National Defence Act. (2015).

⁵⁹ Estlands regering (2021b).

⁶⁰ Intervju 3.

⁶¹ Intervju 3.

⁶² Intervju 3 och Intervju 5.

⁶³ Intervju 4, Intervju 5 och till viss del Intervju 2.

⁶⁴ Intervju 5.

Regeringen identifierar även vilka hot Estland som nation ska arbeta förebyggande med.⁶⁵ För varje hot finns en av regeringen utsedd ansvarig myndighet som svarar för att riskanalyser genomförs, att planer tas fram samt att hanteringen av hoten utvecklas.⁶⁶ Den ansvariga myndigheten ska också involvera andra aktörer i arbetet, exempelvis företag och andra myndigheter såsom Försvarsmakten. Då det anses nödvändigt involverar planerna även den lokala nivån. Myndigheterna rapporterar till Statsrådsberedningen eller annan utsedd koordinator.⁶⁷ Enligt Krisberedskapslagen⁶⁸ och Försvarslagen⁶⁹ ligger en del av ansvaret för beredskapen, och därmed även uppföljningen, på privata aktörer. Det finns dock ingen tydlig finansieringsmodell för detta.⁷⁰

Hotbilden uppdateras över tid vilket betyder att nya hot kan tillkomma och andra falla bort eller modifieras. I hotanalysen används även Natos bedömningar av vilka hot som är relevanta.⁷¹ Minst en gång per år går regeringen igenom alla hot på nationell nivå, plötsliga händelser kan innebära att de behöver uppdateras med tätare mellanrum.⁷² Alla hotanalyser läggs samman på nationell nivå vilket slutligen resulterar i en nationell hanteringsplan.⁷³

Flera respondenter menar att Estland förlitar sig på att det finns en hög tillit och en säkerhetskultur som vid olika typer av händelser ger en förmåga att samla sig och snabbt åtgärda konsekvenser. En uppfattning är att det finns fler inslag av samarbete än kontroll i Estland även när det gäller förmågebedömningar.⁷⁴

4.1.2 Metoder för förmågebedömning

I Estland genomför ansvariga aktörer förmågebedömningar bland annat med hjälp av specifika scenarier, och det är den myndighet som är ansvarig för att hantera respektive hot som i huvudsak ansvarar för att genomföra bedömningen.⁷⁵ Regeringskansliet genomför också, tillsammans med ansvariga myndigheter, en militär förmågebedömning med hjälp av indikatorer. Enligt uppgift kommer även civila förmågor, bland annat inom de civila delarna av försvaret, framöver att bedömas med liknande metoder.⁷⁶

Att scenarier används i planering och bedömning av förmåga ses i Estland som en framgångsfaktor med motiveringen att utan scenarier skulle generella förmågegap inte upptäckas. Scenarierna täcker inte alla typer av händelser som kan uppkomma

⁶⁵ Intervju 5 och Intervju 3.

⁶⁶ Intervju 2, Intervju 3 och Intervju 5.

⁶⁷ Intervju 3.

⁶⁸ Estlands Emergency Act. (2017).

⁶⁹ Estlands National Defence Act. (2015).

⁷⁰ Intervju 4.

⁷¹ Intervju 5 och Intervju 3.

⁷² Intervju 3.

⁷³ Intervju 5.

⁷⁴ Intervju 5.

⁷⁵ Intervju 3.

⁷⁶ Intervju 5.

men de bidrar till att stärka kunskapen om den generella förmågan i Estland.⁷⁷ Vissa myndigheter, såsom Polisen, simulerar också händelser för att bedöma och utveckla förmåga.⁷⁸ Förmågebedömningarna baseras dock ofta på experters utlåtanden eller på övningar där experter ingår. Det kan därför ibland saknas en koppling mellan bedömningarna och den politiska debatten om prioritering bland identifierade åtgärder.⁷⁹

På kommunal nivå finns ett digitalt uppföljningssystem *Min kommun/Minuim-avalitsus*⁸⁰ som alla kommuner frivilligt deltar i. I systemet kan 16 olika samhällstjänster följas upp varav krisberedskap är en. Uppföljningssystemet är tillgängligt online för allmänheten. Syftet är dels att medborgarna ska kunna hålla politiker ansvariga, dels att etablera ett tryck på beslutsfattare när det gäller finansieringen av åtgärdsarbetet.

Plattformen drivs av Finansministeriet som också är initiativtagare. Totalt omfattar systemet 283 olika värderingskriterier och 638 indikatorer med en bedömnings-skala som går från ”grundläggande” till ”utmärkt” förmåga. För krisberedskap används 52 olika indikatorer varav 18 ligger på nivån ”grundläggande” och 15 på nivån ”utmärkt”. Räddningstjänststyrelsen, som tar hand om kommunuppföljningen, använder intervjuer som metod för att genomföra uppföljningen och värderingen av förmåga inom ramen för de uppsatta indikatorerna och bedömnings-skalan.⁸¹ Kriterier, indikatorer och bedömningsnivåer tas fram av olika arbetsgrupper för var och en av de ingående samhällstjänsterna. Utgångspunkten är exempelvis nationella register och enkätundersökningar. Finansministeriet har en styrelse som ansvarar för detaljeringsgraden i insamlingen och för hur data ska användas för att påverka den nationella nivån.⁸²

4.1.3 Kravställning

Estland tillämpar NBR men dessa uppfattas inte som absoluta krav utan snarare som riktlinjer för vilka krav som kan vara aktuella.⁸³ Mål och kravställningar återfinns även i Krisberedskapslagen. Dessa uppges dock inte alltid vara helt tydliga.⁸⁴

I Estland uppfattas scenarier vara en typ av kravställning för vad samhället bör klara av att hantera. Regeringen beslutar om mål för beredskapen i relation till de olika hoten. Målen blir ofta definierade i en plan för hur beredskapen ska utvecklas

⁷⁷ Intervju 3.

⁷⁸ Intervju 2.

⁷⁹ Intervju 3.

⁸⁰ Systemets egen översättning från estniska. Se även Estlands finansministerium (2023).

⁸¹ Intervju 1.

⁸² Intervju 1.

⁸³ Intervju 1, Intervju 4 och Intervju 5.

⁸⁴ Intervju 2 och Intervju 3.

med identifierade förmågegap som motivering.⁸⁵ Det civila stödet till Försvarsmakten är också inkluderat i kravställningen både på strategisk och på operativ nivå.⁸⁶

4.1.4 Inkludering av olika aktörer

Regeringen och ansvariga myndigheter inkluderar många olika aktörer i befintliga processer. Vid den årliga uppföljningen av planer och strategier kommer vissa mål att kräva att en myndighet och/eller regeringen (genom ansvarigt ministerium) inhämtar information från exempelvis kommuner eller andra myndigheter för att följa upp om åtgärder har genomförts och målsättningarna uppnåtts.⁸⁷ Estlands räddningstjänststyrelse har exempelvis ett ansvar att följa upp kommunerna och vidarebefordra uppföljningen till nationell nivå.⁸⁸ Räddningstjänststyrelsen följer upp vissa aspekter årligen och andra delar med längre mellanrum och upprättar fyraårsplaner baserat på resultatet. Respondenterna uppfattar att uppföljningsintervjuerna i sig har lett till mer samarbete mellan aktörerna och har sett en viss ökning av antalet åtgärdsplaner.⁸⁹

Aktörer inom näringslivet utnyttjas för att göra förmågetester inom ramen för det civila stödet till Försvarsmakten. Testerna genomförs inom områden där Försvarsmakten anser att det behövs. En uppfattning är att alla företag inte behöver ha beredskap att hantera alla typer av händelser. Istället kan de vara bra på olika saker och på så sätt komplettera varandra. Under intervjuerna framkom att det finns en stark idé i Estland om att förstå alla typer av hot utifrån deras möjliga konsekvenser – ett strömavbrott behöver hanteras oavsett orsak. Uppfattningen är att om samhället skaffar sig förmåga att hantera ett rad olika händelser kommer förmågan spilla över på hanteringen av andra händelser. I linje med detta finns exempelvis en utbredd samverkan och informationsdelning när det gäller ”best practice” inom cyberdomänen.⁹⁰

4.1.5 Beroenden

Beroenden mellan aktörer hanteras främst av myndigheterna kopplat till de hot som de har ansvar att hantera.⁹¹ Regeringen har dock en viktig roll i att hantera beroenden där information inte kan förmedlas mellan aktörerna själva. Privata

⁸⁵ Intervju 3.

⁸⁶ Intervju 5.

⁸⁷ Intervju 5.

⁸⁸ Intervju 5.

⁸⁹ Intervju 1.

⁹⁰ Intervju 5.

⁹¹ Intervju 1 och Intervju 3.

aktörer och andra icke offentliga aktörer tar själva upp problem som behöver åtgärdas. Då får staten en mer koordinerande roll och arbetet blir mer på frivillig basis genom samarbete och samverkan.⁹²

Enligt uppgift underskattas ofta förmågan på grund av att ansvariga myndigheter inte har haft tillgång till viktig information från andra aktörer. Å andra sidan underskattas även konsekvenserna på grund av bristfällig kunskap om beroenden. Det är därmed oklart huruvida förmågan totalt sett över- eller underskattas. Under 2015 genomförde Estland studier för att försöka förstå och kartlägga mer komplexa beroenden.⁹³

4.2 Finland

Från och med den finska regeringens *Säkerhetsstrategi för samhället*⁹⁴, som gavs ut 2017, används termen *comprehensive security* (allomfattande säkerhet) istället för totalförsvar i Finland.⁹⁵ Begreppet markerar att det inte bara handlar om krigsrelaterade hot utan att hela hotskalan, från krisberedskap till krig, måste beaktas.⁹⁶ Efter en uppdatering av beredskapslagstiftningen, som genomfördes i juli 2022, inkluderas även hybridhot.⁹⁷

I säkerhetsstrategin från 2017 fastslås bland annat samhällets ”vitala funktioner”. Dessa är 1) ledning, 2) internationell och EU-verksamhet, 3) försvarsförmåga, 4) den inre säkerheten, 5) ekonomi, infrastruktur och försörjningsberedskap, 6) befolkningens handlingsförmåga och service samt 7) mental kriställighet.⁹⁸ Termen civilt försvar associeras i Finland närmast med befolkningsskydd som är en del av den vitala funktionen ”den inre säkerheten”.⁹⁹

Den finska beredskapen grundar sig på en samsarbetsmodell som omfattar alla nivåer och aktörer i samhället, från statsförvaltningen och myndigheterna till näringslivet, kommunerna, universiteten ner till individen.¹⁰⁰ Den civila och militära sidan samsarbetar både på nationell och på regional nivå, både i fredstida kriser och i planering inför krig.¹⁰¹

⁹² Intervju 5.

⁹³ Intervju 3.

⁹⁴ Finlands regering (2017).

⁹⁵ Finland har en lång tradition av att kombinera planering av militära och civila förmågor inom ramen för ett totalförsvar. Till skillnad från många andra länder behöll Finland i stort de strukturer som totalförsvaret byggde på även efter kalla kriget. Se Saxi, Sundelius och Swaney (2020).

⁹⁶ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 145. och Regeringen (2017).

⁹⁷ Finlands Beredskapslag (2011). Beredskapslag 2011/1552 och Intervju 12.

⁹⁸ Finlands regering (2017), s. 14ff.

⁹⁹ Intervju 14 och Finlands regering (2017).

¹⁰⁰ ”[S]tatsförvaltningen, myndigheterna, näringslivet, landskapen och kommunerna bildar universitet och forskningsinstitut, organisationer, sammanslutningar och individer”. Finlands regering (2017), s. 7.

