

# Förvaltningen och strategin

Nationella säkerhetsstrategins implementering hos svenska myndigheter



# Abstract

In January 2017 the Swedish Prime minister announced at a conference in Sälen that for the first time in history Sweden now had a National Security Strategy and it was now to be implemented.

In Sweden, ministers in the Cabinet are not allowed by the constitution to directly influence the work of Sweden's governmental authorities. The institutions of the government are independent in the execution of public power.

This thesis aims to explain the National Security Strategy as a governmental directive in the implementation of security strategy in the governmental authorities without the Cabinet directly controlling the implementation. The study uses Lundquist's implementation theory in order to answer the research question: To which degree is the National Security Strategy a viable directive in the Swedish authorities' implementation? And what factors influence the implementation?

The following conclusion was reached: The National Security Strategy has not been used as a directive by the agencies examined in this thesis. This since governmental agencies are foremost directed by regulations issued before 2017. These regulations do not countermand the National Security Strategy but overrides it in the agencies' implementation. The study also discovers factors such as conflicting priorities and unclear budgeting influencing the implementation process.

*Nyckelord:* nationella säkerhetsstrategin, implementering, förvaltning, förvaltningsstyrning, totalförsvaret

*Antal ord:* 10 467

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Förkortningar, definitioner, och förklaringar .....	1
1.2	Bakgrund till studien .....	2
1.3	Tidigare forskning .....	3
1.4	Frågeställning och syfte .....	3
1.5	Inom- och utomvetenskaplig relevans.....	4
1.6	Avgränsningar och val av fall .....	4
1.7	Disposition .....	5
<b>2</b>	<b>Metod</b> .....	<b>6</b>
2.1	Forskningsdesign.....	6
2.2	Validitet.....	6
2.3	Källmaterial.....	7
<b>3</b>	<b>Strategi</b> .....	<b>8</b>
3.1	Perspektiv på begreppet strategi.....	8
3.2	Den nationella säkerhetsstrategin.....	9
3.2.1	De nationella säkerhetsintressena.....	10
3.2.2	Hoten mot nationella intressen, nationella mål och åtgärder .....	10
<b>4</b>	<b>Teori</b> .....	<b>13</b>
4.1	Inledning.....	13
4.2	Förvaltningsstyrning.....	13
4.3	Implementering i förvaltning .....	14
4.4	Teorins operationalisering.....	15
4.4.1	Nationella säkerhetsstrategins roll i operationaliseringen.....	16
<b>5</b>	<b>Undersökningens empiri och dess analys</b> .....	<b>18</b>
5.1	<i>Kan</i> implementera .....	18
5.1.1	Instruktioner till myndigheterna.....	18
5.1.2	Övrigt författningsstöd .....	19
5.1.3	Regleringsbrev .....	20
5.1.4	Sammanfattning av <i>kan</i> implementera.....	22

5.2	<i>Förståelse</i> för vad som ska implementeras .....	23
5.2.1	Försvarmaktens strategiska inriktning .....	23
5.2.2	MSB strategi.....	23
5.2.3	Polismyndighetens strategi.....	24
5.2.4	Sammanfattning av förståelse för vad som ska implementeras .....	25
5.3	<i>Vilja</i> att implementera .....	25
5.3.1	Prioriteringar .....	26
5.3.2	Samverkan mellan myndigheter.....	26
5.3.3	Sammanfattning av vilja att implementera.....	27
5.4	Implementeringens resultat .....	27
5.4.1	Försvarmakten .....	27
5.4.2	MSB .....	28
5.4.3	Polismyndigheten .....	28
5.4.4	Sammanfattning av resultatrapporteringen .....	29
5.5	Samordning av förvaltningsstyrning .....	30
<b>6</b>	<b>Avslutning</b> .....	<b>32</b>
6.1	Avslutande diskussion.....	32
6.2	Förslag på fortsatt forskning .....	33
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>34</b>

# 1 Inledning

Kapitlet kommer inledningsvis att beskriva de förkortningar och förklaringar på termer som används i uppsatsen. Vi kommer sedan titta vidare på bakgrunden till frågeställningen och studiens koppling till tidigare forskning för att sedan gå vidare med att titta på uppsatsens frågeställning, syfte och relevans. Därefter upplysa om de avgränsningar som gjorts i studien. Till sist redovisar jag uppsatsens disposition.

## 1.1 Förkortningar, definitioner, och förklaringar

FHS	Försvarshögskolan
Högsta beredskap	Högsta beredskap innebär att all samhällsverksamhet är totalförsvaret och samtliga myndigheter övergår i krigsorganisation. Landet är i krig eller i krigsfara.
Höjd beredskap	Samlad benämning på svenska beredskapssystemet. Innehåller beredskapsgraderna skärpt beredskap och högsta beredskap. Kan gälla hela eller delar av landet eller endast viss verksamhet.
Kris	En händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner i samhället.
Krisberedskap	Aktörers skapande av strukturer och organisation samt genom utbildning, övning och övriga åtgärder ha förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser.
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Skärpt beredskap	Steget mellan normal samhällsverksamhet och högsta beredskap. Skärpt beredskap intas för att snabbt kunna inta högsta beredskap.
Statsmakterna	Samlad benämning på Sveriges riksdag och regering
Samordning	Att se till att verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs utefter gemensamma planeringsförutsättningar och att genomförandet inte genomförs utefter olika mål.

Samverkan            Avser den dialog och samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade aktörer för att nå gemensamma mål.

(FHS 2017, s. 42–43, 51–54, 67–71)

## 1.2 Bakgrund till studien

Den 8 januari 2017 meddelade Sveriges statsminister, Stefan Löfven, att svenska regeringen tagit fram en nationell säkerhetsstrategi. Meddelandet att Sverige nu för första gången i modern tid har en nationell säkerhetsstrategi gjordes under statsministerns anförande under Folk och försvars rikskonferens i Sälen. Den nationella säkerhetsstrategin omfattar hela säkerhetsbegreppet och redovisar hot och motåtgärder ur ett nationellt perspektiv mot alla samhällssektorer (Regeringen 1).

