

CAMILLA ERIKSSON, DANIEL K JONSSON (RED.)

PETER BENNESVED, JONAS CLAUSEN-MORK,
ANN-SOFIE STENÉRUS DOVER, PÄR ERIKSSON,
JENNY INGEMARSDOTTER, HELENÉ LACKENBAUER,
KARL LALLERSTEDT, ANNA MCWILLIAMS,
LOVISA MICKELSSON, PER-ERIK NILSSON,
BEATRICE REICHEL, CHARLOTTE RYGHAMMAR,
OLA SVENONIUS, VIDAR HEDTJÄRN SWALING,
CHRISTOFFER WEDEBRAND, ERIKA ÖHLUND



Camilla Eriksson, Daniel K Jonsson (red.)

Peter Bennesved, Jonas Clausen-Mork, Ann-Sofie
Stenérus Dover, Pär Eriksson, Jenny Ingemarsdotter,
Helené Lackenbauer, Karl Lallerstedt, Anna McWilliams,
Lovisa Mickelsson, Per-Erik Nilsson, Beatrice Reichel,
Charlotte Ryghammar, Ola Svenonius, Vidar Hedtjärn
Swaling, Christoffer Wedebrand, Erika Öhlund

En forskningsagenda för civilt försvar

Struktur för ett forskningsprogram vid FOI

Titel	En forskningsagenda för civilt försvar Struktur för ett forskningsprogram vid FOI
Title	A research agenda for civil defence: A structure for a research programme at FOI
Rapportnr	FOI-R--5458--SE
Månad	April
Utgivningsår	2023
Antal sidor	68
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	I149850
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Illustration framtagen av Daniel K Jonsson

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.

Förord

Föreliggande rapport och den forskningsagenda som presenteras här är ett av resultaten från ett projekt som initierades av styrelsen för FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, under 2022. Projektet initierades i syfte att stärka och utveckla forskningen om och för det civila försvaret – ett område som FOI:s styrelse och ledning betraktar som högt prioriterat men som i dagsläget är underfinansierat. Ett femtontal forskare har deltagit i projektet och arbetet med forskningsagendan. Fler än så har medverkat indirekt till forskningsagendan genom att deras rapporter, projektresultat och verksamhet vid FOI har bidragit till arbetet. De som listas som författare till rapporten är de som har lämnat direkta bidrag i form av textutsnitt eller bidragit med synpunkter som varit avgörande för utformningen av forskningsagendan vid seminarier som hållits inom projektet.

De tankar, bedömningar och förslag som presenteras här representerar författarna, inte FOI som myndighet.

Camilla Eriksson och Daniel K Jonsson, Kista, 17 april 2023.

Sammanfattning

Det civila försvaret är i en stark tillväxtfas. De aktörer som har ansvar för att bygga upp det civila försvaret behöver kunskapsförsörjas för att kunna bygga nödvändig förmåga att möta olika typer av hot. FOI har en viktig roll att fylla gällande sådana kunskapsbehov, i egenskap av att vara totalförsvarets forskningsinstitut. I denna rapport föreslås en forskningsagenda för FOI avseende civilt försvar. Forskningsagendan tar sin utgångspunkt i dels hur forskning för civilt försvar operationaliserades i det tidigare totalförsvaret, dels vilka förutsättningar som ges genom dagens mål och utmaningar för totalförsvaret. Forskningsagendan syftar till att skapa förutsättningar för att beforska områdets bredd och djup, genom att bryta forskningen om civilt försvar längs två axlar – *delområden* respektive *systemnivåer* inom vilka forskningen bör genomföras.

De delområden som föreslås är: Civilt försvar som sammanhängande system, Befolkningsskydd och övrigt civilförsvar, Försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar, Psykologiskt försvar och försvarsvilja, Samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor samt Civil-militär samverkan och andra totalförsvarsfrågor. Inom varje delområde beskrivs relevanta forskningsproblem och möjliga angreppssätt för forskningen.

De systemnivåer som föreslås är: Omvärld och samhällsutveckling, Hot och sårbarheter, Strategi, doktrin och koncept, Utvärdering och bedömning, Styrning, förvaltning och juridik samt Verksamheter och totalförsvarspraktik. Dessa olika nivåer avser belysa det civila försvarets komplexa system med många aktörer, ur olika perspektiv.

Nyckelord:

Civilt försvar, forskningsagenda, kunskapsuppbyggnad, sammanhängande totalförsvaret, befolkningsskydd, civilförsvar, försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, civil-militär samverkan

Summary

The civil defense in Sweden is under rapid growth. The authorities that are responsible for constructing a civil defence need research in order to succeed with building capacity to mitigate various threats. The Swedish Defence Research Agency, FOI, has a key role to play regarding filling such research needs. In this report, a research agenda for FOI on civil defence is proposed. We have sought a structure for our research agenda through exploring firstly, how research on civil defence has been operationalised historically, and secondly, how challenges, structure and goals for the civil defence are evolving today. The research agenda aims to make research on the field's depth and width possible through approaching the field from two axis – *research areas* and *system levels* within which research should be made.

The research areas we suggest are; Civil defence as a comprehensive system, Civil protection, Security of supply, Societal functions and critical infrastructure, and lastly, Civil-military relations. Within each research area, relevant research problems and possible research perspectives are described.

The system levels we suggest are; Social, economic and technological development, Threats and vulnerabilities, Strategy, doctrines and concepts, Evaluation and assessment, Governance, public administration and law, and lastly, Operations and civil defence practices. With these levels we aim to shed light on the complex system that make up the civil defence, with many different actors, from different perspectives.

Keywords:

Civil defence, research agenda, construction of knowledge, comprehensive defence, civil protection, security of supply, economic defence, psychological defense, civil-military relations

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Förutsättningarna för försvarsforskning idag	10
1.2	Behov av en forskningsmiljö för civilt försvar.....	12
1.3	Avgränsningar och disposition	14
2	Forskning för civilt försvar i det tidigare totalförsvaret.....	16
2.1	Försvarsforskningsutredningen 1991	16
2.1.1	Beredskapshänsyn är ett centralt mål för forskningen	17
2.1.2	Det civila försvarets kunskapsbehov.....	17
2.1.3	Senare försvarsforskningsutredningar	18
2.2	ÖCB:s forskningsfinansiering	19
2.2.1	Principer för initiering och inriktning av forskningen	20
2.2.2	ÖCB:s forskningsområden	21
2.3	Forskning för det civila försvaret vid FOA.....	22
2.3.1	Uppdraget att samordna FOA:s forskning	23
2.3.2	HP Balans: Ett ändamålsenligt civilt försvar	25
2.3.3	Studier om militär-civil samverkan	27
2.4	Slutsatser för en ny forskningsagenda	28
3	En prövande ansats för det civila försvarets kunskapsförsörjning	31
3.1	Totalförsvarets utmaningar och utgångspunkter	31
3.1.1	Säkerhetspolitiska utgångspunkter	31
3.1.2	Totalförsvarsgemensamma frågeställningar.....	33
3.1.3	Det tidigare totalförsvarets organisation	35
3.1.4	FOI:s kunskapsmodell för totalförsvaret	36
3.2	Dagens styrning av och struktur för det civila försvaret.....	38
3.2.1	Det civila försvarets nya struktur.....	38
3.2.2	Det civila försvarets mål och förmågor	40
3.3	En möjlig struktur för en forskningsagenda	41
4	Forskningsagenda för civilt försvar.....	44
4.1	Forskning inom olika delområden.....	46
4.1.1	Civilt försvar som sammanhängande system	46
4.1.2	Befolkningsskydd och övrigt civilförsvar	47
4.1.3	Försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar	49
4.1.4	Psykologiskt försvar och försvarsvilja	50
4.1.5	Samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor.....	52
4.1.6	Civil-militär samverkan och andra totalförsvarsfrågor	53
4.2	Forskning på olika systemnivåer	55
4.2.1	Omvärld och samhällsutveckling	55
4.2.2	Hot och sårbarheter	56
4.2.3	Strategi, doktrin och koncept	57

4.2.4	Utvärdering och bedömning.....	58
4.2.5	Styrning, förvaltning och juridik.....	59
4.2.6	Verksamheter och totalförsvarspraktik	59
4.3	Forskningsinfrastruktur för civilt försvar.....	60
4.3.1	Behov av ny forskningsinfrastruktur	60
4.3.2	Förstärkning av befintlig forskningsinfrastruktur	61
5	Avslutning.....	62
	Referenser.....	64

1 Inledning

Den ukrainska motståndskraften mot Rysslands fullskaliga invasion, som inleddes 2022, har påvisat betydelsen av att involvera hela samhället i förberedelserna för att möta ett militärt angrepp. Att den ryska krigföringen även omfattat terrorangrepp på civila samhällsfunktioner och systematiska övergrepp mot, liksom mördande av, civila är en obehaglig påminnelse om att krig inte enbart är en militär angelägenhet. Ett civilt försvar behövs i krig för att skydda befolkningen, upprätthålla samhällsfunktioner inklusive försörjningsflöden, upprätthålla försvarsviljan samt bidra till att det militära försvarets operativa förmågor verkligen kan komma i användning och få avsedd effekt.

Det svenska civila försvarets återuppbyggnad påbörjades i och med försvarsbeslutet 2015. De senaste årens försämrade säkerhetsläge, liksom krigsutbrottet, har ökat utvecklings-tempot ytterligare och det civila försvaret befinner sig nu i en stark tillväxtfas, liksom i en unik formativ fas. Under de närmaste åren kommer ramar och strukturer samt lösningar och koncept för framtidens totalförsvar att utkristalliseras. De lösningar som implementeras nu kommer vi att få leva med länge, oavsett hur ändamålsenliga de visar sig vara. Behovet av forskningsbaserade kvalificerade beslutsunderlag är därför akut.

Det civila försvar som fanns i det tidigare totalförsvaret avvecklades under slutet av 1990-talet, och stora delar som exempelvis försörjningsberedskapen nedmonterades slutgiltigt 2002. I det tidigare totalförsvaret finansierades forskningen till stöd för totalförsvaret genom det så kallade gemensamma försvarsforskningsanslaget till Försvarets forskningsanstalt, FOA, som 2001 ombildades till Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.

Totalförsvaret inklusive det civila försvaret utgör kunskapsfält och forskningsområden i sin egen rätt – inte enbart tillämpningsområden – som kräver särskild utbildning, forskning och kompetens. Staten har alltsedan FOA bildades 1945 valt en modell där denna grundkompetens placerades på FOA samt i vissa delar på Försvarshögskolan, som därtill har ansvar för utbildningsverksamhet. Att verksamheten inom området inte, som inom andra kunskapsområden, placerats brett på universitet och högskolor som utbildningsämnen med tillhörande grundforskning har sin grund i att delar av den kunskapsförsörjning som staten behöver för att bedriva totalförsvarsplanering och skapa förutsättningar för nationellt självständigt beslutsfattande bygger på framtagande av så kallad integritetskritisk kunskap, vilket ställer särskilda krav på forskningsutförarna.¹

I början av 1990-talet uppgick forskningen öronmärkt för civilt försvar vid FOA till 20 miljoner kronor, vilket omräknad till dagens penningvärde uppgår till strax under 60 miljoner kronor.² Dessutom bedrevs projekt där delar av FOA:s militära försvarsforskning nyttiggjordes för det civila försvarets behov. Det kunde exempelvis handla om att forskning om vapenverkan och explosivämnen utgjorde en bas för analyser av hur skyddsrum bör konstrueras.³ Förutsättningarna i form av en stabil grundfinansiering för forskning för det civila försvaret på FOA, senare FOI, föll dock bort i samband med det civila försvarets nedmontering.

FOI har alltjämt en grundläggande uppgift i sin instruktion att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret (Förordning 2007:861). I den rollen bör FOI på olika sätt stödja den återuppbyggnad av det civila försvaret som nu pågår. FOI har under de senaste åren äskat medel för ett nytt varaktigt anslag till FOI för

¹ Försvarsforskningens uppbyggnad har beskrivits av exempelvis Wilhelm Agrell, *Vetenskapen i försvarets tjänst* (Lund University Press, 1989).

² Omräknad med Statistiska centralbyråns prisomräknare, som är baserad på konsumentprisindex (KPI). <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/prisomraknaren/>.

³ Se exempelvis Edvard Karlsson och Tage Berglund, "Inläckning, adsorption och återavgivning av giftig gas i vanliga byggnader och skyddsrum", FOA-R--94-00027-4.6 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1994); Gunnar Holm m.fl., "VEBE - en modell för skadesimulering i tätorter. Version 2.0", FOA-R--95-00152-2.6(2.7) (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1996).

att kunna bidra till det civila försvarets behov av forskning, som hitintills inte realiserats.⁴ Ett nytt anslag har potential att bygga upp en stabil forskningsmiljö vid FOI för forskning för det civila försvarets behov.

Syftet med denna rapport är att föreslå en möjlig forskningsagenda för civilt försvar vid FOI som kan tillgodose det civila försvarets kunskapsbehov samt tydliggöra FOI:s potentiella roll som forskningsutförare, i egenskap av att vara totalförsvarets forskningsinstitut. Forskningsagendan har tagits fram inom ramen för en särskild forskningssatsning, initierad av FOI:s styrelse, som bedrevs vid avdelningen för Försvarsanalys under år 2022. Projektet syftade till att starta upp forskning motsvarande olika kunskapsbehov inom det civila försvaret, uppdelat i ett antal delprojekt. Som en del av projektet har föreliggande förslag på forskningsagenda tagits fram baserat till del på resultat från de olika delprojekten. De forskare som medverkat har författat texter om aktuella forskningsproblem och möjliga angreppssätt inom respektive delprojekt, som behandlats vid workshops inom hela projektgruppen. I arbetet med forskningsagendan har även relevanta texter och publikationer som författats i andra sammanhang och andra projekt vid FOI under senare år använts i arbetet med att utarbeta en möjlig forskningsagenda.

Eftersom det civila försvaret är en komplex verksamhet med ett stort antal ansvariga myndigheter och verksamhetsområden så har den stora utmaningen för oss varit att strukturera det civila försvarets kunskapsbehov i delområden som är möjliga att bedriva forskning inom. För att nå fram till en ändamålsenlig struktur har vi dels gjort en historisk undersökning av hur kunskapsbehoven operationaliserades inom forskningen för det tidigare totalförsvaret med fokus på 1980- och 1990-talen, dels resonerat kring möjliga indelningar utifrån totalförsvarets utmaningar och utgångspunkter idag samt hur dagens styrning och struktur för det civila försvaret har vuxit fram.

FOI:s förutsättningar för att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet till stöd för det civila försvaret är dock begränsade idag, både i jämförelse med vad de var under de sista decennierna av det tidigare totalförsvaret, och i relation till den ambition som skulle krävas för att förverkliga den forskningsagenda som föreslås i rapporten. I följande två avsnitt går vi igenom hur dagens förutsättningar för forskningsfinansiering respektive hur behovet av en forskningsmiljö för civilt försvar ser ut i närmare detalj. Vi avslutar kapitlet med att gå igenom rapportens avgränsningar och disposition (avsnitt 1.3).

1.1 Förutsättningarna för försvarsforskning idag

En kärnuppgift för staten är att garantera statens säkerhet och överlevnad. Detta görs bland annat genom att upprätthålla och utveckla försvarsförmåga, inom såväl militärt som civilt försvar.⁵ I totalförvarspropositionen skriver regeringen att "Forskning och utveckling är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla sin operativa förmåga samt bidrar till att trygga tillgången till integritetskritisk kunskap och strategisk kompetens i Sverige".⁶ Integritetskritisk kunskap avser här kunskap som endast är tillgänglig genom egen forskning och utveckling. Tillgång till sådan kunskap utgör en förutsättning för nationellt självständigt beslutsfattande. Detta kan exempelvis utgöras av kunskap som är avgörande för att bygga operativ förmåga inom totalförsvaret eller upprätthålla nationell säkerhet. Ibland omfattas sådan kunskap av sekretess, vilket innebär att särskilda krav ställs på forskningsutövaren men också att det inte går att räkna med att få ta del av resultaten från sådan forskning och utveckling som bedrivs i andra länder. Det är därför

⁴ FOI åskade 60 miljoner kronor i sitt budgetunderlag inför 2023 för forskning om civilt försvar, se Totalförsvarets forskningsinstitut. "Budgetunderlag 2023-2025", (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022). Åskandet fick inte genomslag i Prop 2022/23:1, "Budgetpropositionen för 2023".

⁵ Jämför med skrivningar i SOU 2016:90, "Forskning och utveckling på försvarsområdet", Betänkande av Försvarsforskningsutredningen (Stockholm: Wolters Kluwer, 2016), 35.

⁶ Prop. 2020/21:30, "Totalförsvaret 2021-2025" (Stockholm: Regeringen, 2020), 122.

angeläget för staten att tillse att sådan nödvändig forskning bedrivs i Sverige, av utförare som har de förutsättningar som krävs för att bedriva forskning som omfattas av sekretess.

För det militära försvarets behov av forskning och teknikutveckling ges Försvarmakten årliga anslag. År 2021 tilldelades Försvarmakten drygt 700 miljoner kronor, för 2022 drygt 830 miljoner kronor och för 2023 drygt 950 miljoner kronor – en utgiftspost som alltså stadigt ökat de senaste åren.⁷ Utöver detta får även FMV betydande anslag att använda för militär forskning. Den forskning som finansieras genom dessa anslag bedrivs i huvudsak i särskilda forskningsmiljöer vid FOI, och är en förutsättning för FOI:s stöd till det militära försvarets förbands- och förmågutveckling. Utöver den anslagsfinansierade forskningen ger Försvarmakten och FMV även uppdrag till FOI, som år 2022 till sammanlagt ca 350 miljoner kronor.⁸ Sammantaget har FOI därmed en forskningsbudget för det militära försvarets behov på omkring 1,3 miljarder kronor.

Anslagen för Försvarmaktens forskningsbehov är därmed under senare år stadigt ökande, men är ur ett längre perspektiv fortsatt relativt låga jämfört med hur stora anslag som funnits tidigare. Förvarsutskottet har beskrivit hur anslaget till Försvarmakten för forskning och teknikutveckling skars ned från ca 1550 miljoner kronor till 623 miljoner kronor mellan 2005 och 2013. Den forskning som övervintrade denna period, var den som ansågs mest integritetskritisk, ”där kompetens och kunskap inte går att inhämta från annat håll”.⁹ Exempel som nämns är skydd och säkerhet, undervattensteknik, signaturanpassning, telekrig samt metod- och utredningsstöd. Även i det senaste försvarsbeslutet, propositionen *Totalförsvaret 2021-2025* motiveras satsningarna på militär forskning med att de ska trygga tillgången till integritetskritisk kunskap och strategisk kompetens i Sverige, oavsett beredskapsnivå. Detta föranleder frågan om inte även det civila försvaret har behov av integritetskritisk kunskap i betydelsen den kunskap staten behöver för att bedriva totalförsvarsplanering och som inte är möjligt att inhämta på annat sätt?

Vi bedömer att behovet av integritetskritisk kunskap är stort även för det civila försvarets utveckling. Sådan forskning, menar vi, bör förstås som att den ska syfta till att upprätthålla statens säkerhet och överlevnad, samt till att uppnå det av riksdagen fastställda målet med det civila försvaret. Det vill säga den forskning som behövs för att staten ska kunna bygga förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning och så vidare (se avsnitt 3.2.2).

I totalförsvarspropositionen aviserar regeringen en satsning på forskning för det civila försvarets behov, om 10 miljoner kronor år 2024, och 20 miljoner kronor år 2025.¹⁰ Denna nya satsning motiveras av att Sverige måste ha forskningsmiljöer tillgängliga för totalförsvarets behov, samt att en säker och permanent tillgång till nödvändig kunskap inte fullt ut kan tillgodoses genom öppna forskningsutlysningar.

Den aviserade satsningen har en potential att bli en grund för tillskapandet av långsiktiga forskningsmiljöer dedikerade till att skapa kunskapsunderlag för det civila försvaret. De aviserade beloppen är dock för snävt tilltagna för att lösa såväl de behov som beskrivs i denna rapport (se kapitel 3 och 4) som de önskemål regeringen uttrycker om säker och permanent tillgång till relevant kunskap. Som jämförelse så har Förvarsberedningen bedömt att kostnaderna för forskningen om civilt försvar bör uppgå till 100 miljoner kronor i slutet av försvarsperioden 2021-2025. Förvarsberedningen konstaterade också att några aktörer, exempelvis FHS och FOI, bör få ett särskilt utpekat ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurs för totalförsvarets behov samt att det behöver finnas en stabil grundfinansiering för detta.¹¹

⁷ Prop 2022/23:1, ”Budgetpropositionen för 2023”, Bilaga UO6, anslag 1.4 (Stockholm: Regeringen, 2022), 56.

⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut, ”Årsredovisning 2022”, FOI-2022-1076:3 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022).

⁹ Förvarsutskottet, ”Forskning och utveckling inom förvarsutskottets område”, RFR 2012/13:5 (Stockholm: Riksdagen, 2012), 11.

¹⁰ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 134.

¹¹ Förvarsberedningen, ”Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025”, Ds 2017:66 (Förvarsberedningen, 2017), 208.

Givet att det inte tillförs ytterligare satsningar öronmärkta för forskning för det civila försvarets behov, är förutsättningarna för att bedriva forskning för civilt försvar därmed i stort desamma som för forskningen i allmänhet i Sverige. Den statliga budgeten för forskningsmedel för närvarande uppgår till omkring 37 miljarder kronor årligen. Av de 37 miljarder som satsas årligen går ungefär hälften till universitet och lärosäten i form av basanslag, 30% till forskningsråd och 20% till statliga myndigheters forskning och utveckling, FoU. Inom samtliga av dessa tre kanaler finns på olika sätt möjligheter att finansiera forskning som rör civilt försvar, vilket också i viss omfattning görs. När det gäller medel till forskningsråd avsattes totalt 165 miljoner för åren 2021-2024 för forskning om ”säkra samhällen” i den senaste forskningspropositionen, samt ytterligare 90 miljoner för forskning om cybersäkerhet.¹²

När det gäller medel för statliga myndigheters FoU avsätts årligen drygt 7 miljarder kronor till 85 olika myndigheter,¹³ varav flera är beredskapsmyndigheter som utlyser FoU-medel som forskningsutövare kan söka i konkurrens alternativt utföra i form av uppdragsforskning. Här ingår bland andra MSB, som årligen utlyser drygt 100 miljoner kronor för forskningsprojekt inom skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. När det gäller övriga myndigheters FoU-satsningar finns inga forskningsmedel som regeringen inriktat ska användas för forskning för det civila försvaret utan eventuella initiativ som tas av forskare i form av projektförslag konkurrerar med övriga projektförslag inom myndigheternas respektive verksamhetsområde.

Vi kan alltså konstatera att det inte saknas potentiella forskningsmedel för forskning om civilt försvar idag. Vi ser det däremot som problematiskt att forskningsmedlen distribueras antingen genom forskningsutlysningar eller på uppdrag av myndigheter. Detta innebär i det första fallet (forskningens utlysningar) att forskningen om civilt försvar i praktiken inriktas av enskilda forskares initiativ och saknar övergripande styrning gällande matchning mot det civila försvarets kunskapsbehov. I praktiken leder förfarandet till att forskning utförs genom enstaka projekt hos många olika forskningsutövare. Nackdelar med detta tillvägagångssätt är att forskningen riskerar att bli fragmenterad och möjligheten till att bygga forskningsmiljöer med kontinuitet i kunskapsuppbyggande undermineras. En ytterligare nackdel är att högskolor och universitet saknar både incitament och förutsättningar för att bedriva integritetskritisk forskning. Detta är inte heller universitets- och högskolesektorns roll och uppdrag. I det andra fallet (myndigheters möjligheter att ge forskningsuppdrag) blir resultatet att forskningen om civilt försvar utförs i stuprör eftersom myndigheterna enbart finansierar forskning av relevans för den egna myndighetens verksamhetsområde.

Vad som därmed saknas idag är en samordnad och strategiskt avvägd långsiktig organisering och finansiering av forskningen som syftar till att utgöra kunskapsunderlag för det civila försvaret. En samordnad och strategiskt inriktad forskningsansats behöver skapa förutsättningar för kunskapsackumulation och uppbyggandet av starka forskningsmiljöer dedikerade till civilt försvar som kunskapsområde. En sådan forskningsmiljö måste ha förutsättningar att bedriva integritetskritisk forskning samt ha möjlighet att bistå regering och myndigheter med expertstöd.

1.2 Behov av en forskningsmiljö för civilt försvar

FOI:s forskningsdirektör, Katarina Wilhelmsen, argumenterar tillsammans med Mikael Wiklund, att totalförsvarets kunskapsbehov måste lösas ut i särskilda forskningsmiljöer, av tre skäl.¹⁴ Det första skälet är att de kunskapsbehov som finns utgör specialområden som sällan finns på universitet och högskolor. Inom det civila försvarets område kan det handla om exempelvis försörjningsberedskap, befolkningsskydd eller forskning om försvarsvilja.

¹² Prop. 2020/21:60, ”Forskning, frihet, framtid: Kunskap och innovation för Sverige” (Stockholm: Regeringen, 2020).

¹³ Riksrevisionen, ”Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning”, RiR 2021:05 (Stockholm: Riksrevisionen, 2021), bilaga 1.

¹⁴ Katarina Wilhelmsen och Mikael Wiklund, ”Särtryck ur Strategisk utblick 7: Försvarsforskningens betydelse för att främja nationell säkerhet”, FOI Memo 6180 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017).

Det andra skälet är just att forskningen syftar till att ta fram integritetskritisk kunskap, vilket innebär att forskningen ska fokusera på att lösa statens kunskapsbehov inom försvars- och säkerhetsområdet, och därför måste utföras inom miljöer med kompetens att hantera försvarssekretess. Det innebär att privata utförare som konsultfirmor och dylikt är direkt olämpliga, och att universitet och högskolor varken kan eller bör bedriva sådan forskning i någon större omfattning.¹⁵

Det tredje skälet är att forskningen, i syfte att komma till maximal samhällsnytta genom att tillämpas i planeringen eller byggandet av förmåga, måste baseras på eller relateras till domänkunskap, exempelvis inom olika sektorer. Med det avses förståelse för och hänsyn till den verksamhet som forskningen ska appliceras i. Inom civilt försvar kan det handla om domänkunskap om energiförsörjningen, transportsystemen, befolkningsskyddets infrastruktur, hur förvaltningen styrs och är organiserad eller olika samhällsförändringsprocesser.

En fungerande forskningsmiljö som fokuserar på att lösa totalförsvarets kunskapsbehov kan, skriver Wilhelmsen och Wiklund, ses som en uppbyggd bank av kunskap som ger förutsättningar för att kunna lösa olika problem vid olika tidpunkter. Det är ur perspektivet integritetskritisk kunskap viktigt att denna kunskapsbank byggs upp och vidmakthålls inom staten. Det behövs statliga aktörer som systematiskt kan ackumulera och sprida kunskap över tid och vara tillgängliga för avtappning av regeringen, myndigheter och andra offentliga aktörer. Det är också viktigt att de aktörer som ackumulerar sådan kunskap har nödvändig infrastruktur och kompetens för att hantera sekretess.

En forskningsmiljö dedikerad till att leverera det civila försvarets kunskapsbehov behöver ha en bra balans mellan kunskapsuppbyggande och avtappande verksamhet. Med kunskapsuppbyggande menas här långsiktiga studier som genererar både djup och bredd, eller annorlunda uttryckt en kunskapsbank som kan användas för att sedan lösa specifika problem som uppstår hos olika myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret. Det är viktigt att förstå att kunskapsuppbyggnad och avtappning av denna för att lösa specifika problem är olika saker. Om detta skriver Wilhelmsen och Wiklund:¹⁶

Det är inte ovanligt att nyttjande av forskningsresultaten förväxlas med själva forskningen i sig. Man skapar sig bilden att forskaren som löser ett problem här och nu sysslar med forskning när hen istället tillämpar sin expertis. De två aktiviteterna är besläktade men de är inte desamma, och den ena, forskningen, är en förutsättning för den andra, problemlösningen. Problem uppstår och kan lösas här och nu genom den kunskapsberedskap som byggts upp under lång tid. Om kunskapsberedskapen inte finns kan heller inte problemen lösas.

De projekt om civilt försvar som FOI idag arbetar inom syftar i första hand till att vara avtappande och lösa specifika problem som olika uppdragsgivare har. För regeringens eget behov av forskning om civilt försvar och krisberedskap finns ett projekt för Samhällets beredskap för kris och krig (SABEK) inom ramen för anslagsposten Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA). Utöver detta utför FOI uppdragsforskning om specifika och avgränsade problem åt en rad civila myndigheter, inklusive MSB. Forskningsområdet har idag ingen grundfinansiering som kan generera den typ av forskning som Wilhelmsen och Wiklund avser ovan som skild från problemlösande verksamhet. Det saknas därmed förutsättningar för långsiktigt och strategiskt kunskapsuppbyggande.

Utifrån detta drar vi slutsatsen att det finns brister och fragmentering när det gäller både finansiering och utförande av forskning och utveckling inom civilt försvar. Förutom att detta påverkar uppbyggnaden av ett sammanhängande totalförsvaret negativt så leder den

¹⁵ Dels vore det kostsamt att universitet och högskolor ska bygga upp nödvändig infrastruktur för att hantera sekretess, dels så är det svårt för forskare vid universitet och högskolor att bygga en akademisk karriär genom sekretessbelagda publikationer. Därtill kan universitet och högskolor inte förväntas vara tillgängliga för snabb avtappning av regeringen eller myndigheter vid behov.

