

Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar

Jenny Ingemarsdotter och Daniel K Jonsson

Coronakrisen är på många sätt unik – inte bara vad gäller utbredning, omfattning och påverkan på människors vardagsliv, utan även avseende myndigheters och regeringars extraordinära åtgärder. Krisberedskap har övergått i intensiv krishantering. Förutsättningarna förändras snabbt och ”långsiktig planering” handlar i dessa dagar inte om år utan om veckor.

Framtida samhälls- och omvärldsförändringar i coronakrisens spår är det idag mycket svårt att sia om. De möjliga effekterna på exempelvis den globaliserade ekonomin, internationella samarbeten och svensk politik är svåröverskådliga men en inte alltför vågad slutsats är att vi efter coronapandemin kommer att se på samhällets krisberedskap och det civila försvaret med delvis nya ögon.

Inför det kommande försvarsbeslutet 2020 har ett intensivt utrednings- och analysarbete genomförts av ett stort antal myndigheter, bland annat med syftet att identifiera utvecklingsbehov inom det civila försvaret. Den 2 mars inkom myndigheterna med sina underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret till regeringen. Kort därefter gick Sverige in i coronatider.

De sammantagna konsekvenserna av coronavirusets spridning i Sverige återstår att se. En del av myndigheternas analyser och slutsatser om utvecklingsbehov kommer sannolikt att bekräftas medan andra kan behöva justeras eller göras om med helt nya utgångspunkter. Erfarenheter från coronakrisen kommer oundvikligen att sätta präge på framtidens krisberedskap och civilt försvar. Även om vi, i skrivande stund, kanske bara är i början av ett utdraget förlopp så kan vi redan nu skönja ett antal uppenbara problem och behov.

Redundans

För det första: behovet av redundans, med andra ord viss överkapacitet, i de viktigaste samhällsfunktionerna. Om inte sjukvårdens ansträngda situation redan innan coronakrisen stod klar för den breda allmänheten har den tydliggjorts nu. Samtidigt är det viktigt att skilja på kvalitet och kvantitet. Svensk sjukvård håller

mycket god kvalitet (per vårdtillfälle) men nu synliggörs kvantitetsbrister avseende exempelvis respiratorer, skyddsutrustning, IVA-platser och vårdpersonal. Samtidigt kvarstår paradoxalt nog tidigare aviseringar om personalneddragningar på vissa stockholmssjukhus. Är sjukvården ett extremexempel i detta sammanhang eller saknas också redundans i andra samhällsviktiga verksamheter?

Återuppbyggd försörjningsberedskap

För det andra: behovet generellt av en återuppbyggd försörjningsberedskap. Dagens system med minimal lagerhållning och just-in-time-leveranser har uppvisat stora sårbarheter. Som coronakrisen illustrerat är det även en riskabel strategi att förlita sig på att EU:s inre marknad kommer att fungera som vanligt under en allvarlig kris. Under mars månad har flera EU-länder infört exportförbud av sjukvårdsmateriel. En mer långtgående farhåga, som ändå förtjänar att dryftas, är risken för bristande tillit till solidariteten mellan EU-länderna, vilket kan få försvars- och säkerhetspolitiska implikationer.

Nationell ledning och samordning av försörjningsberedskapen

För det tredje: behovet av en nationellt sammanhållen ledning och samordning av försörjningsberedskapen. Detta gäller inte minst hälso- och sjukvården som i Sverige är starkt decentraliserad med en uppdelning i regioner som var och en ansvarar för sin krisberedskap. Med anledning av uppdagade brister på detta område fick Socialstyrelsen den 15 mars i uppdrag av regeringen att centralt sköta upphandling av nödvändig materiel för hantering av coronakrisen. Att bygga beredskap mitt under en kris kan ibland bli nödvändigt men som strategi betraktad utgör detta en riskabel väg. I vilken grad enskilda svenska regioner kan få tillgång till nödvändiga men knapphändiga resurser på en konkurrensutsatt global marknad riskerar i ett sådant läge att reduceras till en fråga om tur.