I Sverige är ministerstyre förbjudet. Med detta menas att ingen enskild minister eller regeringen som kollektivt kan direktstyra myndigheternas arbete. Myndigheterna i Sverige får självständigt besluta i frågor som rör myndighetsutövning och lagtillämpning (Regeringsformen 1974:152, 7 kap, 3–4 §§). Alla myndigheter ska också samarbeta gemensamt med andra myndigheter när fördelar kan vinnas i enskilda ärenden eller för staten som helhet (Myndighetsförordning 2007:515, 3,6 §§).

För att få myndigheterna att implementera de beslut som fattas av statsmakterna används förvaltningsstyrning. Förvaltningsstyrningen kan beskrivas som politikernas medvetna försök att få förvaltningen att verka på det sätt som politikerna vill (Lundquist 1992, s. 69). Normala metoder för förvaltningsstyrning är olika former av direkt eller indirekt styrning till myndigheterna såsom konkreta politiska beslut, regelstyrning (lagar och förordningar) och budget (Lundquist 1992, s. 80).

Myndigheterna har mandat att tolka sina styrningar och genomföra implementering utan direkt kontroll från politiken. Myndigheterna skall även, som tidigare nämnts, självständigt samarbeta gemensamt med varandra för att uppnå de gemensamma målen. En strategi skall enligt den teoretiska definitionen styra åtgärder för att hantera hot mot statens intressen (se kapitel tre). Detta blir problematiskt då regeringen som har beslutat om strategin inte, som tidigare nämnts, kan styra implementeringen av strategi direkt hos myndigheterna. Ytterligare problematiskt blir det då myndigheterna redan styrs i sitt arbete av olika former av förvaltningsstyrning som de måste följa.

## 1.3 Tidigare forskning

För att ett samhällsligt problem skall bli relevant att studera skall anknytning till tidigare forskning finnas (Esaiasson m.fl. 2017, s. 33). Tidigare studier har genomförts inom områden som den nationella säkerhetsstrategin berör, såsom krishantering och säkerhetspolitik. Det har dock ej genomförts några tidigare studier om den nationella säkerhetsstrategin.

En relevant studie som genomförts av Jacob Westberg avhandlar svenska säkerhetsstrategier mellan 1814–2014. Westberg skriver bland annat om det breda säkerhetsbegreppet som förekommit i svenska försvarsbeslut sedan slutet av 1990-talet samt går vidare med sin analys om att det finns behov i modern tid att även inkorporera klassiska hot från stater i säkerhetsbegreppet (fanns ej med i försvarsbesluten). Westberg nämner även att det bör finnas en samlad övergripande strategi för staten i framtiden (Westberg 2015, s. 207–209). Westberg beskriver och analyserar bara svensk säkerhetspolitik och svensk säkerhetsstrategi i sig, han går ej in på implementeringen av denna i myndigheter.

Vidare har FHS författat en rapport gällande förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret. FHS rapport redogör för hur svenska krisberedskapssystemet och totalförsvaret har fungerat och hur det är tänkt att fungera i dag. Denna rapport tar upp många områden och aktörer som berörs av den nationella säkerhetsstrategin men inte om strategin och vad den innebär (FHS 2017).

MSB gav år 2011 ut en essäbok *”Samverkan – för säkerhets skull!”* där ett flertal forskare belyser innebörden och användningen av begreppet samverkan i krishantering (Nilsson (red.) 2011). Begreppet samverkan berör implementeringen av den nationella säkerhetsstrategin då den är den bärande samordningsprincipen för att nå statens mål (Regeringskansliet 2017, s. 6–9).

Det denna studie fortsätter med att undersöka implementering av nationell säkerhetsstrategi i förvaltning. Övriga forskare har tittat på olika ämnesområden som berör den nationella säkerhetsstrategins men har ej undersökt implementeringsproblematiken närmare.

## 1.4 Frågeställning och syfte

En förklarande studie skall förklara hur något är beskaffat i verkligheten. Studien skall vara en förenkling av ett komplicerat problem och skall leda till att vi kan förstå något som vi vid första anblicken inte gör (Esaiasson m.fl. 2017, s. 37). Denna studie är en förklarande studie som syftar till att förklara i vilken mån en nationell säkerhetsstrategi kan implementeras när den instans (regeringen) som har författat och fastställt strategin inte direkt kan styra implementeringen.

Med ovanstående bakgrund och typ av frågeställning blir forskningsfrågan:



*I vilken mån är den nationella säkerhetsstrategin ett gångbart styrmedel för svenska myndigheters implementering av säkerhetsstrategin och vilka faktorer påverkar denna implementering?*

## 1.5 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Slutsatserna från undersökningen kan vara generella gällande implementering av statliga strategier i svensk förvaltning. Lundquists teori (Lundquist 1992, s. 73) om implementering av politiska styrningar är ingen teori som är specifik för just nationella säkerhetsstrategin. (Esaiasson m.fl. 2017, s. 20). De slutsatser som förväntas komma från denna undersökning kan tänkas generaliseras både i tid och rum för övrig svensk myndighetsförvaltning i liknande scenarier där nationell strategi skall implementeras. Implementering gällande strategier är inte väldigt uppmärksammat i tidigare forskning. Därmed uppnås inomvetenskaplig relevans (Esaiasson m.fl. 2017, s. 77–78).

Denna studie kommer från ett samhällsligt problem (Esaiasson m.fl. 2017, s. 32–33) och fenomenet som studeras är att en svensk nationell säkerhetsstrategi inte har funnits tidigare (Folk och försvar 1) och det är därmed intressant i vilken mån strategin är styrmedel till implementeringen i statlig förvaltning. Relaterat till detta blir implementering hos myndigheterna relevant då regeringen inte kan styra en implementering direkt utan endast indirekt (Lundquist 1992, s. 80). Studien har härmed en utomvetenskaplig relevans då den hjälper oss förstå ett verkligt problem.

## 1.6 Avgränsningar och val av fall

Den nationella säkerhetsstrategin använder ett brett säkerhetsbegrepp och strategin omfattar säkerhetshot mot flertalet sektorer i samhället (Regeringskansliet 2017, s. 5–6). Eftersom undersökningen både är begränsad i tid och utrymme kommer studien att avgränsas till att undersöka den nationella säkerhetsstrategins implementering inom området för totalförsvaret på central myndighetsnivå. Motivet till denna avgränsning är att totalförsvaret som har en naturlig säkerhetsanknytning ger en tydlig inramning för studien och tydliga analysenheter (Esaiasson m.fl. 2017, s. 50) vilka har tydliga totalförsvarsuppgifter (FHS 2017, s. 72–77). Därför har övriga statliga myndigheter, regional- och kommunala myndigheter avgränsats bort.

