

Det finns inget snabbspår till ett civilt försvar

Carl Denward

Nätverket av civila aktörer som bär upp svensk krisberedskap och civilt försvar kan i enkla ordalag kallas för det svenska beredskapssystemet. Det står vid startpunkten på en lång utveckling mot ett nytt civilt försvar som utgör en av två delar av totalförsvaret. Arbetet med totalförsvaret ska axlas i samarbete med Försvarsmakten. Det finns dock tecken på att utvecklingen riskerar att präglas av svårigheter.

AVSTAMP I KRISBEREDSKAPEN

Det nya civila försvaret tar avstamp i den befintliga krisberedskapen, som i sin tur skapades i samband med den så kallade Sårbarhets- och säkerhetsutredningen från 2001. Denna utredning markerade slutet på det tidigare civila försvaret, som präglades av det kalla kriget, och introducerade en renodlad fredstida krisberedskap. Det nya civila försvaret behöver inte enbart förhålla sig till krisberedskapen och det tidigare civila försvaret under kalla kriget, utan även ett antal nygamla förutsättningar. Bland exemplen återfinns:

Aktörpluralism. Vi har nu till skillnad från förr ett annorlunda myndighetslandskap med fler och mer specialiserade myndigheter. Vidare drivs många traditionellt offentliga verksamheter idag i privat regi. Det privata ägandet är i sin tur mer komplext, då vissa företag som driver samhällsviktig verksamhet har utländska ägare och styrs utifrån principer som inte nödvändigtvis bejakar det svenska beredskapsintresset.

Teknisk utveckling och framväxten av sårbarheter. Vårt moderna samhälle förlitar sig idag i större utsträckning än tidigare på ett antal kritiska tekniska och sociotekniska system, som innebär ett beroende av både teknik och människor. Detta är under fredstid gynnsamt, men utgör

samtidigt en potentiell sårbarhet om samhället skulle sättas under hård press. Det går dessutom att argumentera för att dessa sårbarheter är större för den del av befolkningen som bor i städer, till skillnad från de som bor på landsbygden och överlag är något mindre beroende av (eller inte har tillgång till) all den service som samhället sammantaget erbjuder.

Gråzon och hybridkrigföring. Med så kallad hybridkrigföring finns nya sätt att påverka Sverige. Det gör gråzonsproblematiken mer aktuell än någonsin. Det handlar om angrepp som ligger på en nivå under öppen väpnad konflikt, i ett läge där det råder varken fred eller ofred. Oavsett vilket representerar denna problematik ett antal nygamla aspekter som ett totalförsvaret behöver ta höjd för när det kommer till behovet av nya förmågor vid sidan av det mer traditionella väpnade angreppet.

VIKTEN AV ATT STYRA UPP STYRNINGEN

Aktörpluralismen gör styrning, utveckling av konkreta förmågor, finansiering och uppföljning till svårbemästrade frågor. Det betyder att anpassade modeller för styrning behöver tas fram för att det civila försvaret ska få ut en effekt av beredskapssystemets olika aktörskategorier, såsom kommuner, länsstyrelser, landsting, näringsliv, och centrala myndigheter. Efterfrågan på genomtänkta styrningsinsatser från staten är stor, och förenad med viss komplexitet eftersom beredskapen är tvärsektoriell – beredskapsfrågan berör flera delar av samhället men är sällan en kärnfråga.

I styrningssammanhanget går det att argumentera för att det idag råder en otillräcklighet i de ingångsvärden som behövs för att planera det civila försvaret. Inriktningen för vilken eller vilka hotbilder

inom väpnat angrepp och gråzon som aktörer ska ta höjd för är i bästa fall översiktlig och i värsta fall otydlig. Det är svårt för en enskild person inom beredskapssystemet, exempelvis en säkerhetschef på en kommun eller en handläggare vid en bevakningsansvarig myndighet, att utifrån befintlig styrning bedöma och prioritera vilka förmågor som den egna organisationen ska bidra med, och hur dessa sedan ska samspela med resten av systemet.

Försvarspolitisk inriktning 2016-2020, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och Försvarsmaktens så kallade grundsynsarbete och Försvarsberedningens rapport Motståndskraft från 2017 ger vissa indikationer på vilka förmågor som möjligtvis ska ingå i ett civilt försvar. Det saknas dock en systematisk och uttömmande ansats om vilka aktörer som förväntas göra vad och hur saker och ting konkret ska hänga ihop. Det finns heller ingen tydlig ”nedbrytning” av det civila försvarets tre huvudsakliga målsättningar; att värna civilbefolkningen, säkra samhällsfunktionaliteten och stödja Försvarsmakten. Dessa översiktligt formulerade målsättningar skulle kunna brytas ner i form av ett antal önskade förmågor som i nästa led axlas av beredskapssystemets aktörer i form av konkreta verksamheter. Denna nedbrytning gjordes, till en viss grad, inom det tidigare civila försvaret.