¹⁰¹ Intervju 12 och Intervju 14.

I syfte att samordna de olika aktörerna finns ett antal tvärsektoriella samarbetsorgan. På regeringsnivå finns den utrikes- och säkerhetspolitiska ministerkommittén som leds av statsministern, med utrikesministern och försvarsministern som permanenta medlemmar. Alla ministerier är ansvariga för beredskapen inom sina respektive områden. Försvarsministeriet är ansvarigt för att samordna det nationella försvaret.¹⁰² För ändamålet har den så kallade Säkerhetskommittén inrättats bestående av representanter från alla ministerier och centrala myndigheter men även från näringslivet och civilsamhället.¹⁰³ Säkerhetskommittén har till uppgift att bevaka utvecklingen av Finlands säkerhetsmiljö och att se till att strategin för den allomfattande säkerheten hålls uppdaterad.¹⁰⁴ Det är upp till varje ministerium att inom det egna ansvarsområdet svara för styrning, uppföljning och utveckling av beredskapen.¹⁰⁵

Försörjningsberedskap¹⁰⁶, som är ett prioriterat område i Finland, omfattar mer än vad som traditionellt läggs i begreppet ur ett svenskt perspektiv. Försörjningsberedskapen handlar i Finland om resiliens i vid bemärkelse och involverar många samhällsviktiga aktörer som har en roll i händelse av kris eller krig. Vidare bygger försörjningsberedskapen på ett nära samarbete mellan offentlig sektor och det privata näringslivet med syfte att tillgodose behov hos bägge parter.¹⁰⁷ Målen för försörjningsberedskapen beslutas av arbets- och näringsministern en gång per mandatperiod och indelas i *tryggande av samhällets kritiska infrastruktur* respektive *tryggande av kritisk produktion*.¹⁰⁸

Försörjningsberedskapscentralen¹⁰⁹ är den organisation som har till uppgift att planera och genomföra operativ verksamhet i anslutning till upprätthållandet och

¹⁰² Finlands Beredskapslag (2011).

¹⁰³ Regeringen (2017), s. 54.

¹⁰⁴ Säkerhetskommittén (2022).

¹⁰⁵ "Alla åtgärder vidtas av ministerierna inom sina specifika sektorer som en kris dikterar. Alla andra statliga organ går in i en stödjande roll. Detta beskrevs uttryckligen i beredskapslagen från 2001 och möjliggör en nivå av autonomi och smidighet för att reagera i händelse av kris." [översatt från engelska] Saxi, Sundelius och Swaney (2020), s. 7–8.

¹⁰⁶ De viktigaste författningsmässiga grunderna för den finska försörjningsberedskapen är Lag 18.12.1992/1390 om tryggande av försörjningsberedskapen och Statsrådets beslut 1048/2018 om målen med försörjningsberedskapen. Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 145.

¹⁰⁷ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), och Regeringen (2017), s. 55.

¹⁰⁸ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 146. Till samhällets kritiska infrastruktur hör 1) överförings- och distributionsnät för energi, 2) elektroniska data- och kommunikationssystem, 3) transportlogistiska system, 4) vattenförsörjning och annan kommunalteknik, 5) byggande och underhåll av infrastruktur. Till den kritiska produktionen hör 1) livsmedelsförsörjning, 2) energiproduktion, 3) hälso- och sjukvård, 4) produktion som stöder försvaret, 5) främjande av de allmänna verksamhetsförutsättningarna för exportindustrin.

¹⁰⁹ Till sina strategiska uppgifter räknar Försörjningsberedskapscentralen att 1) samordna beredskapssamarbetet mellan näringslivet och den offentliga förvaltningen, 2) sköta statens säkerhetsupplag samt praktiska arrangemang i anslutning till upprätthållandet av skyddsupplagringen och den obligatoriska upplagringen, 3) säkerställa funktionen hos nödvändiga tekniska system och trygga kritisk varu- och tjänsteproduktion och 4) att följa den internationella utvecklingen och hålla kontakt med utländska myndigheter och instanser. Försörjningsberedskapscentralen (2022). *Försörjningsberedskapscentralen*.

utvecklandet av Finlands försörjningsberedskap.¹¹⁰ Försörjningsberedskapscentralen utgör på så sätt en länk mellan de strategiska målen och de operativa aktörerna. Försörjningsberedskapscentralens VD är också en av medlemmarna i Säkerhetskommittén.¹¹¹

Genom avtal mellan Försörjningsberedskapscentralen och privata aktörer har ett antal så kallade verksamhetspooler inrättats. Poolerna samverkar i hög grad med varandra och ska följa upp, utreda, planera och förbereda åtgärder i syfte att utveckla försörjningsberedskapen i de olika branscherna. Företagens medverkan i poolerna bygger dock på frivillighet och ett normalt upphandlingsförfarande.¹¹² Försörjningsberedskapscentralen förvaltar en försörjningsberedskapsfond¹¹³ som används för finansiering av beredskapslagring¹¹⁴ men även för drift av verksamhetspoolerna och för reservarrangemang som genomförs i syfte att trygga den tekniska infrastrukturen.¹¹⁵

4.2.1 Process för förmågebedömning

I Finland bedömer Säkerhetskommittén beredskapsförmågan på nationell nivå. Regionerna genomför även egna bedömningar på regional nivå eftersom skillnaderna mellan olika regioner är stora. För närvarande driver Inrikesministeriet ett projekt som ska ta fram en process för kravställning och uppföljning av krav på regional nivå.

Det är upp till varje enskilt ministerium att ansvara för styrning, utveckling och uppföljning av beredskapen.¹¹⁶ Under senare år har fokus legat på hantering av fredstida kriser snarare än krig. Detta har medfört att det till viss del saknas en systematisk process för att bedöma samhällets faktiska förmåga att hantera ett krigsscenario.¹¹⁷

Åren 2010 och 2018 genomfördes nationella riskbedömningar som har haft stor påverkan på utvecklingsarbetet och förmågebedömningen. Hanteringen av coronapandemin har också bidragit till att processer för förmågebedömningar med kor-

¹¹⁰ Försörjningsberedskapscentralen (2022).

¹¹¹ Intervju 13.

¹¹² Intervju 15.

¹¹³ Fonden står utanför statens budget för att vara skyddad i tuffare ekonomiska tider samt för att man snabbare ska kunna mobilisera och agera i händelse av kris eller krig. Försörjningsberedskapsfonden genererar eget kapital men byggs i första hand upp genom en försörjningsberedskapsavgift som tas ut på energiförbrukning. Intäkterna uppgår till ca 50 miljoner euro per år. Finlands nationella beredskapsåtgärder kompletteras av internationella samarbeten och en utgångspunkt är att EU:s inre marknad fungerar. Intervju 15 och Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 149–150.

¹¹⁴ För att säkra tillgången till produkter genomförs beredskapslagring i Finland i form av obligatoriska upplag, säkerhetsupplag och skyddsupplag. Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 149.

¹¹⁵ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), s. 148–152.

¹¹⁶ Finlands Beredskapslag (2011) och Finlands regering (2017).

¹¹⁷ Intervju 14.

tare tidshorisonter har förbättrats. I olika nationella och regionala råd har exempelvis sjukvårdssektorn kunnat samla in lägesbilder och fastställa förmågan att hantera olika typer av scenarier. En ambition är att processer för uppföljning ska permanentas och att tillgängliga data ska kunna användas för att identifiera ytterligare brister och åtgärder.¹¹⁸

Inom Försörjningsberedskapscentralens verksamhetspooler sker kontinuerligt en dialog med företagen om beredskapsläget i syfte att upprätthålla en lägesbild för branschen. Poolerna har ingen omfattande operativ roll i en försörjningskris även om vissa pooler har ett koordineringsansvar (exempelvis poolen för hälsovårdsaktörer som under coronapandemin koordinerade branschen gällande tillgången till skyddsutrustning).¹¹⁹

Det finns ett stort engagemang för beredskapen i Finland och en utbredd samverkan i beredskapsfrågor. Dock är det inte alltid tydligt vem som har ansvar för en viss del eller en viss typ av koordinering, vilket kan medföra att allt som beslutas inte alltid blir genomfört.¹²⁰

4.2.2 Metoder för förmågebedömning

För att uppdatera riskbedömningar på nationell och regional nivå genomförs skrivbordsövningar (table top-övningar). Även förmågebedömningar genomförs vid övningar av olika slag, exempelvis med hjälp av trafikljusmetoder (där en förmåga är röd eller grön beroende på huruvida den uppfyller uppsatta mål och kravställningar eller inte). Vid regionala försvarsövningar, som sker regelbundet, testas exempelvis kritisk infrastruktur.¹²¹ Under de senaste åren har fem nationella övningar genomförts. Dessa har resulterat i förändringar i både lagar och verksamheter.¹²²

4.2.3 Kravställning

På nationell nivå finns en ”lägstanivå” definierad som fungerar som kravställning när exempelvis nationella myndigheter genomför uppföljning och inspektion.¹²³ Regeringen ställer även krav på maximala avbrottstider för olika verksamheter.¹²⁴

Nationella och regionala kravställningar identifieras baserat på riskbedömningar.¹²⁵ En eventuell implementering av NBR antas inte medföra några stora förändringar eftersom kraven till stor del kan sägas bygga på den finska modellen.¹²⁶ Det har

¹¹⁸ Intervju 12.

¹¹⁹ Stenerus Dover och Ingemarsdotter (2021). s. 148 och Intervju 15.

¹²⁰ Intervju 13.

¹²¹ Intervju 13.

¹²² Intervju 14.

¹²³ Intervju 14.

¹²⁴ Intervju 12.

¹²⁵ Intervju 14.

¹²⁶ Intervju 14 och Intervju 15.

dock funnits utmaningar med att aggregera förmågebedömningar från regional till nationell nivå. Aggregering från kommunal till regional nivå har fungerat bättre.¹²⁷

Försörjningsberedskapscentralen och Försvarmakten tar fram scenarier som används för att ta fram förslag på ökning och minskningar av lagerhållningen. Vart femte år fattar regeringen beslut om hur många månaders normalkonsumtion som lagerhållningen ska täcka. Försörjningsberedskapscentralen ser i sin tur till att nivån kan upprätthållas genom att köpa, sälja och planera. Försörjningsberedskapscentralen identifierar även specialbehov som inte kan omhändertas på kommersiell basis.¹²⁸

Försörjningsberedskapscentralen och näringslivsrådet tar fram förslag på nivåer baserat på flera olika parametrar, exempelvis normalkonsumtion, prioriterade kritiska verksamheter, lagar, tillgänglig reparationsförmåga och krav på hur länge något ska kunna fungera. Drivmedelsförsörjning är ett exempel där målkonflikter är vanliga och där prioritering av kritiska verksamheter spelar stor roll för hur förslagen formuleras.¹²⁹

Den finska Försvarmakten samarbetar och koordinerar med den civila sidan men ställer inga formella krav.¹³⁰ Försvarmakten tar fram scenarier som ger grundläggande planeringsförutsättningar för den civila sidan och som regeringen i sin tur använder för att prioritera och kravställa mot civila aktörer.¹³¹ Krav kommer sannolikt också att öka på den privata sidan om att överlämna information för lägesbilder till Försvarmakten.¹³² Några av respondenterna anser att samarbete och dialog är viktigare än kravställningar, exempelvis för att undvika multipel inteckning av resurser.¹³³

4.2.4 Inkludering av olika aktörer

I Finland finns sedan lång tid tillbaka en utbredd samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Formellt sker samverkan framförallt genom Försörjningsberedskapscentralen.¹³⁴ Försörjningsberedskapscentralen agerar enligt näringslivets regler och avtalen med näringslivet är rent kommersiella.¹³⁵

Den regionala nivån och dess räddningstjänst bedömer potentiella risker och konsekvenser inom respektive geografiskt område, inklusive nationella händelser som kan få regionala konsekvenser. Räddningstjänsterna bestämmer själva vilken

¹²⁷ Intervju 13.