Ansvar för totalförsvaret har delats upp på två departement: Försvarsdepartementet för det militära försvaret (Regeringen 2) och Justitiedepartementet för det civila försvaret (Regeringen 3). Vidare är studien avgränsad i sin analys till de myndigheterna inom försvarsdepartementet och justitiedepartementet med särskilt bevakningsansvar för totalförsvaret (FHS 2017, s. 72–77): Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Dessa fyra myndigheter blir därmed undersökningens analysenheter.

Undersökningen kommer att avhandla tidsperioden från fastställandet av den nationella säkerhetsstrategin i januari 2017 fram till mars 2019 då arbetet med denna studie påbörjades. Empirin kommer endast inhämtas från publicerad information i offentliga handlingar. Undersökningen kommer inte analysera sekretessbelagd eller hemligstämplad information.

Under arbetet med empirin har det framkommit ett sekretessproblem med en av analysenheterna, Säkerhetspolisen. Empirin är därmed bristfällig och Säkerhetspolisen kan inte analyseras på samma villkor som de övriga myndigheterna. Säkerhetspolisen som analysenhet avgränsas därför bort.

## 1.7 Disposition

Studien delas in i sju kapitel. Det första kapitlet avhandlar studiens frågeställning med dess motiv.

Det andra kapitlet kommer att beskriva studiens forskningsdesign och diskutera källor och material. Det andra kapitlet för även ett resonemang gällande studiens validitet.

Kapitel tre belyser två perspektiv på begreppet strategi och kapitlet redovisar även den nationella säkerhetsstrategin så att denna kan användas i empirikapitlet och med hjälp av teorin kunna ingå i studiens analys.

Det fjärde kapitlet beskriver den teori som studien använder för att komma fram till resultatet. Här beskrivs även den operationalisering av teorin som är nödvändig för att teorin skall kunna användas.

I kapitel fem används teorin för att analysera empirin och komma fram till vad teorin kan ge oss för slutsatser angående implementeringen av den nationella säkerhetsstrategin.

I kapitel sex förs en avslutande diskussion och förslag på fortsatt forskning. Det sjunde kapitlet redovisar studiens källmaterial.

## 2 Metod

### 2.1 Forskningsdesign

Studien avser att genom vald teori som analysinstrument förklara i vilken mån den nationella säkerhetsstrategin kan vara ett styrmedel till svenska myndigheters implementering. Studien är därför teorikonsumerande då fallen står i centrum och teorin används för att förklara utfallet (Esaiasson m.fl. 2017 s. 87–90). Analysen är en jämförande fallstudie då analysen handlar om de olika myndigheternas implementering över samma tidsrymd (Esaiasson m.fl. 2017 s. 109).

Empirin kommer att utgöras av offentliga dokument från analysenheterna (myndigheterna) och från regeringen. Då mängden analysenheter är relativt få samt att det inte är mängden förekomster eller frekvensen av företeelser som ska mätas så är inte kvantitativ metod lämplig. (Esaiasson m.fl. 2017 s. 204–207). Kvalitativ metod kommer därför att användas då myndigheternas tolkning av uppgifter, lagar, förordningar, budget samt åtgärder kommer att analyseras. Det lämpar sig därför bättre med kvalitativ metod för att kritiskt granska empirin, för att få fram den centrala meningen, för att förklara skillnader mellan analysenheterna och kunna dra slutsatser av resultatet (Esaiasson m.fl. 2017, s. 211–234).

Genom att använda vald teori som analysverktyg för att förklara utfallet kommer kongruensanalys vara det arbetssätt som kommer att användas genom undersökningen (Esaiasson m.fl. 2017, s. 107).

### 2.2 Validitet

Den interna validiteten uppnås genom att jag med kvalitativ metod tar fram empirin för varje variablers operationella indikatorer. Resonemangsvaliditet kommer sedan att användas för att säkerställa den interna validiteten. Undersökningen har ambitionen att komma fram till en förklarande slutsats och därmed kommer resultatets validitet att vara densamma som den interna validiteten (Esaiasson m.fl. 2017, s. 59–62).

Möjligheten att uppnå extern validitet och kunna dra generella slutsatser från resultat är möjligt i denna undersökning. Analysenheterna är utvalda strategiskt på grund av deras uttalade anknytning till forskningsfrågan. Teorin som används för att besvara forskningsproblemet är en generell implementeringsteori för förvaltning. Därmed kan extern validitet uppnås eftersom implementering i

förvaltning inte är unikt. Inte heller är den nationella säkerhetsstrategin unik för analysenheterna då det är många andra myndigheter som berörs av strategin (Regeringen 1). Man kan därför argumentera för att det finns extern validitet då varken teorin eller forskningsfrågan är unik för de valda analysenheter (Esaiasson m.fl. 2017, s. 155–156).

## 2.3 Källmaterial

Studien kommer i första hand att använda sig av primärkällor i form av offentliga dokument från myndigheter, regering och riksdag för inhämtning av empiri. Äktheten hos dessa dokument är god då de är offentliga dokument från offentliga instanser. Gällande tendensen hos dessa dokument så kan det finnas en tendens, framförallt i återrapportering (Esaiasson m.fl. 2017, s. 289–297).

Sekundärkällor i form av forskningsrapporter från offentliga institutioner samt undersökningar vid lärosäten kommer att användas för bakgrundsinformation och för att komplettera primärkällorna (Esaiasson m.fl. 2017, s. 289–297). Sekundärkällornas äkthet och oberoende är höga då de författats av forskare vid offentliga institutioner.

Samtidigheten av källorna är god då källorna har närhet till den tidsrymd som studeras i denna studie. De källor som ligger längre ifrån tidsrymden i studien är de källor som innehåller teorier samt lagar och förordningar som fastställts av riksdagen tidigare (Esaiasson m.fl. 2017, s. 294).

## 3 Strategi

I detta kapitlet kommer det att ges två olika perspektiv på begreppet strategi i syfte att bättre hjälpa oss med hur begreppet strategi kan förstås. Detta för att sedan lättare kunna förstå den nationella säkerhetsstrategin. Då all empiri analyseras med den nationella säkerhetsstrategin som utgångspunkt så kommer det i detta kapitlet även kort redogöras för vad den nationella säkerhetsstrategin innehåller.