ATT UNDVIKA KRISBEREDSKAPENS ANALYSFÄLLOR OCH SUBOPTIMALA ANSVARSSTRUKTURER

Några svårigheter återfinns i arvet från 2000-talets krisberedskap. För det första präglas krisberedskapen i viss utsträckning av otydliga ansvarsstrukturer och roller. Det är ett fenomen som manifesteras i de så kallade samverkansområdena och deras relation till det så kallade sektorsansvaret. Samverkansområdena representerar tvärssektoriella samverkansföretag för myndigheter, exempelvis på områdena farliga ämnen, transporter eller teknisk infrastruktur. Fokus på samverkan inom samverkansområdena har blivit ett självändamål snarare än att fokusera på planering och samordning som tar sikte på konkreta förmågor.

Till detta börjar nu insikten infinna sig om att krisberedskapens sektorsansvar, det vill säga den ansvarsstruktur som förväntas garantera de centrala myndigheternas deltagande i beredskapen, i många avseenden är alltför vag för att ge någon verklig effekt. Ett sektorsansvar behöver sannolikt

förtydligas för att samverkansområdena ska vara meningsfulla. Viss ljusning finns inom sektorer som energi och transporter, men vägen till ett fungerande sektorsansvar är lång. I sammanhanget kan tilläggas att sektorsansvaret är ett medel, snarare än ett mål – varför beredskapsmålsättningar till att börja med behöver formuleras sektorsvis. Vidare kommer sektorsansvaret se annorlunda ut beroende på vilken sektor som avses, då varje enskilt område kännetecknas av sina egna särskilda aktörer, verksamheter och förutsättningar.

För det andra anlägger svensk krisberedskap ett oproportionerligt stort fokus på riskanalysarbete, vilket innefattar analys av i många fall redan klarlagda risker och sårbarheter, medan analys av lösningar och åtgärder nedprioriteras. En del aktörer har helt eller delvis fastnat i denna analysfälla, varför det i framtiden blir viktigt att från statligt håll efterfråga smarta lösningar och åtgärder snarare än uppdaterade risk- och sårbarhetsunderlag.

Regeringen anger att det civila försvaret ska baseras på krisberedskapen, vilket är en god ansats för att hushålla med samhällets resurser. Samtidigt är det viktigt att utvecklingen av ett civilt försvar undviker att reproducera krisberedskapens tillkortakommanden. Ett framväxande civilt försvar kan dessutom hjälpa krisberedskapen att bli bättre.

NÅGRA FRÅGOR ATT BEAKTA I DET CIVILA FÖRSVARETS FRAMVÄXT

Svårigheterna ovan medför en risk för att ett nytt civilt försvar växer fram på ett organiskt, kaotiskt och godtyckligt sätt. En sådan utveckling kan medföra att aktörer planerar på varsitt håll, vilket ger dåliga utsikter för systemet som helhet att arbeta mot ett gemensamt mål. Det försvårar också möjligheterna för aktörerna att verka tillsammans på ett koordinerat sätt, såsom att skapa så kallad interoperabilitet mellan förmågor. En utveckling av detta slag medför också en risk för att resurser förlösas eller läggs på fel saker och att utvecklingsinsatser genomförs i fel ordning, vilket kan innebära onödiga påfrestningar på beredskapspersonalens motivation och drivkraft.

Med dagslägetes vaga styrning är det för aktörer, såsom statliga myndigheter och kommuner, svårt att räkna ut vilka roller deras kärnverksamheter ska spela i beredskapen – under vilka förhållanden ska de kunna verka, tillsammans med vilka andra,

och vad är viktigast? Därför finns en tendens att aktörerna fokuserar på att utveckla andra förmågor, som visserligen behövs i beredskapen, men som inte är deras kärnverksamhet, vilken faktiskt är den som kommer behövas i kris och krig. Ett exempel på detta är ett överdrivet fokus på ”stödförmågor”, till exempel övningar, ledning och säkerhetsskydd, istället för vad som skulle kunna benämnas som ”kärnförmågor” som ligger närmare aktörernas respektive verksamhetsidé (till exempel livsmedelsförsörjning eller sjukvård). Med undantag för säkerhetsskydd, som behövs för att aktörer ens ska kunna börja planera, kan en väg framåt vara att i större utsträckning än nu anlägga ett nedifrån och upp-perspektiv som fokuserar på att arbeta med aktörernas kärnförmågor – vad är det egentligen som respektive aktör ska bidra med till det civila försvaret? Med grund i fastställandet av kärnförmågorna och dess tillväxt kan stödförmågor utvecklas – exempelvis i form av en övnings- och ledningsstruktur.

Förslagen nedan utgör en grund för en fortsatt diskussion om vad som leder till framväxten av ett ändamålsenligt civilt försvar.