¹⁶ Wilhelmsen och Wiklund, "Särtryck ur Strategisk utblick 7: Försvarsforskningens betydelse för att främja nationell säkerhet", 3.

nuvarande finansieringsmodellen till att FOI svårligen kan utföra sin instruktionsenliga uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret.¹⁷

FOI har en unik position och möjlighet att bygga upp forskning om det civila försvarets olika komponenter och totalförsvaret som ett sammanhängande system. I detta ingår samhällsvetenskaplig forskning rörande exempelvis hotbildsutveckling, försörjningsberedskap, befolkningsskydd, försvarsvilja, säkerhetspolitik och långtidsstudier samt teknisk och naturvetenskaplig forskning för det civila försvaret inom områden som cybersäkerhet, sensorer, vapenverkan, explosivämnen, CBRNE och fortifikatoriskt skydd, där det idag bedrivs forskning för det militära försvarets behov.

En långsiktig finansiering skulle möjliggöra för myndigheten att bedriva forskning som kan svara mot aktuella och framtida frågeställningar, samtidigt som det skulle ge forskare vid FOI möjligheten att utforska forskningsdrivna frågeställningar som ansvariga myndigheter inte identifierar alternativt inte har möjlighet att finansiera. Ett konkret exempel är att forskningsinfrastruktur såsom databaser för samhällsvetenskaplig forskning skulle kunna byggas upp (avsnitt 4.3.1). Detta behov aktualiserades dels under coronapandemin, dels under våren 2022 då Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina. Det är betydligt effektivare att samla empiriska data när en kris eller ett krig pågår utan att initialt veta exakt vilka forskningsfrågor som kan besvaras med empirin, något som inte är möjligt att göra inom ramen för dagens uppdrag och studier som FOI utför inom civilt försvar.

Ett nytt anslag som syftar till att bygga upp en stark och långsiktig forskningsmiljö vid FOI har därmed potential att förverkliga den forskningsagenda som skisserats här, vilken i sin tur kan skapa den typ av kunskapsbank som behövs för att bidra med expertstöd till regeringen och ansvariga myndigheter i händelse av kris eller höjd beredskap.

1.3 Avgränsningar och disposition

I den historiska undersökningen av hur kunskapsbehoven operationaliserades inom forskningen för det tidigare totalförsvaret, som presenteras i kapitel 2, har vi fokuserat på tidigare arbeten med liknande ambitioner att ta fram en forskningsagenda för civilt försvar under det tidigare totalförsvarets senare del, 1980- och 1990-talen. Det omfattar en analys av hur det civila försvarets kunskapsbehov och problem beskrivits i försvarsforskningsutredningar, i Överstyrelsen för civil beredskaps (ÖCB) forskningsplaner, samt i den forskning och studieverksamhet som bedrevs vid FOI:s föregångare Försvarets forskningsanstalt (FOA). Den historiska undersökningen är därmed inte heltäckande i termer av att belägga eller presentera totalförsvarets kunskapsförsörjning i sin helhet.

Därefter, i kapitel 3, diskuteras för- och nackdelar med olika möjliga sätt att strukturera forskningen för civilt försvar idag. Vi tar utgångspunkt i resonemang kring totalförsvarets utmaningar och utgångspunkter samt om och hur dagens styrning, struktur och målsättningar inom det civila försvaret kan inspirera till att dela in det civila försvarets problem och kunskapsbehov i olika delområden. Kapitlet bygger därmed inte på en heltäckande inventering eller undersökning av olika myndigheters kunskapsbehov idag.

I kapitel 4 presenteras vårt förslag på en forskningsagenda för civilt försvar vid FOI. I forskningsagendan presenteras en möjlig struktur för hur forskning om det civila försvaret kan bedrivas. Strukturen utgår från att forskningen skärs efter två axlar, dels sex olika delområden, dels sex olika systemnivåer. Vår övergripande idé är att en sådan struktur spänner upp ett utfallssrum av möjliga forskningsproblem som sammantaget kan generera den kunskapsförsörjning som motsvarar det civila försvarets behov. Det gäller både behov

¹⁷ ”Förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut” (Stockholm: Regeringen, 2007).

här och nu, men också i framtiden. Detta skapar potential för FOI att lyckas med att förekomma uppdragsgivarnas behov – vilket är ett av målen i FOI:s övergripande strategi.¹⁸

Rapporten avslutas, i kapitel 5, med några huvudsakliga sammanfattande slutsatser som berör behovet av att ta ett samlat grepp om det civila försvarets kunskapsförsörjning, om statens behov av integritetskritisk kunskap samt om FOI:s unika position och möjlighet att bygga upp forskning om civilt försvar både som ett sammanhängande system och med avseende på dess olika komponenter.

¹⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut, "FOI 2025: Vår gemensamma strategi för framtiden" (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

2 Forskning för civilt försvar i det tidigare totalförsvaret

I detta kapitel görs några nedslag i försvarsforskningsutredningar, finansiering av forskning för civilt försvar samt forskning och studier som bedrevs under tiden fram till det civila försvaret nedmonterades vid millennieskiftet. Vi fokuserar på den forskning som bedrevs under de två sista decennierna av det tidigare totalförsvaret, det vill säga 1980- och 1990-talen. Syftet med den historiska tillbakablicken är att fånga hur något som kan liknas vid en forskningsagenda för civilt försvar såg ut då, för att dra lärdomar av det i utformningen av en ny forskningsagenda.

Vi menar att den forskning och studieverksamhet som bedrevs under 1980- och 1990-talen kan tjäna som inspiration för framtida satsningar på forskning för civilt försvar, eftersom den hotbild som förelåg då på flera sätt är likartad den som råder idag när det säkerhetspolitiska läget i Europa på olika sätt har förvärrats. Då var totalförsvaret uppbyggt kring hot om krig i Sverige eller närområdet, medan hotbilden vidgades till att inbegripa fredstida kriser från 1970-talets oljekriser och framåt. Begreppet civil beredskap, som användes flitigt på 1980- och 1990-talen och även ingick i namnet för myndigheten ÖCB, ska alltså förstås som ett samlingsbegrepp för totalförsvarets civila del, som inbegrep planering för krig och fredstida kriser som under 1990-talet utvidgades till att omfatta alltfler typer av fredstida kriser och hot som exempelvis terrorism.¹⁹ Sedan försvarsbeslutet 2015 har vi lämnat en period bakom oss av uteslutande fokus på fredstida kriser för att återigen planera för att möta hot om krig i Sverige eller närområdet. Då som nu är alltså utmaningen för Sveriges civila försvar att bygga förmåga för att möta hot i ett brett hotspektrum, från naturkatastrofer till militärt angrepp mot Sverige.

Nedmonteringen av det civila försvaret 2002 sammanföll med omfattande organisatoriska förändringar av FOA. År 2001 bildades Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) när FOA, som inrättades 1945, och Flygtekniska försöksanstalten (FFA) som bildades 1940 slogs samman till en myndighet. I denna rapport redogör vi inte för den verksamhet som FOI, sedan 2001, bedrivit inom krisberedskap och civilt försvar. Erfarenheter från den verksamhet som bedrivs idag och har bedrivits sedan FOI bildades ligger däremot till grund för de resonemang om det civila försvarets kunskapsförsörjning som förs i kapitel 3.

Kapitlet inleds med en genomgång av försvarsforskningsutredningen 1991, som är den senaste utredningen som tog ett omfattande grepp om det civila försvarets kunskapsbehov. De försvarsforskningsutredningar som gjorts sedan dess kommenteras kort. Därefter ges en orientering av de uppdrag Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB hade relaterat till finansiering av forskning för det civila försvaret under tiden myndigheten var verksam (1986-2002). Avsnittet visar även hur ÖCB resonerade kring sin roll och vilken typ av forskning som myndigheten ansåg borde finansieras. I avsnitt 2.3 fokuserar vi på FOA:s studieverksamhet inom civilt försvar, finansierad av det gemensamma försvarsforskningsanslaget som fanns fram till mitten av 1990-talet samt av ÖCB och andra uppdragsgivare. Vi avslutar kapitlet med att dra slutsatser av den historiska undersökningen för en nutida forskningsagenda för civilt försvar vid FOI.

2.1 Försvarsforskningsutredningen 1991

Försvarsforskningsutredningen 1991 har fått en särskild vikt i dagens politiska inriktning för forskningen om det civila försvaret. De forskningsfrågor som föreslogs återaktualiserades nämligen i försvarsberedningens rapport Motståndskraft,²⁰ som i sin tur har legat till grund för försvarsbeslutet 2020.²¹ Försvarsforskningsutredningen 2016 innehöll inte

¹⁹ Prop. 1995/96:12, ”Totalförsvaret i förnyelse” (Stockholm: Regeringen, 1995).

²⁰ Försvarsberedningen, ”Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025”.

²¹ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”.

några konkreta förslag på hur forskningen om civilt försvar bör organiseras, men lämnade däremot konkreta förslag på nya satsningar på att finansiera forskning för civilt försvar. De försvarsforskningsutredningar som gjordes mellan dessa två, 1999 respektive 2001, lämnade inga förslag gällande civilt försvar. I följande avsnitt presenteras därför försvarsforskningsutredningarna 1991 i större detalj.

2.1.1 Beredskapshänsyn är ett centralt mål för forskningen

Försvarsforskningsutredningen 1991 redovisade förslag om kunskapsbehov för det civila försvaret i en delrapport 1991,²² medan slutredovisningen överlämnades 1992.²³ I slutredovisningen hänvisas resultaten avseende det civila försvarets kunskapsbehov till delrapporten, men utredaren gör några reflektioner gällande skillnaden mellan den militära och civila försvarsforskningen kopplade till skillnaden mellan det militära och civila försvarets förutsättningar:

Det civila försvaret skiljer sig från det militära genom att det i fred inte alls har samma stående organisation för att förbereda verksamheten i kris och krig. Samtidigt omfattar det civila försvaret hela samhället och en stor mängd olika funktioner. Det handlar inte, som när det gäller det militära försvaret, om att från grunden bygga upp resurser för uppgiften. Det är i stället fråga om att med kompletterande åtgärder och anpassning av den fredstida inriktningen av olika samhällsfunktioner öka beredskapen att kunna hantera en kris- eller krigssituation. Ledningen för det civila försvaret får därför till uppgift att påverka olika samhällsfunktioner att ta beredskapshänsyn.²⁴

Utredaren fortsätter med att notera att det civila försvaret i praktiken handlar om det civila samhällets förmåga att reagera på samhällsutvecklingen och hantera olika beredskapssituationer. Utredaren anser därför att det bör läggas särskild vikt vid att utvärdera det civila försvarets samlade förmåga att verka under kris- och krigssituationer. Om hur beredskapshänsyn kunde utformas vid de, vid denna tid särskilt utpekade funktionsansvariga myndigheterna inom det civila försvaret (se avsnitt 2.2), skriver utredaren:

För att sedan utforma beredskapshänsynen inom olika delfunktioner kan det också behövas forskningsstöd. Detta bör inriktas av de funktionsansvariga och i första hand lämnas av de forskningsproducenter som normalt sysslar med funktionens problem. Ibland kan dock kompletteringar erfordras från experter på krigsmiljöns speciella krav och förutsättningar.²⁵

Utredningen avgränsar därmed i praktiken forskningen för civilt försvar till att handla om hur myndigheterna kan ta beredskapshänsyn i sin verksamhet som förberedelse inför kris- och krigssituationer. I förlängningen kan sådana förberedelser antas bidra till att öka myndigheternas förmåga att hantera desamma. Utredningen pekar också på att omfattande sakkunskap krävs för att hantera respektive funktions²⁶ forskningsbehov när det gäller att utforma beredskapshänsyn. Samtidigt påpekar utredningen att expertis inom krigsmiljön kan vara nödvändig. Diskussioner om i vilken mån forskningsstöd gällande beredskapshänsyn kan behöva omfattas av försvarssekretess berörs inte explicit.

2.1.2 Det civila försvarets kunskapsbehov

I den delrapport som lämnades 1991 finns en relativt utförlig beskrivning av problemområden där kunskapsbehov finns inom civilt försvar. Utredningen gör ett referat av ÖCB:s forsknings- och studieplan från 1991, som hade tagits fram i samverkan med FOA och de funktionsansvariga myndigheterna i det civila försvaret. Kunskapsbehoven sammanfattas i punktform, inom två översiktliga områden: Den civila beredskapens förutsättningar, respektive det civila försvarets funktion. Dessa återges nedan i sin helhet

²² SOU 1991:91, "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Kartläggning och probleminventering", Delbetänkande av 1991 års försvarsforskningsutredning (Stockholm: Allmänna förlaget, 1991).

²³ SOU 1992:62, "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Förslag till åtgärder", Slutbetänkande av 1991 års försvarsforskningsutredning (Stockholm: Allmänna förlaget, 1992).

²⁴ SOU 1992:62, 77.

²⁵ SOU 1992:62, 77.

²⁶ motsvarar idag beredskapssektorer, se avsnitt 3.2.1.

(ABC motsvarar i dagens språkbruk CBRN, det vill säga kemiska, biologiska, radioaktiva och nukleära ämnen eller vapen).²⁷

- den militärstrategiska utvecklingen och dess tänkbara konsekvenser för de civila funktionernas uppgifter, hot- och risksituation och för deras möjligheter att lösa sina uppgifter i krig,
- utvecklingen av vapenverkan och skydd både vad gäller konventionella vapen och ABC-vapen och denna utvecklings konsekvenser för den civila beredskapen,
- den ekonomiska integrationens konsekvenser för den civila beredskapen genom att företagen internationaliseras, Sveriges juridiska och reella möjligheter att stödja beredskapsåtgärder förändras, etc.,
- möjligheter till utrikeshandel i kris och krig och betydelsen därav för landets försörjning,
- den teknologiska utvecklingen vad gäller bl.a. energiförsörjning, informationsteknologi och logistik och dess konsekvenser för sårbarhet och försörjningsmöjligheter i kris och krig,
- hur informationsspridning och andra faktorer påverkar försvarsvilja i fred och motståndssanda i krig, olika typer av säkerhetshotande utvecklingar som kan skapa säkerhetspolitiska konfliktorsaker och hot av ny karaktär med såväl militär som icke-militär maktutövning.

När det gäller det civila försvarets funktion återger försvarsforskningsutredningen följande områden:²⁸

- vad som faktiskt kan hända i ett samhälle som utsätts för en svår kris- eller krigssituation
- vilken förmåga som olika beredskapshöjande åtgärder kan skapa var för sig och sammantaget för att bidra till att lösa det civila försvarets uppgifter i olika krissituationer,
- vilket ömsesidigt beroende som finns mellan militära och civila delar av totalförsvaret särskilt när det gäller möjligheterna att mobilisera vid ett hastigt genomfört militärt angrepp mot Sverige,
- lämpliga former för att hantera frågan om sårbarhet och beredskapshänsyn i den fredstida samhällsutvecklingen,
- lämpliga former för att planera och styra det civila försvaret.

Försvarsforskningsutredningen listar alltså inte forskningsbehov eller forskningsområden *per se*, utan problemområden som det civila försvarets myndigheter måste hantera och därmed har kunskapsbehov inom. Forskningen kan antas ha en viktig roll i att bidra till att fylla dessa kunskapsbehov. Eller annorlunda uttryckt – för att forskningen ska vara relevant för och kunna tillämpas av myndigheterna med ansvar inom civilt försvar bör den adressera något eller flera av dessa centrala problemområden.

2.1.3 Senare försvarsforskningsutredningar

Vad utredaren omöjligen kunde veta var att denna redogörelse för det civila försvarets problemområden och medföljande kunskapsbehov skulle komma att bli långlivad. I nästkommande försvarsforskningsutredningar, 1999 respektive 2001,²⁹ görs ingen genomlysning av forskningsbehoven specifikt för det civila försvaret. Försvarsforskningsutredningen 2016 blir därmed den utredning som närmast tar vid och utreder forskning för civilt försvar.

Försvarsforskningsutredningen 2016 tillsattes i en tid då beslut just hade fattats om att det civila försvaret ska återuppbyggas. Utredningen föreslog att 45 miljoner kronor tillförs forskningen om civilt försvar i samband med nästkommande försvarsbeslut (det vill säga försvarsbeslutet 2020), men påpekar att satsningen bör tidigareläggas om omvärldsutvecklingen gör skäl för det.³⁰ Nu i efterhand vet vi att så inte skedde – de aviserade

²⁷ SOU 1991:91, "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Kartläggning och probleminventering".

²⁸ SOU 1991:91.

²⁹ SOU 1999:110, "Ledande forskning - för säkerhets skull", Betänkande av Försvarsforskningsutredningen (Stockholm: Fakto info direkt, 1999); SOU 2001:22, "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Överväganden och förslag till åtgärder", Slutbetänkande från utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" (Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2001).

³⁰ SOU 2016:90, "Forskning och utveckling på försvarsområdet", 141.

satsningarna i försvarsbeslutet 2020 gällde 10 miljoner kronor år 2024 och 20 miljoner kronor år 2025.³¹

Utredningen 2016 tar upp två utgångspunkter för forskningen för civilt försvar att hantera. Det ena gäller att förutsättningarna för civilt försvar har förändrats sedan det lades ner och nu ska återuppbyggas. Det andra rör att totalförsvarsgemensamma frågor är särskilt angelägna att belysa. Utredningen återger dock inga förslag på problem för forskningen att belysa på motsvarande sätt som försvarsforskningsutredningen 1991 gjorde, med utgångspunkt i ÖCB:s forsknings- och studieplan.

Det är troligen bidragande till att den försvarsberedning som arbetade med underlag inför 2020 års totalförsvarsbeslut, i rapporten ”Motståndskraft”, som behandlade det civila försvaret plockade upp 1991 års försvarsforskningsutrednings lista vilken återgetts ovan, och ställde sig bakom den genom att påpeka att de fortsatt framstår som relevanta idag.³²

I nästa avsnitt kommer vi därför att i närmare detalj gå igenom ÖCB:s forsknings- och studieplan, men i syfte att komma så nära vår egen tid som möjligt har vi undersökt den senaste version vi har kunnat identifiera i arbetet med denna rapport – forsknings och studieplanen från 1999.

2.2 ÖCB:s forskningsfinansiering

När Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) bildades 1986 var myndigheten först i sitt slag i Sveriges totalförsvarshistoria. ÖCB efterträdde Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) men hade till skillnad från sin föregångare ett bredare uppdrag att vara ”central myndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom totalförsvarets civila del”.³³ Genom ÖCB tillskapades alltså en myndighet med ansvar för att samordna *hela* det civila försvaret. Fram till 1986 hade ansvaret för totalförsvarets civila delar – ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och civilförsvar – varit uppdelat på tre olika myndigheter: ÖEF, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och Civilförsvarsstyrelsen.

Efter 1986 infördes ett system med funktionsansvariga myndigheter (FAM) för 20 olika funktioner. SPF blev funktionsansvarig myndighet för psykologiskt försvar, medan Civilförsvarsstyrelsen lades ner och funktionsansvaret för befolkningsskydd och räddningstjänst gavs till den nybildade myndigheten Statens räddningsverk. Inom det ekonomiska försvaret tilldelades en rad sektorsmyndigheter funktionsansvar, varav ÖCB hade eget ansvar för fyra: civil ledning och samordning, försörjning av industrivaror, transporter och kyrklig beredskap.³⁴

Genom forskningspropositionen 1992³⁵ fick ÖCB några år efter bildandet ett utökat ansvar för att styra den forskning som skulle finansieras för att vara till nytta för hela det civila försvaret.³⁶ ÖCB finansierade forskning om sårbarhet, säkerhet och beredskapshänsyn i syfte att förbättra förmågan hos totalförsvarets civila del under säkerhetspolitiska kriser och i krig. ÖCB hade, liksom även tidigare ÖEF, finansierat studieverksamhet även innan 1992, dessa var dock i regel mindre uppdragsprojekt av begränsad omfattning samt att ÖCB hade möjlighet att inrikta den forskning FOA bedrev inom civilt försvar (avsnitt 2.3).

ÖCB styrde sin forskningsfinansiering genom forsknings- och studieplaner, så kallade FoS-planer. Följande två avsnitt är baserade på 1999 års FoS-plan, ”Forskning och studier

³¹ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 126.

³² Försvarsberedningen, ”Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025”.

³³ ”Förordning (1986:423) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap” (Stockholm: Regeringen, 1986).

³⁴ ”Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del” (Stockholm: Regeringen, 1986).

³⁵ Prop. 1992/93:170, ”Forskning för kunskap och framsteg” (Stockholm: Regeringen, 1993).

³⁶ Detta föranleddes av ett förslag i försvarsforskningsutredningen (SOU 1991:91) att ÖCB skulle tilldelas medel för att beställa forskning vilket motiverades bl a. med att det gav ÖCB större inflytande över FOA:s studieverksamhet som i och med detta blev mer uppdragsstyrt. Se Ann Kathrine Littke och Olle Sundström, red., *Försvarets forskningsanstalt 1945-1995* (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1995), 13.

inom civil beredskap”, som beskriver hur ÖCB gick till väga när det gäller att initiera forskningsprojekt samt pekar ut särskilt viktiga forskningsområden för ÖCB att finansiera.

2.2.1 Principer för initiering och inriktning av forskningen

I 1999 års FoS-plan beskriver ÖCB två olika sätt enligt vilka myndigheten arbetar för att initiera forskning – projekt som initieras av ÖCB respektive projekt som initieras av forskningsutövaren. Det förstnämnda tillvägagångssättet beskriver ÖCB så här:

ÖCB arbetar med att söka upp lämpliga forskare eller forskarmiljöer för att initiera forskning inom områden där det finns kunskapsluckor eller i övrigt bedöms att stöd av forskningen behövs för att utveckla delar av det civila försvaret. Av särskilt intresse för ÖCB i detta sammanhang är att få till stånd breda, fleråriga forskningsprogram som täcker stora och viktiga områden för det civila försvaret.³⁷

Det andra tillvägagångssättet innebar att ÖCB bjöd in universitet och högskolor, FOA och andra forskningsinstitutioner att inkomma med förslag till projekt. I första hand avsågs projekt med anknytning till de fyra områden som ÖCB hade angett som särskilt viktiga: hotutveckling, samhällsutveckling, internationell verksamhet samt krishanteringsförmåga – dessa presenteras närmare i nästa delkapitel.

Den övergripande inriktningen för ÖCB:s forskningsfinansiering definierades av ÖCB själva som att den skulle syfta till att belysa frågeställningar ”av betydelse för det civila försvaret *i sin helhet* [kursivering i original]”.³⁸ Detta, utvecklar ÖCB, innebär att forskning för en specifik funktion eller funktionsansvarig myndighet i huvudsak ska finansieras på annat sätt, men ÖCB:s forskningsmedel kunde användas för att täcka ett mer avgränsat kunskapsbehov inom en funktion om kunskapsbristen uppfattades utgöra en begränsning för det civila försvarets samlade förmåga. I denna anda skulle den av ÖCB finansierade forsknings- och studieverksamheten fokusera på:

utvecklingen av nya hot och risker, innebörden av det civila försvarets nya huvuduppgifter, de praktiska konsekvenserna för det civila försvarets verksamheter av de förändrade förutsättningarna samt om faktorer som förändrar villkoren för svenskt civilt försvar.³⁹

Som exempel på forskning som bygger upp kunskaper om det civila försvaret som system nämns principer för ledningssystemens uppbyggnad, hur det civila försvaret kan vara flexibelt och förändras i takt med omvärldens utveckling och krav, civil-militär samt civil-civil samverkan, metoder för att utveckla det civila försvarets utbildnings- och övningssystem samt metoder för att få beredskapshänsyn beaktade i planering och samhällsutveckling.

Vidare skulle forskningen bedrivas med utgångspunkt i det vidgade säkerhetsbegrepp som totalförsvarsbeslutet 1996 hade medfört. Det vidgade säkerhetsbegreppet handlade om ett nytt fokus på svåra påfrestningar i fred, samt samhällets behov av satsningar och åtgärder för att förebygga hot och risker i både fred och krig.

Till följd av det utökade ansvaret att styra forskningen inom civilt försvar gjorde ÖCB ansträngningar för att skapa ett antal mer bestående forskningsmiljöer som benämndes ramforskningsprogram. Bland sådana kan nämnas exempelvis programmet ”Studier om informationsberedskap” vid Styrelsen för psykologiskt försvar, ”*Risks and Nuclear Waste: Nuclear Problems, Risk Perceptions, and Societal Responses to Nuclear Waste in the Barents Region*” vid Umeå universitet och FOA, ”Forskning kring krishantering i ett internationellt perspektiv” vid Försvarshögskolan och Utrikespolitiska institutet samt ”Långsiktig inriktning av FoU inom ledningsområdet” vid FOA.⁴⁰

I avsnitt 2.3 ges bland annat en närmare beskrivning av arbetet inom ramforskningsprogrammet ”Långsiktig inriktning av FoU inom ledningsområdet” som bedrevs vid

³⁷ ÖCB, ”Forskning och studier för civil beredskap” (Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap, 1999), 13.

³⁸ ÖCB, 8.

³⁹ ÖCB, 8.

⁴⁰ ÖCB, ”Forskning och studier för civil beredskap”.

institution 14 på FOA. Av de ramforskningsprogram som ÖCB finansierade kan detta närmast liknas vid att ha en ambition att utgöra ett samlat forskningsprogram för civilt försvar.

2.2.2 ÖCB:s forskningsområden

I ÖCB:s FoS-plan 1999 pekas fyra forskningsområden ut, vilka beskrivs som särskilt viktiga för ÖCB: *hotutveckling, svensk samhällsutveckling, det civila försvarets internationella verksamhet* samt *samhällets krishanteringsförmåga*.

När det gäller *hotutveckling* skrev ÖCB att det är ett viktigt forskningsområde för det civila försvaret mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet som följt av totalförsvarsbeslutet 1996, samt regeringens proposition om beredskapen mot svåra påfrestningar i fred.⁴¹ ÖCB påpekar att hoten och riskerna ofta gäller samhället som sådant, och att samhällets ökade systemberoende har skapat nya sårbarheter som kan exploateras av olika aktörer, exempelvis terrorister. ÖCB listar ett antal exempel på områden som de vill stärka inom forskningsområdet hotutveckling:⁴²

- System, utrustning och metoder för upptäckt av, skydd mot och konsekvenshantering beträffande farliga ämnen och organismer. Det gäller t.ex. insatser med anledning av risken för avsiktlig spridning av radioaktivt material, biologiska eller kemiska stridsmedel. Radioaktivt material kan också spridas som en följd av ett haveri i en kärnkraftsreaktor.
- System för upptäckt av och förmåga till skydd mot informationskrigföring.
- Förutsättningar för uppkomst av etniska och religiösa konflikter samt medel för att hantera dessa.
- Förutsättningar för uppkomst av flyktingströmmar och medel för att hantera dessa.
- Uppkomst av störningar i infrastruktur, försörjningssystemen och eventuell energibrist samt medel för att hantera dessa.
- Risker för utsläpp eller vid smittspridning i samband med olika katastrofer samt medel för att hantera detta.

Gällande forskningsområdet *svensk samhällsutveckling* skriver ÖCB att forskning behövs om samhällsutvecklingen med speciell bäring på det civila försvaret. Bland exempel som ges finns förändringar i förvaltningen samt metoder för att få beredskapshänsyn beaktade i planering och samhällsutveckling, strukturovandling och förändrade produktions- och distributionsformer i näringslivet, förändringar i befolkningens värderingar, förhållanden i omvärlden som påverkar Sverige samt IT-utvecklingens påverkan på samhällsviktiga funktioner. Det vidgade säkerhetsbegreppet och den nya hotbilden med nya antagonistiska aktörer ställer krav på utökat samarbete med näringslivet och det framtida säkerhetsarbetet måste ske genom ett partnerskap mellan offentlig och privat sektor, skriver ÖCB. Kunskapsuppbyggnad ses därför som nödvändig även inom former för samverkan mellan offentlig och privat sektor i säkerhetsarbetet med IT-system och annan infrastruktur.

Det tredje området, *det civila försvarets internationella verksamhet* kopplas till en i och med 1996 års försvarsbeslut ny uppgift för det civila försvaret – att kunna bistå vid internationella och fredsfrämjande humanitära insatser. För att möta detta krav identifierade ÖCB behov av forskning och studier av modeller för fredsfrämjande och humanitära insatser och analys av insatsbehov vid olika konflikt- och katastrofskeenden särskilt gällande civila försvarsresurser. Därtill föreslår ÖCB att forskning bedrivs exempelvis om utvecklingen av civil beredskap i andra länder och internationella organisationer, internationell konfliktutveckling och civil-militär samverkan vid internationella insatser.

Det fjärde och sista särskilt utpekade forskningsområdet rör *samhällets krishanteringsförmåga*. Området är nära kopplat till propositionen om svåra påfrestningar i fred,⁴³ och den hotbild och delvis nya uppgifter för det civila försvaret som däri beskrivs.

⁴¹ Prop. 1996/97:11, "Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred" (Stockholm: Regeringen, 1996).

⁴² ÖCB, "Forskning och studier för civil beredskap", 10.

⁴³ Prop. 1996/97:11, "Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred".