### 3.1 Perspektiv på begreppet strategi

Termen strategi kommer från grekiskans *Στρατήγος* (*strātēgos*) och betyder general. Termen refererade till vad den militäre befälhavaren gjorde på slagfältet. Vad den militäre befälhavaren faktiskt gör i form av strid och manövrering på slagfältet är vad vi i dag skulle benämna som taktik (Strachan 2005, s. 34–36). Från 1700-talets slut fram till andra världskriget koncentrerade sig teoretikerna på att beskriva strategi som stadiet mellan politiken och taktiken. Under och framförallt efter andra världskriget infördes begreppet operationer för det som tidigare från 1700-talets slut benämndes strategi och strategibegreppet förflyttades under kalla kriget upp till politisk nivå (Strachan 2005, s. 36–39, 43–44).

André Beaufre formulerade i sin bok ”Modern strategi” år 1963 en definition mellan den allmänna strategin för staten att möta sina hot. Enligt Beaufre skall staten ha en gemensam strategi för alla sina maktmedel för att nå sina mål. Varje delområde som strategin berör skall formulera egna strategier för att ta hand om de målsättningar ur den allmänna strategin som berör det delområde som maktmedlet är ansvarigt för (Beaufre 1963, s. 29–30). Ett exempel på detta kan vara vad vi i Sverige benämner som militärstrategi, vilket Försvarsmakten är ansvarig för.

Den allmänna strategin för staten definieras av Beaufre som: ”*konsten att uppfatta och behärska en växelverkan mellan viljor som använder sig av maktmedel för att avgöra en inbördes konflikt*” (Beaufre 1963, s. 21–22). Målet med en strategi är att uppnå de av politikerna fastställda syftena med statens tillgängliga resurser och maktmedel. Det spelar ingen roll om syftena är defensivt eller offensivt utformade. Staten skall genom sin strategi påtvinga en meningsmotståndare dess vilja och därmed nå sina mål (Beaufre 1963, s. 22–23).

Vad staten sedan använder för maktmedel för att nå sitt mål kommer ur den analys om vad som skall uppnås, vilka kapaciteter staten har eller kan ha till sitt förfogande och vad den motsatta sidan kan eller inte kan göra. Staten skall sedan i strategin välja vilket maktmedel som skall motverka hotet och konkretisera motåtgärder (Beaufre 1963, s. 23–24).

Hew Strachan går i den vetenskapliga artikeln *”The lost meaning of strategy”* emot begreppet allmän strategi för staten. Strachan menar att strategi är ett militärt begrepp och i säkerhets- och maktmedelssammanhang skall strategi användas för att definiera de konkreta planer och åtgärder för att länka ihop politikernas policy och de militära operationerna (Strachan 2005, s. 49–50, 52). Det som då enligt Beaufres teori är allmän strategi för staten är enligt Strachan politisk policy. Strategi existerar enligt Strachans synsätt endast inom militärstrategin. Strachan beskriver strategin som en dialog mellan den politiska viljan och det militära maktmedlets faktiska möjligheter och strategin är då en kompromiss mellan vilja och vad som är möjligt (Strachan 2005, s. 52).

Strachans synsätt skiljer sig radikalt från Beaufres inte endast för att Strachan hävdar att strategi endast hör hemma på det militära planet men också för att strategin är en kompromiss. Beaufre däremot hävdar att den allmänna strategin skall styra åtgärder i verkligheten.

Anledningen till att de olika synsätten tas upp är att det är viktigt att veta vad som måste finnas i en strategi för att kunna kalla det strategi. Den teoretiska infallsvinkeln om strategi avgör också vad vi förväntar oss att strategin skall åstadkomma. Det som kan konstateras är att den svenska nationella säkerhetsstrategin kan förstås bättre med Beaufres synsätt än med Strachans.

## 3.2 Den nationella säkerhetsstrategin

Den nationella säkerhetsstrategin omfattar hela säkerhetsbegreppet och redovisar hot och motåtgärder ur ett nationellt perspektiv mot alla samhällssektorer (Regeringen 1) Den nationella säkerhetsstrategin syftar till: *”att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar.”* Strategin avhandlar sju nationella intressen för Sveriges säkerhet som skall försvaras (Regeringskansliet 2017, s. 5).

Den svenska nationella säkerhetsstrategin identifierar:

- Nationella intressen
- Hot mot nationella intressen
- Nationens mål för att motverka hoten
- Åtgärder som behöver vidtas kopplat till mål och hot.

De nationella intressena, hoten, målen och åtgärderna är, som det kommer att visa sig nedan, väldigt brett och generellt skrivna. Detta lämnar strategin öppen för tolkning om framförallt ambitionsnivån i de föreslagna åtgärderna. Strategin lämnar också öppet för vilket maktmedel i staten som skall vidta åtgärder. Strategin innehåller inte heller prioriteringar.

### 3.2.1 De nationella säkerhetsintressena

Nedan beskrivs kortfattat de nationella säkerhetsintressena.

*Tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa* - att skydda de samhällsfunktioner som uppfyller de grundläggande mänskliga behoven.

*Säkra försörjning och skydd av samhällsfunktioner* - staten måste säkra försörjning inom de mest viktiga områdena dricksvatten, livsmedel, sjukvård, energi och läkemedel. Samt säkra funktioner såsom statens ekonomi, handel, transporter och kommunikationer.

*Upprätthålla våra grundläggande värden såsom demokrati, rättsstat och mänskliga fri- och rättigheter* - Intresseområdet är väldigt brett och tar upp viktiga värden som staten bygger på och måste skydda.

*Försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande* - att avhålla angripare och försvara mot angrepp på nationen, hävda statens suveränitet och territoriella integritet och nationens försvarsvilja.

*Främja stabilitet och säkerhet i närområdet* - Intresseområdet handlar om att stabiliteten i närområdet skall skyddas genom EU samarbete och de länder som inte är med i EU skall uppmuntras att ha ett nära samarbete med EU.

*Samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks* - att EU fortsätter ha en sammanhållning som blir starkare.

*Främja regelbaserad multilateral världsordning* - De internationella avtal som skrivs på inom ramen för FN och andra multinationella organisationer inom det internationella samfundet är av nationellt intresse för Sverige. (Regeringskansliet 2017, s. 14–16).