¹²⁸ Intervju 15.

¹²⁹ Intervju 15.

¹³⁰ Intervju 14.

¹³¹ Intervju 13.

¹³² Intervju 12.

¹³³ Intervju 13. Att en resurs intecknas flera gånger betyder att en vara som flera aktörer skulle behöva vid ett visst tillfälle kanske bara räcker till en av alla dessa aktörer men att flera räknar med att behovet ska bli tillgodosett.

¹³⁴ Intervju 14.

¹³⁵ Intervju 15.

nivå av service som ska finnas givet olika förutsättningar. Samtliga räddningstjänster bedömer de nationellt identifierade riskerna och kravställer mot sin egen organisation.¹³⁶

4.2.5 Beroenden

Beroenden analyseras med ett allriskperspektiv (all-hazard approach) i bred samverkan med flera olika aktörer, med fokus på kritiska funktioner i samhället.¹³⁷ Analyserna genomförs i olika typer av säkerhetsfora, exempelvis i Säkerhetskommittén och dess sekretariat samt på regional och lokal nivå. Analyserna kan bygga på underlag från övningar eller på dokumentation av beredskapsplaner.¹³⁸ Beroendeförhållandena i näringslivet är framförallt något som näringslivet själva ska reglera och analysera.¹³⁹ Ett råd för hälso- och sjukvården på nationell nivå utvärderar beroenden och brister och föreslår åtgärder. Rådet består av representanter från andra sektorer (exempelvis elsektorn) och sjukhusdistrikten. Rådet arbetar med att utveckla beredskapen för 20 olika typer av hot, exempelvis krig, pandemi och elavbrott.¹⁴⁰

4.3 Norge

I likhet med Finland har det norska totalförsvarskonceptet som utgångspunkt att samhällets samlade resurser ska kunna användas i hela spektrumet från fred till väpnad konflikt. Begreppet civilt försvar används inte i Norge. Totalförsvaret omfattar det militära försvarets stöd vid fredstida kriser såväl som det civila samhällets stöd till det militära försvaret i hela hotskalan.¹⁴¹

Begreppet samfunnssikkerhet (samhällssäkerhet) är centralt inom både totalförsvaret, fredstida krishantering och beredskapsplanering. Samfunnssikkerhet involverar samtliga samhällssektorer, inklusive de delar av det militära försvaret som ansvarar för befolkningsskydd. Därtill finns *Sivilforsvaret*¹⁴² (civilt försvaret) som är en operativ resurs under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), det vill säga Norges motsvarighet till MSB.¹⁴³ Norges regering betonar att

¹³⁶ Intervju 14.

¹³⁷ Intervju 14.

¹³⁸ Intervju 13.

¹³⁹ Intervju 15.

¹⁴⁰ Intervju 12.

¹⁴¹ Det civil-militära samarbetet i fredstid täcker ett brett spektrum av händelser, från olycksfall till naturhändelser, kriminalitet och terrorangrepp. Se Norges regering (2020), s. 56–58.

¹⁴² För att läsa mer om det norska Sivilforsvaret hänvisar vi till Sivilforsvaret (2022).

¹⁴³ Intervju 8 och Intervju 9.

samhällsutvecklingen och den förändrade hotbilden gör gränserna mellan samhällssäkerhet och statssäkerhet¹⁴⁴ alltmer flytande och att ömsesidigheten mellan civilt och militärt har blivit allt viktigare.¹⁴⁵

På departementsnivå är det administrativa systemet för central krishantering baserat på tre huvudelement:¹⁴⁶

- Det departement som har ansvar för en sektor har också ansvar för beredskapsplanering och hantering i en krissituation och kallas då chefsdepartement (*lederdepartement* på norska). På departementsnivå, liksom på övriga systemnivåer, gäller alltså ansvarsprincipen.¹⁴⁷
- Krisrådet är det översta administrativa koordineringsorganet på departementsnivå.
- Krisstödsenheten i Justitie- och beredskapsdepartementet ska vid behov stödja chefsdepartementet och Krisrådet i deras krishantering och har ansvar för samordning vid kriser som spänner över flera olika departements ansvarsområden.

I militära konflikter är Försvarsdepartementet chefsdepartement. Efter terrorattentaten den 22 juli 2011 utsågs Justitie- och beredskapsdepartementet till fast chefsdepartement vid civila nationella kriser.¹⁴⁸

Den norska regeringen lanserade 2016 det så kallade *Totalförsvarsprogrammet* med syftet att under en fyraårsperiod vidareutveckla totalförsvaret och stärka motståndskraften i kritiska samhällsfunktioner.¹⁴⁹

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, den så kallade *Samfunnssikkerhetsinstruksen*, är ett av Totalförsvarsprogrammets mest centrala dokument. Samfunnssikkerhetsinstruksen gavs ut av Justitie- och beredskapsdepartementet i september 2017 och innehåller anvisningar och krav för samtliga departements arbete med samhällssäkerhet.¹⁵⁰ Bland annat ställs krav på att det genomförs risk- och sårbarhetsanalyser för kritiska samhällsfunktioner samt att respektive departement ska genomföra *tillståndsvärderingar* för de funktioner som det har huvudansvar för.¹⁵¹

¹⁴⁴ Traditionellt talar man i Norge om samhällssäkerhet och statssäkerhet, där statssäkerheten framför allt har kopplats till försvar mot väpnat angrepp. Om statens säkerhet är hotad har civila myndigheter i uppdrag att både skydda civilsamhället och stödja den militära insatsen.

¹⁴⁵ Norges regering (2020), s. 11.

¹⁴⁶ Norges regering (2020), s. 10.

¹⁴⁷ Övriga principer är likhets-, närhets- och samverkansprincipen. I Sverige innebär ansvarsprincipen att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. För regeringen gäller således att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris. Studien studerar inte Norges ansvarsprincip i detalj men utgår från att den är jämförbar med sin svenska motsvarighet.

¹⁴⁸ Norges regering (2020), s. 10.

¹⁴⁹ Norges regering (2020), s. 60.

¹⁵⁰ Norges regering (2017). *Instruksen* utgår från Norska regeringen (2016) och ersätter tidigare Instruks från 2012.

¹⁵¹ Norges regering (2017), s. 3.

4.3.1 Process för förmågebedömning

Justitie- och beredskapsdepartementet har det övergripande koordinerande ansvaret för tillståndsvärderingarna. Ansvaret för säkerhetsarbetet i respektive sektor vilar i sin tur på departementen vilket också innebär att varje departement har ansvar för att följa upp hur säkerheten och beredskapen utvecklas över tid.¹⁵² Tillsynen av departementens arbete är sedan 2001 delegerad till DSB som i övrigt har en stödjande roll gentemot Justitie- och beredskapsdepartementet.¹⁵³ DSB kontrollerar att alla departement arbetar systematiskt, men departementen har själva ansvar för att följa upp och värdera den faktiska förmågan och att rapportera detta till Justitie- och beredskapsdepartementet. Ingen helhetsbedömning görs för närvarande men metoder för detta är under utveckling.¹⁵⁴

Den första omgången tillståndsvärderingar uppdrogs av regeringen i samband med lanseringen av NBR.¹⁵⁵ Tillståndsvärderingen formaliserades i Samfunnssikkerhetsinstruksen och är tänkt att upprepas ungefär vart fjärde år. För ändamålet tog DSB fram en struktur med 14 samhällsfunktioner och tillhörande förmågekrav/målsättningar (totalt finns ca 40 olika förmågor definierade).¹⁵⁶ Värderingen ska göras med hänsyn till risk och prioritet ("risiko og vesentlighet") och syftar till att stödja budgetprocessen när det gäller prioriterade åtgärder.¹⁵⁷ Den första, och hittills enda, omgången av tillståndsvärderingen täcker i dagsläget ca 80 % av samhällsfunktionerna med tillhörande förmågor.¹⁵⁸

En respondent påpekar att det idag finns en större tillit och flexibilitet och att alla förväntas ta sitt ansvar, men att det samtidigt är oklart huruvida detta i slutändan ger den förmåga och säkerhet som krävs, bland annat specificerat i lagen om nationell säkerhet.¹⁵⁹

4.3.2 Metoder för förmågebedömning

Det finns ingen standard för hur tillståndsvärderingen ska genomföras. Departementen har årliga uppföljningsmöten med sina myndigheter inom ramen för sektorsansvaret och beslutar själva vad som ska prioriteras. Vid uppföljningsmötena

¹⁵² Intervju 9.

¹⁵³ Intervju 8.

¹⁵⁴ Intervju 9.

¹⁵⁵ Norges regering (2020). Nato Seven Baseline Requirements (här förkortat NBR) lanserades vid Nato-toppmötet i Warszawa 8–9 juli 2016.

¹⁵⁶ De 14 funktionerna är i sin tur inordnade under de tre övergripande funktionerna styrning och suveränitet, befolkningens säkerhet samt samhällets funktionalitet. Strukturen presenteras i rapporten *Samfunnssikkerhets kritiske funksjoner*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016). som i sin tur är en konkretisering av indelningen enligt Norges regering (2016). Termen "förmåga" används inte i Norge även om den är begriplig för norsktalande. I DSB (2016) används både uttrycken "funksjonsevne" och "kapabilitet" i stort sett synonymt med "förmåga" så som termen används i denna rapport.

¹⁵⁷ Norges regering (2020), s. 145. Intervju 7.

¹⁵⁸ Intervju 9.

¹⁵⁹ Intervju 10 och Norges nationella säkerhetslag (2018).

används exempelvis trafikljusmetoder för att bedöma vilken förmåga de berörda aktörerna ska ha om något inträffar.¹⁶⁰ Vissa av de kritiska samhällsfunktionerna är mycket tidskrävande att värdera. Inom transportsektorn värderas exempelvis förmågan inom tre olika områden – transportsäkerhet (skydd mot exempelvis olyckor och terror), transportberedskap (att det finns tillgängliga resurser) och framkomlighet. I exemplet från transportsektorn syftar värderingarna till att identifiera utvecklingsområden och bygger på underlag från alla sektorns myndigheter. Förmågan inom respektive område kan jämföras över tid, men de olika förmågorna ställs inte mot varandra. Tillståndsvärderingen beaktar heller inte krig specifikt och inget krigsscenario har distribuerats som grund för värderingarna.¹⁶¹

I dagsläget läggs stort fokus på civilt stöd till det militära försvaret och att ta vara på lärdomarna från Nato-övningen *Trident Juncture 2018* där flera utvärderingar av förmågan i olika funktioner gjordes. Flera respondenter påtalar att det finns en ambition att så småningom kunna göra sammanvägda bedömningar.¹⁶²

4.3.3 Kravställning

Arbetet med förmågebedömningar har varit åsidosatt under lång tid. Den detaljerade försörjningsplanläggningen som fanns in på 90-talet, med krav på uthållighet och resurser i termer av exempelvis dagar, finns inte kvar.¹⁶³

Det är departementens ansvar att operationalisera samhällsfunktionernas uppdrag och framställa förmågekrav.¹⁶⁴ Justitie- och beredskapsdepartementet är pådrivande, med stöd av DSB, men det är departementen själva som framställer dimensionerande krav för deras respektive sektorer. Samfunnssikkerhets-instruksen utgör dock ett viktigt styrinstrument.¹⁶⁵

De funktionskrav eller målsättningar för förmåga (på norska *funksjonsevne* eller *kapabiliteter*) som DSB definierar för de 14 kritiska funktionerna uppfattas som generiska. Det uttrycks önskemål om indikatorer för uppföljning men i dagsläget finns inga sådana – det finns inga kvantitativa kriterier som kan användas för att visa om något blir bättre eller sämre, och det uppfattas som svårt att ta fram sådana.¹⁶⁶ Några respondenter påpekar även att det inte är normativt önskvärt att kunna hantera alla typer av kriser med samma nivå av förmåga.¹⁶⁷ Det finns också ett nytt tillägg till ansvarsprincipen som innebär att den som är ansvarig för ett område också avgör vad som är en acceptabel risk.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Intervju 7.