Frågan om hur samhället skall hantera svåra påfrestningar i fred måste utgå från en föreställning om vilka grundläggande värden som hotas om samhället inte förmår hantera en sådan situation. För att utveckla det civila försvarets förmåga att hantera svåra påfrestningar behöver kunskaper byggas upp om hur dessa kan tänkas gestalta sig, vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förebygga svåra påfrestningar och hur de bör hanteras när någonting har inträffat. Eftervården behöver också uppmärksammas i samband med svåra påfrestningar, vilket är viktigt för att komma till ett avslut. Forskning, bl.a. med internationella utblickar för återföring av erfarenheter, spelar en viktig roll för denna kunskapsuppbyggnad.⁴⁴

Bland exempel på frågor som behöver beforskas nämner ÖCB kunskap om grundläggande faktorer som styr och påverkar förmågan att hantera svåra påfrestningar, hur ledningssystem för att leda verksamheten inom det civila försvaret bör vara utformade, samt metodologiska frågor kring tillämpningen av övergripande planeringsförutsättningar i praktisk planering och verksamhet. De tar även upp utveckling av utvärdering och uppföljning som verktyg för att förbättra det civila försvarets förmåga, samhällets besluts- och ledningsförmåga, medias roll och användning vid krishantering samt lämpliga kompetenser i och organisering av samhällets krishantering.

2.3 Forskning för det civila försvaret vid FOA

I detta delkapitel presenterar vi några nedslag i FOA:s forskning, studier och direktstöd inom civilt försvar som kan belysa hur forskningen strukturerades under 1980-1990-talen. Överblicken ger inte en fullständig bild av all studieverksamhet på FOA av relevans för det civila försvaret, utan fokuserar på den verksamhet som har skett på uppdrag av eller med direkt koppling till det civila försvarets aktörer. Det har då som nu funnits mycket forskning, särskilt på de tekniska institutionerna respektive avdelningarna, som kan tillämpas på och vara relevant för utvecklingen av civilt försvar utan att ha det varken som huvudsyfte eller med någon av det civila försvarets ansvariga myndigheter som motpart.

FOA var den enskilt största forskningsutföraren för forskning om civilt försvar under 1980- och 1990-talet. FOA:s forskning finansierades i första hand genom det gemensamma försvarsforskningsanslaget, där ett av forskningsprogrammen var ”forskning avseende civila försvarets funktion i kris och konventionellt krig”, som budgetåret 1990/91 uppgick till 20 miljoner kronor årligen. Utöver det specifika programmet berörde flera av FOA:s forskningsprogram i det gemensamma försvarsforskningsanslaget det civila försvaret till del, exempelvis fanns forskningsprogram om totalförsvarets förutsättningar och funktion respektive ledning. Även teknisk forskning avseende skydd mot A-, B- och C-stridsmedel berörde till viss del det civila försvaret genom kopplingar till exempelvis frågor om utformning av skyddsrum.⁴⁵

I tillägg till det gemensamma forskningsanslaget så finansierade ÖCB, liksom de myndigheter som hade ansvar för olika funktioner inom det civila försvaret, viss forskning och studieverksamhet. I försvarsforskningsutredningen 1991 uppskattas forskning finansierad av det civila försvarets myndigheter till 30 miljoner kronor årligen.⁴⁶ Hur stor andel av dessa medel som kom FOA till del har inte kunnat beläggas i vår undersökning.

FOA tillhandahöll även operationsanalytiker som gav direktstöd till myndigheter inom det civila försvaret. Permanenta utplaceringar fanns enligt försvarsforskningsutredningen 1969 på bland annat Civilförsvarsstyrelsen, men tidvis fanns personal placerad även på Statens jordbruksnämnd och ÖEF (senare ÖCB) för att ge metod- och planeringsstöd samt biträda i utredningar och studier, exempelvis det ekonomiska försvarets långtidsstudier.⁴⁷

Undersökningen av FOA fokuseras på den verksamhet som bedrevs under ÖCB:s tid, det vill säga 1986-2002 vid institution 14, som var den av FOA:s institutioner som hade

⁴⁴ ÖCB, ”Forskning och studier för civil beredskap”, 12.

⁴⁵ SOU 1991:91, ”Forskning och utveckling för totalförsvaret: Kartläggning och probleminventering”, 54–7.

⁴⁶ SOU 1991:91, 8.

⁴⁷ SOU 1970:54, ”Forskning för försvarssektorn”, Delbetänkande avgivet av 1969 års försvarsforskningsutredning (Stockholm: Norstedts, 1970), 31.

studier av civil beredskap som huvuduppgift. Institutionen inordnades under FOA 1, avdelningen för försvarsanalys. Studierna vid institution 14 fungerade som underlag för uppdragsgivare i arbetet med att utveckla bland annat ledningsfunktioner, vilket kom att bli en växande verksamhet. Institution 14 hette fram till 1996 institutionen för studier av civil beredskap och bedrev forskning, studier och rådgivning för främst totalförsvarets civila delar och gränsytan mellan de militära och civila delarna. År 1996 omorganiserades institutionen och bytte namn till institutionen för ledningsstudier. Omorganiseringen gjordes för att ta hand om det växande antalet ledningsprojekt. Huvudinriktningen för institutionens verksamhet blev fortsatt studier av organisation och doktrin. Teknik- och personalfrågor utreddes emellertid också med stöd av andra institutioner.⁴⁸ Institutionen för ledningsstudier arbetade med ett vidgat totalförsvarsperspektiv med uppdrag från både Försvarsmakten och ÖCB samt i viss utsträckning även andra civila uppdragsgivare.

Ett av institution 14:s viktigaste projekt under 1990-talet var HP Balans, som utgjorde ett så kallat huvudprojekt, det vill säga ett av FOA:s GD prioriterat område.⁴⁹ I avsnitt 2.3.2 beskrivs HP Balans i syfte att belysa de principiella dragen i upplägg och inriktning av projektet som kan vara intressanta i diskussionen av ett framtida forskningsprogram. Därefter följer ett avsnitt som mer översiktligt beskriver några av institutionens övriga projekt inom bland annat militär-civil samverkan. Först ska vi dock undersöka FOA:s myndighetslednings ansträngningar att ta ett samlat grepp kring forskningen om civilt försvar i slutet av 1980-talet.

2.3.1 Uppdraget att samordna FOA:s forskning

Inför verksamhetsåret 1986/87 utfärdades ett GD-uppdrag att samordna FOA:s forskning för ”civilt totalförsvar”, som området då kallades. Det första året genomfördes en kartläggning av FOA:s forskning för civilt totalförsvar,⁵⁰ vilket året efter följdes upp av ytterligare ett GD-uppdrag med fokus på att utarbeta en plan för studieverksamheten inom FOA med anknytning till civilt totalförsvar. I redovisningen av uppdraget framkommer att arbetet hade begränsats på grund av otydliga förutsättningar när det gäller vad FOA bör bedriva för typ av forskning inom civilt försvar:

Arbetet under året har främst inriktats på att utveckla samordningsansvaret. Av olika skäl har arbetet med studieplanen begränsats. Det främsta skälet till detta är att en studieplan måste grundas på en klar inriktning från FOA vad gäller studieområden för civilt totalförsvar. Denna klara inriktning finns inte ännu, men kommer att arbetas fram inom ramen för ett fortsatt samordningsansvar.⁵¹

I stället inriktades arbetet mot att undersöka behovet av att samordna FOA:s forskning som hade beröringspunkter med civilt totalförsvar samt hur en sådan samordning skulle kunna gå till. För arbetet upprättades en samordningsgrupp bestående av representanter från samtliga av FOA:s huvudavdelningar.

Under åren därefter genomfördes ett antal aktiviteter inom samordningsgruppen. I dessa redovisningar anas dock en viss underton av att uppdraget är övermäktigt. ”Besök vid FOAs olika lokaliseringsplatser har enbart berört Linköping, de riktade informationsinsatserna har vi inte orkat med. Då det gäller projektklassificering har det inte funnits något intresse från Ck sida. /.../ ÖCBs arbete med FoU-planen för civilt totalförsvar låg i stort sett nere under året”.⁵² En rad aktiviteter genomfördes ändå, såsom deltagande i Civilförsvarsförbundets mässa ”hemmässan” 1988 och en regional utvecklingsdag i

⁴⁸ Johan Lagerlöf och Krister Pallin, ”Högre 1 – Ledningsstrukturer för militär högre ledning”, FOA-R--98-00770-505 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1998).

⁴⁹ Även 1980-talet:s SKRIK-projekt (Studier av samhället i beredskap och krig) är intressant för en äldre historik av FOA:s forskning för civilt försvar, se exempelvis Maria Nyberg, ”SKRIK-projektet – Studier av samhället i beredskap och krig: En översikt 1986-1989”, FOA A 10015-1.2 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1990).

⁵⁰ Maria Nyberg och Jan Widberg, ”Kartläggning av FOA forskning för civilt totalförsvar”, FOA D 10085 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1987).

⁵¹ Maria Nyberg, ”Samordning av FOA:s studier riktade till civilt totalförsvar”, FOA D 10119 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1988).

⁵² Nyberg, 4. Ck var en förkortning som användes för FOA:s centralkansli under denna tid.

Linköping för civila aktörer i maj 1989 där erfarenheter drogs om hur FOA kan göra sig relevant för civila aktörer.

I oktober 1989 utfärdades en FOA-order, "Samordningsgrupp för FOA insatser för civilt totalförsvar" som angav att samordningsgruppens uppgift var att över avdelningsgränserna följa upp, samordna och vid behov initiera insatser, att informera och att undersöka inrättande av ett huvudprojekt inom området civilt totalförsvar.⁵³ Samordningsgruppens arbete med att undersöka inrättandet av ett huvudprojekt togs arbetsnamnet HPCB, det vill säga huvudprojekt civil beredskap. Arbetet redovisades i form av rapporten "Ett huvudprojekt för civil beredskap?" författad av Maria Nyberg, institutionschef för institution 14, studier av civil beredskap, i april 1990.⁵⁴ Rapporten utgör samordningsgruppens slutredovisning av ordern och redovisar tre alternativa huvudprojekt för GD att välja bland: HP Infohandling, HP Gränsyta samt HP Kunskapsreklam.

Ett antal kriterier fanns fastställda för huvudprojekt vid denna tid. De skulle behandla ett forskningsbart problem, vara avdelningsöverskridande, möta avnämarens behov, samt utgöra en kontaktlänk till avnämarna. Huvudprojekten var vid den här tiden treåriga, och omfattade i regel 60-70 personår per år. För ett HPCB resonerar dock rapportförfattarna att maximalt 10-15 personår per år är en rimlig omfattning, utifrån att högt räknat 150 personer bedöms vara sysselsatta med frågor som rör civil beredskap vid FOA.

De tre lämnade förslagen var följaktligen tänkta att utföras som treåriga projekt av den storleken eller mindre. De beskrivs som grundade i samordningsgruppens diskussioner, dialog med ÖCB samt analys av ÖCB:s forsknings- och studieplan och FOA:s analys av försvarsforskningens framtid.⁵⁵ Under arbetets gång framkommer att andra förslag hade diskuterats men inte presenterats som slutgiltiga förslag, bland annat en HP ABC om vapenverkan samt en HP Risk, om fredstida kriser.

Det föreslagna HP infohandling beskrivs så här:⁵⁶

HP Infohandling bör dels behandla problem rörande människors reaktioner enskilt och i grupp, beslutsprocesser och beslutsproblem, riskperception och människors behov av kunskap för att kunna handla. Huvudprojektet måste koppla detta till möjligheterna och problemen då det gäller att tekniskt och mediamässigt överföra information och meddelanden mot bakgrund av framtida mediamönster och informationsmönster i Sverige. Myndigheternas sätt att utforma planer och instruktioner liksom desinformationsproblematiken är viktiga inslag i ett sådant HP.

HP Gränsyta tar sin utgångspunkt i det integrerade totalförsvaret, och de utmaningar som följer av att de myndigheter som ingår i totalförsvaret har olika arbetssätt och förutsättningar. För att utarbeta förslaget till HP Gränsyta genomfördes en förstudie,⁵⁷ som låg till grund för det till GD redovisade förslaget i slutrapporten. I slutrapporten beskrivs HP Gränsyta som att det bland annat kan röra organisations- och planeringsproblem orsakade av det militära och det civila försvarets olika förutsättningar, utvecklingen av ett totalförsvarsspel baserat på tidigare studier om krigsförlopp i Stockholm, studier av konsekvenser för det civila försvaret av det militära försvarets nya försvarsstrukturer i övre Norrland, studier av utrymning, Försvarsmaktens behov av industriell kapacitet samt studier av arbetskraft med anledning av resurskonkurrens mellan det militära och det civila försvaret.⁵⁸

⁵³ Maria Nyberg, "Samordning av FOAs studier riktade till civilt totalförsvar: Avslutande rapport från samordningsgruppens arbete", FOA D 10174 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1991). Bilaga 1.

⁵⁴ Nyberg.

⁵⁵ Ann Kathrine Littke och Per Olov Nilsson, "Försvarsforskningens framtid", FOA C 60008-X0 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1980).

⁵⁶ Nyberg, "Samordning av FOAs studier riktade till civilt totalförsvar: Avslutande rapport från samordningsgruppens arbete", 11.

⁵⁷ Maria Lignell och Barbro Malmer, "Avrapportering av uppdraget gränsyta", FOA D 10182 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1990).

⁵⁸ Nyberg, "Samordning av FOAs studier riktade till civilt totalförsvar: Avslutande rapport från samordningsgruppens arbete" bilaga 4, 13.

HP Kunskapsreklam motiveras av att det var ett grundproblem för FOA att kunskapen om FOA bland totalförsvarets aktörer var bristfällig samtidigt som behovet av forskning inom området ökat. Inte minst ansågs detta gälla bland kommunerna som bara några år innan fått en förstärkt roll inom totalförsvaret. Det finns en risk att universitet och högskolor används för att utföra uppdrag inom FOA:s område, ansåg rapportförfattarna. Förslaget HP Kunskapsreklam skulle därför dels öka kunskapen om FOA bland totalförsvarets aktörer genom utåtriktad informationsverksamhet, dels öka kunskaperna om civil beredskap internt på FOA. Föreslagen informationsverksamhet inbegrep utbildning i civil beredskap inom FOA, information inom FOA om vilka problem för civil beredskap olika avdelningar sysslar med, information utåt om FOA:s insatser, i form av rapportkatalog, seminarier, infodagar och artiklar.⁵⁹

Av de föreslagna projekten bedömde rapportförfattarna att enbart HP Infohandling mötte alla kriterier för ett huvudprojekt vid FOA. HP Gränsyta bedömdes i huvudsak beröra FOA 1 Försvarsanalys och därmed inte vara avdelningsövergripande, medan HP Kunskapsreklam bedömdes sakna tydlig förankring i avnämnares behov eftersom avnämaren i första hand var FOA självt. I rapporten konstateras att förslagen hade redovisats för GD och frågan om att inrätta ett HPCB därefter avfördes.

Något år senare initierades dock ett huvudprojekt inom civilt försvar, HP Balans. Projektet finansierades av ÖCB och tog i praktiken sig an flera av de frågor som hade föreslagits i slutrapporten om ett huvudprojekt civil beredskap. I nästa avsnitt går vi därför igenom HP Balans.

2.3.2 HP Balans: Ett ändamålsenligt civilt försvar

HP Balans började som en förstudie om det civila försvarets ändamålsenlighet, som ÖCB gav i uppdrag till FOA att genomföra under senare delen av 1991. I början av 1992 gav ÖCB i uppdrag att fullfölja studien i form av en huvudstudie kallad "Ett ändamålsenligt civilt försvar". Senare under 1992 beslutade FOA att projektet skulle genomföras som ett huvudprojekt, kallat "HP Balans - Ett ändamålsenligt civilt försvar", under tre år från den 1 juli 1992.⁶⁰ En sammanställning av öppna rapporter från projektet finns i figur 1.

Ett ändamålsenligt civilt försvar definierades som ett civilt försvar "som klarar de uppgifter som riksdagen har ålagt det".⁶¹ I en beskrivning av uppdraget angavs vidare att en huvudfråga för uppdraget var att identifiera om det fanns brister i vissa funktioners förmåga att lösa sina uppgifter, eller om det fanns funktioner som hade mer än tillräcklig förmåga att lösa sina. Sådana obalanser i resurser eller förmågor skulle upptäckas i syfte att se över hur resurser fördelas.

Projektet bestod av tre olika typer av studier som kompletterade varandra. En typ var deskriptiva studier där strävan var att beskriva funktionernas förmåga. En annan typ av studier var att normativt beskriva hur det civila försvaret borde fungera för att det ska vara ändamålsenligt. Slutligen utgjordes projektet av en tredje typ av normativa studier som syftade till att föreslå vad som borde ändras och hur det kunde göras. Framför allt i de normativa analyserna hade projektet ambitionen att frigöra sig från den struktur av myndigheter och funktioner som då hade skapats inom det civila försvaret.

Utgångspunkten för HP Balans var att projektet skulle ge underlag för ändamålsenliga och balanserade avvägningar och fördelningar av resurser inom det civila försvaret. Detta i sin tur skulle bidra till arbetet med att säkerställa det civila försvarets ändamålsenlighet även i framtiden. Projektet skulle utöver detta löpande förse ÖCB med underlag för bland annat ÖCB:s perspektiv- och programplanestudier.

Det medförde att det i HP Balans togs fram analyser om huruvida större förändringar i om-

⁵⁹ Nyberg, 12.

⁶⁰ Percy Hartorft, "HP Balans - ett ändamålsenligt civilt försvar", FOA D 10275 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1992). Detta avsnitt bygger på beskrivningen av uppdraget i rapportens del 2.

⁶¹ Hartorft, 27.

Hartoft, Percy mfl. (1993). HP Balans – ett ändamålsenligt civilt försvar. FOA D 10275.

Molin, Staffan (1993). Elberedskap: Delrapport till balansprojektet. FOA D 10280.

Lindblom, Gunnar (1993). HP Balans: Kommuner i totalförsvaret. FOA D 10296.

Wulff, Petter (1994). Att värdera skyddsrum. FOA A 10058-1.2.

Pettersson, Ulf (1995). Samband och information. Ett delprojekt inom HP Balans – ett ändamålsenligt civilt försvar. FOA D 94-00056-8.6.

Castenfors, Kerstin (1995). Redovisning av arbetsläge i delprojekt. FOA D 10307-8.6.

Fredin, Johanna & Kerstin Castenfors (1995). Att syna sig själv: En metodgranskning av studien. Rätt till omsorg i krig: Kartläggning av mörkertal i omsorgsbehövande grupper. FOA D 95-00072-8.6.

Fischer, Georg & Ebbe Blomgren (1995). Typsituationsbaserad beredskapsanalys – Förslag till arbetsmodell. FOA D 94-00047-8.6.

Broberg Wulff, Maria & Leif Hedberg (1995). Basala behov och typsituationer för vattenförsörjning i krig. FOA D 94-00050-8.6.

Hedberg, Leif (1995). SURR – service, underhåll, reparationer, reservdelar. FOA D 94-00051-8.6.

Ånäs, Per (1995). Den kommunala räddningstjänsten inom ett balanserat civilt försvar. FOA D 94-00052-8.6.

Wulff, Petter (1995). Skyddsrum – en hållbar lösning? FOA D 95-00068-1.2.

Stenström, Maria (1995) Behov i kris och krig? Förslag till målstyrning för ett bättre civilt försvar. FOA D 95-00069-8.6.

Von Porat, Charlotta & Maria Stenström (1995). Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning. FOA R 94-00081-8.6.

Hartoft, Percy, Lennart Johansson & Maria Lignell (1995). Hot och miljöer för det civila försvaret – trender och typsituationer. FOA D 10306-8.6.

Hartoft, Percy, Lennart Johansson & Maria Lignell (1995). Målstyrning av det civila försvaret – uppgifter och utvärdering. FOA D 10305-8.6.

Figur 1. HP Balans – öppna rapporter och skrifter

världen eller samhället fick allvarliga konsekvenser för möjligheterna att lösa uppgifterna. Det civila försvarets grundläggande, livsnödvändiga uppgifter måste kunna lösas i olika hotbilder och miljöer. Fördelningen av resurserna och avvägningen mellan olika åtgärder skulle dock spegla vad som var viktigast att prioritera.

HP Balans drevs i form av flera fristående delprojekt kring olika frågor som behövde belysas, och som tillsammans skulle kunna svara mot huvudfrågan om det civila försvaret var ändamålsenligt. Exempel på frågor var: Vilka behov ska olika verksamheter tillfredsställa i krig och allvarliga kriser? Finns det överkapacitet i de planerade lösningarna? Vilka konsekvenser får det om ett behov inte kan säkerställas? Vilka alternativa lösningar finns det? Hur kan resurser inom det civila försvaret omfördelas? Hur kan i övrigt alternativa lösningar finansieras?

Delprojekten inom HP Balans utgjordes av:

- Socialtjänsten i krig
- Finansiering
- Vad gör svenska folket om det blir krig?
- Övning ger färdighet?
- Sårbarheter i försörjningsviktiga system
- Decentralisering till kommunerna
- Behov som måste kunna tillfredsställas
- Sjukvård
- Befolkningsskydd
- Räddningstjänst
- Hotbilder i balans
- Beroenden inom totalförsvaret
- Beslutsprocesser

Utmaningen för HP Balans var att sammanställa resultaten från de olika delprojekten till en syntes som uppfyllde huvudprojektets mål. Huvudprojektet skulle fungera som en kompass för de enskilda projekten, så att de grundläggande utgångspunkterna att utvärdera om det civila försvaret var ändamålsenligt kunde styra arbetet i dem. Denna samlade helhetssyn för en större mängd fristående projekt var en mycket väsentlig punkt för HP Balans. Metoden med flera fristående projekt inom en sammanhållen ram ansågs ge förutsättningar för ett bättre resultat än ett enda stort grepp över hela området genom att öka graden av konkretion.

2.3.3 Studier om militär-civil samverkan

ÖCB hade under regeringen ansvaret för att samordna det civila försvarets krigsförberedelsearbete på och mellan de olika ledningsnivåerna. Omfattande förändringar skedde under perioden beträffande ledningsförhållanden på lägre regional nivå. Det konstaterades att totalförsvarets ledning måste påverkas av ändrade omvärldsförhållanden men också anpassas till förändringar i samhällets ledningsförhållanden i fred. Detta ansågs fordra bland annat en välgrundad uppfattning om vilka generella principer som bör vara styrande för det civila försvarets ledning och samordning på den lägre regionala nivån samt hur samverkan kan ske inom det civila försvaret och med det militära försvaret.

Andra motiv som lyftes som viktiga för att studierna om samverkansfrågor var ÖCB:s behov av underlag för att inrikta och samordna investeringar i länsstyrelsernas fredsarbetsplatser, civila investeringar på andra platser (exempelvis försvarsområdesbefälhavarens stabspäts), uppbyggnad av system för informationsinhämtning och delgivning (beslutsstöd) samt utbildnings- och övningsverksamhet. Mot denna bakgrund fick FOA ett ramforskningsprogram gällande ledning och samverkan finansierat av ÖCB som omfattade både militär-civil samverkan⁶² och regionala ledningsförhållanden inom civilbefälhavarnas kanslier.⁶³

Försvarsmaktens inriktning efter försvarsbeslutet 1996⁶⁴ att behålla endast en regional ledningsnivå kom att beröra även de civila delarna av totalförsvaret. Som en konsekvens fattade riksdagen beslut om att avskaffa de dåvarande civilområdesbefälhavarna. Militär – civil samverkan på regional nivå kom att genomföras mellan respektive militärdistriktsstab och länsstyrelser samt övriga regionala myndigheter, organisationer och företag. För att stödja denna process bedrev FOA exempelvis projekt som syftade till att belysa hur civil och militär ledning kunde utvecklas på lång sikt för att inom totalförsvarets ram uppnå en så effektiv samverkan och samordning av samhällets resurser som möjligt. I projektet behandlades hela hotskalan från fred till krig. Projektet skulle analysera och presentera olika alternativa förslag till framtida civil och militär regional ledning och samverkan.⁶⁵

Den nybildade institutionen för ledningsstudier kom också att utöver militärt och civilt försvar även bedriva verksamhet kring krisberedskap i allt större omfattning. Studier utfördes av både militära och civila aktörer på samtliga samhällsnivåer. I projekten studerades olika aktörers organisation, struktur, ledning och samordning samt hur samhällsutveckling, hot och risker påverkade dessa faktorer. Ett antal studier bedrevs syftande till erfarenhetsinsamling och utvärdering av kriser och särskilda händelser, i regel på uppdrag av ÖCB. Ett urval rapporter från sådan verksamhet finns i figur 2.

⁶² Se exempelvis Ulla Jeppsson och Göran Ekebjär, "Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå. Konsekvenser av ändrade ledningsförhållanden", FOA-R--98-00965-505 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1999); Rolf Lindgren och Krister Pallin, "Militär - civil samverkan på lägre regional nivå. Rapport från Polstjämnan avseende erfarenheter från Fo 23", FOA-R--97-00453-201 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1999).

⁶³ Se exempelvis Ariane Andersson, Rolf Lindgren, och Bo R. Svensson, "Konsekvenser för Civilbefälhavarnas kanslier med anledning av personalminskningen vid Milostaberna", FOA-R--98-00719-505 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1998).

⁶⁴ Prop. 1995/96:12, "Totalförsvaret i förnyelse".

⁶⁵ Se Olle Carlbom m.fl., "Civil och militär ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer", FOI-R--0064--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2001).

- Dérans, Douglas (1996). Kommunal ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En studie av kommunledningens i Kävlinge agerande vid tågurspårningen den 22 april 1996. FOA-D--96-00289-1.2 (på uppdrag av ÖCB).
- Dérans, Douglas, Lotta Ryghammar & Dick Sträng (1998). Krisledning i Båstad. En studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen. FOA-R--98-00752-505 (på uppdrag av ÖCB).
- Dérans, Douglas, Camilla Andersson, Lotta Ryghammar & Dick Sträng (1999). Krisledning i Göteborg. En studie av Göteborgs stads ledning vid branden i Makedoniska föreningens lokala i oktober 1998. FOA-R--99-01154-505 (på uppdrag av ÖCB).
- Ryghammar, Lotta, Lindow Styrbjörn & Bo R. Svensson (1999). Kommunal ledning i samband med snöoväddet i Gävle december 1998. FOA-R--99-01178-505 (på uppdrag av ÖCB).
- Hartorft, Percy & Anna Nilsson (2000). Erfarenheter av övergripande ledning vid kris. En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet. FOA-R--99-01225-505 (på uppdrag av ÖCB).
- Agaton, Mona, Lotta Ryghammar & Bo R. Svensson (2000). Kommunal ledning i samband med oväddet i Södra Sverige i december 1999. FOA-R--00-01660-505 (på uppdrag av ÖCB).
- Broberg Wulff, Maria & Per Larsson (2001). Post Mitch evaluation – SRSA Operations FOA-R--00-01696-240 (på uppdrag av SRV).
- Ryghammar, Lotta & Bo R. Svensson (2002). Lokal och regional ledning vid höga vattenflöden 2000. FOI-R--0383--SE (på uppdrag av ÖCB).

Figur 2. Rapporter syftande till erfarenhetsinsamling och utvärdering.

2.4 Slutsatser för en ny forskningsagenda

I detta kapitel har vi gått igenom hur forskningen om civilt försvar operationaliserats och beskrivits i försvarsforskningsutredningen 1991, i ÖCB:s forsknings- och studieplan 1999 samt av FOA under 1980- och 1990-talen. I flera fall, menar vi, är de övergripande inriktningar för forskningen som presenterades under 1980- och 1990-talet fortsatt relevanta och har på olika sätt bidragit till vårt förslag på forskningsagenda som presenteras i kapitel 4.

Försvarsforskningsutredningens resonemang om att de myndigheter som har ansvar inom totalförsvarsplaneringen i regel inte, till skillnad från Försvarsmakten, har totalförsvarsfrågor som huvuduppgift (avsnitt 2.1.1) och vilka konsekvenser detta får för hur forskningen bör organiseras belyser också en utmaning som i grunden är densamma idag. Vilken roll universitet och högskolor som byggt upp omfattande expertis inom olika myndigheters verksamhetsområden ska ha respektive vilken roll forskningsmiljöer dedikerade till totalförsvarsfrågor och vad utredningen kallar krigsmiljön ska ha i den framtida forskningen för civilt försvar är en aktuell fråga.

I den föreslagna forskningsagendan i kapitel 4 har vi anammat denna syn på försvarsforskningens roll genom att föreslå att FOI:s roll i att möta beredskapssektorernas behov av forskning i första hand ska fokusera på att studera de olika sektorernas verksamhet ur ett totalförsvarsperspektiv (se avsnitt 4.1.5). Vi har därför inte föreslagit olika beredskapssektorer som delområden för FOI:s forskning för civilt försvar i egen rätt. Frågor om exempelvis livsmedelsförsörjning eller hälso- och sjukvårdens eller den finansiella sektorns funktion i kris och krig är naturligtvis centrala för det civila försvaret, men den omfattande sakkunskap som krävs för att bedriva kvalificerade studier inom samtliga beredskapssektors verksamhetsområden kan svårtligen byggas upp inom en forskningsmiljö för civilt försvar vid FOI.