Det kan ifrågasättas om de två sista nationella intressena verkligen är nationella intressen som hotas och skall skyddas av nationen. Dessa nationella intressen har mer formen av metoder eller tillvägagångssätt för att kunna skydda övriga nationella intressen.

### 3.2.2 Hoten mot nationella intressen, nationella mål och åtgärder

Nedan beskrivs kortfattat hoten mot de ovan angivna nationella intressena, nationens mål och åtgärder för att motverka hoten.

#### *Militära hot*

*Målet* med det militära försvaret är att försvara Sverige och dess territorium. Sverige skall ha förvarning om kommande hot genom försvarsunderrättelser. Sverige skall även ha ett fungerande psykologiskt försvar för att kunna motverka påverkan- och informationsoperationer samt ett fungerande civilförsvar som kan bidra till Försvarsmaktens förmåga.

*Åtgärder:* Försvarsmaktens krigsförband skall öka sin förmåga att genomföra militära operationer för att kunna möta väpnade angrepp. Sverige skall säkerställa förmåga inom totalförsvaret genom att totalförsvarsplanering genomförs. Som ett led i att höja förmågan för totalförsvaret skall en utveckling av krisberedskapen i samhället ske. Svenska myndigheter skall utveckla sin förmåga att samverka, samordna och prioritera resurser på central nivå. Det militära försvaret skall delta i

internationella militära insatser för att verka konfliktförebyggande (Regeringskansliet 2017, s. 17–18).

#### *Cyber- och IT-hot.*

*Målet* med skyddet mot cyber- och IT-hot är att Sverige skall vara världsledande i digitalisering och ha IT-system med högt skydd från angrepp utifrån systemen.

*Åtgärder* för att skydda mot cyber- och IT-hot innefattar en minskning av sårbarheter genom att öka förmågan att hantera IT-incidenter. Efterlevnad av säkerhetsskyddslagstiftning ses som en av de viktigaste åtgärderna i staten men även för civila aktörer (Regeringskansliet 2017, s. 18).

#### *Terrorism och våldsbejakande extremism*

*Målet* med att motverka terrorism och våldsbejakande extremism är att samhället skall präglas av öppenhet och respekt. Målet är att i första hand undvika och förhindra att terroraktioner genomförs.

*Åtgärder* Extremismens attraktionskraft och drivkrafter skall förebyggas genom åtgärder från offentliga och privata aktörer. Staten skall öka sin förmåga att hantera terroristattentat (Regeringskansliet 2017, s. 21).

#### *Organiserad brottslighet*

*Målet* för Sverige är att landet skall vara en trygg plats att leva på oavsett geografisk plats i landet. Målet är att myndigheter på alla nivåer i samhället samt ideella organisationer samverkar för att förebygga brottslighet.

*Åtgärder* för att motverka hotet från organiserad brottslighet inbegriper långsiktiga åtgärder över lång tid, som framförallt jobbar förebyggande. Staten måste öka sin polisiära närvaro i samhället. Samverkan mellan olika aktörer behövs för gemensamma åtgärder. (Regeringskansliet 2017, s. 22).

#### *Hot mot energiförsörjningen*

*Målet* är att Sverige skall ha ett energiförsörjningssystem, inkluderat transporter av energi, som inte är beroende av en enda typ av energikälla eller transportmedel.

*Åtgärder* som behöver vidtas för att skydda energiförsörjningen är att fortsätta samarbeta med andra länder. Öka vår förmåga att återställa elförsörjning vid avbrott och tillgodose vår elförsörjning vid höjd beredskap. Kunskapsspridning genomförs till myndigheter och konsumenter om hur man bäst hanterar el bortfall (Regeringskansliet 2017, s. 22).

#### *Hot mot transporter och infrastruktur*

*Målet* är att Sverige, för hela landet, skall säkerställa långsiktigt hållbara transportlösningar. Nationens transporter skall inte vara beroende av endast en typ.

*Åtgärder* som skall vidtas innefattar bättre skalskydd för delar av transportsystemet. Möjligheterna till att ha redundans i transporter skall ses över och myndigheter skall planera och öva inför oväntade händelser, övningarna skall innefatta höjd beredskap (Regeringskansliet 2017, s. 24).

#### *Hälsohot*

*Målet* är att säkra en beredskap att med egen nationell förmåga förebygga, upptäcka och hantera hälsohoten.

*Åtgärder* som skall vidtas är att Sverige måste säkerställa implementeringen av det internationella hälsoreglementet i svenska systemet. Tillgänglighet och sabotageskydd för läkemedel måste säkerställas. Myndigheter måste ha klara och



övade beredskapsplaner och samordning- och samverkansstrukturer mellan myndigheter måste finnas och vara övade (Regeringskansliet 2017, s. 24).

*Klimatförändringar och dess effekter*

*Målet* är att stärka nationens ledande roll i internationella samarbetet för att hejda klimatförändringarna och främja hållbar utveckling.

*Åtgärderna* är att Sverige skall bli ett av världens första fossilfria länder. Sverige skall minska utsläppen av växthusgaser (Regeringskansliet 2017, s. 25).

## 4 Teori

I detta kapitlet kommer vi att gå igenom den teori som kommer att användas för att analysera empirin och komma fram till undersökningens resultat. Inledningsvis beskrivs teorin och därefter beskrivs operationaliseringen av teorin.

### 4.1 Inledning

Den teori som kommer att användas för att besvara forskningsproblemet i studien är Lennart Lundquists teori om politiska besluts implementering i förvaltning (Lundquist 1992, s. 70–85). Närmare specifikt kommer jag att använda Lundquists teori om hur politikernas styrning kan lyckas eller misslyckas är beroende av hur väl samordnad förvaltningsstyrningen är och hur den myndighet som ska implementera: *Förstår* styrningens innebörd, *kan* genomföra styrningen och om den *vill* genomföra styrningen. Utfallet av *förstår*, *kan* och *vill* är de åtgärder som myndigheterna vidtar (Lundquist 1992, s. 75-76, 78).

Viktigt med användande av den teoretiska modellen och den efterföljande analysen är att den inte får ske på för konkret nivå. Det för att kunna göra analysen generaliserbar (Lundquist 1992, s. 35). Analysen i den här studien har därför lyfts till den högsta implementeringsnivån och blir därmed generaliserbar.