¹⁶¹ Intervju 7.

¹⁶² Intervju 7 och Intervju 9.

¹⁶³ Intervju 8.

¹⁶⁴ Intervju 9.

¹⁶⁵ Intervju 8.

¹⁶⁶ Intervju 8 och Intervju 9.

¹⁶⁷ Intervju 8.

¹⁶⁸ Norges regering (2020), s. 35.

De kriterier som hör till NBR uppges vara användbara i viss utsträckning. Det uppges finnas en obalans i NBR som kan bero på att vissa Nato-länder har hårdare krav på sig på grund av unika förutsättningar och kopplat till försvarsplaneringen. En feedback som DSB har fått från flera departement är att de 14 funktionerna och NBR till viss del överlappar varandra.¹⁶⁹

Efter Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 har civila aktörers stöd till det militära försvaret fått betydligt större fokus än innan. Dialogen har stärkts och den norska Försvarsmakten har arbetat med att konkretisera sina behov gentemot sektorerna. Vidare har flera krigs- och gråzonsövningar hållits och nya samverkansfora har inrättats med involvering från departement, försvarsstaben och sektorsföreträdare. Ett krav från det militära försvaret är att civila aktörer löpande ska rapportera resursläge och förmåga. Prioritering mellan civilt och militärt ses som en svår frågeställning, liksom risken för multipel inteckning av varor, tjänster och personal. Det finns många tvärsektoriella utmaningar och kanske en viss ovilja att sätta ner foten när det gäller prioriteringar.¹⁷⁰

Att ställa krav på kommunerna anses i princip vara möjligt. De omfattas också av en hel del krav från lagstiftning, samt av funktionskrav, men sådana krav måste vara balanserade mot kommunernas mycket begränsade ekonomiska resurser.¹⁷¹

4.3.4 Inkludering av olika aktörer

Många verksamheter inom exempelvis kritisk infrastruktur är outsourcade till, eller ägda av, privata aktörer. De senaste årens händelser har satt större fokus på detta, kopplat till både de civila och de militära delarna av totalförsvaret. Det finns processer för att få in flera nivåer, exempelvis via representation i kommissioner.¹⁷²

Även om krigsperspektivet har varit inkluderat och beskrivet i styrningen av länen (på norska *fylken*) introducerades det år 2020 delvis på nytt i länens RSA:er. DSB gör även en årlig ”kommunöversyn” med frågor som rör RSA-arbetet, om det exempelvis finns en krigsorganisation. Några av respondenterna framhåller vikten av att kommunerna får feedback.¹⁷³ Involveringen av den lokala och regionala nivån i det övergripande systemet (med tillståndsvärderingar etc.) ses dock som eftersatt och därmed en viktig framtida utmaning.¹⁷⁴

Säkerhetslagen ställer krav på alla sektorer, det vill säga i förlängningen även den stora massan av privata aktörer inom totalförsvaret. Dessa har en vilja att delta i beredskapsarbetet, särskilt i planeringen, men det är i dagsläget oklart hur mycket

¹⁶⁹ Intervju 9.

¹⁷⁰ Intervju 7.

¹⁷¹ Intervju 6 och Intervju 9.

¹⁷² Intervju 6. Den norska regeringen beslutade 2022 att tillsätta två kommissioner – Totalberedskapskommissionen och Försvarskommissionen. Den förstnämnda ska redovisa hur Norges samlade resurser bäst ska användas medan den sistnämnda ska redovisa vilka vägval och prioriteringar norsk säkerhet står inför på 10–20 års sikt.

¹⁷³ Intervju 9.

¹⁷⁴ Intervju 8.

som egentligen görs. Näringslivssäkerhetsrådet har dock noterat att allt fler privata företag har börjat upprätta beredskapsplaner även om det fortfarande är flera företag som inte har kännedom om att de omfattas av lagstiftningen.¹⁷⁵

De statliga bolagen behandlas på samma sätt som andra myndigheter under departementet. Även exempelvis bransch- och intresseorganisationer är involverade. I de senaste övningsutvärderingarna framgår dock tydligt att de privata aktörerna borde involveras mer. Detta gäller även frivilliga organisationer. Vissa aktörer har egna avtal med Försvarsmakten i Norge. En utmaning är att det är svårt att öva ”spontant” med privata aktörer – ofta behöver avtal ingås före övningen.¹⁷⁶

4.3.5 Beroenden

Att kartlägga och värdera beroenden mellan sektorer ses som utmanande men likväl viktigt för att bedöma förmåga inom exempelvis försörjningsberedskap.¹⁷⁷ Att kunskapen om beroenden är bristfällig påvisades enligt en av respondenterna i hanteringen av pandemin.¹⁷⁸

I dagsläget anses det svårt att få en samlad bild av helheten och analyserna leder lätt till ”spagettidiagram”.¹⁷⁹ Aktörer som ska genomföra beroendeanalyser har även uttryckt önskemål om en vägledning för hur värdering av beroenden ska gå till.¹⁸⁰ Även beroenden mellan privata företag, respektive statens beroende av privata resurser och tjänster, anses vara i behov av mer analys.¹⁸¹

Därtill uppfattas koordineringen av sektorernas arbete som en stor utmaning. En uppfattning är att det i princip skulle vara möjligt att prioritera mellan olika sektorer via chefsdepartementen eller det centrala totalförsvarsforumet. Statsministerns kontor har också diskuterats som en möjlig aktör för att lösa ut samordningsproblematik.¹⁸²

¹⁷⁵ Intervju 10.

¹⁷⁶ Intervju 7.

¹⁷⁷ Intervju 9 och Intervju 10.

¹⁷⁸ Intervju 6.

¹⁷⁹ ”Spagettidiagram” förstår vi som grafiska representationer som tenderar att förlora sitt förklaringsvärde på grund av det stora antalet kopplingar mellan olika element.

¹⁸⁰ Intervju 9 och Intervju 10.

¹⁸¹ Intervju 10.

¹⁸² Intervju 9 och Intervju 6.

5 Sammanfattande och jämförande analys av de tre ländernas system

I detta kapitel sammanfattas, analyseras och jämförs empirin för de tre länderna med fokus på skillnader och likheter när det gäller styrning, processer, metoder samt hantering av de utmaningar som presenterades i avsnitt 2.2.

Analysen är uppdelad i två delar. Den första delen (avsnitt 5.1) syftar till att ytterligare belysa fokusfråga 1 – *Hur genomför andra länder förmågebedömningar inom civilt försvar?* Analysen utgår huvudsakligen från beskrivningen av respektive lands styrningar, processer och metoder.

Den andra delen (avsnitt 5.2) syftar till att besvara fokusfråga 2 – *Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?* Analysen utgår från den empiri som samlats in kopplat till de fem utmaningarna som presenterades i avsnitt 2.2.

5.1 Hur genomförs förmågebedömning i de studerade länderna?

5.1.1 Processer för förmågebedömning

De olika ländernas processer för förmågebedömningar skiljer sig åt och är i olika grad formaliserade. I likhet med Sverige genomför alla tre länderna någon typ av bedömning av förmågan i den civila delen av totalförsvaret på nationell nivå. I Estland och Norge finns en praxis för att göra detta regelbundet. Estland har årliga uppföljningar på flera nivåer, i första hand baserat på hot- och riskanalyser. I Norge görs tillståndsvärderingar på departementsnivå med utgångspunkt i ett totalförsvarsperspektiv. Tillståndsvärderingarna är tänkta att göras ungefär vart fjärde år som underlag till budgetpropositionen. I Finland har processen under lång tid syftat till att bedöma krisberedskapsförmåga, men arbetet med bedömningar av civila aktörers förmåga att hantera krig har återupptagits och är under utveckling.

I Estland sammanställs en nationell förmågebedömning av den estniska motsvarigheten till Sveriges statsrådsberedning, medan Justitie- och beredskapsdepartementet gör motsvarande i Norge. I Norge styrs en stor del av arbetet genom *Samfunnssikkerhetsinstruksen*, kompletterad av NBR. I Norge har även DSB en framträdande roll genom att ha ett delegerat tillsynsansvar för departementens tillståndsvärderingar. Processen i Estland är mindre formaliserad och rymmer ”fler inslag av samarbete än kontroll”. Att Estland kan göra förhållandevis frekventa nationella bedömningar har troligen delvis att göra med att Estland är ett litet land med i stort sett två administrativa nivåer (nationell och lokal).

I Estland och Norge läggs stort fokus på sektors- och områdesvisa bedömningar. I båda länderna har myndigheterna eller departementen/ministerierna ansvar för att utveckla och följa upp den planerade förmågan inom sin specifika sektor eller sitt område. I Norge görs uppföljningar årligen i likhet med de svenska departementens myndighetsdialoger, med den skillnaden att i Norge genomförs de för beredskapsarbetet specifikt. Motsvarande process i svensk kontext skulle innebära att exempelvis Socialdepartementet och Socialstyrelsen ansvarade för att utveckla och följa upp förmågan inom sektorn för hälsa, vård och omsorg.¹⁸³

Även i Finland sker arbetet sektorsvis men med tydligare tonvikt på uppföljning och bedömning av förmågan på regional nivå. Regionernas förutsättningar anses vara mycket olika och de har därför fått ett ansvar att själva utveckla och bedöma sin förmåga utifrån nationella riktlinjer.

Finlands och Estlands säkerhetskulturer lyfts i intervjuerna fram som en viktig anledning till att omfattande systematiska processer för förmågebedömning till viss del blir överflödiga. Aktörernas täta dialog och informationsutbyte leder till en kontinuerligt uppdaterad förståelse av vad landet kan hantera, vad som behöver utvecklas och prioriteras samt vilka möjliga konsekvenser som olika händelser skulle kunna få. Inom den finska Försörjningsberedskapscentralens verksamhetspooler sker kontinuerligt en dialog med företagen om beredskapsläget i syfte att upprätthålla en lägesbild för branschen. Poolerna har ingen omfattande operativ roll i en försörjningskris även om vissa pooler har ett koordineringsansvar. Det uppges finnas ett stort engagemang för beredskapen i Finland och en utbredd samverkan i beredskapsfrågor. I Estland framhålls en hög nivå av tillit och en säkerhetskultur som vid olika typer av händelser ger förmåga att samla sig för att snabbt åtgärda konsekvenser.

5.1.2 Metoder för förmågebedömning

Det finns flera likheter mellan länderna när det gäller metoder för förmågebedömningar. Finland och Norge tillämpar varianter av så kallade trafikljusmetoder, det vill säga kvalitativa bedömningar där en förmåga kan vara exempelvis bristfällig (röd), delvis bristfällig (gul) eller god (grön). I alla tre länderna anses också övningar i olika former vara viktiga när det gäller att bedöma förmåga. I Finland hålls regelbundet övningar på flera nivåer, oftast i form av skrivbordsövningar. Specifika förmågor inom kritisk infrastruktur testas också regelbundet i olika försvarsövningar. I Norge har ett par storskaliga övningar genomförts de senaste åren, däribland Nato-övningen *Trident Juncture 2018* vars resultat alltså följs upp och utvärderas. Även i Estland hålls återkommande övningar och i dessa används ofta experter för att bedöma förmåga.