Det finns dock tre områden inom det civila försvaret där civila myndigheter skapats med totalförsvarsplanering som huvuduppgift: civilförsvaret (befolkningsskyddet), det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret, alla med rötter från mellankrigstiden. Fram till att ÖCB bildades 1986 utgjorde dessa områden tre av fyra pelare för totalförsvaret, med det militära försvaret som den fjärde (eller i praktiken första) pelaren (detta diskuteras vidare i avsnitt 3.1.3). För dessa områden tillskapades också myndigheter med särskilt ansvar som i olika former finns kvar idag (se avsnitt 4). För dessa områden är

förhållandena därmed annorlunda – dessa områden är särskilda för totalförsvarsplaneringen, och har inte verksamhetsområden som överlappar med forskningsmiljöer uppbyggda vid universitet och högskolor på samma sätt som exempelvis livsmedelsförsörjning eller hälso- och sjukvård eller den finansiella sektorn. I vårt förslag på forskningsagenda utgår vi därför från att dessa områden bör utgöra särskilda delområden för FOI:s forskning för civilt försvar, eftersom det är områden som annars riskerar att sakna forskningsutövare dedikerade till deras kunskapsbehov (se avsnitt 4.1.2-4.1.4).

FOA:s tidigare studier inom civil-militär samverkan (avsnitt 2.3.3) pekar på ytterligare ett sådant område, som inte har något givet överlapp med uppbyggda forskningsområden vid universitet och högskolor. Samverkan mellan militärt och civilt försvar och frågor om det civila försvaret som ett sammanhängande system finns därför upptagna i forskningsagendan som delområden i egen rätt (se avsnitt 4.1.1 respektive 4.1.6).

1991 års försvarsforskningsutrednings lista på problemområden med tillhörande kunskapsbehov inom civilt försvar pekar såväl ”utåt” som ”inåt” i meningen att vi måste förstå vår omvärld och utvecklingen inom internationella samarbeten, utlandsberoenden samt den säkerhetspolitiska och den militära utvecklingen, samtidigt som vi måste förstå förutsättningarna inom Sverige för att bedriva olika typer av verksamheter vid kris och krig, hur regeringens styrning och myndigheternas samverkan och ledning ska fungera samt hur beredskapshänsyn ska tas i den framtida samhällsutvecklingen.⁶⁶

Några problem inom det civila försvaret och därmed frågor som är viktiga för forskning till stöd för planeringen inom civilt försvar tycks därför vara ”eviga” eller av bestående karaktär. Det gäller exempelvis hur den säkerhetspolitiska utvecklingen och därmed hotbilden mot Sverige kan omsättas i form av över tid anpassade åtgärder inom det civila försvarets olika grenar som försörjningsberedskapen, befolkningsskyddet och det psykologiska försvaret. Detsamma gäller den militärstrategiska utvecklingen samt utvecklingen inom vapenverkan och skydd och konsekvenserna det medför för de civila funktionernas uppgift och förmåga, särskilt inom befolkningsskyddet.

Frågor som handelskedjornas globala integration, möjligheten till utrikeshandel i kris och krig och den teknologiska utvecklingen inom infrastrukturen är frågor som under många decennier har uppmärksammats inom försörjningsberedskapen och alltså är aktuella (se vidare avsnitt 4.1.3). För det psykologiska försvarets del har frågor om informationsspridning och försvarsvilja lång kontinuitet i såväl ansvariga myndigheters verksamhet som forskningen till stöd för det psykologiska försvaret. FOA:s föreslagna huvudprojekt infohandling betonar vikten av forskning om människors beslutsfattande, riskperception och handlingsberedskap för att förstå hur information kan förmedlas och desinformation förhindras. Detta är frågor som idag är fortsatt aktuella att utforska inom området psykologiskt försvar (se vidare avsnitt 4.1.4).

FOA:s föreslagna huvudprojekt HP Gränsyta belyser de utmaningar som den sammanlagda totalförsvarsplaneringen möter, genom att många myndigheter med olika organisationskultur, ledningsformer och arbetssätt måste kunna samarbeta på ett effektivt sätt. Den grundproblematiken har inte förändrats utan är alltså fortfarande aktuell, även om myndigheterna i sig på olika sätt har genomgått förändringar sedan 1990-talet, i termer av hur de är organiserade och hur de arbetar. Frågor om hur det civila försvaret kan fungera som sammanhängande system tar vi därför upp som ett huvudsakligt delområde i egen rätt i forskningsagendan som föreslås i kapitel 4 (avsnitt 4.1.1).

I ÖCB:s forsknings- och studieplan från 1999, som undersöktes närmare i kapitel 2.2, fokuserades fyra övergripande områden för forskningen: hotutveckling, samhällsutveckling, internationell verksamhet samt krishantering. Även dessa områden blickar alltså utåt (hotutveckling samt internationell verksamhet) och inåt (samhällsutveckling och krishanteringsförmåga). Denna uppställning skiljer sig dock från motsvarande i den tidigare försvarsforskningsutredningen genom att den fokuserar på olika generiska frågor eller nivåer utifrån vilka problem kan studeras, snarare än problem inom olika sektorer

⁶⁶ I den föreslagna forskningsagendan i kapitel 4 har vi omsatt detta till att forskning bör bedrivas ur systemnivåerna Omvärld och samhällsutveckling (avsnitt 4.2.1) samt Hot och sårbarheter (avsnitt 4.2.2).

eller sakfrågor. Detta talar för att vissa generiska angreppssätt eller perspektiv kan vara relevanta att lägga på frågor om civilt försvar oavsett inom vilken sektor eller sakområde som studierna utförs. I den föreslagna forskningsagendan har detta utvecklats så att vi föreslår att forskning ska bedrivas utifrån sex olika, vad vi kallar för, ”systemnivåer” (se kapitel 4). Till sådana nivåer lägger vi även exempelvis frågor om att utvärdera och bedöma totalförsvarsplaneringens ändamålsenlighet eller förmåga, inspirerade av bland annat FOA:s tidigare huvudprojekt HP Balans.

En skillnad i sak mellan de fyra områdena enligt ÖCB:s forsknings- och studieplan från 1999 och den tidigare variant av forsknings- och studieplan som plockades upp av försvarsforskningsutredningen 1991 är betoningen av den internationella verksamheten. Den motiverades med den nya uppgift för det civila försvaret som tillkom 1996, nämligen att kunna bistå vid internationella och fredsfrämjande humanitära insatser. Det uppdraget kvarstår för det civila försvaret idag (se avsnitt 3.2.2). I tillägg till detta pekar EU:s utökade ambitioner med exempelvis civilskyddsmekanismen och arbetet för ökad strategisk autonomi, samt Sveriges ansökan om medlemskap i Nato på att betydelsen av internationella samarbeten och verksamheter är en än viktigare uppgift idag att belysa och understödja genom kunskapsuppbyggnad.⁶⁷

Denna historiska undersökning pekar alltså mot att forskningen om civilt försvar vid FOI bör fokusera på frågor som dels är i någon mån exklusiva för totalförsvaret och inte bygger på omfattande sakkunskap om olika myndigheters fredstida verksamheter, dels på att möta några av de ”eviga” problem som det civila försvaret behöver lösa. I nästa kapitel prövar och resonerar vi vidare kring olika möjliga sätt att strukturera en forskningsagenda för civilt försvar utifrån dagens behov och förutsättningar.

⁶⁷ I forskningsagendan fångas sådana frågor upp i den föreslagna systemnivån Omvärld och samhällsutveckling, se avsnitt 4.2.1.

3 En prövande ansats för det civila försvarets kunskapsförsörjning

I detta kapitel söker vi med en prövande ansats en forskningsstruktur för civilt försvar. Vi utgår från olika utmaningar och utgångspunkter för totalförsvaret samt den styrning av och struktur för det civila försvaret, liksom det civila försvarets mål och uppgifter, som finns idag. I prövandet om vad som skulle kunna utgöra en lämplig struktur för forskningen för det civila försvaret fokuserar vi på att en sådan måste ha förutsättningar att hålla över tid eller åtminstone kunna anpassas så den inte skapar inlåsningar som resulterar i vita fläckar på framtidens kunskapsbehovskarta. I kapitlet diskuteras för- och nackdelar förknippade med olika tänkbara sätt att dela in det civila försvarets kunskapsbehov. Vi resonerar också kring skillnaden mellan de kunskapsbehov som sannolikt kräver fördjupad forskning respektive de som kan tillgodoses på annat vis. Diskussionerna i detta kapitel ligger sedan tillsammans med resultaten från den historiska undersökningen (i kapitel 2) till grund för strukturen i rapportens föreslagna forskningsagenda (kapitel 4).

3.1 Totalförsvarets utmaningar och utgångspunkter

Den mest basala frågan för den svenska totalförvarsutvecklingen, som forskning och annan kunskapsutveckling ska adressera och fördjupa, är följande: *Vilket försvar ska vi ha mot vad?* Ett snävt perspektiv ger vid handen att svaret på frågan ges av rådande politisk inriktning, det vill säga det underkastas demokratiska processer som överhuvudtaget inte har något med forskning att göra. Men kvalitetssäkrade beslutsunderlag kräver fördjupad kunskapsutveckling som inte enbart adresserar dagens, eller i värsta fall gårdagens, problem utan även ger förutsättningar för den förväntat långa totalförvarsuppbyggnaden att utvecklas i takt med sin tid. Den fördjupade forskningens kanske främsta uppgift att belysa morgondagens problem. Politik kräver förankring i nuet och blir därmed ofta reaktiv men behöver därför också vitaliseras med framåtblickade perspektiv. Framåtblickande forskning är en tidskrävande process. För att producera den kunskap som avnämarna ännu inte vet att de behöver – men kommer att ha behov av inom tre, fem eller tio år – behövs förutsättningar för forskning som är mer frikopplad från omedelbara och dagsaktuella politiska och byråkratiska behov.

Med ovanstående fråga – *vilket försvar ska vi ha mot vad?* – följer givetvis en rad följdfrågor, som exempelvis hur totalförsvarets verksamheter ska organiseras, vilka typer av hot dessa ska vara dimensionerade för, hur förutsättningar för totalförsvaret kan skapas och hur potentiella fallgropar och inlåsningar i totalförvarsutvecklingen kan undvikas. Som indikerades redan i 1991 års försvarsforskningsutredning behöver vi i Sverige inte enbart förstå vår omvärld, utan också förstå oss själva och vart vi är på väg. Kunskap behövs om både hoten och sätten att möta hoten och om samhället och omvärldsutvecklingen i stort. I detta avsnitt går vi igenom säkerhetspolitiska utgångspunkter för totalförsvaret, några totalförvarsgemensamma frågeställningar, det tidigare totalförsvarets organisation samt FOI:s tidigare publicerade kunskapsmodell för totalförsvaret och resonerar kring en möjlig struktur för en forskningsagenda för civilt försvar vid FOI.

3.1.1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Enligt 2020 års totalförvarsproposition är det övergripande målet för totalförsvaret ”att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet”.⁶⁸ Utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv är det civila samhällets uthållighet en betydande faktor när det gäller avskräckning mot angrepp och

⁶⁸ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 86.

totalförsvarets trovärdighet. I kombination med ett försämrat omvärldsläge har således det civila försvarets grundläggande förmågor, som exempelvis försörjningsförmåga och robusthet i de viktigaste samhällsfunktionerna, återigen blivit en nationell säkerhetsfråga. Aktualiserandet av denna insikt kan skönjas i flera av vår tids skrifter om civilt försvar, som här exempelvis formulerat av Kungliga Krigsvetenskapsakademien: ”Ett ofullständigt civilt försvar som inte klarar de nya hoten innebär att det militära försvaret inte kommer att fungera, oavsett vilka vapensystem vi anskaffar.”⁶⁹

Vid sidan av de stipulerade förmågemålen lyfter regeringen i den senaste totalförsvarspropositionen fram ett antal mer allmängiltiga säkerhetspolitiska antaganden, eller ställningstaganden, som på olika sätt behöver integreras i en forskningsansats för ett sammanhängande totalförsvaret, exempelvis:⁷⁰

- **Krigsavhållande:** ”Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Ett starkt totalförsvaret är därmed förebyggande och fredsbevarande.”⁷¹
- **Motståndskraft:** ”Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas [...] och befolkningens försvarsvilja och motståndskraft ska stärkas.”⁷²
- **Försvarsvilja:** ”Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas.”⁷³
- **Folkförankring:** ”Folkförankring och en stark vilja att försvara Sverige är en förutsättning för totalförsvarets krigsavhållande uppgift. Folkförankring bygger bl.a. på att det finns kunskap och förståelse för samhällets och totalförsvarets behov vid kriser och krig.”⁷⁴
- **Balans:** ”Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.”⁷⁵
- **Samverkan:** ”Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. [...] Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder”.⁷⁶

Den sistnämnda punkten har idag fått en förnyad aktualitet och operationalisering i och med den svenska ansökan om medlemskap i Nato. Detta är tydligt, inte minst givet nuvarande säkerhetspolitiska situation, där Sveriges direkta närområden förväntas bli Nato-gemensamma operationsområden. Svenskt territorium kan visserligen bli en krigsskådeplats men också (kanske till och med främst?) ett baseringsområde, exempelvis vid försvaret av de baltiska staterna. Det svenska civila försvaret har därigenom fått en ny och vidgad säkerhetspolitisk och internationaliserad roll i att bygga förmåga att tillhandahålla värdlandsstöd, vilket kan ses som en utökning av ”det indirekta försvarsuppdraget”. Av alla specifika förmågor som ingår, eller involveras, av ett flertal förmågemålsområden eller beredskapsektorer, är kanske förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd den mest säkerhetspolitiskt viktiga, i nuvarande situation, och grovt sett den yttersta livlinan.

Man kan hur som helst konstatera att oavsett vilken tematisk indelning som väljs för den framtida kunskapsförsörjningen för civilt försvar, så behöver såväl de säkerhetspolitiska dimensionerna av civilt försvar som betydelsen av ett sammanhängande totalförsvaret integreras i sådan forskning.

⁶⁹ Frank Rosenius, red., *Ett nytt totalförsvaret: En vitbok från KV21 (Krigsvetenskap i det 21:a århundradet)* (Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien, 2017), 14.

⁷⁰ Se Jenny Ingemarsdotter, ”Civilt försvar: Vad och varför”, FOI Memo 8105 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

⁷¹ Ingemarsdotter, 27.

⁷² Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 128.

⁷³ Prop. 2020/21:30, 89.

⁷⁴ Prop. 2020/21:30, 156.

⁷⁵ Prop. 2020/21:30, 28–29.

⁷⁶ Prop. 2020/21:30, 27.

3.1.2 Totalförsvarsgemensamma frågeställningar

Oavsett sektor eller specifik totalförsvarsuppgift så finns ett stort antal gemensamma utmaningar för det civila försvarets olika aktörer att övervinna. Kan dessa typer av *totalförsvarsgemensamma* frågeställningar utgöra en utgångspunkt för att närma oss en struktur för en forskningsagenda?

Somliga frågor är av praktisk karaktär som varken kräver kunskapsutveckling eller forskning. Det gäller exempelvis uppenbara och redan identifierade behov av resurser för byggnation av skyddade alternativa ledningsplatser för verksamheter där sådana överhuvudtaget inte finns men där verksamheten ålagts att ha sådana. Men de flesta utmaningar och behov ska inte underskattas som problem som alltid har en självklar lösning. Exempelvis kommer det civila försvaret att behöva såväl personalförsörjas som kompetensförsörjas på längre sikt, vilket bland annat kräver fördjupad förståelse om försvarsvilja, människors krisacceptans, samt utbildningssystemets begränsningar. Vidare kan fördjupad kunskap om drivkrafter för svensk och europeisk innovation, som kan nyttiggöras inom totalförsvaret, vara nödvändig för en långsiktig materielförsörjning för det civila försvaret.

Ett annat totalförsvarsgemensamt område som kan kräva forskningsinsatser är frågor kring ledning, samverkan och ansvarsförhållanden. Även om den politiska nivån har beslutat om en ny struktur för civilt försvar behöver forskningen om civilt försvar kunna följa upp och utvärdera den långsiktiga ändamålsenligheten. Överhuvudtaget är frågor kring det civila försvarets styrning (olika typer av styrningsprinciper) liksom metodutveckling för uppföljning och utvärdering relevanta forskningsområden, frågor som närmast faller inom ramen för förvaltningsforskning. Ytterligare exempel på vad som skulle kunna vara angelägen praktisk förvaltningsforskning berör bland annat planeringsprinciper och planeringsmetodik, samt empiriska studier av vilka krav som behöver ställas på planeringens ingångsvärden för att uppnå framgångsrik implementering av åtgärder och efterföljande god totalförsvarseffekt.

Analyser och forskning kring lagrum och andra juridiska totalförsvarsaspekter, exempelvis om folkrättsfrågor, kombattantstatus och statens användande av pliktinstrumentet, är också relevant i det totalförsvarsgemensamma sammanhanget och berör samtliga delar av det civila försvaret.

Att utvecklingen av det civila försvaret kommer att kosta mycket råder det inget tvivel om, och satsningar på civilt försvar har påbörjats i och med 2020 års totalförsvarsbeslut.⁷⁷ Det finns å ena sidan ett behov av forskning kring för- och nackdelar med olika slags finansieringsprinciper, å andra sidan ett behov av fördjupad kunskap om hur skattemedel för totalförsvaret på sikt ger mest avsedd effekt. Bedömningarna av de stora aviserade långsiktiga investeringarna (med långa utvecklings-, användnings- och avskrivningstider) kan komma att kräva nya helt nya angreppssätt inom ramen för ekonomisk forskning i allmänhet och kostnads-nyttoanalyser (*cost benefit*) i synnerhet. Nära till hands ligger metoder för bedömningar av samhällsekonomiska effekter avseende stora och långlivade civila infrastrukturinvesteringar men samtidigt är skillnaden stor, särskilt på nyttosidan. Bedömningen av samhällsnyttan av en ny motorväg kan luta sig mot prognosmetoder avseende exempelvis förväntade framtida transportrörelser och restidsförkortningar medan nyttan av totalförsvarsfunktioner – som förhoppningsvis aldrig kommer att komma till användning – kräver ett annat angreppssätt. Försvarsekonomisk forskning som på ett relevant sätt kan inkludera värdet av avskräckning och trösklar mot angrepp, även med en civil dimension, i olika slags analyser är angelägen. Den miljöekonomiska forskningen har under de senaste decennierna, i samklang med miljöpolitiken, förtjänstfullt bidragit med förbättrade metoder för bedömning och utvärdering för att hänsyn ska tas till miljö- och hållbarhetsfrågorna i samhällsplaneringen. Den nuvarande försvarspolitik har öppnat motsvarande fönster för den försvarsekonomiska forskningen, det vill säga att inkludera försvars- och säkerhetshänsyn i infrastruktur- och samhällsplaneringen.

⁷⁷ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”.

Ett annat tema som berör i princip samtliga delar i det civila försvaret är den pågående internationaliseringen av såväl krisberedskapen (genom främst EU) som totalförsvaret (genom främst Nato). Inte minst kommer ett svenskt Nato-medlemskap att kräva förändringar och beslut som behöver underbyggas av ny kunskapsutveckling. Till detta kommer diskussionerna inom EU om så kallad strategisk autonomi, liksom överhuvudtaget EU:s strävan att stärka den unionsgemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta kommer sannolikt att ta mer plats inom EU-forskningen, inom ramen för svensk statsvetenskaplig forskning.

Som ett sista exempel lyfts kunskapsbehov som gäller samtliga aktörer inom det civila försvaret, nämligen frågor kring säkerhetsskydd (fysiskt, cyber och så vidare), säker kommunikation och etablerandet av en sund säkerhetskultur inom organisationer. Vissa utmaningar är av mer praktisk och erfarenhetsbaserad karaktär medan andra kräver fördjupad kunskapsutveckling och forskning inom en rad tekniska, samhällsvetenskapliga och humanistiska vetenskapliga inriktningar.

Ett flertal ytterligare exempel skulle kunna anges men slutsatsen är ändå att användandet av förutsättningsskapande totalförsvargemensamma frågeställningar som utgångspunkt för en tentativ forskningsstruktur för civilt försvar huvudsakligen följer rådande inomvetenskapliga indelningar som bedrivs på universitet och högskolor; ekonomi, statsvetenskap, förvaltningsvetenskap, informationsteknologi, materialvetenskap, juridik, psykologi, sociologi och så vidare. Denna typ av grundforskning är en viktig förutsättning för såväl den totalförvarsinriktade kunskapsuppbyggnaden som motsvarande tillämpad forskning och kunskapsavtappning men grundforskningen har inte som huvuduppgift att bejaka ett sammanhängande totalförvar. Inte heller bör grundforskningens mål vara direkt förmågehöjande kunskapsutveckling.

Riskerna med att basera det civila försvarets framtida kunskapsförsörjning enbart på de rådande forskningsfinansieringsstrukturerna berörs i rapportens inledningskapitel (avsnitt 1.1) men kan behöva fördjupas ytterligare.

Det är otvetydigt så att forskning i linje med rådande strukturer inom universitet och högskolor kommer att vara betydelsefull för totalförsvarets utveckling men långt ifrån all nödvändig forskning kan bedrivas där, exempelvis forskning som förknippas med försvarsskretess eller kräver särskild hantering av viss verksamhetskritisk information. Vidare kan inte universitet och högskolor ansvara för att tillgodose regeringens behov av kontinuitet och samlad kunskapsförvaltning inom totalförsvaret. Universitetsinstitutioner med huvudsakligt fokus på exempelvis statsvetenskaplig teoribildning, transportsystemsimuleringar, samspel mellan genus och andra maktdimensioner eller miljömässigt hållbar jordbruksutveckling kommer att kunna bidra med värdefull forskning till gagn för det civila försvaret, men dessa institutioner kommer aldrig att ha som huvuduppgift att kontinuerligt vidmakthålla en kunskapsöverblick över det civila försvaret. Vidare är det orimligt att kräva att universitet och högskolor ska upprätthålla en beredskap för snabb kunskapsavtappning eller genomförandet av brådskande analyser i samband med akut uppkomna behov hos regering eller centrala myndigheter, inte minst i händelse av kris eller krig.

Oavsett detta, måste totalförsvargemensamma frågeställningar utgöra ett viktigt ingångsvärde i en ändamålsenlig forskningsstruktur för civilt försvar. Detta gäller inte minst av kostnadseffektivitetsskäl, det vill säga att undvika att parallella forskningsresurser i allt för hög grad överlappar varandra. Men de gemensamma frågorna fungerar inte som en lämplig utgångspunkt för en tematisk indelning i olika forskningsområden i en forskningsagenda som syftar till förmågehöjning inom ett sammanhängande totalförvar. För detta krävs en närmare koppling till det som totalförsvaret syftar till – det som ska åstadkommas och vilka förmågor som krävs för detta.

3.1.3 Det tidigare totalförsvarets organisation

I det tidigare totalförsvaret var inte alltid förmågemålen på samma sätt som idag politiska beställningar. Hotbilder hade ofta en mer styrande roll än vad målbilder hade eftersom hotbilder ofta direkt översattes i lösningar och tillskapandet av nya samordnande organisationer för att få till stånd lösningarna. Fram till 1986 strukturerades totalförsvaret i de fyra pelarna:

- militärt försvar
- civilförsvar
- psykologiskt försvar
- ekonomiskt försvar.

Man talade utöver dessa fyra pelare också om ”övrigt totalförsvar”, vilket inkluderade bland annat hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. De fyra pelarna sågs som exklusiva för totalförsvaret i meningen att de inbegrep frågor som uteslutande handlar om att förbereda landet för krig eller att hantera stora kriser. Den svenska förvaltningsmodellen med ansvarsprincipen, det vill säga att den myndighet som till vardags ansvarar för en fråga ansvarar för den frågan även vid kris eller krig, medförde att frågor som var och är helt centrala för den civila delen av totalförsvaret – de tre sista pelarna – hamnar mellan stolarna. Särskilda myndigheter med ansvar för dessa områden har därför skapats enkom för att bedriva totalförvarsplanering: Krigsmakten (efter 1974 Försvarsmakten, samlingsbenämning på svenska militära myndigheter), Civilförsvarsstyrelsen, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF). År 1986 tillskapades dock Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) för att ta ett bredare samordningsansvar för det civila försvaret (se avsnitt 2.2)

De fyra pelarna svarade i princip mot fyra olika, men i vissa avseenden sammanflätade hotbilder; militära angrepp, angrepp mot civilbefolkningen, psykologisk krigföring och angrepp mot folkförsörjningen. Idag kvarstår huvudsakligen samtliga hotbilder även om deras specifika innehåll i mångt och mycket har ändrat karaktär, vilket också avspeglas i det nuvarande civila försvarets mål (åtminstone de fem första förmågemålen).

På 1960-talet befann sig svenskt totalförsvar i ett utvecklingsskede där ramarna hade börjat sätta sig, efter ett antal decenniers uppbyggnad. Det är inte helt orimligt att hävda att dagens Sverige befinner sig i en motsvarande utvecklingsriktning, det vill säga på väg mot ökad institutionalisering. För att ta ett exempel: Eftersom vi idag inte har någon politiskt fastslagen inriktning för försörjningsberedskap så är det i praktiken – och i enlighet med den så kallade ansvarsprincipen – ”allas ansvar”. Med andra ord har det varit ”ingens ansvar” att bejaka den nationella försörjningsberedskapen utifrån ett helhetsperspektiv. Men nu pågår utredningar om såväl försörjningsberedskapens organisering i stort,⁷⁸ som hur enskilda sektors försörjning ska fungera.⁷⁹ Utredningarna kan bidra till en ökad institutionalisering om nya myndigheter eller myndigheter med utökade arbetsuppgifter föreslås. En forskningsstruktur som ligger i linje med sådana institutionaliseringstrender har sannolikt bättre förutsättningar att hålla över tid, jämfört med en struktur baserad på återkommande förändrade mål.

Kopplingarna mellan dåtidens fyra pelare, varav de tre sista pelarna skulle kunna utgöra en nygammal forskningsstruktur för det civila försvaret, och nutidens mål är tydliga: En breddad betydelse av befolkningsskydd (civilförsvar) handlar inte enbart om att ”värna civilbefolkningen” utan förutsätter fungerande samhällsfunktioner (exempelvis sjukvård) och en nödvändig försörjning (exempelvis vatten, livsmedel). Ekonomiskt försvar i sin tur, omfattar i princip allt som förknippas med en fungerande försörjningsberedskap, vilket i sin tur också är en förutsättning för att kunna, exempelvis, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan. Psykologiskt

⁷⁸ ”Dir. 2021:65 Nationell samordning av försörjningsberedskapen” (Stockholm: Regeringen, 2021).

⁷⁹ ”Dir. 2022:33 En ny livsmedelsberedskap” (Stockholm: Regeringen, 2022); SOU 2021:19, ”En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården”, Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (Stockholm: Elanders Sverige, 2021).

försvaret, vars huvudsyfte just handlar om föregående exempel, är också tätt sammanflätat med möjligheterna att upprätthålla verksamheter som värnar civilbefolkningen, säkerställer samhällsfunktioner och så vidare.

En stor skillnad mellan då och nu är dock att det militära försvaret idag i mindre utsträckning är en renodlad militär uppgift. Detta har bland annat att göra med att skiljelinjen mellan militära hot och antagonistiska icke-militära hot idag är mer otydlig. Men en viktig skillnad är framför allt att förutsättningarna för militära operationer har förändrats. Jämfört med det tidigare totalförsvaret är endast en bråkdel av Försvarsmaktens numerär och resurser kvar idag efter 1990- och 00-talens nedskärningar, vilket inte minst drabbade Försvarsmaktens *stödjande förmågor* (exempelvis transportkapacitet och sjukvård). Nu sker förmågetillväxt men på grund av det säkerhetspolitiska omvärldsläget ligger huvudfokus på ett akut återtagande av *operativa förmågor*, vilket är en rimlig prioritering givet den osäkerhet som råder. Men i avsaknad av egna försörjningsresurser är Försvarsmaktens operativa förmågor numera på ett än mer avgörande sätt beroende av stöd från det civila försvaret. Detta gäller såväl direkta behov som drivmedel, transportkapacitet och förnödenheter, som beroendet av att grundläggande infrastrukturtjänster fungerar, exempelvis elektricitet och elektroniska kommunikationer.

En slutsats är därför att om en nutidsanpassad form av det tidigare civila försvarets tre pelare används som utgångspunkt för en struktur för det civila försvarets kunskapsförsörjning, så behöver den ändå kompletteras med ett slags ”indirekt försvarsuppdrag”, som i mångt och mycket handlar om en fungerande civil-militär samverkan och samordning, vilket också ligger i linje med förmågemålet om att ”bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld”.