Krisberedskapens förhållande till det civila försvaret

För det fjärde: behovet av att ta ett helhetsgrepp på den svenska krisberedskapen och dess förhållande till den nyligen återupptagna planeringen för det civila försvaret. Vad är egentligen en kris och vilka särskilda hotbilder är det som det civila försvaret ska planera för? Enligt gällande inriktning ska det civila försvaret ”bygga på” krisberedskapen men innebörden av detta kan ifrågasättas. Inte bara den nu aktuella pandemin utan även andra händelser, som t.ex. de senaste årens omfattande skogsbränder, väcker frågan om den nuvarande krisberedskapen, som är riggad för kortvarigare kriser som ska hanteras enligt ansvarsprincipen, är tillräcklig att bygga på. Mycket pekar istället på behovet av ett omvänt perspektiv: i grunden krävs ett civilt försvar med förmåga och kapacitet att skapa robusthet och uthållighet i samhället för att möta existentiella hot, såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Krisberedskapen behöver denna förstärkta resursgrund att stå på för att fortsatt kunna hantera såväl mindre kriser som kriser av mer omfattande karaktär. I ett totalförsvarsperspektiv står det klart att det civila försvaret behöver byggas upp med tanke på ett brett spektrum av hotbilder.

Dessa fyra reflektioner är på inget sätt nya – tvärtom finns ett gediget rapportunderlag från FOI och andra myndigheter som väl beskriver såväl samhällets sårbarheter som krisberedskapssystemets utmaningar. Dessutom pågår just nu ett antal statliga utredningar med fokus på det civila försvarets utveckling och behovet av ökad robusthet i viktiga samhällsfunktioner. Nu blir det viktigt att även erfarenheter av coronakrisen fångas upp. Förutom konsekvenserna för hälso- och sjukvården finns en rad andra frågeställningar av intresse som handlar om påverkan på andra samhällssektorer, ekonomin i stort, om olika åtgärders verkan och indirekta effekter, om ledning och kriskommunikation liksom om allmänhetens reaktioner (t.ex. hamstringsbeteenden). En fråga som (hittills) hamnat i skymundan handlar

om regionala skillnader och den relaterade frågan om resmönster och turism inom landet. I skrivande stund har i första hand nationella åtgärder vidtagits snarare än regionala trots olikheter avseende smittspridningsläget, demografi och inte minst förutsättningarna för såväl allmän service och näringsliv som att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Vilka konsekvenser coronakrisen kommer att få för Sveriges befolkning och ekonomi återstår att se, men redan nu står det klart att beredskapen kan och måste bli bättre. Att det civila försvarets behov tillgodoses i försvarsbeslutet 2020 är därför av yttersta vikt.

Jenny Ingemarsdotter och Daniel K Jonsson

Vidare läsning:

- Ingemarsdotter, Jenny, Daniel K. Jonsson (2019), Kunskapsbehov för ett totalförsvar i förändring. FOI-R--4770--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas Rossbach, Christoffer Wedebrand & Camilla Eriksson (2019), Civilt försvar i gråzon. FOI-R--4769--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Johansson, Bengt, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach, (2017), Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar. FOI-R--4431--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Rossbach, Niklas, Josefin Öhrn-Lundin, Daniel Jonsson, Anna Sundberg, Sofia Olsson, Jakob Gustafsson, Camilla Trané (2019), Strategisk Utblick 8: Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter. FOI-R--4773--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Stenérus Dover, Ann-Sofie, Anders Odell, Per Larsson & Johan Lindgren (2018), Beredskapslagring: En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige. FOI-R--4644--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Larsson, Per, Christoffer Wedebrand, Carl Denward (2018), Personal för ett nytt civilt försvar – förutsättningar, problem och möjligheter. FOI-R--4675--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.