Alla de studerade länderna använder någon typ av scenarier i förmågebedömningarna. I Finland sätts exempelvis nivåer på lagerhållning med hjälp av scenarier

¹⁸³ Sektorsnamn enligt SFS (2022:524).

som tas fram av Försvarsmakten och Försörjningsberedskapscentralen. Användningen av scenarier är särskilt framträdande i Estland, när det gäller både utveckling och bedömning av förmåga.

Inom ramen för Estlands digitala uppföljningssystem på lokal nivå genomför Räddningstjänststyrelsen intervjuer med kommunerna. Med hjälp av indikatorer presenteras respektive kommuns förmåga öppet via en digital plattform som tillhandahålls av Finansministeriet. I Estland betraktas även den dagliga incidenthanteringen som en del av förmågebedömningen. Tanken är att om konsekvenserna av ett mindre avbrott i någon verksamhet inte kan hanteras tillfredsställande så finns det skäl att förbättra hanteringen (det vill säga höja förmågan) även när det gäller allvarligare händelser.

Av intervjuerna framgår också att Estland i vissa sektorer använder simuleringar för att testa och bedöma förmåga. I Estland använder det militära försvaret indikatorer för att bedöma förmåga och tanken är att i framtiden göra på liknande sätt i de flesta sektorer.

5.2 Vilka fördelar har de studerade ländernas tillvägagångssätt?

Detta avsnitt syftar till att besvara fokusfråga 2 – *Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?* Analysen utgår från de fem utmaningar som presenterades i avsnitt 2.2:

1. Otillräckliga kravställningar
2. Berörda aktörer inkluderas inte
3. Beroenden mellan aktörer är svåra att analysera
4. Överlappande processer
5. Otydlig ansvarsfördelning

Det är främst i utmaning 1–3 som det går att hitta stöd för att besvara fokusfrågan eftersom dessa utmaningar har direkt koppling till förmågebedömningar (de rör kriterier för, eller delar av, det som ska bedömas). Utmaning 4 och 5 kan snarare antas påverka *förutsättningarna* att göra adekvata förmågebedömningar även om det inte är helt tydligt huruvida de har en *avgörande* påverkan. Det är inte heller tydligt vad som skulle kunna betraktas som lösningar eller alternativa tillvägagångssätt hos andra länder annat än om de uttryckligen har tagit itu med problem som kan hänföras till dessa utmaningar. Något sådant har inte framkommit i intervjuerna. Inom studien har det heller inte funnits utrymme att uttömmande jämföra ländernas system så att eventuella tillkortakommanden ifråga om struktur och process har blivit fullt synliga. Utmaning 4 och 5 har därför endast kunnat hanteras översiktligt.

5.2.1 Utmaning 1: Otillräckliga kravställningar

Sveriges system för förmågebedömning är i behov av utveckling av kravställningar. I studien framgår att Estland, Finland och Norge alla har system där respektive regering är involverad i kravställning mot de berörda aktörerna, i synnerhet när det gäller myndigheter inom offentlig sektor. I Finland identifieras nationella och regionala kravställningar baserat på riskbedömningar. Minimnivåer av förmåga tillämpas för ”vitala funktioner”.¹⁸⁴ Regeringen beslutar även om maximala avbrottstider för utpekad verksamhet.

Estland har sina mål och krav formulerade i krisberedskapslagstiftningen. Analyser av hot och brister som tas fram av respektive myndighet utgör grund för prioriteringar och kravställningar i regeringens förmågeutvecklingsplaner. De scenarier som ligger till grund för myndigheternas arbete betraktas dessutom i sig som en viktig inriktning för vad det estniska samhället bör klara av att hantera. Det civila stödet till Försvarsmakten är också inkluderat i kravställningen på både strategisk och operativ nivå.

Norges *Samfunnssikkerhetsinstruks* är ett centralt styrdokument som reglerar hur andra departement ska ta fram och följa upp kravställningar. Utmaningen i Norge blir i stället att säkerställa att alla verkligen gör sin del enligt ansvarsprincipen. Här finns likheter med situationen i Sverige – eftersom alla förväntas hantera allt på egen hand, utan att tydligt kunna överblicka andras arbete och utveckling, finns en risk att för få verksamheter blir kravställda och att åtgärder inte genomförs i tillräcklig utsträckning. Ansvariga aktörer ska dessutom fatta beslut om acceptabla risker, det vill säga konsekvenser som nationen Norge ska kunna acceptera givet vissa händelser.

I likhet med Sverige har de studerade länderna inslag av decentraliserat ansvar när det kommer till att ta fram förmågekrav. I Finland är regionerna ansvariga för att själva förstå vilken förmåga som behöver utvecklas regionalt (med utgångspunkt i riskanalyser) och därmed även över kravställningen av sina egna verksamheter. I Norge har DSB uppdraget att definiera och kravställa kritiska funktioner. Det saknas dock kvantitativa kriterier som kan användas för att visa om något blir bättre eller sämre, och det uppfattas som svårt att ta fram sådana.

Norge har också, precis som Sverige, svårigheter med att kravställa mot kommunerna eller få dem att själva sätta upp krav eftersom deras resurser är knappa. I Estland får myndigheterna själva bestämma vilka krav som ska gälla inom sina respektive ansvarsområden liksom när det gäller lägre prioriterade förmågor.

Ländernas arbete med NBR skiljer sig åt. Respondenter i Estland uppfattar NBR som riktlinjer snarare än förmågekrav. Norge har ett övergripande arbete med de

¹⁸⁴ Exempelvis kan det vara en önskvärd förmåga att alla barn ska kunna fortsätta gå i skola i händelse av krig men en lägstanivå kan innebära att åtminstone undervisning i modersmål, matematik och engelska ska kunna fortgå i viss utsträckning i händelse av krig och givet vissa förutsättningar.

kritiska funktionerna och har i detta inkluderat kravbilden från NBR. Finland i egenskap av partnerland till Nato har, i likhet med Sverige, täckt in stora delar av NBR i det befintliga beredskapsarbetet. Enligt några av de finska respondenterna skulle Finland utan större svårighet kunna inkorporera NBR i befintliga kravställningar, särskilt eftersom NBR till stor del bygger på den finska modellen för förmågebedömning.

Försvarsmakterna i respektive land utformar alla någon form av kravställning mot den civila sidan. I Norge rapporterar civila aktörer regelbundet gällande resursläge och förmåga att utföra kravställda uppgifter. Försvarsmakten i Estland ska regelbundet definiera både strategiska och operativa krav för civila delar av totalförsvaret. Ett exempel på hur den finska Försvarsmakten indirekt ställer förmågekrav är när den i samarbete med Försörjningsberedskapscentralen tar fram nya resursnivåer med hjälp av gemensamma scenarier som sedan lämnas till regeringen för beslut.

I samtliga länder är samarbete ett viktigt komplement till ren kravställning. Ett regelbundet nätverkande kan bygga samförstånd kring vilken förmåga som behöver finnas och vilka åtgärder som ska prioriteras.

5.2.2 Utmaning 2: Berörda aktörer involveras inte

Sveriges system för förmågebedömning behöver i större utsträckning involvera flera relevanta aktörer. De studerade länderna inkluderar i olika utsträckning näringslivsaktörer och den lokala nivån (såsom kommuner). I Finland är uppföljning och bedömning tillsammans med privata aktörer väl utvecklat i jämförelse med åtminstone Sverige och Norge, i och med strukturen med Försörjningsberedskapscentralen och tillhörande verksamhetspooler. Estlands princip om att myndigheterna har ansvar för beredskapen uppdelat efter hotbild får till följd att om en myndighet, som exempelvis Polismyndigheten, har ansvar för utveckling, planering och uppföljning av terrorhot så har den även ett ansvar att inkludera och ta med alla aktörer som berörs av en sådan hotbild.

Finska myndigheters utpräglade beredskapssamarbete med den privata sektorn är det som sannolikt ligger till grund för att företagen även är involverade i bedömningsprocessen i större utsträckning än vad de är i de andra länderna i studien. Även Estland inkluderar industrin i utvärderingen av förmågan inom ramen för det civila samhällets stöd till Försvarsmakten. Respondenter i Estland påpekar att alla företag inte behöver ha kapacitet att klara all hantering lika bra, men att det gäller att specialisera sig på vissa saker och få stöd med andra. Norge har, i likhet med Sverige, ett större utvecklingsbehov när det gäller inkluderingen av privata aktörer i beredskapsarbetet i stort, men även i relation till förmågebedömningen. En skillnad är dock att Norge formellt inkluderar statliga bolag.

Estland och Finland inkluderar även offentliga aktörer på regional och lokal nivå i uppföljning och bedömning av förmåga. Estland följer upp den lokala nivån

genom ett öppet digitalt system där information finns tillgänglig för medborgare och andra intresserade. Systemet är fortfarande ungt och det är sannolikt för tidigt att utvärdera effekterna av att följa upp beredskapsförmåga bland kommunerna på detta sätt.¹⁸⁵ Respondenterna har dock stora förhoppningar om att det med tiden kommer att ge en bättre bild av förmåga även på nationell nivå. I Finland genomför den regionala nivån bedömningar utifrån egna dimensioneringar inklusive nationella händelser som kan få regionala konsekvenser. Dessa rapporteras sedan till den nationella nivån.

5.2.3 Utmaning 3: Beroenden mellan aktörer är svåra att analysera

Att bedöma beroendens påverkan på förmågan är en utmaning i Sveriges system liksom i de tre andra ländernas system. Samtliga respondenter i de tre länderna konstaterar också att det är svårt att analysera beroenden och därmed även svårt att fullt ut förstå hur förmågan egentligen är uppbyggd. Finland och Estland har inslag av både decentraliserade och mer övergripande nationella analyser av beroenden. Estland har tidigare gjort punktinsatser för att kartlägga kritiska beroenden och deras effekter på förmågenivåer. Arbetet pekade mot att det är svårt att dra slutsatser om huruvida förmåga överskattas eller underskattas när beroenden tas i beaktande. Samtidigt ska den största delen av förmågeberoenden hanteras löpande av ansvariga myndigheter i Estland, både i planering och i uppföljning. Regeringens roll i Estland är att koordinera beroenden, och bedömningar av beroenden, mellan aktörer som inte alltid kan dela information med varandra. Privata aktörer i Estland kan exempelvis inkomma med egna behov som sedan offentliga och privata aktörer kan samverka kring.

I Finland koncentreras beroendeanalyser till kritiska funktioner. Inom hälso- och sjukvården hanteras exempelvis beroenden och förmågebedömningar kopplat till beroenden genom ett råd med deltagare från flera andra sektorer. Inom näringslivssektorn är det upp till var och en att självständigt kartlägga och hantera beroenden.

I Norge ses kartläggning och värdering av beroenden mellan sektorer som en stor utmaning, som det likväl är viktigt att bemöta. Även beroenden mellan privata företag respektive statens beroende av privata resurser och tjänster skulle enligt respondenterna behöva analyseras mer. De försök som har gjorts för att få en samlad bild av helheten har många gånger lett till svårtolkade ”spagettidiagram”.

5.2.4 Utmaning 4: Överlappande processer

Någon uppenbar risk för överlapp mellan processer i de studerade ländernas system har inte framkommit. Alla tre länderna har någon form av process för RSA men dessa verkar vara tydligare avgränsade till identifiering och minimering av

¹⁸⁵ Räddningstjänststyrelsen använder dock resultaten för att planera och organisera sitt arbete med åtgärder för att höja förmågan.

risker, och inte som i Sverige (åtminstone fram till 2015) involvera moment av förmågebedömning. I Norge har RSA-processen integrerats i en mer omfattande planeringscykel (jfr. PDCA-cykeln i kapitel 2) varför frågan om överlapp blir in-adekvat.