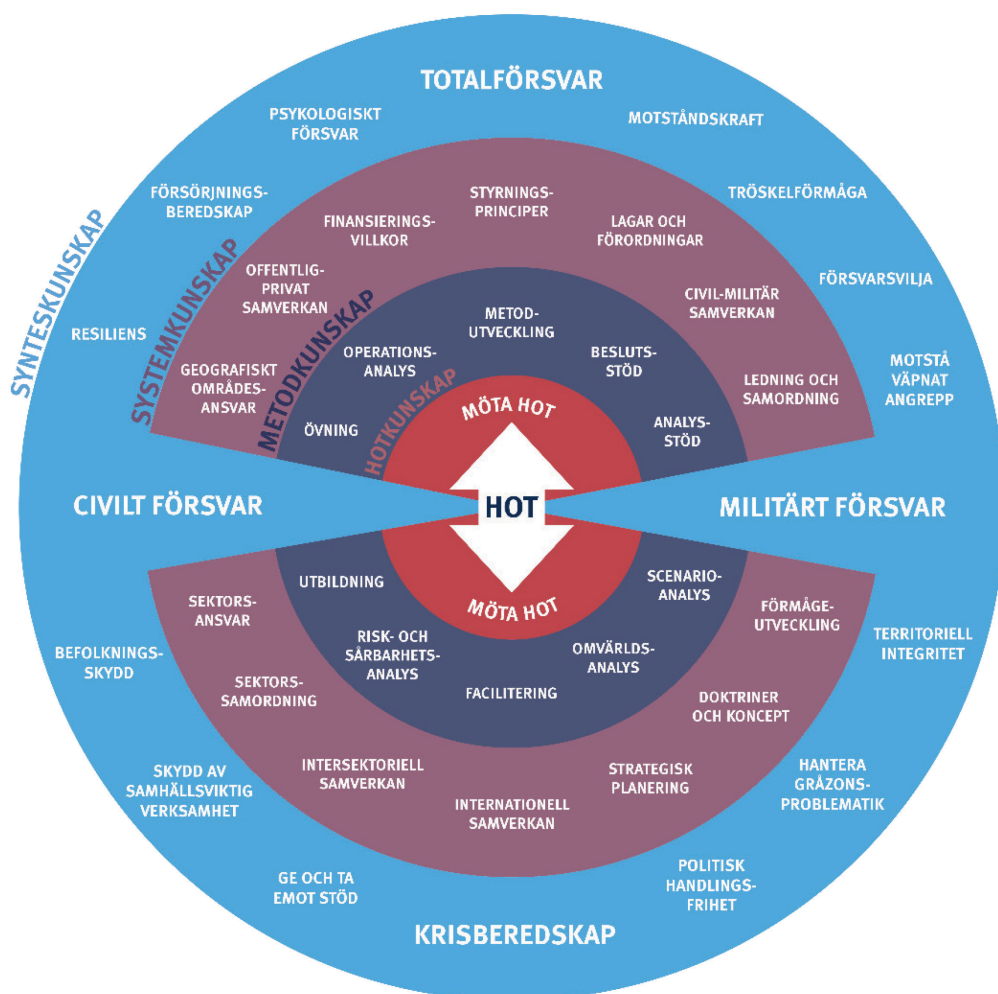
3.1.4 FOI:s kunskapsmodell för totalförsvaret

FOI har sedan tidigare tagit fram en kunskapsmodell för att kunna presentera en plattform för dialoger mellan FOI och FOI:s olika uppdragsgivare, se figur 3.⁸⁰ I detta avsnitt prövar vi om den kan ge inspiration för hur forskningen för civilt försvar kan struktureras. Modellen utgår från att grunduppgiften är att möta olika typer av hot, och ligger i linje med målet för totalförsvaret som redovisats i avsnitt 3.1.1. Denna målsättning föranleder att kunskapsuppbyggnaden i bred mening bör bidra till vad vi kallar *hotkunskap* vilket i sin tur måste bygga på vad vi kallar *metodkunskap*, *systemkunskap* och *synteskunskap*.

I korthet handlar *hotkunskap* om att kunna identifiera, förstå, analysera och möta specifika avgränsade antagonistiska hot. Hotkunskap är kärnan i FOI:s tekniskt, militärt inriktade forskningsverksamhet men omfattar även icke-militära hot såsom cyberhot, påverkansoperationer, illegal underrättelseinhämtning med mera. *Metodkunskap* handlar om att på olika sätt stödja totalförvarsaktörernas analys- och beslutsprocesser och därigenom stärka deras förmåga att möta hot. Denna kunskap förknippas inte minst med FOI:s direktstöd, exempelvis via operationsanalytiker som ger stöd på plats hos uppdragsgivare.

Systemkunskap omfattar övergripande förståelse för det system där hotkunskap och metoder ska användas liksom de förutsättningar som råder i dessa sammanhang. *Synteskunskap* omfattar kunskap om totalförsvarets olika delar, vilket berör såväl krisberedskapens och det civila försvarets som det militära försvarets förutsättningar, mål och centrala uppgifter. Modellens inåtgående pilar illustrerar att de olika skikten hänger ihop – att förstå hot och finna sätt att möta hot kräver i grunden sakkunskaper men även metod-, system- och synteskunskaper. Ett sammanhängande totalförsvaret kräver med andra ord en sammanhängande kunskapsutveckling.

⁸⁰ Figuren är ursprungligen publicerad i Jenny Ingemarsdotter och Daniel K. Jonsson, ”Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring”, FOI-R--4770--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019).



Figur 3. Kunskapsmodell för toalförsvaret.

Kunskapsmodellen illustrerar totalförvarsaktörernas olika kunskapsbehov och tydliggör att när viss typ av kunskap ska etableras, för att kunna komma till nytta, så krävs särskilda metoder, angreppssätt och grundkunskaper – annars kan kunskapen svårligen omsättas. Trots att kunskapsmodellens övergripande syfte är att bidra till totalförsvarets förmågeutveckling är den inte nödvändigtvis lämplig att använda som utgångspunkt för en forskningsagenda för civilt försvar.

För det första syftar inte modellen till att utgöra basen för en forskningsagenda utan för att synliggöra vilken kunskap som behövs för totalförvarsplaneringen. I sådana kunskapsbehov ryms även kunskapsackumulation i termer av exempelvis erfarenhetshandling, förbättrad verksamhetsförståelse samt ökad hantverksskicklighet och professionalisering hos de myndigheter som har till uppgift att bedriva totalförvarsplanering. Vilken roll forskningen respektive forskningsutövare har tydliggörs inte i modellen, även om vi anser att forskningsutövare har en given roll i att bidra till kunskapsförsörjningen.

För det andra är kunskapsmodellen i första hand anpassad för att påvisa utvecklingsförutsättningarna i strävan att uppnå totalförsvarets olika syften (vilka antyds i kunskapsskiktet ”synteskunskap”), exempelvis att motstå ett väpnat angrepp, att åstadkomma ett fullgott befolkningsskydd, eller att arrangera en ändamålsenlig försörjningsberedskap.

För det tredje så utgår vi i denna rapport från att forskningsmiljöer dedikerade till att tillgodose det civila försvarets kunskapsbehov behöver ha en bra balans mellan kunskapsuppbyggande och avtappande verksamhet (se närmare resonemang om detta i kapitel 1.1).

Kunskapsmodellen fokuserar inte på kunskapsuppbyggande i termer av långsiktiga forskningsstudier som genererar både djup och bredd (vilket kunskapsavtappningen förutsätter).

Modellens olika kunskapsskikt hotkunskap, metodkunskap, systemkunskap och synteskunskap är i högsta grad relevanta generiska tillämpade kunskapsområden, där samspelen mellan skikten tydliggör behovet av en sammanhängande kunskapsutveckling för ett sammanhängande totalförsvaret. Men de fyra skikten kan inte utgöra stommen i en användbar forskningsstruktur. Forskning bedrivs av forskare, det vill säga människor, som behöver hemvist i utvecklande och specialiserade sammanhang (organisationsenheter, projekt och så vidare). Ingen enskild forskargrupp, eller motsvarande, har förutsättningar för att bli expert på alla tänkbara hot eller för den delen den breda – men samtidigt fördjupade – systemkunskap som i praktiken utgörs av myndigheterna med uppgifter inom totalförvarsplaneringen och i förlängningen hela samhället. Ett sätt att närma sig en ändamålsenlig forskningsstruktur för civilt försvar kanske snarare är att fokusera på forskningens avnämning?

3.2 Dagens styrning av och struktur för det civila försvaret

I det här avsnittet resonerar vi kring hur den nya strukturen för det civila försvaret respektive det civila försvarets mål och förmågor kan utgöra inspiration för en forskningsagenda för civilt försvar vid FOI. I nuvarande skede – när det civila försvaret börjar växa fram – är det särskilt angeläget att civilt försvar studeras utifrån strategiska systemperspektiv som syftar till att utveckla kunskapen om vilka komponenter och förutsättningar, i vid mening, som behöver finnas och hur dessa ska samspela sinsemellan. Det gäller exempelvis mål, koncept, resurser, ansvarsförhållanden och förmågor.

3.2.1 Det civila försvarets nya struktur

Den 1 oktober 2022 trädde en ny struktur för det civila försvaret i kraft, med tio beredskapssektorer och sex civilområden för högre regional ledning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) rapporterade till regeringen i november 2022 att det civila försvaret står inför stora investeringar, en kraftig tillväxtfas som sedan förväntas följas av en förvaltningsfas.⁸¹ Samma dag infördes även nya bestämmelser om vilka uppgifter som statliga myndigheter har inför och vid höjd beredskap samt om en ny struktur för högre regional ledning för det civila försvaret. Ett stort antal myndigheter utpekades som beredskapsmyndigheter, vilka bland annat ska samverka med varandra, samverka med länsstyrelser, samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare, samt samverka med Försvarmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret.⁸² I Sverige finns därmed i dagsläget 60 beredskapsmyndigheter (varav 21 länsstyrelser) med olika roller i det civila försvaret. Dessa myndigheter behöver betjänas av en ändamålsenlig kunskapsutveckling, som inbegriper såväl egen analysverksamhet som forskning utförd av för myndigheterna externa forskningsutövare.

Var och en av de tio beredskapssektorer som skapats leds av en sektorsansvarig myndighet som ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap. Den sektorsansvariga myndigheten ska också se till att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom sektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarmakten vidtar. Sektorsansvarig myndighet ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.⁸³

⁸¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans: Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)" (Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022).

⁸² "Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap" (Stockholm: Regeringen, 2022)20 §.

⁸³ "Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap"24 §.

De tio beredskapssektorerna, och sektorsansvariga myndigheterna, är följande:

- Ekonomisk säkerhet (*Försäkringskassan*)
- Elektroniska kommunikationer och post (*Post- och telestyrelsen*)
- Energiförsörjning (*Energimyndigheten*)
- Finansiella tjänster (*Finansinspektionen*)
- Försörjning av grunddata (*Skatteverket*)
- Hälsa, vård och omsorg (*Socialstyrelsen*)
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (*Livsmedelsverket*)
- Ordning och säkerhet (*Polismyndigheten*)
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*)
- Transporter (*Trafikverket*)

Tanken att forskning för det civila försvarets behov skulle kunna struktureras utifrån rådande beredskapssektorer diskuteras i detta avsnitt. I det sammanhanget bör det direkt poängteras att forskning kring sektorsspecifika frågor, som redan idag är etablerad inom vissa enskilda sektorer och har börjat komma igång i andra, utan tvekan är oundgänglig för att bidra till förmågehöjningar inom beredskapssektorerna, och därmed för totalförsvaret i stort. Exempelvis finansierar Trafikverket, Energimyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap denna typ av forskning.

Samtidigt är regeringens val av svensk myndighetsorganisering något av ett rörligt mål. Om ansvarsfördelningen förändras, ska då också per automatik strukturen för det civila försvarets kunskapsförsörjning förändras? Ingen av ovanstående sektorsansvariga myndigheter eller övriga beredskapsmyndigheter, förutom möjligen delvis MSB, har totalförsvaret som kärnverksamhet och kan därmed komma att omorganiseras av helt andra skäl än av beredskapsskäl. Det får dock antas att den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs kvarstår, om än med en annan organisering avseende ansvar.

Det är dock uppenbart att det finns såväl beredskapsplaneringsbehov som kunskapsbehov, för sådan planering, som inte omhändertas av beredskapsmyndigheter i dagsläget. MSB listar ett antal områden där beredskapsplanering behövs och även möjligen nya ansvar behöver fördelas: till exempel försörjning av industrivaror, begravningsjänst, kulturarv, fortifikation, bygg- och reparationstjänst, skola och barnomsorg, Nato-anpassning, internflyktingar, rymdsäkerhet och infrastruktur under vatten.⁸⁴

Vidare skulle även en optimal beredskapssektorsindelning bli problematisk om den över-sattes i en motsvarande forskningsstruktur. Forskning som enbart inriktas sektorsvis medför risk för stuprörsvis kunskapsutveckling. De sektorsansvariga myndigheterna är antagligen bäst lämpade att förstå sina egna sektors behov och kan ta stöd från i första hand forskningsmiljöer på universitet och högskolor som har specialiserat sig på respektive sektors sakområden. De sektorsansvariga myndigheterna kan däremot inte förväntas ta ansvar för den kunskapsutveckling som krävs för att organisera ett sammanhängande totalförsvaret. Vidare kan inte forskningsmiljöer på universitet och högskolor specialiserade på exempelvis transportsystem, förväntas utveckla den kunskap och kompetens som behövs för att bedriva forskning inom totalförsvarsplanering och de frågor kring försvar, vapenverkan, skydd och säkerhet som en djupare förståelse för sådan verksamhet kräver.

Kunskapsutveckling som krävs för att åstadkomma ett sammanhängande totalförsvaret handlar till exempel om frågor som folkförankring, försvarsviljans mångfacetterade betydelse samt totalförsvarets sammanlagda avskräckningsförmåga och tröskel för angrepp. Denna typ av kunskapsbehov på högre systemnivå riskerar att "hamna mellan stolarna", alternativt att det som är allas ansvar blir ingens ansvar. Det gäller även forskning om hotbilder och hur dessa relaterar till det civila försvarets förutsättningar och uppgifter samt om transformativa trender påverkan på Sveriges framtida totalförsvaret.

⁸⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans: Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)".

exempelvis disruptiva tekniksprång, samhällets digitalisering och konsekvenser av accelererande klimatförändringar. Inte heller (i någon mening normativ) forskning kring hur de dimensionerande utgångspunkterna ska se ut, det vill säga vilket försvar som Sverige ska ha och mot vad, faller på någon enskild beredskapssektor utan främst på regeringen.

En ytterligare faktor i sammanhanget är att det är rimligt att anta att många beredskapsmyndigheter kommer att ställas inför liknande problem och frågeställningar i utvecklingsprocessen, exempelvis kring säkerhetsskydd, ledningsfrågor och samverkansprinciper. Troligtvis skulle parallella forskningsresurser läggas på att uppfinna samma hjul på olika håll bland myndigheterna, vilket inte vore kostnadseffektivt.

Det är viktigt att förstå att civilt försvar aldrig är ett statiskt studieobjekt – särskilt inte nu när det civila försvaret befinner sig i en utpräglat formativ fas. Forskning och studier kan, i synnerhet under de närmaste åren, bidra med att forma det som studeras. En sektorsuppdelad forskningsstruktur som i allt för hög grad levererar stuprörskunskap riskerar därmed att skapa stora svårigheter i strävan mot ett sammanhängande totalförsvar.

Slutsatsen är att sektorsspecifik forskning är mycket viktig för totalförsvarets utveckling, men den räcker inte för att tillgodose det civila försvarets sammantagna kunskapsbehov. Det finns uppenbara risker med att lägga tyngdpunkten i det civila försvarets kunskapsförsörjning helt inom beredskapssektorerna respektive helt inom sektorsspecialiserade forskningsmiljöer vid universitet och högskolor.

3.2.2 Det civila försvarets mål och förmågor

En mål- och förmågebaserad utgångspunkt för en föreslagen forskningsstruktur ter sig rimlig, inte minst eftersom den typ av forskning som avses i detta sammanhang, i betydelsen både kunskapsuppbyggnad och -avtappning, ska syfta till att vara just förmågehöjande. Enligt 2020 års totalförsvarsproposition är målet för det civila försvaret att ha förmåga att:⁸⁵

- 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.

Ovanstående förmågemål (det vill säga ”målet... att ha förmåga att”) ska inte förstås som uppgifter, inte minst för att en uppgift inte kan tilldelas ”samhället” i största allmänhet utan behöver en specifik mottagare (tillika utförare). Inget av förmågemålen kan läggas på en enskild aktör, eller ens sektor. Dessutom är flera av förmågemålen överlappande.

Även om totalförsvarspropositionens sju förmågemål är tydliga måste antagandet göras att de är produkten av en politisk kompromiss,⁸⁶ och att de två sistnämnda målen är att betraktas som tilläggsbeställningar, utifrån ett strikt totalförsvarsperspektiv. Det vill säga målen att, grovt sett, bidra till fredstida krisberedskap, samt i internationella humanitära insatser. I ett Facebookinlägg den 31 oktober 2022 skriver den nya ministern för civilt försvar på Försvarsdepartementet, Carl-Oskar Bohlin, att ”krig är den dimensionerande

⁸⁵ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 89.

⁸⁶ Utifrån Försvarsberedningen, ”Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025”.

utgångspunkten” för det civila försvaret. Men å andra sidan också att ”planerar man för att kunna hantera krig kommer man också att kunna hantera kris”.

Oavsett bedömningar av de olika målens nuvarande status är en uppenbar nackdel med att använda politiskt formulerade förmågemål som utgångspunkt för en över tid hållbar forskningsstruktur för civilt försvar att målen inte bara kan komma att justeras utan också ändras relativt snabbt. Däremot bör fullständiga omkastningar kunna uteslutas, givet den ändå relativt sett stora politiska samsyn som råder i nuvarande läge. En forskningsstruktur som ligger i linje med den långsiktiga politiska inriktningen är dock nödvändig utifrån ett demokratiskt perspektiv: de folkvalda prioriterar dessa mål och forskningen ska betjäna målen.

3.3 En möjlig struktur för en forskningsagenda

Med inspiration från 1990-talets huvudsakliga forskningssatsning på civilt försvar, HP Balans – att säkerställa ett ändamålsenligt civilt försvar i framtiden – ser vi även i detta sammanhang ett stort behov av att skapa en forskningsstruktur som uppmuntrar till omprövningar och framåtblickande. I HP Balans gjordes plats för den typ av normativa ansatser och erfarenhetshantering som är nödvändiga för detta. I dessa projekt kunde forskare och analytiker arbeta mer förutsättningslöst med frågor som inte nödvändigtvis låg i det omedelbara politiska och byråkratiska blickfånget. Även idag finns motsvarande behov men utifrån en förnyad ansats anpassad till nutidens säkerhetspolitiska landskap och hotbilder, samhällsutveckling och tekniska förutsättningar.

FOI:s kunskapsmodell för totalförsvaret (avsnitt 3.1.4) bidrar med åtminstone tre viktiga insikter. För det första att det inte är självklart att resultaten från forskning om totalförsvaret är direkt användbara för de kunskapsstörstande aktörerna som ska bidra till sammantagna förmågehöjningar i totalförsvaret. Aktörernas kunskapsbehov måste fyllas på olika sätt, där forskningen utgör en del men inte helheten. Forskningen bör syfta till en långsiktig kunskapsuppbbyggnadsprocess som har ett värde i termer av att utgöra en kunskapsbank för att lösa problem här och nu men även, och kanske framför allt, på längre sikt. För det andra att totalförsvarets existensberättigande, att kunna möta antagonistiska hot från främmande makt eller motsvarande aktörer, är ett perspektiv som måste genomsyra en sammanhållen forskningsansats för civilt försvar. För det tredje att ”det som ska åstadkommas”, exempelvis ett ändamålsenligt befolkningsskydd eller en stärkt försvarsvilja, behöver synliggöras i forskningens syftesbeskrivningar i en sammanhållen forskningsagenda.

Att använda det civila försvarets beredskapsstruktur som enda utgångspunkt för en sammanhållen forskningsagenda är behäftat med vissa problem och långsiktiga risker (avsnitt 3.2.1). Samtidigt är det tydligt att forskning inriktad på sektorsspecifika totalförsvarsfrågor, gärna i samverkan med sektorsansvarig myndighet, är nödvändig för fördjupad kunskapsutveckling som bidrar till ökad förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter. För FOI:s del (liksom för andra huvudsakligen försvarsinriktade forskningsmiljöer) finns det tydliga fördelar med att i dessa sammanhang samarbeta med mer inomvetenskapliga, sektorsinriktade forskningsaktörer.

Forskning med utgångspunkt från totalförsvarsgemensamma förutsättningar och frågeställningar (avsnitt 3.1.2) behöver utvecklas i det sammantagna svenska forskningssystemet, i första hand inom universitet och högskolor (exempelvis genom uttalat totalförsvarinriktade öppna forskningsutlysningar). FOI bör inte försöka bygga upp en parallell allmänvetenskaplig forskningsstruktur, för exempelvis statsvetenskap, ekonomi och sociologi – inte bara för att det vore ett ineffektivt användande av skattemedel, utan framför allt för att universitet och högskolor rimligen bör kunna göra detta bättre. Däremot behöver FOI ha motsvarande kompetenser representerade inom ramen för såväl inriktningen som bedrivandet av forskning för civilt försvar. Inför kommande satsning på forskningsfältet civilt försvar kan därför FOI behöva rekrytera nya kompetenser inom ett antal nyckelområden.

Det civila försvarets mål och förmågor (avsnitt 3.2.2) behöver synliggöras i en ändamålsenlig forskningsagenda, och de sätt som målen och förmågorna hänger ihop med varandra, och dessutom beror av andra yttre omständigheter, påvisar risker med att skapa en stuprörslig endimensionell forskningsagenda. I det tidigare totalförsvarets grundpelare formulerades mer tydligt ”det som ska åstadkommas”, i någon mening olika slags försvar (civilförsvaret, ekonomiskt försvar och så vidare) i relation till olika slags hotbilder (avsnitt 3.1.3), vilket visserligen skulle ge en tydlig struktur men samtidigt varken bejaka den aktuella sammansatta hotbilden eller visionen om ett sammanhängande totalförsvaret. Vidare visar betydelsen av mer övergripande säkerhetspolitiska ”förmågor”, som krigsavhållande, försvarsvilja, samverkan och balans (avsnitt 3.1.1), att det inte vore fruktbart att bygga vattentäta skott mellan exempelvis forskning om försörjningsberedskap och forskning för psykologiskt försvar.

I sin mest nedkokade form har civilt försvar egentligen två huvuduppdrag: Det *humanitära uppdraget* samt *försvarsuppdraget*. Vi har tidigare argumenterat för att försvarsuppdraget – ”att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet”⁸⁷ – av olika skäl inte längre kan betraktas enbart utifrån ett militärt perspektiv. Det är alltså inte en exklusivt militär uppgift. Men det civila försvaret kärnverksamhet är inte och kommer aldrig att bli uppbyggandet av militärt våldskapital, så vi använder begreppet ”det indirekta försvarsuppdraget”, för att betona att det främst handlar om att skapa förutsättningar för militär verksamhet. Detta är helt i linje med förmågemålet att kunna stödja Försvarsmakten – och i framtiden även allierade militära förband.

Det humanitära uppdragets kärna är befolkningsskyddet men inkluderar även försörjningsberedskapen i bredare bemärkelse (att upprätthålla varuförsörjningen som är nödvändig för att långsiktigt värna befolkningens liv och hälsa), liksom psykologiskt försvar som i detta sammanhang kan förstås som det icke-fysiska befolkningsskyddet.

Det indirekta försvarsuppdragets kärna är förmågan att tillhandha och förmedla stödet till det militära försvaret, vilket involverar försörjningsberedskapen i termer av att upprätthålla de samhällsviktiga funktioner som det militära försvaret behöver. Det psykologiska försvarets innebörd i detta sammanhang blir mer proaktivt, snarare än defensivt ”försvarande” i termer av att säkerställa försvarsvilja, folkförankring och medborgerlig motståndskraft.

Det förefaller rimligt att arrangera det civila försvarets kunskapsförsörjning, med ett sammanhängande totalförsvares förmågeutveckling för ögonen, utifrån en utvecklad struktur med de fyra klassiska totalförsvarspelarna som utgångspunkt kompletterat med olika former av sektorsspecifik förmågehöjande forskning. Utöver detta krävs forskningsansatser som betraktar totalförsvaret som ett sammanhängande system liksom de förutsättningar som krävs för att systemet ska ge totalförvarseffekt.

Vi ser som tidigare nämnts risker med en endimensionell forskningsstruktur, där varken totalförsvarsgemensamma frågeställningar eller en bredare omvärldsförståelse låter sig inordnas. Forskning om och för det civila försvaret bör bedrivas på flera olika nivåer och utifrån olika perspektiv. Det behövs bland annat separata problemorienterade ansatser riktade mot det civila försvarets hot och hotbilder, det civila försvarets säkerhetspolitiska dimensioner och hur samhällsutvecklingen skapar förutsättningar för, eller försvårar, en ändamålsenlig totalförsvarsutveckling. Hur väl totalförsvarsplaneringen uppnår fastställda mål och önskvärd förmåga behöver utvärderas och bedömas. Även idébaserad forskning kring utvecklingen av strategi, doktriner och koncept utgör en del i den tematik som behöver gå på tvärs mot ovanstående struktur.

Även det institutionella perspektivet med fokus på statlig styrning, förvaltning och juridik behöver löpa genom, snarare än hanteras parallellt med, det civila försvarets olika tematiska kunskapsområden (befolkningsskydd, försörjningsberedskap och så vidare). Det handlar om forskning om den statliga styrningen av totalförsvarsutvecklingen men också

⁸⁷ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021-2025”, 86.

om de ingående organisations- och ansvarsfrågorna kring det civila försvarets lednings- och samverkansstrukturer. Ett besläktat forskningsperspektiv lägger fokus på själva verksamheterna, exempelvis myndigheternas praktik, i termer av å ena sidan erfarenhetshantering och å andra sidan metodutveckling för ett förbättrat operativt stöd till ansvariga myndigheter, vilket i sin tur är närbesläktat med målbaserad utvärderingsforskning. Denna typ av analyser på olika systemnivåer adresserar också totalförsvaret som ett sammanhängande system och innefattar de förutsättningar som råder idag men också behov av nya eller förändrade villkor och principer.

I följande kapitel 4 konkretiseras den föreslagna forskningsagendan.

4 Forskningsagenda för civilt försvar

För att klara sina uppgifter behöver det civila försvaret vara ett sammanhängande system av förmågor som bärs upp av ett stort antal aktörers verksamheter på olika nivåer i samhället. I grunden utgörs det civila försvaret av ett stort antal samhällsfunktioner som upprätthålls genom hela samhällets motståndskraft och vanliga medborgares försvarsvilja. Forskning om civilt försvar, liksom kunskapsutveckling kring totalförsvarsfrågor i betydelsen civil-militär samverkan, är därmed ett mycket brett fält. För att utveckla forskningsfältet civilt försvar vid FOI föreslås här en forskningsagenda som tar sin utgångspunkt i att området behöver avgränsas samtidigt som en bredd och ett systemperspektiv måste bibehållas för att vara till nytta för totalförsvarsuppbyggnaden.

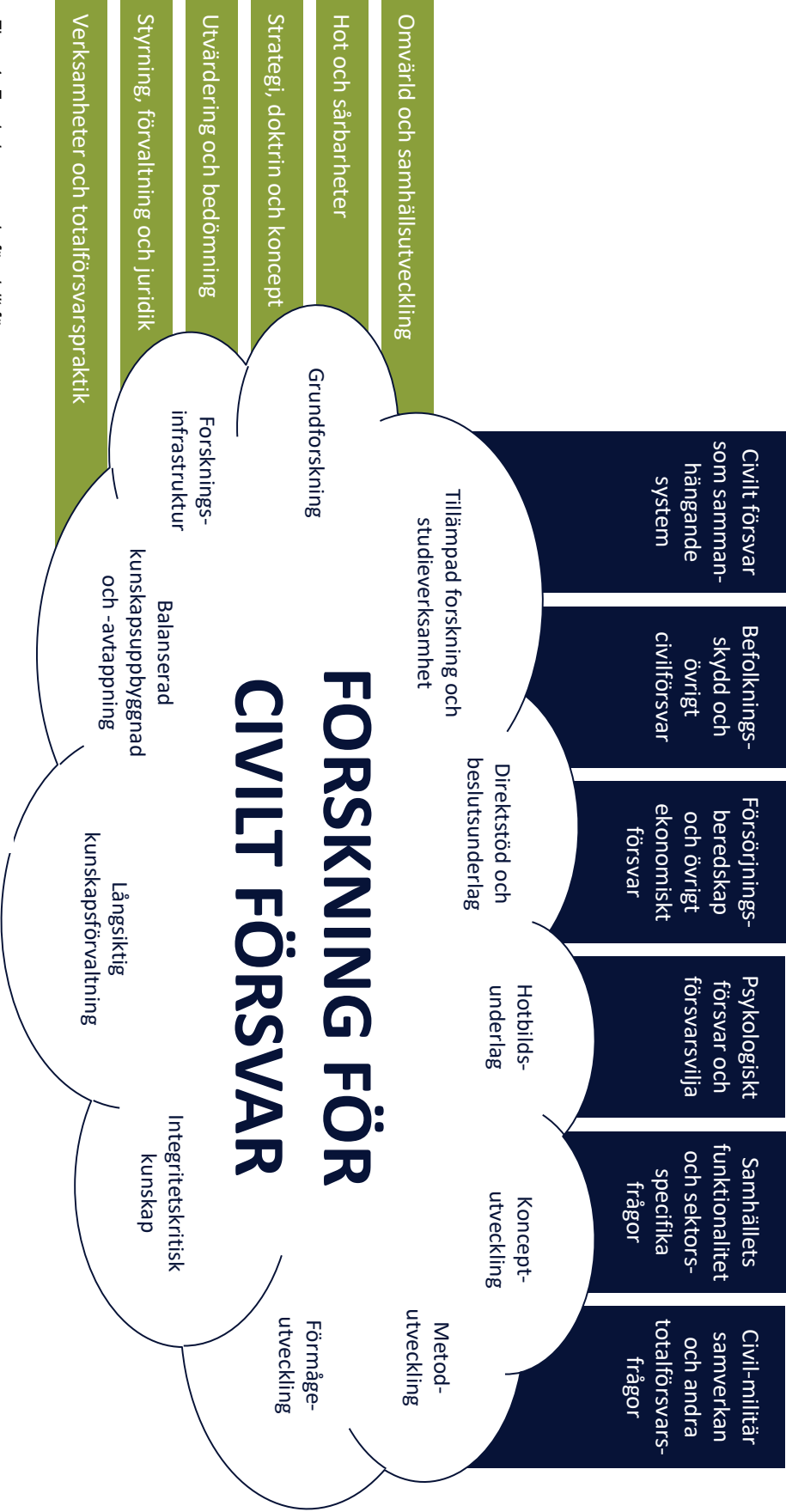
Utifrån de lärdomar som kan dras av hur det civila försvarets kunskapsbehov operationaliserades i det tidigare totalförsvaret (se särskilt avsnitt 2.4) och de resonemang som förts i föregående kapitel (se särskilt avsnitt 3.3) föreslår vi att en forskningsagenda för civilt försvar bör skäras längs två axlar: dels genom delområden som motsvarar det civila försvarets olika verksamheter, dels genom systemnivåer, som belyser olika angreppssätt eller perspektiv som forskningen kan använda på olika verksamhetsnivåer. Vi föreslår sex delområden:

- Civilt försvar som sammanhängande system
- Befolkningsskydd och övrigt civilförsvar
- Försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar
- Psykologiskt försvar och försvarsvilja
- Samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor
- Civil-militär samverkan och andra totalförsvarsfrågor

Forskningen, och i förlängningen forskares kompetensområden, bör dock inte enbart indelas utefter sakkunskap om det civila försvarets olika delar. Bidrag från olika forskningsperspektiv avseende exempelvis teori- och metodval är också viktiga, vilket vi fångar genom att föreslå att forskningen bör bedrivas på olika systemnivåer som kan (men inte nödvändigtvis behöver) bedrivas tvärs genom de föreslagna delområdena. Vi föreslår följande sex systemnivåer med exemplifieringar av vilken typ av fenomen som vi avser att studera inom respektive systemnivå:

- *Omvärld och samhällsutveckling*: säkerhetspolitisk omvärldsutveckling, internationella samarbeten, teknikutveckling, demografisk utveckling, ekonomisk och politisk utveckling med mera.
- *Hot och sårbarheter*: militära, hybrida och icke-militära hot och hotbilder, risker, sårbarheter i infrastruktursystem och verksamheter, brister i samhällets funktionalitet med mera.
- *Strategi, doktrin, koncept*: målformulering, strategiska vägval, hur hot och sårbarheter hanteras med mera.
- *Utvärdering och bedömning*: uppföljning, utvärdering, måloppfyllnad med mera.
- *Styrning, förvaltning och juridik*: styrning genom lagstiftning och uppdrag, ledning, samverkan, samordning, finansiering, beslutsprocesser med mera.
- *Verksamheter och totalförsvarspraktik*: organisation, personal, system, materiel, säkerhetsskydd, planering, förmågor med mera.