Förvaltningen skall tillgodose ett antal värden under implementeringen. Värden i form av lojalitet mot uppdragsgivaren, i det här fallet statsmakterna, måste finnas. Förvaltningen måste ha en legitimitet i implementeringen och den fås av rättsstaten. Med detta menas att tjänstemännen i förvaltningen följer lagen. Förvaltningen skall även tillgodose invånarnas krav (Lundquist 1992, s. 55–56).

### 4.2 Förvaltningsstyrning

För att statsmakterna skall ha en möjlighet att kunna påverka implementeringens riktning används förvaltningsstyrning (Lundquist 1992, s. 69).

Förvaltningsstyrningen kan delas in i två kategorier: *Direkt* eller *indirekt* styrning. Direkt styrning skall i det här fallet inte blandas ihop med ministerstyre utan den *direkta* styrning som avses är att innehållet i den förvaltningens önskade åtgärder är konkreta. En *indirekt* styrning är till exempel budgetanslag för att kunna genomföra de åtgärder som avses. Både direkt och indirekt styrning förekommer tillsammans.

Både *direkt* och *indirekt* styrning kan sedan delas in i *specifik* eller *generell*. För att ge några exempel: En direkt specifik styrning avhandlar endast en förvaltningsåtgärd vid ett specifikt tillfälle. En direktstyrning som är generell är till exempel en lag för olika typer av händelser eller standardåtgärder som gäller hela tiden. Budgetanslag, en indirekt styrning, kan både vara generell, d.v.s. myndigheten själv disponerar resurserna för att nå målen eller specifika d.v.s. politikerna har öronmärkt pengarna (Lundquist 1992, s. 78–80).

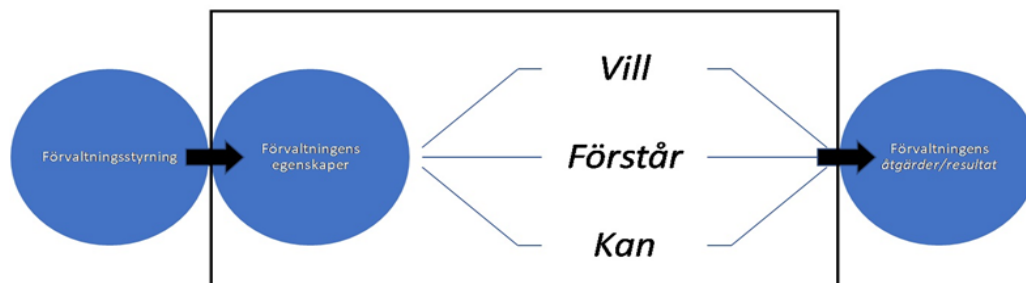
Styrningsformerna kan hela tiden kombineras. Det gäller dock att se till att styrningarna kompletterar och understödjer varandra. En indirekt styrning skall till exempel ge stöd åt en direktstyrning. (Lundquist 1992, s. 81). Jag kommer i analysen inte bara att titta på implementeringen i sig utan även förutsättningarna för implementering med hjälp av ovanstående modell.

Koordineringen av styrningsformer är något som inte bara Lundquist har tittat på. Pressman & Wildavsky hittade samma fenomen i sin studie av implementering av federala program på lokal nivå 1973. Bland annat pekar Pressman och Wildavsky på att samordning av lagar och olika myndighetsprocesser som inte understödjer varandra kan kollidera i en implementering samt att den som leder en implementering måste styra så att målen inte påverkas av enskilda intressen (Pressman & Wildavsky 1984, s. 87, 99–102)

### 4.3 Implementering i förvaltning

Följande modell utgår från att de förvaltningar som analyseras räknas som enskilda individer (Lundquist 1992, s. 75).

Implementeringen av politiska beslut är beroende, dels av förvaltningsstyrningen som avhandlats ovan samt av förvaltningens egenskaper. Om implementeringen lyckas eller inte lyckas beror på förvaltningens *förståelse* för det som skall implementeras, om förvaltningen *kan* implementera och om förvaltningen *vill* implementera. Detta resonemang kan åskådliggöras i nedanstående figur, figur 1:



Figur 1 Förvaltningens egenskaper påverkan på implementering (Lundquist 1992, s. 75)

Förvaltningens tre egenskaper i implementering:

*Vill:* Om förvaltningen inte vill genomföra styrningen uppstår det ett svårt problem då måste uppgiftställaren påverka förvaltningen så att den arbetar i rätt riktning.

*Förstår:* När en förvaltningsstyrning ges så måste den tolkas och förstås av förvaltningen.

*Kan:* Inom denna egenskap innefattas resurstillgänglighet, kunskap, förmåga och lagstöd för att förvaltningen skall kunna implementera det som avses. (Lundquist 1992, s. 75–77).

Dessa tre faktorer är inte unika för Lundquists teori. Dessa egenskaper har upptäckts och studerats av andra forskare som studerar implementering. Det som ger dessa egenskaper hög trovärdighet för att studera implementering är att de upptäcks i olika ämnesområden och kan därför anses som generella.

I *Från nyhet till vardagsnytta*, som är en forskningssammanställning inom hälsofrämjande arbete, menar Karin Guldbbrandsson att personal som skall implementera nya metoder behöver förutom att ha tid att lära sig och låta de nya metoderna mogna (förstå). Så måste andra hinder tas bort från implementeringens väg, såsom att lagar och förordningar måste överensstämja med det som implementeraren vill ha gjort (kunna). Det som var väldigt viktigt enligt Guldbbrandsson är att det måste finnas lokal förankring och delaktighet kring implementeringen för att den skall lyckas (vilja) (Guldbbrandsson 2007, s. 6–16).

Pressman & Wildavsky pekar i sin studie också ut samma egenskaper. De hittar många exempel på när bristande vilja leder till att implementering saktar in och nästan avstannar. Likaså förståelse för målet med implementeringen dyker upp som en viktig faktor, framförallt när implementeringen går in i flera steg. Att kunna tas också upp, framförallt resurstilldelning. Bristande tilldelning i resurser, felaktig organisation för implementering samt beroende av godkännande och medhåll från olika oberoende myndigheter är faktorer som lyfts fram inom egenskapen *kunna* (Pressman & Wildavsky 1984, s. 89, 90–92, 99–102)

## 4.4 Teorins operationalisering

I studien kommer den nationella säkerhetsstrategin få representera *styrningen* och *förstå*, *kan*, *vill* och *åtgärd* utgör studiens variabler varav *åtgärd* är den beroende variabeln. *Förstå*, *kan* och *vill* är studiens oberoende variabler.