5.2.5 Utmaning 5: Otydlig ansvarsfördelning

Det går att konstatera att de andra länderna generellt tycks ha en tydligare fördelning ifråga om vem som ska göra vad, och därmed möjligen en tydligare fördelning av ansvaret för olika uppföljningar och bedömningar. Synen på hur tydlig ansvarsfördelningen, eller hur renodlade (i motsats till överlappande) processerna är, kan dock skifta beroende på till vem och inom vilket område frågan ställs.

6 Diskussion – alternativa sätt att göra förmågebedömningar i Sverige

I detta kapitel för vi en diskussion med utgångspunkt i analysen i kapitel 5 i syfte att besvara fokusfråga 3 – *Hur kan förmågebedömningar i Sverige genomföras på alternativa sätt?*

Vi har valt att endast gå vidare med utmaning 1–3 eftersom dessa rör förmågebedömningar *direkt* (se resonemang i inledningen till avsnitt 5.2) och eftersom det är svårt att utifrån empirin ge konkreta exempel på vad Sverige skulle kunna lära av de studerade länderna ifråga om process- och ansvarsstruktur. Vi konstaterar dock att överlappande processer och otydlig ansvarsfördelning kan ha negativ påverkan på möjligheterna att göra förmågebedömningar och att dessa utmaningar därmed borde vara föremål för fortsatt arbete.

6.1 Förmågekrav på nationell nivå

En särskild utmaning i Sverige gäller frånvaron av kravställningar från nationell nivå, ytterst genom regeringen. I Estland, Finland och Norge finns exempel på tillvägagångssätt som kan tjäna Sverige väl i ett arbete med att framställa förmågekrav.

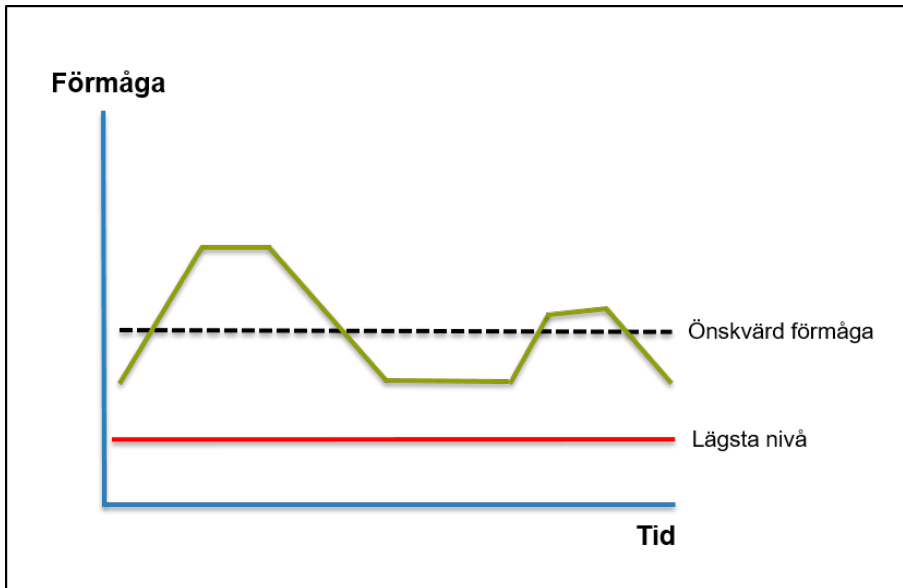
Förmågekrav kan med fördel ställas i åtminstone tre avseenden: 1) förmågenivå, 2) tillgänglighet över tid och 3) utvecklingstakt.

Förmågenivå: På samma sätt som i Finland skulle en lägstanivå kunna användas för de mest kritiska förmågorna inom det civila försvaret. Det skulle kunna beröra mer generiska förmågor, exempelvis att alla ska kunna leda under störda förhållanden eller att alla ska kunna verka utan elförsörjning. Andra lägstanivåer skulle kunna skapas sektorsvis. Om förmågan att *bedriva adekvat omsorg på särskilda boenden under störda förhållanden* betraktas som en lägstanivå av förmåga skulle den kunna knytas specifikt till sektorn för hälsa, vård och omsorg eller som förmågekrav gentemot regioner och kommuner. Regeringen skulle sedan kunna låta aktörerna själva sätta upp kriterier för vad som är önskvärd förmåga och mål för förmågutvecklingen. Exempelvis har MSB tidigare satt upp resultatmål för vissa förmågor inom krisberedskap som skulle kunna ses över och användas som förlaga eller inspiration.¹⁸⁶

Tillgänglighet över tid: Regeringen kan också överväga att ställa förmågekrav i olika tidsperspektiv givet höjd beredskap. Den typen av krav kanske lämpligast formuleras som målsättningar eftersom det är svårt att planera för alla typer av

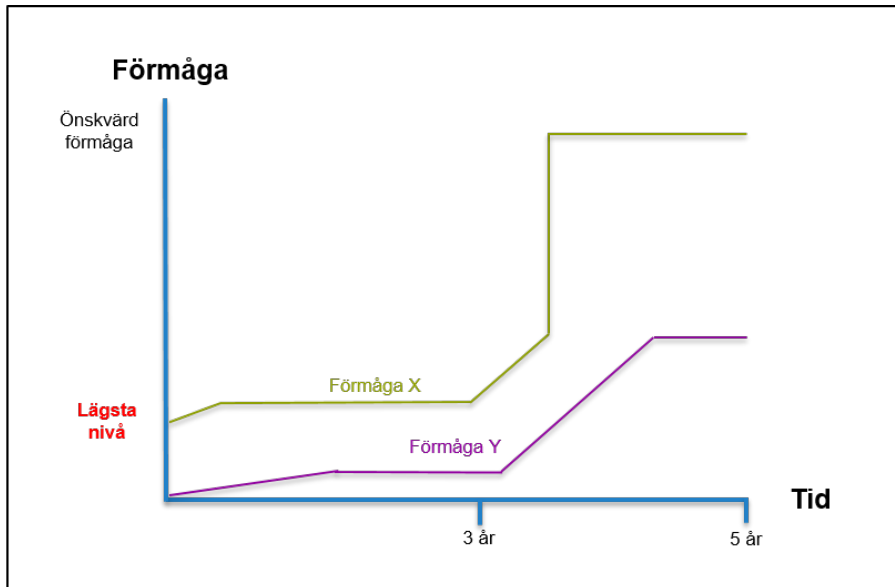
¹⁸⁶ Se MSB (2014).

scenarier. Figur 2 beskriver hur en förmågenivå kan förändras över tid utifrån vad regeringen har beslutat är acceptabla konsekvenser. Scenarier kan användas som stöd i arbetet med att ta fram krav men också för att öka förståelsen för krav, som i Estland. Planeringen av tidsvariabla förmågenivåer skulle också kunna göras med stöd i Försvarmaktens operationsplanering så att resurser kan tas i anspråk i de tidsfönster där de ger mest effekt och så att de inte överutnyttjas tidigt i ett scenario.



Figur 2. Illustration av hur en fiktiv förmågas nivå kan förändras över tid i händelse av att Sverige befinner sig i höjd beredskap.

Utvecklingstakt: Eftersom beredskap tar tid att utveckla bör det finnas en prioriteringsordning och tydliga tidsramar för hur lång tid det får ta att utveckla en viss förmåga. Figur 3 visar hur regeringen skulle kunna prioritera bland förmågor. Prioriteringen skulle exempelvis kunna utgå från hur kritiskt något bedöms vara, aktuella budgetramar eller anskaffningstid.



Figur 3. Illustration av hur förmågor kan utvecklas över tid efter prioritering och tidsramar av regeringen.

Att ta fram förmågekrav är en utmanande uppgift. Norge tillämpar en modell som sannolikt skulle kunna testas i det svenska systemet. Statsrådsberedningen i Norge har gett Justitie- och beredskapsdepartementet mandat att ta fram en instruktion för hur dimensionerande krav kan tas fram av respektive departement. Estland har lagt ett större ansvar på myndigheterna genom att ge dem ansvar för planering, utveckling och uppföljning visavi nationellt beslutade hotbilder. Även i Finland är utvecklingsarbetet delvis delegerat i och med att aktörer på regional nivå självständigt tar fram förmågekrav.

I en svensk kontext skulle en hybridversion av dessa två modeller kunna tillämpas. I ett första steg kan ett ansvarigt departement ta fram en vägledning till övriga departement. Departementen kan sedan tillsammans med sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ta fram förmågekrav. Det ansvariga departementet kan vidare, med underlag från MSB och Försvarsmakten, skapa generiska förmågekrav för samtliga aktörer (eventuellt ner på individnivå). Samtliga förmågekrav/lägstannivåer kan slutligen prioriteras och beslutas av regeringen. Ett grundarbete kan göras under ett par år och sedan uppdateras i takt med att nya totalförsvarsbeslut fattas.

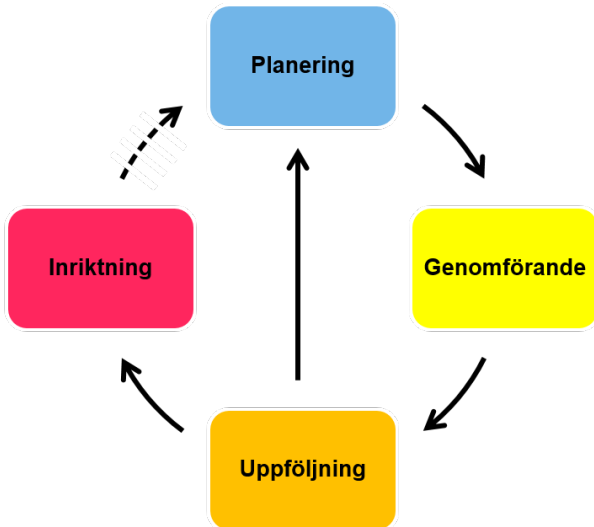
Förmågekrav är en förutsättning för förmågebedömningar både i bemärkelsen *värdering* av förmåga och i bemärkelsen *uppföljning* av mål. Det är viktigt att hålla isär dessa två aspekter (i enlighet med resonemanget i avsnitt 1.3.3). Om regeringen exempelvis har beslutat att en viss förmåga får ta fem år att utveckla kan det finnas skäl att göra uppföljningar och prognoser med detta som utgångspunkt

redan är ett, två, tre och fyra. Däremot finns ingen anledning att göra en *värdering* av förmågan förrän den kan förväntas ha den tänkta effekten. MSB gör i dagsläget en samlad bedömning av det civila försvaret en gång per år vilket betyder att de berörda myndigheterna också gör det en gång per år. I Norge tycks de mer omfattande bedömningarna genomföras mer behovsorienterat (cirka vart fjärde år). I Estland och Finland sker uppföljning mer frekvent medan värdering sker exempelvis i samband med övningar. Inom ramen för en PDCA-cykel där det finns en inriktning (förmågekrav) som framför allt är knuten till totalförsvarsbeslutsperioder är det rimligt att en större samlad förmågebedömning i Sverige genomförs inför varje nytt beslut och att mindre uppföljningar genomförs däremellan.