Forskningsagendans struktur sammanfattas i figur 4. Med begreppet forskning avses här olika typer av kunskapsutveckling: grundforskning, tillämpad forskning och studieverksamhet, samt användarinitierad uppdragsforskning och beslutsstöd (inkl. direktstöd och operationsanalytisk verksamhet). Forskningens huvudsyfte ska vara att bidra till totalförsvarseffekt och en ändamålsenlig totalförsvarsutveckling. För FOI kan forskningsagendan skapa förutsättningar för att ta en ledande roll inom relevant hotbildsutveckling, konceptutveckling och metodutveckling och därigenom påtagligt bidra till det civila försvarets, och totalförsvarets, förmågeutveckling. Vidare syftar forskningsagendan till att



Figur 4. *Forskningsagenda för civilt försvar.*
De blå vertikala axlarna visar forskningsagendans delområden. De gröna horisontella axlarna visar forskningsagendans systemnivåer. I molnet illustreras vad forskningen kan åstadkomma.

bidra till att skapa en sund balans mellan kunskapsuppbyggande och kunskapsavtappande verksamhet inom forskningen för civilt försvar vid FOI, liksom att skapa förutsättningar för en långsiktig kunskapsförvaltning för Sveriges civila försvar.

I följande avsnitt (4.1) följer närmare beskrivningar av de föreslagna delområdena. Därefter följer ett avsnitt (4.2) som fördjupar forskningsagendans föreslagna systemnivåer. Avslutningsvis (avsnitt 4.3) diskuteras behovet av forskningsinfrastruktur för forskningen för civilt försvar.

4.1 Forskning inom olika delområden

Som nämnts i kapitlets inledning föreslår vi att forskning inom civilt försvar ska bedrivas utifrån sex delområden. Det första delområdet, civilt försvar som sammanhängande system, tar utgångspunkt i den politiska visionen om ”det sammanhängande totalförsvaret”, som är nödvändig för att uppnå avsedd avskräcknings- eller motståndseffekt, vilket behöver betraktas utifrån ett systemperspektiv. De tre nästföljande områdena (befolkningsskydd, försörjningsberedskap och psykologiskt försvar) har lång historisk kontinuitet av att betraktas som *specifika* för den civila delen av totalförsvaret. Dessa områden har under olika historiska tider sorterat under egna ansvariga myndigheter, tillskapade särskilt för att bedriva totalförvarsplanering. Områdena har idag återigen aktualiserats inom återuppbyggnaden av det civila försvaret. Psykologiskt försvar har återigen fått en egen ansvarig myndighet, Myndigheten för psykologiskt försvar, inrättad 2022, medan frågan om det finns behov av en nationell samordning av försörjningsberedskapen just nu utreds,⁸⁸ och befolkningsskyddsfrågorna som nyligen har utretts,⁸⁹ sorterar under Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

För de fyra förstnämnda områdena ser vi att FOI kan och bör ta en ledande roll som forskningsutövar. Det femte delområdet, samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor, är egentligen inte något samlat ”delområde” utan en samlingsbenämning på olika slags forskning för de tio beredskapssektorerna som inrättades den 1 oktober 2022. FOI:s roll bör här vara att bedriva forskning ur ett totalförsvarsperspektiv som på olika sätt bidrar till i första hand respektive sektorsansvarig myndighets totalförvarsplanering, medan bredare forskning inom områden såsom den finansiella sektorn eller livsmedelskedjan bättre kan bedrivas inom redan uppbyggda forskningsmiljöer på universitet och högskolor som har specialiserat sig på respektive område. När det gäller det sjätte och sista området; Civilmilitär samverkan och andra totalförvarsfrågor, betraktas FOI, jämte Försvarshögskolan, redan idag som den huvudsakliga kunskapsförsörjaren. Det saknas dock dedikerade forskningsmedel för *kunskapsuppbyggande* verksamhet som syftar till att bygga kunskap kring civila frågor inom ramen för forskning för det militära försvarets behov.

4.1.1 Civilt försvar som sammanhängande system

I detta delområde tas ett helhetsgrepp på det civila försvaret utifrån ett systemperspektiv. Delområdet fokuserar på sammantagen totalförvarseffekt och förutsättningarna för en ändamålsenlig totalförvarsutveckling. Det handlar inte minst om *samspelet* mellan de olika systemnivåerna, exempelvis säkerhets- och utrikespolitik, hotbildsutveckling, konceptutveckling och olika totalförvarsaktörers förmågeutveckling (se vidare om systemnivåerna i avsnitt 4.2). Forskningen inom detta område präglas av behovet av övergripande systemförståelse och tvärvetenskapliga ansatser med inslag av såväl samhällsvetenskapliga och historiska som ekonomiska och tekniska perspektiv.⁹⁰

Delområdet syftar även till att fördjupa den säkerhetspolitiska analysen av Sveriges totalförsvaret i relation till övergripande trender såsom teknikutveckling och internationell

⁸⁸ ”Dir. 2021:65 Nationell samordning av försörjningsberedskapen”.

⁸⁹ SOU 2022:57, ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap”, Betänkande av Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (Stockholm: Elanders Sverige, 2022).

⁹⁰ Ingemarsdotter och Jonsson, ”Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring”.

förmågeuppbyggnad, exempelvis avseende digitaliseringens risker och möjligheter för totalförsvaret. Nyckelfrågor handlar om det civila försvarets betydelse i totalförsvaret för att bygga ett motståndskraftigt samhälle, om det civila försvarets funktion som avskräckande och fredsbevarande och om det civila försvarets roll i samhället. Inom detta område kan forskning bedrivas som tillåts bredda synen på vad totalförsvaret och civilt försvar innebär eller skulle kunna innebära i framtiden.

Nationell konkurrenskraft, och de långsiktiga förutsättningarna för invånarna och näringslivet att bidra till att upprätthålla den över tid, är exempel på avgörande systemperspektiv som ofta saknas i totalförsvartssammanhang. Företagens internationella beroenden och hänsynstagande till geopolitisk risk är också områden där kunskapen bör utvecklas (vilket knyter nära an till forskningen inom ekonomiskt försvar, se avsnitt 4.1.3). Ytterligare exempel på frågeställningar rör det civila försvaret som koncept och dess idéhistoriska rötter. Betydelsen av sociala och kulturella faktorer som försvarsvilja, folkförankring och en utbredd totalförsvarskultur i näringslivet och i samhället utgör också viktiga perspektiv på det civila försvarets möjligheter att fungera och växa.⁹¹

Delområdet omfattar slutligen även totalförsvarsövergripande frågor som både berör och på olika sätt länkar samman övriga delområden, liksom ett flertal av de föreslagna systemnivåerna. Kort sagt avses här vad som krävs för, alternativt kan gynna utvecklingen mot, ett sammanhängande totalförsvaret. Det kan handla om såväl samhällsövergripande aspekter som totalförsvarets folkförankring, samhällskontraktet mellan staten och befolkningen, försvarsvilja och kulturarvsfrågor som totalförsvarsövergripande detaljfrågor om teknisk standardisering och säkerhetsskyddsrutiner.

4.1.2 Befolkningsskydd och övrigt civilförsvar

Befolkningsskydd är den del av totalförsvaret som är fokuserad på det fysiska skyddet av civilbefolkningen och dess egendom. Skyddet ska åstadkommas genom att varna, flytta, skydda och rädda människor från krigets verkningar. I praktiken är det MSB, Polisen, kommuner och länsstyrelser som ska utföra befolkningsskyddets funktioner genom räddningstjänst, utrymning och inkvartering, varningssystem och skyddsrum.⁹² Likt många andra frågor kopplade till civilt försvar har befolkningsskydd varit en förhållandevis eftersatt fråga som varken fått politisk eller allmän uppmärksamhet under de senaste decennierna. Idag är dock befolkningsskyddsfrågor återigen aktualiserade då inte minst kriget i Ukraina har understrukit att befolkningsskydd inte är något som enbart hör historien till.⁹³

Som forskningsfält har befolkningsskyddet rötter i mellankrigstiden och andra världskriget.⁹⁴ Forskningsaktiviteterna var huvudsakligen fokuserade mot skyddsrum och dess

⁹¹ Jenny Ingemarsdotter m.fl., "Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt", FOI-R--4649--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018).

⁹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Befolkningsskydd", 2022, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/> (hämtad 2022-11-14).

⁹³ Peter Bennesved, "Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina", FOI Memo 7843 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022), Helene Lackenbauer och Peter Bennesved, "Protection of Civilians and the Swedish Civil Military Defence", i *Another Rude Awakening — Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, red. Lundén et al, FOI-R--5332--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022), 67–72. Begreppet befolkningsskydd är dock delvis omstridd och någon tydlig definition finns inte. Funktioner och planläggning har tillkommit och dragits bort i enlighet med de militärstrategiska antaganden och hotbilder som varit rådande vid olika tidpunkter, vilket gör att vilka funktioner som befolkningsskyddet ska innehålla har varierat. Se till exempel Krisberedskapsmyndighetens diskussion om mörkläggning som del av befolkningsskyddet, Krisberedskapsmyndigheten, *Framtida inriktning av befolkningsskyddet*, KBM:s uppdrag/utredningar 1652–3733 (Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten, 2004), 14–15. Lagtekniskt finns det heller ingen aktiv definition av befolkningsskydd sedan lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap började gälla.

⁹⁴ Se särskilt avsnitten om Kjell Magnells forskning under Fortifikationsverkets regi. Detta fördes sedan över till det som skulle bli FOA, Försvarets forskningsanstalt, föregångaren till FOI. Peter Bennesved, *Sheltered Society: Civilian Air Raid Shelters in Sweden — from Idea to Materiality, 1918-1940 and Beyond* (Malmö: Universus Academic Press, 2020), 270–72.

olika tekniska komponenter, till exempel materialval, bärighet i byggnadskonstruktioner och ventilationsproblematik. Under 1960-talet tillkom även psykologiska faktorer.⁹⁵ Räddningstjänst och evakueringsfrågor var huvudsakligen föremål för övning och utbildning inom ramen för civilförvarsorganisationerna men blev forskningsteman på FOA under senare delen av 1900-talet.

Sedan det civila försvarets återkomst i beredskapspolitiken under 2010-talet har det gjorts flera undersökningar om befolkningsskydd vid FOI som på olika sätt har påtalat forskningsbehov, inte minst sådana som anlägger ett systemperspektiv på befolkningsskyddet.⁹⁶ Precis som många andra funktioner inom totalförsvaret bör befolkningsskyddet betraktas som ett system som innehåller flera komponenter som behöver samverka för att uppnå effekt. För att ge ett exempel; ett välutbyggt skyddsrumssystem riskerar att inte komma till nytta om inte förvarning och alarmering fungerar. Liknande resonemang kan dras för samtliga delar av befolkningsskyddet eftersom alla delar är sammanflätade med varandra. I FOI:s arbeten har också behovet av att se över befolkningsskyddets relation till kulturarvsfrågor framkommit,⁹⁷ vilket också understryker vikten av att betrakta psykologiska faktorerers inverkan på befolkningsskydd och människors beteende i kris och krig.

Utgångspunkterna för ett systemorienterat perspektiv på befolkningsskydd bör vara frågan om vilken roll befolkningsskyddet egentligen ska fylla under höjd beredskap och krig, samt de skyddsbehov som finns i dagens samhällskontext, och hur de övergripande förutsättningarna ser ut. Tekniska, politiska, kulturella och sociala förändringsprocesser påverkar befolkningsskyddets ramar och utformning på olika sätt. Forskning om befolkningsskydd behöver därför ta avstamp från dessa förändringsmönster. Det kan exempelvis handla om hur en ny industriell omorientering i Sverige påverkar behoven av befolkningsskydd. Eller, på vilket sätt förändrar den nya säkerhetspolitiska kontexten i Norden vår syn på befolkningsskyddets mening och funktion? Hur har människors förväntan på och behov av befolkningsskydd förändrats under de senaste decennierna? Hur påverkar politiska trender och förvaltningsmässiga förändringar befolkningsskyddets möjligheter att uppnå effekt? Detta är endast exempel, men visar att det behövs en bredare systemförståelse av befolkningsskyddet.

Den här typen av forskningsfrågor, som rör sig på hög abstraktionsnivå, står inte i motsatsförhållande till forskning om befolkningsskyddets ”skruvar och muttrar”, som länge har studerats inom skyddsorienterad försvarsforskning. Exempelvis behöver skyddsmaterialens hållfasthet och skyddsrummens luftflöden fortsatt studeras och anpassas utifrån nya hotbilder och nya behov, precis som förr. Däremot utgör en kritisk blick och ett systemperspektiv som tar hela samhället i beaktande en förutsättning för att den tekniska och naturvetenskapliga forskningen ska kunna tillämpas, ledas i rätt riktning och landa i rätt sammanhang. Behovet av befolkningsskydd och forskningen kring befolkningsskydd kan med fördel mätas mot såväl människans och samhällets behov som mot vapenverkan och bedömd antagonistisk militär strategi. Forskning om befolkningsskyddet bör därför ta höjd för civilbefolkningens olika betydelser och roller i totalförsvaret, i krig och konflikt, samtidigt som stora och små samhällsförändringar och kulturella processer tas i beaktande.

⁹⁵ Se Petter Wulffs litteraturgenomgång av FOA forskning fram till 1990-talets mitt. P. Wulff, *Litteratursammanställning. Skyddsrum*, FOA D 10318-8.6 (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt (FOA), 1994).

⁹⁶ Per Larsson och Carl Denward, ”Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar: Underlag till MSB:s regeringsuppdrag om ett nytt svenskt befolkningsskydd”, FOI Memo 6121 (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017); Fredrik Lindgren, *Civilt försvar - en forskningsöversikt*, FOI-R--4163--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015); Björn Nevhage m.fl., *Värna civilbefolkningen - En litteraturstudie med fokus på hot, sårbarheter, förmågor, resiliens, konsekvenser och åtgärder*, FOI-R--4437--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017).

⁹⁷ Se exempelvis Anna McWilliams, ”Kulturarvets betydelse i krig och konflikt: En diskussion om behov av kulturarvsforskning för totalförsvaret”, FOI-R--5362--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

4.1.3 Försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar

Ekonomiskt försvar, som området tidigare har benämnts, utgör en av de äldsta grenarna av totalförsvaret. Det ekonomiska försvaret har rötter i erfarenheterna från de båda världskrigen och har historiskt haft sin utgångspunkt i samhällets ansträngningar att möta ekonomisk krigsföring. Med försörjningsberedskap avser MSB idag ”förmågan att i kris- och krigssituationer förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad. Det är också förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter, både civila och militära, med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet”.⁹⁸ Innebörden och omfattningen av denna förmåga är dock inte närmare specificerad. Sedan totalförsvarsplaneringen återupptogs i och med 2015 års försvarsbeslut har ett flertal utredningar tillsatts med bäring på försörjningsfrågor.⁹⁹ Utredningsdirektiven motiveras med det försämrade säkerhetsläget och anges syfta till att stärka den nationella försörjningsförmågan inför fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig.¹⁰⁰ Försörjningsberedskap har lyfts som ett prioriterat fokusområde i Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan *Handlingskraft*.¹⁰¹

I FOI:s förstudie till utredningen om en nationellt samordnad försörjningsberedskap,¹⁰² konstaterades att ett stort antal sektorer historiskt sett har ingått i det så kallade ekonomiska försvaret, som exempelvis livsmedels- och läkemedelsförsörjning, energiförsörjning (elkraft och drivmedel), transporter, försörjning med industrivaror, arbetskraft (personalförsörjning) och utrikeshandel.¹⁰³ Enligt en vanligt förekommande formulering syftade det ekonomiska försvaret till att ”trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse”.¹⁰⁴ Det ekonomiska försvaret betraktades som en viktig del av försvars- och säkerhetspolitiken: För att totalförsvaret som helhet skulle vara trovärdigt och skapa tröskeffekt fick den svenska försörjningsförmågan inte utgöra en svag länk som inbjöd angripare till att utöva påtryckningar och hot.¹⁰⁵ En planering fanns därför inte endast för försörjningen av varor av betydelse för befolkningens överlevnad utan även för vissa typer av strategiska råvaror (som exempelvis metaller) och insatsvaror.¹⁰⁶ Förutom denna materiella beredskap skulle det ekonomiska försvaret också säkerställa en rad olika förmågor såsom krisledning, förberedelser för produktionsomställning och samverkan med näringslivet.¹⁰⁷ En röd tråd i beskrivningar av det ekonomiska försvaret har handlat just om näringslivets roll som bas för Sveriges välstånd och försörjningsförmåga.¹⁰⁸

Forskning om försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar kan ske inom många sakområden och utifrån många perspektiv. Det kan exempelvis handla om säkerhetspolitiska, ekonomiska, historiska, organisatoriska, tekniska och logistiska perspektiv. Det

⁹⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ”Strategi för försörjningsberedskap”, MSB 7184 (Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021). Definitionen utgår från FOI:s kunskapsöversikt om beredskapslagring i; Ann-Sofie Stenérus Dover m.fl., ”Beredskapslagring: En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige”, FOI-R--4644--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019).

⁹⁹ För en sammanställning av utredningar, se Jenny Ingemarsdotter, ”Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv”, FOI-R--5338--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022), 16–17.

¹⁰⁰ Se exempelvis uppdragsbeskrivningen till Socialstyrelsen den 12 april 2022: Regeringsbeslut I:6, ”Uppdrag att ytterligare stärka beredskapsarbetet med anledning av det försämrade säkerhetsläget”, Socialdepartementet (Stockholm: Regeringen, 2022).

¹⁰¹ Försvarsmakten och MSB, ”Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025”, FM2021-I 7683:2; MSB2020-l6261-3 (Stockholm: Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021).

¹⁰² ”Dir. 2021:65 Nationell samordning av försörjningsberedskapen”.

¹⁰³ Ann-Sofie Stenérus Dover och Jenny Ingemarsdotter, ”Nationell försörjningsberedskap - FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK”, FOI-R--5174--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

¹⁰⁴ Stenérus Dover och Ingemarsdotter, 6.

¹⁰⁵ Stenérus Dover och Ingemarsdotter, 199.

¹⁰⁶ Ingemarsdotter, ”Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv”, 18.

¹⁰⁷ Ingemarsdotter, 19.

¹⁰⁸ Ingemarsdotter m.fl., ”Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt”.

är av stor vikt att forskning bedrivs kontinuerligt om såväl hotbilder mot Sveriges försörjningsförmåga som konceptutveckling och förmågeutveckling avseende ekonomiskt försvar inklusive försörjningsberedskap. Denna beredskapsinriktade forskning kan utföras med avseende på strukturell nivå (hur försörjningsberedskapen ska organiseras och hänga samman) liksom operativ nivå (forskning om metoder och åtgärder för hur exempelvis varuförsörjning, transporter och personalförsörjning ska säkerställas i kris och krig). När det gäller hot mot landets försörjningsförmåga finns behov av såväl fördjupande som kontinuerliga och långsiktiga studier.¹⁰⁹ De konflikttyper som det ekonomiska försvaret planerade för under det kalla kriget var huvudsakligen påtryckningar och hot, ekonomisk krigföring, fredskris, avspärning och krig. En insikt fanns tidigt om att Sverige som ett litet exportberoende och högteknologiskt land var sårbart för störningar och avbrott. En knäckfråga för det ekonomiska försvaret har handlat om hur Sverige ska kompensera för välfärdsutvecklingens sårbarheter utan att hämma utvecklingen. Denna balansgång har återigen blivit aktuell, både i Sverige och på EU-nivå.¹¹⁰

Mot denna bakgrund är det av vikt att forskning om försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar bedrivs utifrån breda geoeconomiska, globala och strategiska perspektiv där konsekvenserna av exempelvis klimatförändringar, stormaktsrivalitet och teknikutveckling studeras. Kontinuerlig kunskapsuppbyggnad om EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör liksom om Natos civila förmågeutveckling är i sammanhanget av stor vikt. Forskning utifrån behovsperspektiv utgör slutligen en viktig del av såväl de strukturella som de operativa nivåerna: Vilka resurser och förmågor krävs i förhållande till civilbefolkningens, Försvarsmaktens och samhällsviktiga verksamheters behov? Vilka behov av autonomi och egen försörjningsförmåga kommer Sverige och EU att ha på längre sikt? Nämnade exempel på kunskapsområden behöver i många fall drivas utifrån multidisciplinära perspektiv med långsiktiga tidshorisonter.

4.1.4 Psykologiskt försvar och försvarsvilja

Psykologiskt försvar är den verksamhet i totalförsvaret som syftar till att upprätthålla en informationsmiljö som så långt som möjligt är fredad från fientlig informationspåverkan, samt att utomlands kommunikativt verka till förmån för svenska säkerhetsintressen.¹¹¹ Den samlade förmågan att agera i informationsmiljön för totalförsvarets aktörer ska stärkas med målet att säkra möjligheten till ett fritt och rationellt samhällsklimat, där de demokratiska fri- och rättigheterna upprätthålls så långt som möjligt även under krig (detta gäller också för totalförsvaret generellt).¹¹² Det psykologiska försvarets verksamhet består i att skapa motståndskraft mot främmande maktens påverkan, i den utsträckning som den anses påverka centrala skyddsvärden, exempelvis samhällets funktioner eller den sociala sammanhållningen negativt. Detta kan ske på många sätt – exempelvis åtgärder mot cyberangrepp, mediernas möjlighet att förmedla information eller människors tanke- och själsliv. En lång rad aktörer medverkar i det psykologiska försvaret och ingen enskild myndighet styr all verksamhet. Myndigheten för psykologiskt försvar koordinerar däremot utvecklingen av det psykologiska försvaret och utgör därmed en viktig mottagare av FOI:s forskningsresultat.

Digitala medier och sociala plattformar online blir mer och mer diversifierade och det finns inga tecken på att utvecklingen kommer att avstanna. Denna i grunden positiva trend

¹⁰⁹ Formellt sett finns idag inga mer långsiktigt fastslagna planeringsgrundande eller dimensionerande hotbilder angivna för just försörjningsberedskapen, förutom de mer allmänt hållna riktlinjer som ges i 2020 års totalförsvarsbeslut. På uppdrag av MSB har ett antal grundscenarier beskrivits i: Erika Öhlund, Beatrice Reichel, och Johan Lindgren, "Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder", FOI-R--5144--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018).

¹¹⁰ Ingemarsdotter, "Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv".

¹¹¹ SOU 2020:29, "En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret", Betänkande av Psykförsvarsutredningen (Stockholm: Elanders Sverige, 2020); Prop. 2020/21:30, "Totalförsvaret 2021-2025", 89.

¹¹² SOU 2020:29, "En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret", 133.

har fört med sig möjligheter till spridning av desinformation, manipulation av information och vilseledning. Detta kommer att fortsätta både på det tekniska området och i sättet som vilseledande information sprids; coronapandemin visade med stor tydlighet hur lätt falsk information kan få spridning och påverka länders politiska processer.¹¹³ Informationspåverkan utgör ett mestadels lågintensivt hot där dels antagonistiska aktörer bygger en potential för påverkan när den tiden kommer att de vill utnyttja den, dels privatpersoner som på ett omedvetet sätt ansluter till och förmedlar narrativ som utformats med ett antagonistiskt syfte. Det är ett allvarligt men diffust hot. Därför måste bekämpningen av sådana hot ske med stor försiktighet – både på grund av politiska fri- och rättigheter och med hänsyn till risken att själva bekämpningen av informationspåverkan utsätts för påverkan.

Det psykologiska försvaret spänner över hela totalförsvaret. Det är svårt att peka ut ett enskilt fokusområde för vare sig verksamheten inom eller forskningen om det psykologiska försvaret; i bekämpningen av fientlig propaganda kan inga gränser dras till särskilda sakfrågor eller sektorer. Såväl stärkande av tilliten till offentliga organ som hur en motståndare kan attackera kulturarvsföremål i syfte att påverka opinionen i samband med en konflikt med främmande makt kan utgöra verksamhet inom det psykologiska försvaret. Dess verksamhetsområde är snarast en ”kognitiv dimension”, som rör människors tanke- och kunskapsliv, som skär rakt igenom hela samhället och därmed både det civila och militära försvaret.

Försvarsviljan är av särskild betydelse i sammanhanget. Med försvarsvilja menas både den enskilda individens villighet att personligen delta i försvarsansträngningarna samt befolkningens samlade uppfattning att Sverige ska försvaras med väpnat motstånd vid angrepp och folkets villighet att göra de uppoffringar som krävs.¹¹⁴ Utan en tillräckligt hög grad av försvarsvilja i befolkningen försvagas det politiskt mandatet för satsningar på totalförsvaret. Vidare medför en bristande personlig försvarsvilja att totalförsvaret inte kan fyllas med innehåll – det är trots allt människor som ska hålla i vapnen, förhindra cyberangrepp, köra lastbilarna och bedriva traumasjukvård i en ansträngande situation långt bortom det ordinära fredstida vardagslivet. Försvarsviljan skulle ur detta perspektiv kunna ses som totalförsvarets yttersta demokratiska förankring.

Försvarsviljan framträder inte bara som en viktig pusselbit utan rentav som en fundamental förutsättning för hela totalförsvaret.¹¹⁵ Men vad är egentligen försvarsvilja och vilken betydelse har den? Skiljer sig försvarsviljeyttringarna åt mellan olika grupper i det svenska samhället?¹¹⁶ Vilka dilemman kan uppstå när försvarsviljan ska stärkas? Hur kan en nutida förståelse av försvarsvilja formuleras, som väger in både civila och militära aspekter, och som är relevant i såväl dagens som framtidens säkerhetspolitiska landskap?¹¹⁷ Försvarsvilja har sedan lång tid tillbaka setts som en väsentlig del av det psykologiska försvaret i Sverige, men psykologiskt försvar är en mycket bredare verksamhet än så.¹¹⁸

Med anledning av ämnets bredd och informationsmiljöns övergripande karaktär kan forskning inte uteslutande begränsas till den verksamhet som ryms under begreppet civilt försvar. Forskningen om det psykologiska försvaret behöver utgå från en vidare problembeskrivning i bland annat termer av totalförsvarets *kognitiva dimension*, det vill säga sådan forskning som rör människors tanke- och kunskapsliv i relation till totalförsvaret och i slutändan rikets säkerhet. Centrala aspekter är antagonisters tekniska förmåga avseende

¹¹³ Ola Svenonius, ”Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin”, FOI Memo 7358 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020).

¹¹⁴ Försvarsmakten och MSB, ”Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025”, 12.

¹¹⁵ Prop. 2020/21:30, ”Totalförsvaret 2021–2025”, 89, 130.