I studien har jag delat in varje variabel i olika underkategorier (se figur 3). Dessa underkategorier är mina operationella indikatorer och inom dessa underkategorier inhämtar jag och analyserar empirin genom systematiserande kvalitativ textanalys. Underkategorierna i figur 2 används som kategoriseringsmall för systematiseringen av empirin. Analysenheterna tilldelas innehåll enligt tabellen i figur 3 ifrån vilka samband kan utrönas och slutsatser kan dras (Esaiasson m.fl. 2017, s. 55–56, 213–214).

<b>Vilja</b>	<i>Prioriteringar</i> – Myndighetens prioriteringar om vad den vill genomföra.
	<i>Samverkan</i> – Myndighetens samverkan med andra myndigheter för att nå gemensamma mål.
<b>Kunna</b>	<i>Budgettilldelning</i> – Myndighetens resurstilldelning antingen specifik tilldelning eller generell tilldelning.
	<i>Författningsstöd</i> – möjlighet för myndigheten att med stöd av författning vidta åtgärder
	<i>Myndighetsinstruktion</i> – Myndighetens specifika styrningar från statsmakterna.
<b>Förstå</b>	<i>Myndighetens strategi</i> – Myndighetens nedbrytning av högre strategi för sitt eget underområde.
<b>Åtgärder</b>	Återrapportering – återrapportering till regeringen om vidtagna åtgärder.

Figur 2 Variablernas indelning i underkategorier

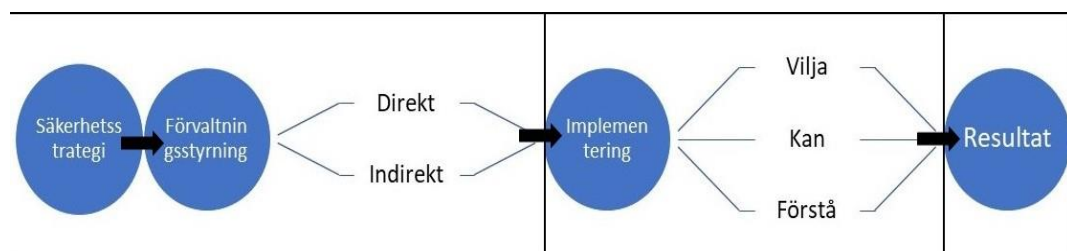
För att förklara utfallet enligt teorin kommer kongruensanalys sedan att användas (Esaiasson m.fl. 2017, s. 107).

Studien kommer att lämna en probabilistisk förklaring till utfallet. Detta eftersom sambanden mellan oberoende variablerna och den oberoende variabeln inte kommer att kunna ledas i bevis i studien (Esaiasson m.fl. 2017, s. 121–122).

#### 4.4.1 Nationella säkerhetsstrategins roll i operationaliseringen

Det nämndes i början av denna underavdelning att den nationella säkerhetsstrategin utgör förvaltningsstyrning enligt Lundquists teori beskriven i detta kapitel. Men det är inte den enda styrningen som påverkar analysenheternas implementering. En del av innehållet i variablerna kommer från olika typer av förvaltningsstyrning.

Det föreligger således ett behov av att placera in den nationella säkerhetsstrategin i förhållande till andra former av förvaltningsstyrning. Som vi såg när vi utforskade strategibegreppet menar Beaufre att en strategi skall styra kommande åtgärder. Den nationella säkerhetsstrategin skall således vara samordnande för övriga förvaltningsstyrningar. Detta förhållande åskådliggörs genom figur 3 nedan.



Figur 3 Nationella säkerhetsstrategins roll i implementeringen (ombearbetning av Lundquist 1992, s. 65–75)

Vi kommer därför i analysen i kapitel fem, enligt Lundquist teori, analysera om förvaltningsstyrningarna som ingår i denna studien understödjer varandra eller motarbetar varandra och den nationella säkerhetsstrategin.

# 5 Undersökningens empiri och dess analys

## 5.1 *Kan* implementera

Inom denna oberoende variabeln kommer vi att inhämta empiri från tre olika underkategorier: Myndighetsinstruktioner från riksdagen är förordningar som ger myndigheterna sina lagliga uppgifter. En myndighet *kan* således inte implementera något om det inte finns stöd för det i förordning eller lag. Regleringsbrev från regeringen till myndigheterna, dessa brev reglerar vilka finansiella resurser som finns tillgängliga för myndigheten, uppdrag kopplade till anslagen samt villkor för anslagens nyttjande. Regleringsbrev är således en viktig komponent i att avgöra om myndigheterna har resurser och *kan* implementera det som statsmakten vill. Det finns förordningar som berör den nationella säkerhetsstrategin och ger mandat till de myndigheter som ingår i studien detta analyseras i en separat undervariabel.

### 5.1.1 Instruktioner till myndigheterna

Gällande Försvarmakten så beskrivs en stor del av de åtgärder som anges i den nationella säkerhetsstrategin återfinns i Förordning 2007:1266 med instruktion för Försvarmakten. Instruktionen till Försvarmakten understödjer nationella säkerhetsstrategin till den del att 10 uppgifter utav 13 i instruktionen till Försvarmakten återfinns i nationella säkerhetsstrategin, inom hotområde militära hot, som målsättningar eller uppgifter.

Det som inte ingår i instruktionen för Försvarmakten är uppgifter om psykologiskt försvar och åtgärder mot cyber och IT-hot. Dock ingår kryptografi, att säkra kommunikationer, som en uppgift till Försvarmakten.

Förutom kontroll av efterlevnad av säkerhetsskyddslagstiftning så är det MSB som har uppgift att hantera åtgärderna för att skydda mot IT- och Cyber-hot. MSB skall stödja, samordna samt inhämta information om att förebygga och hantera IT-incidenter. Med stödja avses information och kompetens inga andra resurser angivna i uppgifterna till myndigheten (Förordning 2008:1002 2, 11a och 11b§).