Sammanfattningsvis finner vi Norges intervall för mer omfattande bedömningar, med flera år emellan, tilltalande och menar att intervallet skulle behöva ses över även i Sverige.¹⁸⁷ Även om det till viss del går utanför ramen för studien tål det att påpekas att också tidpunkterna för när enskilda myndigheter lämnar in sina underlag och när MSB färdigställer sina övergripande analyser behöver ses över. Tidpunkterna kan med fördel synkroniseras med såväl den statliga budgetprocessen som med enskilda myndigheters styrprocesser. I annat fall riskerar regeringens och de centrala myndigheternas förankringsarbete att bli eftersatt, liksom återkopplingen från mottagande till utförande aktör. Detta drabbar stringensen i processen från inriktning till uppföljning (PDCA-cykeln) vilket kan drabba bedömningarnas kvalitet.

Förmågekrav minimerar risken för indirekta styrsignaler vid uppföljande aktiviteter. Det finns en risk att PDCA-cykeln kortsluts om tillräckliga krav saknas. Detta illustreras i Figur 4. Indirekta styrsignaler kan i värsta fall göra mer skada än nytta genom att förutsättningarna för en successiv och kontrollerad förmågeökning undergrävs, vilket i princip kan leda till att fel förmågor utvecklas.

¹⁸⁷ Även tidpunkterna för när enskilda myndigheter lämnar in sina underlag och när MSB färdigställer sina övergripande analyser behöver ses över och synkroniseras med såväl den statliga budgetprocessen som med enskilda myndigheters styrprocesser. I annat fall riskerar regeringens och de centrala myndigheternas förankringsarbete att bli eftersatt, liksom återkopplingen från mottagande till utförande aktör. Detta drabbar stringensen i processen från inriktning till uppföljning (PDCA-cykeln) vilket kan drabba bedömningarnas kvalitet.



Figur 4. Det finns en risk att PDCA-cykeln kortschluts om tillräckliga krav från regeringen saknas. I brist på krav kan exempelvis indikatorer som används i uppföljningen av förmåga uppfattas som en styrsignal som aktörerna börjar använda som inriktning.

Förmågekrav kommer även att öka tydligheten i vilka förmågeberoenden som är kritiska och sätta fingret på vad som är prioriterat att utveckla över tid för alla aktörer som har ansvar inom det civila försvaret.

Studien inleddes innan Sverige ansökte om medlemskap i Nato och det är sannolikt att kravställningar kan komma att behöva anpassas efter Natos system. Samtidigt tyder resultaten på att varken Estland eller Norge har haft svårigheter att implementera NBR i sitt eget beredskapsarbete eller på annat negativt sätt behövt anpassa sin egen utveckling inom civil beredskap. Sannolikt kan Natos sätt att uttrycka krav tjäna som inspiration även för delar av det civila försvaret som inte täcks in av NBR.

I relation till förmågekraven är det även viktigt att syftet med förmågebedömningarna klargörs. Det kan finnas flera syften, men det är skillnad på att bedöma förmåga för att enbart se om pengarna har använts ändamålsenligt jämfört med att bedöma förmåga för att förstå vad den civila beredskapen klarar av. I det förra fallet är det troligen mer intressant att förstå vilka åtgärder som har vidtagits och vilken förmåga de har skapat. I det senare fallet är det troligen mer intressant vad Sverige har för förmåga givet de förmågekrav som finns, samt vilka områden som är i behov av åtgärder. Enkelt uttryckt är det skillnad på att bedöma beredskapsförmåga och att göra en uppföljning av en planeringsprocess. Exempelvis är det skillnad mellan att bedöma vilken ledningsförmåga en kommun har under en månad i ett krigsscenario jämfört med att bocka av om det finns en alternativ och/eller skyddad ledningsplats som kan användas i åtminstone en månad av 20 personer.

6.2 Möjligheter att inkludera fler aktörer i bedömningen

I en förmågebedömningsprocess bör alla parter som uppbär en viss förmåga lämna information om status för förmågan eller status för deras respektive möjligheter att leverera sin del av förmågan. Regeringen har i flera sammanhang påpekat att privata aktörer, kommuner, regioner med flera ska inkluderas mer i beredskapsarbetet. I *Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap* står det i 10 § att:

”[...] Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.”

Regeringen skriver också i anvisningarna för det civila försvaret att:

”[...] Myndigheterna ska även, i den mån det är möjligt, redovisa vilken förmåga aktörerna tillsammans med myndigheterna har att bidra till relevanta delar i målet för det civila försvaret.”¹⁸⁸

Det finns därför stöd för att myndigheterna tar ett större ansvar för att inkludera fler aktörer även i processen med att bedöma förmåga. Myndigheternas process för att bedöma förmåga behöver också i högre utsträckning inkludera information från företag, branschorganisationer, kommuner och regioner för att bedömningarna ska ha hög validitet. Det är troligt att detta skulle vara viktigare för vissa sektorer än för andra. När det gäller sektorn Elektroniska kommunikationer och post, där verksamheten så gott som uteslutande bedrivs av företag, behöver exempelvis dessa företags verksamheter inkluderas i bedömningen för att den ska vara genomförbar.

Estlands modell där myndigheter ges ansvar för hantering av specifika hotbilder skulle i svensk kontext innebära att myndigheterna åtminstone till viss del skulle undvika risken att andra aktörer förbises. Det är dock svårt att avgöra hur väl ett sådant huvudansvar för specifika hotbilder skulle fungera när det gäller ett så omfattande och övergripande hot som krig. Försvarsmakten skulle kunna ha ett huvudansvar men rimligen skulle ett sådant arbete även kräva djup involvering av andra myndigheter, företag och organisationer.

I Finland inkluderas näringslivet framför allt genom Försörjningsberedskapscentralen och verksamhetspoolerna, och detta i alla delar av PDCA-cykeln. Det är rimligt att näringslivsaktörer i Sverige, med tanke på att de ska bära upp samhället i många delar i händelse av höjd beredskap, även deltar i utvecklingen av förmågan. För att göra detta bör de åtminstone få sitt behov av förmågekrav tillgodosett, samt möjlighet att framföra olika typer av behov gentemot staten och andra samhällsviktiga aktörer (andra företag, kommuner eller liknande). Arbetet kan

¹⁸⁸ Regeringen (2020c), s. 2.

inledas med att, ungefär som i Norge, statliga bolag sektorsvis inkluderas i processen och att konkreta riktlinjer därefter tas fram för hur företag kan inkluderas på bredare front. Ett sådant arbete skulle behöva förhålla sig till konkurrenslagstiftning och offentlig upphandling, men också ha perspektivet att lagstiftning kan behöva utvecklas för att omhänderta totalförsvarsaspekter.

Estlands Räddningstjänststyrelse följer upp arbetet i kommunerna genom att använda sig av intervjuer. I Sverige skulle en liknande process kunna etableras genom att länsstyrelserna tar fram gemensamma metoder för hur information som behövs till förmågebedömningen kan samlas in. Länsstyrelserna kan rapportera till civilområdesansvariga länsstyrelser som i sin tur rapporterar en samlad bedömning för sitt civilområde till MSB. På det sättet kan fler aktörer inkluderas och ansvaret och arbetet blir tydligare fördelat mellan den nationella och regionala nivån.

Att fler aktörer inkluderas i processen skapar förutsättningar för förmågebedömningar med både högre validitet och bättre tillförlitlighet. Fler deltagande aktörer minimerar risken att förmågan antingen över- eller underskattas. En annan viktig aspekt i sammanhanget, som inte bör hamna i skymundan, är den säkerhetskultur som finns i Estland och Finland. I likhet med Estland, Finland och Norge har Sverige en hög grad av samverkan som motor i beredskapssystemet. Estland och Finland har en så pass utpräglad struktur för samverkan att det kan sägas ha lett till en säkerhetskultur. Säkerhetskulturen bidrar sannolikt till att öka kännedom om förmåga hos berörda aktörer. Samverkansytor håller på att förstärkas i Sverige, inte minst efter 2022 års strukturreform för det civila försvaret. Sannolikt kommer förtroendet och säkerhetskulturen att öka i systemet och i takt med detta även kvaliteten på informationsdelning och värdering.

6.3 Analys av förmågeberoenden

Sverige är inte ensamt om den utmanande uppgiften att klarlägga förmågeberoenden och hur dessa påverkar den samlade förmågan. I Sverige hanteras frågan på flera olika nivåer och utan någon tydlig struktur, och det är till viss del oklart vilket genomslag den nuvarande hanteringen av beroenden får på förmågebedömningen. Finland har fokuserat beroendearbetet till kritiska förmågor och Estland har i ett koncentrerat arbete kartlagt beroenden och deras effekt på förmågan som helhet. I de fall där informationsdelningen behöver begränsas har den nationella nivån i Estland tagit ansvar för att bedöma förmåga (och även hanterat kritiska beroenden).

Ett alternativt sätt att hantera frågan i Sverige skulle vara att sektorerna inom sina respektive ansvarsområden ges huvudansvar att bedöma hur beroenden påverkar deras respektive förmågenivåer. Länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser skulle på liknande sätt kunna hantera bedömningen av beroendens inverkan på den regionala och lokala nivån. Den nationella nivån, genom MSB och

eventuellt Försvarsmakten, skulle istället kunna koncentrera arbetet på att identifiera bättre metoder för bedömning av nationella kritiska beroenden. I likhet med Estlands tillvägagångssätt skulle bedömningarna av hur beroenden påverkar förmågenivån kunna ske i projektform närhelst behov av nya uppdaterade bedömningar finns för den samlade bedömningen. Det blir sannolikt enklare att uppdatera en sådan bedömning i takt med att åtgärder vidtas och kritiska beroenden omhändertas.

Analys av förmågeberoendens inverkan på förmågenivåer torde resultera i förbättrad skärpa i bedömningarna, och på samma sätt som när det gäller inkluderingen av fler aktörer torde risken att överskatta eller underskatta förmågan att minska. Kännedom om kritiska beroendens inverkan på förmåga bidrar också till att bedömningarna kan leda till bättre åtgärder på nationell nivå liksom en mer välavvägd tilldelning av medel.

7 Slutsatser

Studien har utgått från följande vägledande fokusfrågor:

1. Hur genomför andra länder förmågebedömningar inom civilt försvar?
2. Vad är dessa förmågebedömningars fördelar i relevanta avseenden för det svenska systemet?
3. Hur kan förmågebedömningar i Sverige genomföras på alternativa sätt?

I den här studien sammanfattar vi de viktigaste utvecklingsområdena för det svenska systemet för förmågebedömning inom civilt försvar. Studien ökar också kunskapen om hur förmågebedömningar genomförs i Sveriges närområde genom insamlad empiri om Estland, Finland och Norge. Slutligen lämnar vi idéer om hur det svenska systemet för förmågebedömningar kan utvecklas baserat på en kartläggning och analys av andra länders tillvägagångssätt för att bedöma förmåga.

De studerade länderna, Estland, Finland och Norge, har olika system för förmågebedömning men i likhet med Sverige genomför alla någon form av nationell bedömning. De gör även bedömningar inom områden som till del motsvarar Sveriges sektorer. De studerade länderna använder metoder såsom ”trafikljus-bedömningar”, övningar, scenarier, intervjuer och indikatorer för att bedöma förmåga i olika avseenden. En skillnad är att de tre länderna inte har något civilt försvar i den svenska bemärkelsen, och att de på konceptuell nivå inte gör samma uppdelning mellan krisberedskap och totalförsvar. Estland, Finland och Norge är dock, precis som Sverige, i en utvecklingsfas när det gäller förmågebedömningar.

De studerade länderna har alla någon form av förmågekrav på nationell nivå gentemot berörda aktörer i respektive beredskapssystem. I Finland är kravställningar en integrerad del av det täta samarbetet mellan förvaltning och näringsliv medan det i Estland och Norge ställs mer omfattande krav på offentliga aktörer än på näringslivet.