¹¹⁶ Se exempelvis Daniel K. Jonsson och Christoffer Wedebrand, ”Svenskarnas försvarsvilja”, FOI-R--5206--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

¹¹⁷ Se Christoffer Wedebrand och Daniel K. Jonsson, ”Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse”, FOI-R--5155--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

¹¹⁸ Se historik i exempelvis Wedebrand och Jonsson.

påverkansmedel, desinformation och propagandastudier, strategisk kommunikation, kunskap om hotaktörer och målgrupper, juridiska frågor och, till sist, hur stöd till samhällets aktörer i bemötande och hantering av informationspåverkan kan utformas. Forskning om totalförsvarets kognitiva dimension innebär analys av informationshantering, -bearbetning och -produktion, främmande makts påverkan, effekter av propaganda samt potentiella motåtgärder. Området behöver kompletteras med ett internationellt fokus gällande svenskt Nato-medlemskap, såväl som en koppling till cyberområdet.

Samordningen mellan de många aktörer som ingår i det psykologiska försvaret är en kontinuerlig utmaning. Så är även förståelsen för vilka juridiska och politiska ramar som verksamheten är underställd, liksom inte minst förtroende- och legitimitetsfrågor.¹¹⁹ Till sist är det psykologiska försvaret dessutom starkt beroende av både teknisk utveckling och händelser i omvärlden. Ett effektivt psykologiskt försvar kräver att myndigheter, privata organisationer och forskningen följer med i omvärldsutvecklingen.

På grund av det psykologiska försvarets breda inriktning måste forskningsmiljöer med fokus på detta område karaktäriseras av tvär- och mångvetenskapliga ansatser och perspektiv. Om den tidigare Beredskapsnämnden och därefter Styrelsen för psykologiskt försvar fokuserade mycket på försvarsvilja och studier av massmedia, behöver ett modernt program vara betydligt mer eklektiskt för att kunna bidra med kritisk och praktiskt omsättningsbar kunskap.

4.1.5 Samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor

Att säkra samhällets funktionalitet är centralt för det civila försvaret. Uppgiften handlar i grunden om att säkerställa att infrastrukturen fungerar inom en rad samhällsviktiga områden som IT, transporter och betalningsmedel. Detta arbete omhändertas inom beredskapssektorerna (se avsnitt 3.2.1). Inom forskning för civilt försvar är därför en lång rad sektorsspecifika forskningsfrågor relevanta. Det kan exempelvis handla om hälso- och sjukvårdens beredskap eller livsmedelsberedskapen.¹²⁰ Att sådana områden inte definieras som delområden i vår föreslagna forskningsagenda ska inte tolkas som att de är mindre viktiga än delområden som befolkningsskydd, försörjningsberedskap eller psykologiskt försvar.

Skillnaden gentemot de föreslagna delområdena ligger i att denna typ av sektorsspecifika områden i första hand hanteras av myndigheter som i grunden finns till för att bedriva ordinarie fredstida verksamhet. Sektorsspecifik kunskap finns i regel på myndigheterna, och omfattande forskning bedrivs på universitet och högskolor samt på branschspecifika forskningsinstitut och företag. Ansvariga myndigheters uppgift inom totalförsvaret är i grova drag att planera för hur den ordinarie verksamheten ska bedrivas under höjd beredskap och krig. FOI:s roll bör därför i första hand vara att bedriva forskning och studier inom dessa områden utifrån ett tydligt totalförsvarsperspektiv,¹²¹ snarare än att vara den huvudsakliga forskningsutövaren för forskning om dessa sektors fredstida verksamheter.

¹¹⁹ Ola Svenonius, "Varning – desinformation! – Allmänhetens syn på psykologiskt försvar", FOI-R--5264--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022); Ola Svenonius, "Det psykologiska försvarets legitimitet i opinionen: Var går gränsen?", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 4 (2021): 87–109.

¹²⁰ Se exempelvis Daniel Eidenskog, Ulrika Eckersand, och Eva Mittermaier, "Digitaliseringens risker i hälso- och sjukvård", FOI-R--5367--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023); Johan Lindgren, Beatrice Reichel, och Erika Öhlund, "Trygg livsmedelsförsörjning - Lärdomar från Coronapandemins konsekvenser fram till och med hösten 2020", FOI-R--5120--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021); Camilla Eriksson, "Livsmedelsförsörjning om kriget kommer", *Officerstidningen* 8 (2019): 30–31; Niklas Brännström, Torbjörn Nylén, och Henrik Ramebäck, "Livsmedelsförsörjning efter radioaktivt nedfall - Fem limpor och en hel befolkning", FOI Memo 6177 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017).

¹²¹ Se exempelvis Pär Eriksson och Camilla Eriksson, "Framtida transportsystem i kris och krig: Ett kunskapsunderlag för en forskningsansökan", FOI-R--5321--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022); Beatrice Reichel och Daniel K. Jonsson, "Svenskt världsstöd: Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi", FOI-R--5441--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

Det är, åtminstone inom en nära framtid, inte kostnadseffektivt att FOI kontinuerligt bygger kunskap inom samtliga av det civila försvarets tio olika sektorsområden (se avsnitt 3.2.1). Vilka områden som blir belysta och vilken kunskap som ackumuleras är i hög grad avhängig av i vilken utsträckning ansvariga myndigheter åberopar kunskapsstöd från FOI inom sitt ansvarsområde. Verksamheten inom samtliga inom det civila försvaret utpekade beredskapssektorer är nödvändig för ett fungerande och sammanhängande totalförsvaret. Vårt förslag är dock att FOI inledningsvis kraftsamlar på sektorer där redan befintliga kompetenser finns och där sektorns betydelse för såväl generell samhällsfunktionalitet som det militära försvarets förmågor är grundläggande – och därmed underhåller och utvecklar befintlig domänkunskap och systemkännedom. Det gäller exempelvis elförsörjning,¹²² drivmedel,¹²³ transporter,¹²⁴ livsmedelsförsörjning,¹²⁵ hälso- och sjukvård och digitala kommunikationer.¹²⁶

Forskning fokuserad på en specifik sektor är nödvändig eftersom det finns sektorsspecifika förutsättningar som behöver förstås för att kunna dra relevanta slutsatser om hur sektorn påverkas och kan hantera olika hotbilder, samt hur metodutveckling och konceptutveckling kan ske inom sektorn. Om exempelvis ett internationellt, säkerhetspolitiskt och geoeconomiskt perspektiv anläggs på ett sammanhållet svenskt koncept för nationell försörjningsberedskap, är detta inte rakt översättningsbart till samtliga försörjningssektorer där förutsättningarna skiljer sig åt, vilket även kan gälla inom sektorerna. Inom energisektorn är exempelvis oljemarknaden global, elförsörjningen nordeuropeisk medan fjärrvärmerna är regional eller lokal.

Även institutionella skillnader mellan sektorerna kräver ingående sektorsforskning. Vissa sektorer utgörs helt av fria marknader med enbart privata aktörer (exempelvis livsmedel) medan andra övervägande utgörs av offentlig verksamhet (exempelvis hälso- och sjukvård). Vidare är somliga sektorer mycket infrastrukturtunga (exempelvis transporter) och flödesorienterade (exempelvis vatten, kommunikationer) medan andra i sin grundläggande funktion är mer beredskapsorienterade (exempelvis räddningstjänst, polis), alternativt tjänstetillhandahållande (exempelvis ekonomisk säkerhet, försörjning av grunddata). Detta ger sammantaget att fördjupad totalförsvarsforskning för olika sektorer kräver stringens och tydliga avgränsningar, oavsett vilken systemnivå som betraktas. Dessutom krävs i regel systemkännedom, eller domänkunskap, och ofta tekniska expertkunskaper, vilket utifrån FOI:s perspektiv kan kräva samverkan med externa forskningsaktörer och mottagare av forskningsresultaten.¹²⁷

4.1.6 Civil-militär samverkan och andra totalförsvarsfrågor

Sveriges totalförsvaret utgörs av verksamheten inom det civila respektive det militära försvaret. När det handlar om totalförsvarets behov av forskning och kunskapsutveckling görs i regel samma uppdelning, det vill säga mellan civilt och militärt (se avsnitt 3.1.2). Men vid sidan av forskning för civilt respektive militärt försvar finns ett särskilt behov av att

¹²² Se exempelvis Christoffer Wedebrand och Ester Veibäck, "Litteraturstudie om framtidens elförsörjning och elberedskap", FOI-R--4565--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018).

¹²³ Se exempelvis Daniel K. Jonsson m.fl., "Oljekrishantering: En nordisk utblick med fokus på förbrukningsdämpande åtgärder", FOI-R--4229--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016).

¹²⁴ Se exempelvis Ester Veibäck, Ann-Sofie Stenérus Dover, och Anna McWilliams, "Gräzonspenetrering och hybrida hot i transportsystemet", FOI-R--5118--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

¹²⁵ Se exempelvis Lindgren, Reichel, och Öhlund, "Trygg livsmedelsförsörjning - Lärdomar från Coronapandemins konsekvenser fram till och med hösten 2020".

¹²⁶ Se exempelvis Jenny Ingemarsdotter, Daniel Eidenskog, och Vidar Hedtjärn Swaling, "Vilse i lasagnen? En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur", FOI-R--4814--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020).

¹²⁷ Ett exempel på det är det femåriga forskningsprogrammet BULT: Beredskapshänsyn i utveckling och långsiktplanering av transportsystem, som FOI lanserade i samarbete med Statens väg- och transportforskningsinstitut, KTH och Linköpings universitet i början av 2023, finansierat av forskningsmedel från Trafikverket. Se Totalförsvarets forskningsinstitut, "Start för forskningsprojekt om beredskapshänsyn i transport-system", 07 december 2022, <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-12-07-start-for-forskningsprojekt-om-beredskapshansyn-i-transportsystem.html>.

beakta de frågor som ligger i det civil-militära gränssnittet. En huvuduppgift i målet för det civila försvaret är dessutom att det civila försvaret ska ge stöd till det militära försvaret. Detta innebär sammantaget att Försvarsmakten å sin sida behöver forskning och kunskapsuppbyggnad kring civila frågor för att öka sin förståelse och förmåga, medan civila myndigheter å sin sida behöver forskning och kunskapsuppbyggnad för att öka sin förmåga att ge stöd till det militära försvaret.

Redan 2016 argumenterade Försvarsforskningsutredningen för att det finns behov av särskilda satsningar på forskning och utveckling till stöd för framväxten av ett samlat totalförsvaret och för att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.¹²⁸ Det handlar dels om studier av det civila och militära försvarets ömsesidiga beroenden, dels om långsiktiga studier av totalförsvarets samlade förmåga.¹²⁹

FOI har idag en begränsad roll i att kunskapsförsörja Försvarsmakten gällande frågor om ett samlat totalförsvaret. Stöd till Försvarsmakten ges främst genom FOI:s utplacerade operationsanalytiker. Begränsat stöd ges även inom ramen för enskilda projekt. Det finns dock ingen strategisk och långsiktig satsning på totalförsvaret som forskningsområde inom FOI som skulle kunna skapa förutsättningar för en stabil kunskapsuppbyggnad.

Att tillgodose behovet av forskning om civila frågor för det militära försvaret är angeläget. Inte minst för att tillgodose Försvarsmaktens egna unika kunskapsbehov, men också för att tillgodose de civila myndigheternas kunskapsbehov, för att de i sin tur ska kunna tillmötesgå Försvarsmaktens behov. Den mer verksamhetsnära och behovsstyrda forskning som skulle kunna bedrivas inom detta delområde kan dra nytta av all den forskning som avses bedrivas inom övriga delområden beskrivna här. Ett sådant nyttjande av övriga delområden skulle skapa potential för att resultat avtappas och tillämpas i konkret verksamhet.

Försvarsmakten har sedan 2018 arbetat med frågor som berör just gränsytan och interaktionen mellan militärt och civilt försvar, det vill säga ett övergripande och sammanhängande totalförsvarsperspektiv som varken är renodlat civilt eller militärt. Sådant arbete bedrivs bland annat inom Huvudstudie Totalförsvaret (där även MSB deltar) som stöd till Försvarsmaktens Perspektivstudie.¹³⁰ Försvarsmaktens militära planeringsperspektiv ställer krav på kunskapsunderlag om dels långsiktig förmåga och utveckling av det civila försvaret, dels om det civila försvarets samverkan med det militära försvaret, vilket sker sektionerat i försvarsplaneringen.

Det civila försvaret befinner sig just nu i en mycket formativ fas. Beslut som fattas, och planering som görs under de närmaste åren kommer att få stor inverkan på förutsättningarna för ändamålsenlig samverkan dels mellan olika civila aktörer, dels mellan civila aktörer och Försvarsmakten. I fredstid har Försvarsmakten till uppgift att stödja det fredstida krisberedskapsarbetet,¹³¹ men vid höjd beredskap ska det civila försvaret ge stöd till Försvarsmakten.¹³² Hur väl Försvarsmaktens behov kan mötas av det civila försvaret kommer att vara avgörande för krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter. Samverkan mellan det militära och det civila försvaret måste fungera på ett så bra sätt som möjligt. Vi ser därför behov av att belysa frågor om civil-militär samverkan och övriga civila frågor för det militära försvaret som ett eget delområde.

Viktiga frågor inom området militär-civil samverkan samt övriga civila frågor för det militära försvaret som FOI skulle ha möjlighet att beforska inbegriper bland annat följande:

- Militära kravställningar på civil funktionalitet, såväl i fred som vid höjd beredskap och ytterst i krig

¹²⁸ SOU 2016:90, "Forskning och utveckling på försvarsområdet", 41.

¹²⁹ SOU 2016:90, 35.

¹³⁰ Organisatoriskt bedrivs arbetet i huvudsak på Totalförsvars- och samhällsplaneringssektionen på Försvarsstabens planeringsavdelning (FST STRA PLAN Tfsp).

¹³¹ Det vill säga att "skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap". Prop. 2020/21:30, "Totalförsvaret 2021-2025", 89.

¹³² Prop. 2020/21:30, 89.

- Den militärstrategiska utvecklingens konsekvenser för det civila försvarets förmåga att stödja Försvarmakten
- Vilken förmåga som olika beredskapshöjande åtgärder kan skapa var för sig och sammantaget för att bidra till att lösa det civila försvarets uppgift att stödja Försvarmakten
- Vilka beroenden som finns mellan militära och civila delar av totalförsvaret, särskilt när det gäller möjligheterna att mobilisera under stark tidspress
- Former för att hantera frågor om sårbarhet och beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen för att tillvarata Försvarmaktens intressen
- Analyser av teknikutvecklingen vad gäller bland annat energiförsörjning, informationsteknologi, logistik, digitalisering, automatisering och dess konsekvenser för sårbarhet och försörjningsmöjligheter för krigsförbanden
- Långsiktiga civil-militära frågor relaterade till en breddad hotbild
- Civil tröskelförmåga och avskräckning som en faktor i Försvarmaktens långtidsplanering.

Att utveckla civila frågor för det militära försvaret som delområde skulle bland annat kunna bidra till forskning inom framtida fördjupningsområden inom ramen för perspektivstudierna. Forskningen bör också kunna inkludera metodutveckling och därmed fungera som en resurs för det operationsanalytiska metodstöd som FOI bedriver. Vidare skulle forskningen kunna utgöra en resurs för omvärldsbevakning och användas för avtappning genom att lösa olika kunskapsbehov som uppstår på kort sikt hos Försvarmakten och civila myndigheter.

4.2 Forskning på olika systemnivåer

I detta avsnitt går vi närmare in på vad vi avser med att det civila försvaret bör studeras på olika systemnivåer. Denna nivåindelning skulle kunna göras på olika vis, mer eller mindre detaljerad och med olika slags avgränsningar, beroende på vilken fråga som ska studeras. Det är dock fördelaktigt att tydliggöra på vilka systemnivåer forskningen bör bedrivas, eftersom det möjliggör en planering för kompetensutveckling inom de teorier och metoder som används på olika systemnivåer. För forskningsagendan har vi, som tidigare nämnts, valt följande indelning: omvärld och samhällsutveckling, hot och sårbarheter, strategi, doktrin och koncept, utvärdering och bedömning, styrning, förvaltning och juridik, samt slutligen, verksamheter och totalförsvarspraktik.

De föreslagna systemnivåerna, som utgör den andra centrala dimensionen i forskningsagendan, medför ett behov av fortsatt kunskapsuppbyggande och medvetet riktad kompetensutveckling. Detta kan gälla såväl breda tematiska områden (exempelvis säkerhetspolitik eller försvarsekonomi) som avgränsade strategiska sakområden (exempelvis ledningsprinciper eller enskilda hot) eller särskilda teoretiska eller metodologiska angreppssätt som lämpar sig för studier av exempelvis myndigheters praktiska verksamhet inom totalförsvarsplaneringen eller vilka sårbarheter som följer av viss teknikutveckling. För att bedriva kvalificerad forskning krävs därför kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling inom de teorier, metoder och angreppssätt som möjliggör studier ur de olika nivåer som föreslås (exempelvis avseende risk- och sårbarhetsanalys, scenarioanalys och strategi- och policyutveckling, kvalitativa och kvantitativa metoder).

4.2.1 Omvärld och samhällsutveckling

Systemnivån *Omvärld och samhällsutveckling* handlar om den yttre kontext som påverkar, möjliggör eller begränsar det svenska totalförsvarets utveckling. Det gäller exempelvis den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och rådande internationella relationer. Särskild vikt bör läggas vid de svenska internationella förutsättningarna i form av partnerskap och medlemskap, såsom i EU och Nato. I detta sammanhang har även den svenska samhällsutvecklingen betydelse i termer av inre säkerhet, demografiska mönster, samhällsekonomi

och arbetsliv, den offentliga förvaltningens utveckling och organisation, politiskt landskap, sociala och ekonomiska utanförskap, näringslivs- och infrastrukturutveckling och så vidare. Slutligen är teknikutvecklingen, liksom användningen av ny teknik och medföljande möjligheter och risker för totalförsvaret, relevant att följa och analysera. Det gäller exempelvis digitalisering, artificiell intelligens, AI, och autonoma system.

Omvärldsförståelse och kontinuerlig säkerhetspolitisk analys är en förutsättning för utvecklingen av det civila försvaret, på samma sätt som för utvecklingen av det militära försvaret. Forskning om det civila försvaret behöver ta hänsyn till vilka allianser och samarbetspartners som Sverige bygger sin säkerhet med. En kärnfråga är därför hur en svensk Nato-anslutning påverkar inriktningen av och kraven på Sveriges civila försvar. På denna systemnivå är det viktigt att studera EU:s och Natos framtida utveckling och hur Sveriges civila försvar kan eller bör förändras med anledning av detta. Oavsett medlemskap i respektive organisation så har Sveriges civila försvar och krisberedskap kontinuerligt formats parallellt med den utveckling, de strategiska analyser och planläggning som har funnits inom EU och Nato.¹³³ När EU och Nato exempelvis har förändrat sina ”Strategiska koncept”, har även Sverige anpassat sig därefter.¹³⁴ Nato och EU kan därför inte betraktas som statiska organisationer som vi förhåller oss till ibland, utan snarare som två processer som ständigt pågår inom europeisk säkerhetspolitik och som därför behöver förstås även utifrån perspektivet civilt försvar.

Rimligtvis kommer både EU:s och Natos säkerhetspolitiska koncept att genomgå ett antal förändringar som en följd av Rysslands fortsättningskrig i Ukraina. När eller om Tyskland ökar sina försvarsutgifter på ett sätt som inte har hänt sedan andra världskriget så betyder det att de säkerhetspolitiska grundvalar som Nato och EU legat på också förändras. Vidare kan det starka amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet inte tas som en självklar förutsättning i framtiden. Natos och EU:s framtida säkerhetspolitiska inriktningar kommer sannolikt att innebära nya krav på Sveriges civila försvar.

Forskning om Sveriges civila försvar som beaktar den internationella nivån kan med fördel därmed bedrivas inom frågor som rör hur Natos och EU:s processer påverkar det civila försvaret i Sverige, hur Sverige förhåller sig till den internationella utvecklingen inom teknik, samhällsförändring och befolkningsförändring, samt komparativa studier av hur andra för Sverige relevanta länder utvecklar sin motsvarighet till civilt försvar.

4.2.2 Hot och sårbarheter

Systemnivån *hot och sårbarheter* omfattar forskning om bland annat militära hot, icke-militära hot och hybrida hot, samt risker och sårbarheter som uppstår på grund av hot eller olika slags samhällsutmaningar som kan påverka totalförsvarets utveckling eller förmåga. Forskning om hot, liksom hur dessa kan bemötas, är sedan lång tid tillbaka en av FOI:s styrkor inom såväl den teknisk-naturvetenskapliga som den samhällsvetenskapliga forskningen, men har hittills huvudsakligen bedrivits med Försvarsmakten som mottagare.

För att utveckla denna kompetens för att bidra till att lösa det civila försvarets kunskapsbehov behövs dels mer avgränsad och ämnesinriktad forskning inom exempelvis explosiv-ämnen, CBRN eller cyberhot, dels mer övergripande studier av hot och hotbilder samt olika aspekter av samhällsutveckling som påverkar hur totalförsvaret bör utformas. För att åstadkomma detta krävs förutsättningar för forskning som syntetiserar sådan kunskap – där de problem det civila försvaret förväntas kunna lösa studeras ur ett övergripande perspektiv i relation till hot, hotbilder och samhällsutveckling samt de sårbarheter som en antagonist kan utnyttja.

¹³³ Se exempelvis Ingemarsdotter, ”Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv”.

¹³⁴ Se exempelvis Daniel K. Jonsson och Ester Veibäck, ”Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning”, FOI-R--4937--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020).

På denna systemnivå är forskning kring *hotbilder* centralt. Det svenska civila beredskaps-systemet står inför en diversifierad hotbild som innefattar såväl fredstida kriser som väpnat angrepp och hotbilder som befinner sig i gränslandet däremellan såsom hybrida hot, icke-linjär krigföring och gråzonsproblematik. Kombinerat med samhällsförändringar såsom digitalisering och ökat användande av automatisk databehandling och AI genereras sårbarheter som kan exploateras av en antagonist. Sammantaget skapas behov av mer utvecklade och vetenskapligt underbyggda hotbildsanalyser. En strategisk och kontextuell systemförståelse är därför avgörande för att aktörerna inom totalförsvaret exempelvis ska kunna förstå sin roll samt för- och nackdelar med olika åtgärder i förhållande till helheten.

Att ta fram hotbilder handlar bland annat om att hantera information gällande en motståndares förmåga, intention och utrymme att agera, information som till sin natur är säkerhets-känslig. FOI har lång erfarenhet av att i nära samarbete med bland annat Försvarmakten och Förvarsdepartementet arbeta med att förstå hotbilden ur ett militärt och säkerhets-politiskt perspektiv. FOI har därför en unik position för att utvidga den förståelsen med hotbilder för det civila försvaret.

4.2.3 Strategi, doktrin och koncept

Nivån *strategi, doktrin och koncept* avser forskning och studier kring den färdriktning som totalförsvarsuppbygganden tar och hur olika åtgärder tas fram för att möta eller åtgärda hot och sårbarheter. På denna systemnivå kan forskning bedrivas exempelvis genom att undersöka hur strategiska målsättningar formuleras, vilka gemensamma problemförståelser som växer fram och vilka följder de får, hur strategiska planeringsprocesser fungerar samt hur behov kan tillfredsställas.¹³⁵

Inom forskningen som bedrivs vid FOI i Försvarmaktens arbete med militär strategi och doktrin finns flera möjligheter att överföra erfarenheter till det civila försvaret, vilket görs redan idag.¹³⁶ Det kan också handla om studier av den miljö, i betydelsen verksamhets-miljö, inom vilken totalförsvaret planeras respektive förväntas verka i framtiden. En befintlig forskningstradition vid FOI som systemnivån strategi, doktrin och koncept kan inbegripa är studier av ledning och ledningssystemutveckling, med frågeställningar som belyser metoder för samverkan, nyttjandet av samverkansövningar samt hur framtida ledning och ledningsplatser ska utformas för att kunna upprätthållas under störda förhål-landen.¹³⁷ En stor del av FOI:s forskning inom ledning och ledningssystem genomförs idag på uppdrag av Försvarmakten, men metodiken och angreppssätten från sådan forskning har stor potential att utvecklas och anpassas för att tillämpas inom och gagna det civila försvaret och då belysa frågor om både militär-civil och civil-civil samverkan.

Relevanta frågor att belysa inom denna systemnivå är således:

- strategiska vägval
- utgångspunkter och riktlinjer för planeringen
- långsiktstudier av verksamhetsmiljöer i relation till hot och hotbilder
- ledningssystem och styrformer för att uppnå uppsatta mål
- val av åtgärder i relation till identifierade sårbarheter.

Systemnivån strategi, doktrin och koncept har kopplingar till exempelvis systemnivån verksamheter och totalförsvarspraktik som beskrivs nedan, men tar sin utgångspunkt i

¹³⁵ Se avsnitt 2.2 i Henric Roosberg, "Civil-militär samverkan i koncept och doktrin: En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC", FOI-R--3321--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2012).

¹³⁶ Se exempelvis Robert Frisk m.fl., "Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar - Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess", FOI-R--4646--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019); Robert Frisk m.fl., "Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar - Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess", FOI-R--4921--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020).

¹³⁷ Se exempelvis Charlotte Stenius, Per-Anders Oskarsson, och Alexander Melbi, "Kartläggning av metoder för värdering av ledningssystem - En litteraturstudie", FOI-R--5345--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022); Magdalena Granåsen m.fl., "Ledningskoncept 2045: Resultat av 2020 års konceptutveckling", FOI-R--5128--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021).

regeringens och myndighetsledningars strategiska arbete snarare än i handläggares och operatörers praktiska eller operativa arbete. Forskningen inom denna systemnivå har därmed i regel ett längre tidsperspektiv och tar fasta på den långsiktiga utvecklingen av totalförvarsplaneringen, medan systemnivån verksamheter och totalförvarspraktik i högre grad fokuserar på totalförvarsplaneringen som den bedrivs här och nu, inom de ramar som har fastställts av regering och riksdag.

4.2.4 Utvärdering och bedömning

Nivån *utvärdering och bedömning* omfattar forskning, studier och metodutveckling för målformulering, uppföljning och utvärdering av mål, liksom bedömning av måluppfyllnad. Det kan också handla om utvärderingar av förmåga som har byggts upp inom en myndighet eller övergripande inom det civila försvaret eller totalförsvaret som helhet eller om bedömning av olika slags lösningars ändamålsenlighet.

Den förhöjda politiska ambitionsnivån för det civila försvaret ökar behovet av skarpa underlag som förklarar och värderar vad det civila försvaret ska klara av respektive vad det klarar av i händelse av krig, det vill säga samlade bedömningar av det civila försvarets förmåga. I totalförvarsbeslutet från 2020 har förmågebedömningar en framskjuten roll. Samtliga mål för det civila försvaret formuleras i termer av att uppnå förmåga. Det argument som regeringen framför är att ”uttrycket förmåga tydliggör att förmågebedömningar är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen”.¹³⁸

Sverige har under lång tid strävat efter att värdera och följa upp aktuell civil beredskapsförmåga.¹³⁹ Fokus har skiftat från bedömd förmåga att möta krig under efterkrigstiden till fredstida kriser kring millennieskiftet, medan cirkeln slöts efter Rysslands anfall av Ukraina 2014 då förmåga att möta krig återigen stod i centrum för såväl utvecklingen av den civila beredskapen som bedömningen av densamma. MSB är nationellt ansvarig för att göra samlade bedömningar av det civila försvarets förmåga. Processen för att göra förmågebedömningar är dock under utveckling och flera utmaningar behöver hanteras.

Framtida forskning som fokuserar på vad vi här kallar systemnivån utvärdering och bedömning kan därmed bidra till att lösa en del av de utmaningar som totalförvarsuppbygganden står inför. Det kan ske dels genom att utveckla metoder och angreppssätt för förmågebedömning, dels genom att utvärdera förmågan i olika verksamheter eller för det civila försvaret som helhet i syfte att bedöma om det civila försvarets mål uppnås. Vad gäller forskningsbaserad teori- och metodutveckling för förbättrad utvärdering och bedömning inom totalförvarsområdet är inte minst Myndigheten för totalförvarsanalys (MTFA) en potentiell forskningsavsnämare.

Forskningen inom detta område kan metodologiskt dra nytta av de metoder som nämns nedan under systemnivån verksamheter och totalförvarspraktik, samt metoder och angreppssätt som utvecklats bland annat inom FOI:s tidigare studier av risk- och sårbarhetsanalyser och Försvarmaktens perspektivstudier. Av särskild vikt inom denna systemnivå är dock utvärderingsforskning, som används för att bedöma såväl pågående som avslutade processer och i regel syftar till att bidra till konstruktiv verksamhetsutveckling.¹⁴⁰

¹³⁸ Regeringen föreslår i sak samma övergripande mål för totalförsvaret som Förvarsberedningen. 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.

¹³⁹ Se exempelvis Lovisa Mickelsson och Vidar Hedtjärn Swaling, ”Förmågebedömning inom civilt försvar – Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga”, FOI-R--5359--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

¹⁴⁰ Se exempelvis Evert Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning* (Lund: Studentlitteratur, 2009); Ove Karlsson, ”Utvärdering: Mer än metod”, *Åjour: En serie kunskapsöversikter från svenska kommunförbundet* 3 (1999).