Gör saker i rätt ordning. MSB har i dagsläget ett uppdrag att ta fram så kallade dimensionerande utgångspunkter för aktörernas planering. Dessa bör i sin tur kunna ligga till grund för formuleringen av målsättningar för förmågor avseende både väpnat angrepp och gråzonsproblematik. Detta målformuleringsarbete bör genomföras i samråd med beredskapssystemets aktörer, inte minst de så kallade sektorsansvariga myndigheterna. Därefter är det lämpligt att bestämma vilka aktörer som ska bidra med vilken förmåga och hur dessa förmågor ska omsättas i konkreta verksamheter. Detta behöver följas upp med exempelvis styrning, finansiering, eventuella förändringar i lagstiftning samt övrigt stöd.

Församman hotbildsexperten och verksamhetsexperten. FOI:s föregångare Försvarets forskningsanstalt

(FOA) konstaterade redan på 1990-talet att de personer som arbetar med att skapa förmåga i verksamheter och de personer som arbetar med att förstå hotet, vanligtvis på någon myndighet, behöver mötas för att underlätta förmågeskapande. Skälet är att kunskap om både hotbilder och verksamheter sällan återfinns i en och samma person.

Förmågebalans. Verka för en genomtänkt framväxt av ett civilt försvar som syftar till att skapa en balans mellan olika förmågor, en förmågebalans, inom det civila försvaret, men också mellan det civila försvaret och det militära försvaret. Ett starkt civilt försvar behöver resurser för att bygga en motståndskraftig samhällsviktig verksamhet, i syfte

att förneka en motståndare möjligheten att exploatera samhällssårbarheter i civila verksamheter genom insatser i gråzonen. En balans inom det civila försvaret förutsätter en duglig beredskap inom samtliga områden som medverkar till samhällets grundläggande funktionalitet. Avseende balans inom totalförsvaret är en stark militär tröskelförmåga högst åtråvärd, samtidigt som denna behöver vägas mot en ”civil tröskelförmåga”, för att inte ge en motståndare alternativet att istället agera

mot sårbarheter i civilt driven samhällsviktig verksamhet.

Låt utvecklingen ta tid. Ett civilt försvar värt namnet är ett omfattande samhällsprojekt som kommer att ta tid att genomföra. Upprätta en långsiktig utvecklingsplan och tilldela resurser först när det finns en bedömning om vad som ska åstadkommas och hur saker och ting bör hänga ihop.

Glöm inte krisberedskapen. Det bör övervägas hur de förmågor som tas fram i samband med civilt försvar kan gagna samhällets möjligheter att hantera fredstida kriser. Detta kan påverka hur vissa förmågor och verksamheter utformas för det

“Med dagslägets vaga styrning är det för aktörer, såsom statliga myndigheter och kommuner, svårt att räkna ut vilka roller deras kärnverksamheter ska spela i beredskapen – under vilka förhållanden ska de kunna verka, tillsammans med vilka andra, och vad är viktigast?”

civila försvaret, i syfte att göra dessa kompatibla med krisberedskapen. Vidare bör lärdomar dras utifrån vårt snart tjugoåriga krisberedskapssystem rörande vad som har fungerat bra respektive dåligt. Till sist är det viktigt att prata om den ibland förekommande missuppfattningen att vi måste välja mellan krisberedskap eller civilt försvar: den fredstida krisberedskapen tjänar på satsningar inom det civila försvaret. Draghjälp kommer sannolikt att erhållas på en rad områden där krisberedskapen underpresterar.

Studera gränstorna mellan sektorsansvar och geografiskt områdesansvar. Svensk krisberedskap lider av en otydlighet i ansvarsfördelning och sammankoppling mellan geografiskt områdesansvariga aktörer (exempelvis kommuner, länsstyrelser) och sektorsansvariga myndigheter (exempelvis med ansvar för el, livsmedel eller finansiella system). I detta sammanhang fyllde civilbefälhavarna, som tidigare fanns inom det gamla civila försvaret, en roll. De fungerade som kontaktyta mellan det civila och det militära, men också mellan de geografiska områdena såsom kommuner och länsstyrelser och de centrala funktions- eller sektorsmyndigheterna. Är en motsvarande kontaktyta önskvärd, och bör den återupprättas?

Till syvende och sist beror mycket på hur den rikspolitiska nivån, Regeringskansliet och MSB väljer att ta ett samlat grepp om området. Var vill vi vara om fem år, vilket civilt försvar ser vi framför oss? När den målbilden finns, är det hög tid att sätta samman ett strategiskt styrpaket för att de som är längst ut i systemet, som ska skapa den riktiga förmågan, ska kunna börja arbeta på allvar. I detta arbete är de aviserade och påbörjade utredningarna på området instrumentella, inte minst utredningen om Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.

För vidare läsning

Per Larsson, Christoffer Wedebrand och Carl Denward, Personal för ett nytt civilt försvar – förutsättningar, problem och möjligheter, 2018, FOI-R--4675--SE.

Carl Denward, Per Larsson och Ann-Sofie Stenerus, Sektorsansvar – ansvarssystem eller semantik?, 2017, FOI-R--4542--SE.

Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H. Roszbach, Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar, 2017, FOI-R--4431--SE.