De studerade länderna har även inslag av decentraliserat ansvar på regional nivå, och inom ramen för vissa myndigheters särskilda ansvar. Krav från nationell nivå ställs i form av riktlinjer snarare än beslut. Estland har en relativt ny process för att involvera den lokala nivån med hjälp av intervjuer och indikatorer. Finland har å sin sida en väl etablerad process för att värdera förmåga hos den privata sektorn genom Försörjningsberedskapscentralen och verksamhetspoolerna. I Norge involveras i sin tur statliga bolag på ungefär samma premisser som myndigheter.

När det gäller svårigheten att analysera beroenden, som i sin tur kan leda till att förmåga både överskattas och underskattas, kan det konstateras att samtliga länder har arbete kvar att göra. Estland, Finland och Norge delegerar i viss utsträckning ansvar för kartläggningar av förmågeberoenden till sektorsansvariga myndigheter och aktörer på regional nivå.

Med utgångspunkt i de andra ländernas tillvägagångssätt (och som svar på fokusfråga 3) ser vi flera alternativ för Sverige när det gäller hur förmågebedömningar kan genomföras. Förmågekrav skulle kunna tas fram genom en hybridversion av Norges och Finlands modeller. I Norge är departementen ansvariga för att ta fram generiska krav för samtliga aktörer inom respektive ansvarsområde. Finlands modell, med krav i form av lägstanivåer, skulle kunna vara vägledande för ett sådant arbete.

För att fånga upp fler privata företag i förmågebedömningen kan ett första steg vara att inkludera de statliga bolagen på liknande sätt som i Norge. Estlands modell för inkludering av den lokala nivån skulle kunna implementeras genom att länsstyrelserna, och i förlängningen civilområdena, ansvarar för bedömningen av sina respektive kommuners förmåga. De skulle senare kunna rapportera till den nationella nivån för en sammanvägning. Rimligen behövs längre tidsintervaller mellan bedömningstillfällena för att möjliggöra denna typ av arbete. Vidare skulle beroendens påverkan på förmågenivåerna kunna analyseras i projektform, såsom görs i Estland, och arbetet tydligare fördelas på ansvariga myndigheter.

I Estland och Finland lyfts även säkerhetskulturen fram som något som ger viktiga förutsättningar för att löpande uppdatera kunskapen om förmågenivåer. Regelbunden dialog och ömsesidig förståelse mellan olika aktörer är sannolikt av stor betydelse vid fortsatt utveckling av den svenska förmågebedömningsprocessen.

Avslutningsvis kan vi konstatera att Sverige generellt har goda förutsättningar att implementera valda delar av de studerade ländernas modeller inom ramen för den bedömningsprocess som redan finns etablerad. Inför sådana överväganden bör dock mer detaljerade undersökningar genomföras för att möjligheter och risker med olika alternativa tillvägagångssätt ska förstås mer på djupet.

8 Referenser

Berg, A-L (2010). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI-R--2977--SE.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*. Version 1.0.

Estlands Emergency Act. (2017). Emergency Act 08.02.2017.
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513062017001/consolide>
 [hämtad 2022-11-17].

Estlands finansministerium (2023). Min kommun/Minuimavalitsus.
<https://minuomavalitsus.ee/en> [hämtad 2023-02-16].

Estlands National Defence Act. (2015). National Defence Act. 11.02.2015.
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/517112015001/consolide#:~:text=%281%29%20This%20Act%20provides%20for%20the%20peace-time%20and,co-operation%20and%20the%20defence%20of%20national%20defence%20objects.> [hämtad 2022-11-17].

Estlands regering (2017). *National Security Concept 2017*.
<https://riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government/national>
 [hämtad 2022-11-17].

Estlands regering (2021a). *National Defence Development Plan 2031*.
<https://kaitseministeerium.ee/en/national-defence-development-plan-2031>,
<https://kaitseministeerium.ee/en/news/estonias-national-defence-development-plan-2031-increase-independent-defence-capability-and#:~:text=December%209%2C%202021%2C%20Government%20of%20Estonia%20approved%20the,and%20ensures%20deterrence%20to%20counter%20potential%20enemy%20aggression> [hämtad 2022-11-17].

Estlands regering (2021b). Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse riskianalüüs, analüüsi koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtiv asutus (svensk översättning: Förteckning över händelser som kan ge upphov till en nödsituation och för vilka en riskanalys, krav och förfaranden för att genomföra analysen och den myndighet som ansvarar för att utarbeta den skall upprättas.)
https://www.riigiteataja.ee/akt/131072021004?dbNotReadOnly=true&RIIGITEATAJA_AADRESS=https%3A%2F%2Fwww.riigiteataja.ee&RIIGITEATAJA_AADRESS_HALDUS=https%3A%2F%2Fwww.riigiteataja.ee
 [hämtad 2022-11-17].

- Estlands regering (2022). *Comprehensive National Defence Concept*.
<https://riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government/national#>
[hämtad 2022-11-17].
- Frisk, R. och Wiss, Å (2018). *Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar – några identifierade utmaningar efter genomförd metodstudie hösten 2018*.
FOI Memo 6599.
- Frisk, R. Larsson, P. Lehman, J. Melander, A. Mickelsson, L. och Wiss, Å (2020). *Långsiktig förmågeutveckling inom civilt försvar – Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess*. FOI-R--4921--SE.
- Finlands Beredskapslag (2011). Beredskapslag 2011/1552
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552#O1L1P3>
[hämtad 2022-12-14].
- Finlands regering (2017). *Säkerhetsstrategi för samhället 2017*. Statsrådets principbeslut 02.11.2017.
- Försvarmakten (2011). *Handbok för Försvarmaktens målsättningsarbete – Förband*. HKV 09831:65330.
- Försvarmakten (2021). *Försvarmaktens strategiska inriktning 2021-2030*.
FM2021-7333:1.
- Försörjningsberedskapscentralen (2022). *Försörjningsberedskapscentralen*.
<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sv/organisation/forsorjningsberedskapscentralen> [hämtad 2022-09-04].
- Hedtjärn Swaling, V. och Larsson, P (2020). *Hjälpa eller stjälpa? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter*. FOI Memo 7425.
- Lindbom, H., Tehler, H., Eriksson, K. och 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. Nr 135, s. 45–54.
- Lindbom, H. och Tehler, H (2020). *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet över hela hotskalan*.
Lund University.
- Mickelsson, L. och Wiss, Å (2020). *Förmågebedömning inom den långsiktiga utvecklingen av civila försvaret – Förslag på en möjlig väg fram*.
FOI Memo 7203.
- MSB (2022). *Det civila försvarets förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Dnr. 2021-13598-2.

- MSB (2023). *Det civila försvaret: Utveckling mot en ökad förmåga – Kompletterande öppen rapport till 2023 års redovisning av MSB:s regeringsuppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Dnr. 2022-06327-73.
- Norges nationella säkerhetslag (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)* LOV-2018-06-01-24.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24> [hämtad 2022-12-14].
- Norges regering (2016). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 10 (2016–2017)).
- Norges regering (2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Prop. 1 S (2016–2017).
- Norges regering (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. FOR-2017-09-01-1349.
- Norges regering (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Meld. St. 5 (2020–2021).
- Olsén, M., Veibäck, E. och Jonsson, U (2022). *Utveckling av förmåga för krisberedskap och civilt försvar – En behovsanalys och lösningsförslag till grund för utformning av stöd till myndigheter*. FOI-R--5287--SE.
- Regeringen (2017b). *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds 2017:66.
- Regeringen (2020a). *Totalförsvaret 2021–2025*. Prop. 2020/21:30.
- Regeringen (2020b). *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret*. Regeringsbeslut II:15, 2020-12-17, Ju2020/04658 (delvis).
- Regeringen (2020c). *Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021-2025*. Ju2020/04658 (delvis).
- Saxi, L, H., Sundelius, B. och Swaney, B (2020). *Baltics Left of Bang: Nordic Total Defense and Implications for the Baltic Sea Region*. Institute for National Strategic Studies. SF Nr 304.
- SFS (2022:524). *Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap*.
- SFS (2022:525). *Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser*.
- Sivilförsvaret (2022). *Sivilförsvaret*. <https://www.sivilforsvaret.no/> [hämtad 2022-12-14].

- Stenerus Dover, A-S. och Ingemarsdotter, J (2021). *Nationell försörjningsberedskap – FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R--5174-SE.
- Säkerhetskommittén (2022). *Säkerhetskommittén*.
<https://turvallisuuoskomitea.fi/sv/sakerhetskommitten/> [hämtad 2022-09-03].
- Vedung, E (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund.

Bilaga 1. Intervjuguide

Nedan presenteras den intervjuguide som användes i studien. Beroende på respondent har vissa frågor lagts till eller tagits bort. Bortsett från intervjuerna i Norge genomfördes samtliga intervjuer på engelska. Intervjuguiden har därför inte översatts.

Interview guide

Introduction

- Presentation of participants
- Purpose and introduction of the study
- Report structure and language
- Agreement on notetaking

Part I – Overview

1. Do you use the term civil defence?
2. How does the civil defence (or the organisation of civil preparedness) relate to the armed forces?
3. Do you conduct capability assessments within civil defence?
4. How would you describe your system for capability assessment within civil defence?
5. Is the capability assessment process similar to other processes ongoing?
6. If so, how are they related?

Part II – Specific questions regarding the system for capability assessments

1. Do you have any formal requirements for the capability (ies)?
2. Which actors participate in the assessment? Why?
3. How do you incorporate the demands from the armed forces in the civil defence assessment(s)?
4. Which societal sectors are included in the assessment? Why?
5. How do you incorporate the regional- and/or local aspects in the assessment?
6. How do you incorporate the private sector?
7. How do you analyse dependences between actors and/or sectors?
8. How does the feedback post-assessment period work?
9. What do you consider is/are the fundamental part(s) in your assessment system? Why?

Conclusion

1. Do you have any recommendations for documents or reports you think we should read related to the subject?
2. Is there anything else you want to add?

Bilaga 2. Intervjuer

Nedan presenteras samtliga intervjuer som har gjorts i studien. De respondenter som har samma nummer har intervjuats vid samma tillfälle.

Nr.	Intervjuad/de	Typ av organisation	Plats och tidpunkt
1	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Tallinn, 2022
1	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Tallinn, 2022
1	Tjänsteperson	Myndighet	Tallinn, 2022
1	Tjänsteperson	Myndighet	Tallinn, 2022
2	Forskare	Myndighet	Tallinn, 2022
3	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Tallinn, 2022
4	Forskare	Policyinstitut	Tallinn, 2022
5	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Skype (Tallinn/Stockholm), 2022
5	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Skype (Tallinn/Stockholm), 2022
5	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Skype (Tallinn/Stockholm), 2022
6	Professor	Universitet	Skype (Bodø/Stockholm), 2022
7	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Oslo, 2022
7	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Oslo, 2022
8	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Oslo, 2022
8	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Oslo, 2022
9	Tjänsteperson	Myndighet	Tønsberg, 2022
9	Tjänsteperson	Myndighet	Tønsberg, 2022
9	Tjänsteperson	Myndighet	Tønsberg, 2022
10	Professor	Universitet	Skype (Stavanger/Stockholm), 2022
11	Forskare	Myndighet	Skype (Lilleström/Stockholm), 2022
12	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Helsingfors, 2022
13	Adjungerad professor	Myndighet	Helsingfors, 2022
14	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Helsingfors, 2022
14	Tjänsteperson	Regeringskansliet	Helsingfors, 2022
15	Tjänsteperson	Myndighet	Helsingfors, 2022