4.2.5 Styrning, förvaltning och juridik

Systemnivån *styrning, förvaltning och juridik* fokuserar på frågor kring statlig styrning genom lagstiftning, finansiering och uppdrag, myndigheters ledning, samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och näringslivet och samordning av beredskapssektorer. Med forskning med ingång på nivån styrning, förvaltning och juridik avser vi med andra ord studier som utgår från hur den statliga styrningen av det civila försvaret, en enskild myndighet eller delområde inom det civila försvaret fungerar. Även styrningsfrågor gällande överstatliga (exempelvis EU) eller mellanstatliga samarbeten som Sverige deltar i kan ingå här. Forskningen inom området rör därmed:

- grundläggande styrningsfrågor såsom lämpliga former för att integrera beredskapshänsyn i den fredstida samhällsutvecklingen
- hur organisationer ska övergå till krigsorganisering vid höjd beredskap
- vilken förmåga som olika beredskapsstärkande åtgärder kan skapa – var för sig eller för sammantaget – för att bidra till att lösa det civila försvarets uppgifter i kris eller krig
- hur administrativ och juridisk beredskap kan utformas för att skapa optimalt handlingsutrymme för staten vid höjd beredskap och krig.

Mer specifika forskningsproblem innefattar bland annat innebörden av sektorsansvar, hur beredskapsbehov omhändertas i samhällsplaneringen, frågor om hur tillväxt och kompetensförsörjning inom det civila försvaret kan hanteras, den militärstrategiska utvecklingens konsekvenser för det civila försvarets uppbyggnad samt rättsvetenskapliga frågor kring hur lag och förordning skapar förutsättningar för statens hantering av kriser och krig.

Forskning med fokus på systemnivån styrning, förvaltning och juridik kan med fördel dra nytta av teorier och metoder från statsvetenskap, förvaltningskunskap, organisationsstudier och rättsvetenskap. Det kan handla om olika policyanalytiska verktyg eller rättsvetenskaplig forskningsmetod, kvalitativa metoder, följeforskning (som beskrivs närmare nedan) samt utvärderingsforskning.

4.2.6 Verksamheter och totalförsvarspraktik

På systemnivån *verksamheter och totalförsvarspraktik* läggs fokus på totalförsvarspraktik i termer av exempelvis organisation, personal, system, materiel, säkerhetsskydd, planering och förmågeutveckling. På denna nivå avser vi studier som fokuserar på vilken praktik som har uppstått inom olika verksamheter genom att studera vilken verksamhet som bedrivs och den profession som bedriver sådan verksamhet.

Forskning på verksamhetsnivå kan därmed belysa hur myndigheter arbetar med totalförsvarsplanering i termer av exempelvis hur de operationaliserar regeringens styrning, vilka åtgärder som vidtas, hur förmåga byggs, vilka erfarenheter som kan dras av hanteringen av kriser och krig, hur samverkan sker eller hur totalförsvarsplaneringen kan utvecklas inom olika verksamheter.¹⁴¹ Forskningen inom det här området kan dra nytta av de metoder och angreppssätt som har använts vid FOI under lång tid inom ramen för olika uppdragsprojekt, såsom kvalitativa intervjuer, litteraturstudier samt inte minst direktstödsverksamhet och operationsanalys. Forskningen skulle också kunna utvecklas på minst två sätt – dels genom *följeforskning*, dels genom att utveckla en *forskningsinfrastruktur* i form av databaser där empiriskt material ackumuleras för att möjliggöra mer djupgående forskning av hur kriser och krig hanteras i Sverige och i andra länder, i nutid och historiskt (se vidare avsnitt 4.3.1).

¹⁴¹ Se exempelvis Camilla Eriksson m.fl., "Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?", FOI-R--4804--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020); Per Larsson, Christoffer Wedebrand, och Carl Denward, "Personal för ett nytt civilt försvar: Förutsättningar, problem och möjligheter", FOI-R--4675--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018); Matilda Olsson och Beatrice Reichel, "Växtvärk: Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid", FOI-R--5230--SE (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021). Se också avsnitt 2.3.3 om hur FOA gjorde liknande studier på 1990-talet.

Följeforskning har en lång tradition inom exempelvis sociologi och statsvetenskap och innebär en forskningsbaserad löpande utvärdering av en pågående process. Följeforskning syftar i regel inte till att granska eller kontrollera, utan till att utveckla genom att exempelvis synliggöra förgivettagna normer eller antaganden som styr processen. Följeforskning bedrivs ofta som en inkluderande process där de som bedriver utvecklingen på myndigheten eller organisationen som följs är involverade, och återkoppling ges löpande till den som har initierat forskningen.¹⁴² På så sätt har följeforskning stora överlappningar med den typ av analysarbete och studier FOI under många år har bedrivit för både civila uppdragsgivare och Försvarmakten.

Den potentiella nyttan av att investera i forskningsinfrastruktur i form av att upprätta databaser är stor. I nästföljande avsnitt beskriver vi närmare hur databaser skulle kunna användas dels för att samla material under pågående kriser och krig, dels för att bedriva longitudinella studier av exempelvis försvarsvilja eller olika verksamheters krishantering.

4.3 Forskningsinfrastruktur för civilt försvar

I dokumentet "Vår gemensamma strategi för framtiden" slår FOI:s ledning bland annat fast att FOI ska satsa på nydanande forskning som förekommer uppdragsgivarnas behov, samt utveckla och förvalta unik nationell infrastruktur som möter framtida verksamhets- och säkerhetskrav. FOI har en unik forskningsinfrastruktur inom flera områden, såsom undervattensforskning, explosivämnen och CBRN-området som utgör viktiga nationella resurser för staten. Det finns dock stor potential att utveckla dessa befintliga miljöer ytterligare för att tillgodose de kunskapsbehov som det civila försvarets aktörer har, några exempel på det ges i avsnitt 4.3.2. Samtidigt finns stor potential i att tillskapa ytterligare forskningsinfrastruktur för samhällsvetenskaplig forskning specifikt för det civila försvarets behov, vilket vi redovisar nedan.

4.3.1 Behov av ny forskningsinfrastruktur

För att skapa en bestående resurs för forskningen för civilt försvar vid FOI finns en stor potential i att skapa forskningsinfrastruktur i form av databaser. FOI:s nuvarande förutsättningar ger begränsade möjligheter att överföra insamlat material mellan projekt samt att på eget initiativ följa pågående kriser och krig i syfte att säkra forskningsdata för framtida forskningsuppdrag. Att upprätta databaser där empiri samlas för att möjliggöra kunskapsackumulation mellan projekt och uppdragsgivare samt för att säkra inhämtning av empiri under pågående kriser och krig har stor potential att utgöra en nationell resurs till nytta för totalförsvaret. Det kan exempelvis handla om data kring hur myndigheter (även i andra länder) hanterat olika kris- eller krigssituationer, tidsförlopp och utveckling av en pågående kris- eller krigssituation eller annat som ses som relevant data att tillgängliggöra för framtida forskning eller nyttja för utvärderingar av exempelvis erfarenhetshantering.¹⁴³

Ny forskningsinfrastruktur i form av databaser skulle kunna tillskapas vid FOI, där insamling kan göras utifrån (minst) två olika tillvägagångssätt:

1. Databaser som upprättas för att samla empiriskt material när en kris eller ett krig inleds i syfte att möjliggöra forskning, analys och erfarenhetshantering. Som forskningsresurs skulle sådana databaser möjliggöra både snabb avtappning och framtida forskning av jämförande karaktär.
2. "Stående" databaser där empiriskt material samlas in i form av exempelvis enkätundersökningar eller återkommande kvalitativa studier i syfte att möjliggöra longitudinella studier. Ett exempel på sådana kan vara återkommande undersökningar av försvarsvilja för att analysera förändring över tid eller i relation till aktuella händelser.

¹⁴² Se exempelvis Lennart Svensson m.fl., *Lärande utvärdering genom följeforskning* (Studenlitteratur, 2009).

¹⁴³ Se figur 2 med exempel på studier om erfarenhetshantering FOA gjorde under 1990-talet

För att lyckas med att etablera forskningsinfrastruktur behöver dock förberedelser göras, åtminstone under en etableringsfas. Det handlar dels om att inhämta behovsunderlag och utforma IT- och säkerhetslösningar för databaser vilket bland annat kan innebära att programvara behöver köpas in eller byggas av FOI. Dels handlar det om att upprätta ansatser, metodik och riktlinjer inklusive juridiska och forskningsetiska riktlinjer för arbetet. En satsning på ny forskningsinfrastruktur kräver också en långsiktig finansiering, vilket vi beskrivit närmare i kapitel 1.2.

4.3.2 Förstärkning av befintlig forskningsinfrastruktur

Genom långsiktig forskning och kunskapsuppbyggnad inom CBRNE-området har FOI skapat en unik laboratorieresurs som genom åren kunnat ge expertstöd och analyser för såväl militära som civila ändamål. För att framgent kunna leverera stöd i den omfattning som det civila försvaret nu behöver, och bidra till att öka det civila försvarets förmåga inom CBRNE-området, ser FOI behovet att mer fokuserat kunna genomföra olika åtgärder av mer operativ karaktär. Denna typ av verksamhet har kopplingar exempelvis till delområdet befolkningsskydd (avsnitt 4.1.2) i den föreslagna forskningsagendan.

Exempel på sådan verksamhet som tidigare har redovisats av FOI är inrättande av nationell beredskapsförmåga för sektorsövergripande B-laboratieförmåga vid kris och höjd beredskap (FBD), övning av mottagande av EU:s beredskapsresurser inom RescEU, som är en resurs inom civilskyddsmekanismen, samt uppbyggnad och driftsättning av nationellt mätsystem för tidig upptäckt av kärnvapendetonation samt åtgärder rörande uppbyggnad av förmåga att djupanalysera bioforensiska prover, uppbyggnad av förmåga att stödja Polisen och Åklagarmyndigheten med korrekt bevisning vid explosioner, samt strategisk lagring av kritiska produkter.¹⁴⁴

FOI:s cyberanläggning Crate utgör ett kraftfullt verktyg för träning och övning i cybersäkerhet och har utvecklats på uppdrag av och tillsammans med Försvarmakten och MSB. En förstärkt finansiering av Crate är avgörande för att kunna möta de behov som finns och kommer att uppstå inom Sveriges civila försvar, exempelvis inom psykologiskt försvar (se avsnitt 4.1.4) samt inom den föreslagna systemnivån Hot och sårbarheter (avsnitt 4.2.2). Utöver medvetenhet, kunskap och förmåga avseende cybersäkerhet i allmänhet är kunskap om säkerhetsnivåer i verksamheters nuvarande och planerade system avgörande. FOI har förmåga att analysera cybersäkerhetsegenskaper i komplexa tekniska system. Denna förmåga och dess vidare utveckling förstärker Sveriges civila försvar.

¹⁴⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut, "Svar gällande FOI:s syn på behoven inom CBRNE-området kopplat till MSB:s hemställan om underlag för åtgärder inom civilt försvar", FOI-2022-685 (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022).

5 Avslutning

Rysslands fullskaliga invasionskrig som inleddes den 24 februari 2022 har medfört ett såväl allmänt som politiskt uppvaknande. Försvarsanslagen ökar, Sverige har ansökt om medlemskap i Nato och myndigheter har givits olika slags totalförsvarsrelaterade rege- ringsuppdrag som ska lösas ut så snabbt som det bara är möjligt. Nya ekonomiska medel har tillförts det civila försvaret och mer är att förvänta. Det civila försvaret står inför en kraftig tillväxtfas och stora investeringar, och tillförda medel ska givetvis användas för att ge bästa möjliga långsiktiga totalförsvarseffekt. Hur detta ska gå till ska belysas av ett antal pågående utredningar som berör civilt försvar, som tillsatts under de senaste åren för att underbygga angelägna beslut. Dessa utredningar kommer sannolikt att upptäcka att det i många frågor råder brist på adekvata kunskapsunderlag och att de kvalificerade välunder- byggda beslutsunderlag som stora investeringar kräver tar tid att få fram.

Även om det idag råder en någorlunda samstämmig bild av att svenska beredskaps- förmågor snarast behöver förbättras för att möta det snabbt försämrade omvärldsläget, så kan inte den nu förestående frågan att kunskapsförsörja det civila försvaret byggas på att lösa de mest akuta problemen. Forskningen om civilt försvar måste kunna växla tids- perspektiv. Dagens och den nära framtidens hotbilder och aktörsperspektiv behöver adresseras men också framtidens strategiska utmaningar och vägval. Det civila försvaret kommer även framgent att behöva anpassas och förändras i takt med tiden – vilket även gäller den tillhörande kunskapsförsörjningen.

För att FOI ska kunna lösa sin instruktionsenliga uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret,¹⁴⁵ krävs förändringar avseende villkoren för kunskapsutveckling för den civila delen av totalförsvaret. För att FOI ska vara ”den främsta kunskapskällan för ökad förmåga och förnyelsekraft i totalförsvaret”,¹⁴⁶ behöver FOI bygga upp och på sikt vidmakthålla den kompetens som krävs för att i egen kraft bedriva relevant kunskapsutveckling inom de sex delområden respektive de sex systemnivåer som har beskrivits i denna rapports forskningsagenda för civilt försvar.

De delområden som föreslås är:

- Civilt försvar som sammanhängande system
- Befolkningsskydd och övrigt civilförsvar
- Försörjningsberedskap och övrigt ekonomiskt försvar
- Psykologiskt försvar och försvarsvilja
- Samhällets funktionalitet och sektorsspecifika frågor
- Civil-militär samverkan och andra totalförsvarsfrågor

De föreslagna systemnivåerna att bedriva forskningen inom, utgörs av:

- Omvärld och samhällsutveckling
- Hot och sårbarheter
- Strategi, doktrin, koncept
- Utvärdering och bedömning
- Styrning, förvaltning och juridik
- Verksamheter och totalförsvarspraktik

Det är angeläget att ta ett helhetsgrepp på forskningen för det civila försvaret som inte enbart utgår från ramarna i den senaste totalförsvarspropositionen utan även från trender i omvärlds- och samhällsutvecklingen som påverkar totalförsvarets långsiktiga förmågeupp- byggnad. En forskningsagenda för civilt försvar måste därför ha ett långsiktigt tidsper- spektiv och kunna frigöra sig från det civila försvarets dagsaktuella frågor, organisations- former och finansieringsförutsättningar. Samtidigt finns stora kunskapsbehov hos det

¹⁴⁵ ”Förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut”.

¹⁴⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut, ”FOI 2025: Vår gemensamma strategi för framtiden”, 7.

civila försvarets aktörer här och nu. Behovet kan handla om att förstå sin roll i förhållande till totalförsvaret som helhet eller att förstå vilka övergripande syften och mål som finns att förhålla sig till och hur dessa kan operationaliseras för utvecklingen av den egna verksamheten. Behovet av en forskningsmiljö som kan verka både långsiktigt kunskapsuppbyggande och vid behov direkt kunskapsavtappande är därför stort.

Sverige har under lång tid tillgodosett behovet av integritetskritisk kunskapsutveckling i forskningsmiljöer dedikerade åt det militära försvarets behov medan motsvarande miljöer för det civila försvarets behov ännu inte har återinförts sedan planeringen för civilt försvar återupptogs efter försvarsbeslutet 2015. Sannolikt krävs nya finansieringsformer för att åstadkomma nödvändig forskning för civilt försvar, inklusive sådana som syftar till att tillgoda statens behov av integritetskritisk kunskap.

Civilt försvar är ett mångfacetterat område där efterfrågan på kunskapsutveckling är stor. Ett sammanhängande totalförsvar kräver också en sammanhängande kunskapsutveckling, där inte minst samhällsvetenskapliga perspektiv för den civila delen av totalförsvaret behövs. Uppbyggnaden av det civila försvaret rymmer såväl försvars- och säkerhetspolitiska som humanitära perspektiv och utgör i grunden ett framtidsprojekt och en utveckling som kommer att beröra i stort sett hela samhället. För utformningen av morgondagens totalförsvar är det viktigt att förstå det civila försvarets ursprung i den breda totalförsvartanken, som i grunden handlar om å ena sidan statens ansvarstagande gentemot den egna befolkningen, å andra sidan samhällets samlade motståndskraft och vilja att försvara de värden som förenar oss. Förståelsen av vad civilt försvar är – och kan bli – kräver därför många olika perspektiv och infallsvinklar.

Referenser

- Agrell, Wilhelm. *Vetenskapen i försvarets tjänst*. Lund University Press, 1989.
- Andersson, Ariane, Rolf Lindgren, och Bo R. Svensson. "Konsekvenser för Civilbefälhavarnas kanslier med anledning av personalminskningen vid Milostaberna". FOA-R--98-00719-505. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1998.
- Bennesved, Peter. "Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina". FOI Memo 7843. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- . *Sheltered Society: Civilian Air Raid Shelters in Sweden — from Idea to Materiality, 1918-1940 and Beyond*. Malmö: Universus Academic Press, 2020.
- Brännström, Niklas, Torbjörn Nylén, och Henrik Ramebäck. "Livsmedelsförsörjning efter radioaktivt nedfall - Fem limpor och en hel befolkning". FOI Memo 6177. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Carlbon, Olle, Douglas Dérens, Per Larsson, och Rolf Lindgren. "Civil och militär ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer". FOI-R--0064--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2001.
- Dir. 2021:65. "Nationell samordning av försörjningsberedskapen". Stockholm: Regeringen, 2021.
- Dir. 2022:33. "En ny livsmedelsberedskap". Stockholm: Regeringen, 2022.
- Eidenskog, Daniel, Ulrika Eckersand, och Eva Mittermaier. "Digitaliseringens risker i hälso- och sjukvård". FOI-R--5367--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Eriksson, Camilla. "Livsmedelsförsörjning om kriget kommer". *Officerstidningen* 8 (2019): 30–31.
- Eriksson, Camilla, Carl Denward, Vidar Hedtjärn Swaling, och Lovisa Mickelsson. "Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?". FOI-R--4804--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Eriksson, Pär, och Camilla Eriksson. "Framtida transportsystem i kris och krig: Ett kunskapsunderlag för en forskningsansökan". FOI-R--5321--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Frisk, Robert, Per Larsson, Jens Lehman, Anders Melander, Lovisa Mickelsson, och Åke Wiss. "Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar - Underlagsrapport 2 för en pågående utvecklingsprocess". FOI-R--4921--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Frisk, Robert, Lovisa Mickelsson, Frej Weland, och Malin Östensson. "Långsiktig förmågebedömning för civilt försvar - Underlag till en fortsatt utvecklingsprocess". FOI-R--4646--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Förordning (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Stockholm: Regeringen, 1986.
- Förordning (1986:423) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap. Stockholm: Regeringen, 1986.
- Förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut. Stockholm: Regeringen, 2007.
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Stockholm: Regeringen, 2022.
- Försvarsberedningen. "Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025". Ds 2017:66. Försvarsberedningen, 2017.
- Försvarsmakten, och MSB. "Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025". FM2021-I 7683:2;

- MSB2020-16261-3. Stockholm: Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021.
- Försvarsutskottet. "Forskning och utveckling inom försvarsutskottets område". RFR 2012/13:5. Stockholm: Riksdagen, 2012.
- Granåsen, Magdalena, Niklas Hallberg, Anders Josefsson, och Johan Ivari. "Ledningskoncept 2045: Resultat av 2020 års konceptutveckling". FOI-R--5128--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Hartorft, Percy. "HP Balans - ett ändamålsenligt civilt förvar". FOA D 10275. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1992.
- Holm, Gunnar, Rickard Forsen, Bengt Hägglund, och Stig Lindqvist. "VEBE - en modell för skadesimulering i tätorter. Version 2.0". FOA-R--95-00152-2.6(2.7). Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1996.
- Ingemarsdotter, Jenny. "Civilt försvar: Vad och varför". FOI Memo 8105. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- . "Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv". FOI-R--5338--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Ingemarsdotter, Jenny, Daniel Eidenskog, och Vidar Hedtjärn Swaling. "Vilse i lasagen? En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur". FOI-R--4814--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Ingemarsdotter, Jenny, och Daniel K. Jonsson. "Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring". FOI-R--4770--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson, och Jenny Lundén. "Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt". FOI-R--4649--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018.
- Jeppsson, Ulla, och Göran Ekebjär. "Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå. Konsekvenser av ändrade ledningsförhållanden". FOA-R--98-00965-505. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1999.
- Jonsson, Daniel K., Bengt Johansson, Eva Mittermaier, och Ester Veibäck. "Oljekrishantering: En nordisk utblick med fokus på förbrukningsdämpande åtgärder". FOI-R--4229--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2016.
- Jonsson, Daniel K., och Ester Veibäck. "Nato och svensk civil beredskap: Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning". FOI-R--4937--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Jonsson, Daniel K., och Christoffer Wedebrand. "Svenskarnas försvarsvilja". FOI-R--5206--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Karlsson, Edvard, och Tage Berglund. "Inläckning, adsorption och återavgivning av giftig gas i vanliga byggnader och skyddsrum". FOA-R--94-00027-4.6. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1994.
- Karlsson, Ove. "Utvärdering: Mer än metod". *Åjour: En serie kunskapsöversikter från svenska kommunförbundet* 3 (1999).
- Krisberedskapsmyndigheten. "Framtida inriktning av befolkningsskyddet". *KBM:s uppdrag/utredningar 1652–3733*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten, 2004.
- Lackenbauer, Helene, och Peter Bennesved. "Protection of Civilians and the Swedish Civil Military Defence". Ur "Another Rude Awakening — Making Sense of Russia's War Against Ukraine", redigerad av Lundén et al, 67–72. FOI-R--5332--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Lagerlöf, Johan, och Krister Pallin. "Högre 1 – Ledningsstrukturer för militär högre ledning". FOA-R--98-00770-505. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1998.

- Larsson, Per, och Carl Denward. "Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar: Underlag till MSB:s regeringsuppdrag om ett nytt svenskt befolkningsskydd." FOI Memo 6121. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Larsson, Per, Christoffer Wedebrand, och Carl Denward. "Personal för ett nytt civilt försvar: Förutsättningar, problem och möjligheter". FOI-R--4675--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018.
- Lignell, Maria, och Barbro Malmer. "Avrapportering av uppdraget gränsyta". FOA D 10182. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1990.
- Lindgren, Fredrik. *Civilt försvar - en forskningsöversikt*. FOI-R--4163--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.
- Lindgren, Johan, Beatrice Reichel, och Erika Öhlund. "Trygg livsmedelsförsörjning - Lärdomar från Coronapandemins konsekvenser fram till och med hösten 2020". FOI-R--5120--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Lindgren, Rolf, och Krister Pallin. "Militär - civil samverkan på lägre regional nivå. Rapport från Polstjärnan avseende erfarenheter från Fo 23". FOA-R--97-00453-201. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1999.
- Littke, Ann Kathrine, och Per Olov Nilsson. "Försvarsforskningens framtid". FOA C 60008-X0. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1980.
- Littke, Ann Kathrine, och Olle Sundström, red. *Försvarets forskningsanstalt 1945-1995*. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1995.
- Lundén, Jenny, Göran Bergström, Peter Bull, Jan Henningsson, Johan Norberg, Peter Stenumgaard, och Annica Waleij, red. "Another rude awakening: Making sense of Russia's war against Ukraine". FOI-R--5332--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- McWilliams, Anna. "Kulturarvets betydelse i krig och konflikt: En diskussion om behov av kulturarvsforskning för totalförsvaret". FOI-R--5362--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Mickelsson, Lovisa, och Vidar Hedtjärn Swaling. "Förmågebedömning inom civilt försvar – Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga". FOI-R--5359--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. "Strategi för försörjningsberedskap". MSB 7184. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. "Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans: Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)". Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. "Befolkningsskydd", 2022. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/>. Hämtad 2023-03-23.
- Nevhage, Björn, Roger Roffey, Jessica Johansson, och Eva Mittermaier. "Värna civilbefolkningen: En litteraturstudie med fokus på hot, sårbarheter, förmågor, resiliens, konsekvenser och åtgärder". FOI-R--4437--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Nyberg, Maria. "Samordning av FOA:s studier riktade till civilt totalförsvar". FOA D 10119. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1988.
- . "Samordning av FOAs studier riktade till civilt totalförsvar: Avslutande rapport från samordningsgruppens arbete". FOA D 10174. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1991.
- . "SKRIK-projektet – Studier av samhället i beredskap och krig: En översikt 1986-1989". FOA A 10015-1.2. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1990.
- Nyberg, Maria, och Jan Widberg. "Kartläggning av FOA forskning för civilt totalförsvar". FOA D 10085. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, 1987.

- Olsson, Matilda, och Beatrice Reichel. "Växtvärk: Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid". FOI-R--5230--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Prop. 1992/93:170. "Forskning för kunskap och framsteg". Stockholm: Regeringen, 1993.
- Prop. 1995/96:12. "Totalförsvaret i förnyelse". Stockholm: Regeringen, 1995.
- Prop. 1996/97:11. "Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred". Stockholm: Regeringen, 1996.
- Prop. 2014/15:109. "Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020". Stockholm: Regeringskansliet, 2015.
- Prop. 2020/21:30. "Totalförsvaret 2021-2025". Stockholm: Regeringen, 2020.
- Prop. 2020/21:60. "Forskning, frihet, framtid: Kunskap och innovation för Sverige". Stockholm: Regeringen, 2020.
- Prop 2022/23:1. "Budgetpropositionen för 2023". Bilaga UO6, anslag 1.4. Stockholm: Regeringen, 2022.
- Regeringsbeslut I:6. "Uppdrag att ytterligare stärka beredskapsarbetet med anledning av det försämrade säkerhetsläget". Socialdepartementet. Stockholm: Regeringen, 2022.
- Reichel, Beatrice, och Daniel K. Jonsson. "Svenskt världlandsstöd: Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi". FOI-R--5441--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023.
- Riksrevisionen. "Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning". RiR 2021:05. Stockholm: Riksrevisionen, 2021.
- Roosberg, Henric. "Civil-militär samverkan i koncept och doktrin: En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC". FOI-R--3321--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2012.
- Rosenius, Frank, red. *Ett nytt totalförsvaret: En vitbok från KV21: Krigsvetenskap i det 21:a århundradet*. Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien, 2017.
- SOU 1970:54. "Forskning för försvarssektorn". Delbetänkande avgivet av 1969 års försvarsforskningsutredning. Stockholm: Norstedts, 1970.
- SOU 1991:91. "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Kartläggning och probleminventering". Delbetänkande av 1991 års försvarsforskningsutredning. Stockholm: Allmänna förlaget, 1991.
- SOU 1992:62. "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Förslag till åtgärder". Slutbetänkande av 1991 års försvarsforskningsutredning. Stockholm: Allmänna förlaget, 1992.
- SOU 1999:110. "Ledande forskning - för säkerhets skull". Betänkande av Försvarsforskningsutredningen. Stockholm: Fakta info direkt, 1999.
- SOU 2001:22. "Forskning och utveckling för totalförsvaret: Överväganden och förslag till åtgärder". Slutbetänkande från utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret". Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 2001.
- SOU 2016:90. "Forskning och utveckling på försvarsområdet". Betänkande av Försvarsforskningsutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer, 2016.
- SOU 2020:29. "En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret". Betänkande av Psykförsvarsutredningen. Stockholm: Elanders Sverige, 2020.
- SOU 2021:19. "En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården". Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Stockholm: Elanders Sverige, 2021.
- SOU 2022:57. "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap". Betänkande av Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap. Stockholm: Elanders Sverige, 2022.

- Stenérus Dover, Ann-Sofie, och Jenny Ingemarsdotter. "Nationell försörjningsberedskap - FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK". FOI-R--5174--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Stenérus Dover, Ann-Sofie, Anders Odell, Per Larsson, och Johan Lindgren. "Beredskapslagring: En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige". FOI-R--4644--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Stenius, Charlotte, Per-Anders Oskarsson, och Alexander Melbi. "Kartläggning av metoder för värdering av ledningssystem: En litteraturstudie". FOI-R--5345--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Svenonius, Ola. "Det psykologiska försvarets legitimitet i opinionen: Var går gränsen?" *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 4 (2021): 87–109.
- . "Varning – desinformation! – Allmänhetens syn på psykologiskt försvar". FOI-R--5264--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- . "Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin". FOI Memo 7358. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.
- Svensson, Lennart, Göran Brulin, Sven Jansson, och Karin Sjöberg. *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Studenlitteratur, 2009.
- Totalförsvarets forskningsinstitut. "Budgetunderlag 2023-2025", 2022.
- . "FOI 2025: Vår gemensamma strategi för framtiden". Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- . "Start för forsknings-projekt om beredskaps-hänsyn i transport-system", 07 december 2022. <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2022-12-07-start-for-forskningsprojekt-om-beredskapshansyn-i-transportsystem.html>.
- . "Svar gällande FOI:s syn på behoven inom CBRNE-området kopplat till MSB:s hemställan om underlag för åtgärder inom civilt försvar". FOI-2022-685. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- . "Årsredovisning 2022". FOI-2022-1076:3. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022.
- Vedung, Evert. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2009.
- Veibäck, Ester, Ann-Sofie Stenérus Dover, och Anna McWilliams. "Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet". FOI-R--5118--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Wedebrand, Christoffer, och Daniel K. Jonsson. "Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse". FOI-R--5155--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021.
- Wedebrand, Christoffer, och Ester Veibäck. "Litteraturstudie om framtidens elförsörjning och elberedskap". FOI-R--4565--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018.
- Wilhelmsen, Katarina, och Mikael Wiklund. "Särtryck ur Strategisk utblick 7: Försvarsforskningens betydelse för att främja nationell säkerhet". FOI Memo 6180. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017.
- Wulff, Peter. "Litteratursammanställning. Skyddsrum". FOA D 10318-8.6. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt (FOA), 1994.
- ÖCB. "Forskning och studier för civil beredskap". Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap, 1999.
- Öhlund, Erika, Beatrice Reichel, och Johan Lindgren. "Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder". FOI-R--5144--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018.

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



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

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

www.foi.se