MSB är ansvarig myndighet för att stödja andra myndigheter och se till att planering sker för den civila delen av totalförsvaret (Förordning 2008:1002, 6§). MSB är ansvarig för skydd mot hälsohot gällande farliga ämnen som ej är

biologiska samt är den myndighet som har ansvaret att öva andra civila myndigheter i krishantering. (Förordning 2008:1002 4-5§)

I stort sett är slutsatsen att instruktionen till MSB stödjer den nationella säkerhetsstrategin i dess mål och åtgärder. Då tre hotområden och fyra nationella intressen tas upp i dess uppgifter inom Förordningen 2008:1002.

Polismyndighetens arbete riktar sig främst mot det nationella intresset 1 och 3. Detta framgår av Förordning 2014:1102 2§ *"ska bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt vid ingripanden mot störningar av allmän ordning och säkerhet och vid utredning och beivrande av brott."* Inom de åtgärder som beskrivs av hotet mot terrorism är det polismyndigheten som har uppgiften att bekämpa terrorism (Förordning 2014:1102, 35§).

Mot det hot som anges i nationella säkerhetsstrategin är det främst mot organiserad brottslighet som Polismyndigheten får uppgifter enligt myndighetsinstruktionen. Polismyndigheten har uppgifter att samverka med det lokala samhället, andra myndigheter och skall vara närvarande i samhället (Förordning 2014:1102, 3§) för att både upptäcka beivra och förebygga brott.

Gällande långsiktiga arbeten mot organiserade brottsligheten och gränsöverskridande arbete så är det Polismyndigheten som är nationell kontaktpunkt i internationella sammanhang (Förordning 2014:1102 Bilaga punkt 1 och 6).

Polismyndigheten har inga speciella uppgifter i instruktionen mot totalförsvaret eller civilförsvaret i allmänhet, likt det som MSB och Försvarsmakten har.

### 5.1.2 Övrigt författningsstöd

Två viktiga förordningar som berör de i studien ingående myndigheternas möjlighet till implementering av de åtgärder som den nationella säkerhetsstrategin påbjuder är: Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Båda förordningarna avser endast statliga myndigheter (Förordning 2015:1052, §3 och Förordning 2015:1052, §2–3).

Statsmakterna vill att myndigheterna inom sina verksamhetsområden skall vidta åtgärder kontinuerligt mot hot för att kunna hantera kriser (Förordning 2015:1052, §4–5).

Myndigheterna skall samordna och samverka om sina åtgärder och planering inom utpekade samverkansområden<sup>1</sup>. MSB är den myndighet som deltar i alla samverkansområden för att vara en samordnande faktor. MSB har dock ingen bestämmanderätt, utan alla åtgärder skall vidtas i samförstånd mellan berörda myndigheter.

Myndigheterna är själva ansvariga för att upptäcka, förebygga och hantera hot (Förordning 2015:1052, §7–8). MSB är även rapporteringsskyldig gällande åtgärderna inom samverkansområdena. Polismyndigheten ingår i

---

<sup>1</sup> Samverkansområden: Teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård (Förordning 2015:1052, §7, Bilaga).



samverkansområdena *Farliga ämnen* och *Skydd, undsättning och vård*. Försvarsmakten ingår inte i någon utav samverkansområdena (Förordning 2015:1052, §7, Bilaga).

Myndigheterna är ansvariga för att personalen är utbildad och övad för att kunna lösa sina uppgifter under kriser och höjd beredskap. Myndigheterna är dessutom ansvariga för att ha upprättade utbildnings- och övningsplaner för att kunna möta hot och kriser (Förordning 2015:1052, §9, §16). IT-incidenter skall enligt förordningen alltid anmälas till MSB (Förordning 2015:1052, §20).

Samtliga myndigheter är skyldiga att i sin ordinarie verksamhet ta hänsyn till totalförsvarets krav. I myndigheters planering skall det tas hänsyn till att kunna fortsätta sin vanliga verksamhet även under höjd beredskap så långt det är möjligt. Planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med andra parter, offentliga såsom civila (Förordning 2015:1053, §4).

### 5.1.3 Regleringsbrev

Myndigheternas möjlighet till implementering av politiska beslut är starkt kopplad till finansiering. I regleringsbrevens år 2017 och år 2018 återfinns regeringens målsättningar för myndigheternas verksamhet, regeringens uppdrag till myndigheterna för åren samt uppdragens finansiering och återrapporteringskrav. I detta avsnitt kommer endast de uppdrag och målsättningar som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin att nämnas. Det kommer också att jämföras om finansieringen har ökat eller minskat och därmed kunna avgöra om möjligheterna för myndigheterna för att lösa uppdragen kan ha ökat. Att tänka på när det gäller generella anslag är att finansieringen skall täcka fler uppgifter än de som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin.

#### **Försvarsmakten**

Försvarsmaktens budgetanslag vigs åt åtgärder för det militära försvaret. Försvarsmakten får ett generellt anslag som skall användas till förbandsverksamhet och beredskap. Det generella anslaget skall användas för utbildning, övning, frivilliga försvarsorganisationer, säkerhetsfrämjande arbete internationellt och utveckling av organisationen (Regeringsbeslut 1, s. 15, Regeringsbeslut 2, s. 16–17). Anslaget ökar mellan budgetåren med 1,6 miljarder kronor (Regeringsbeslut 1, s. 14, Regeringsbeslut 2, s. 16). Det är en klar skillnad mellan budgetåret 2017 och 2018 i precisionen i de uppdrag som myndigheten skall använda anslaget till. I regleringsbrev för år 2017 står i uppdragen att myndigheten skall redovisa en planering för att öka krigsdugligheten i förbanden. Detta preciseras sedan ytterligare i regleringsbrev för 2018 i att redovisa hur krigsförband skall omsättas med plikt- och tidvis tjänstgörande personal (Regeringsbeslut 1, s. 2, 9, Regeringsbeslut 2, s. 11). Utveckling av cyberförmåga anges som uppgift i både år 2017 och år 2018 års regleringsbrev (Regeringsbeslut 1, s. 10, Regeringsbeslut 2, s. 11–13). I budgetår 2018 får Försvarsmakten i uppgift att tillsammans med MSB utöka planeringsstödet för det civila försvaret (Regeringsbeslut 2, s. 12).

Försvarsmaktens internationella insatser (de som finns aktiva under både budgetår 2017 och 2018) får specifikt höjda anslag med 30,5 miljoner kronor mellan budgetåren (Regeringsbeslut 1, s. 17, Regeringsbeslut 2, s. 19).

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

Nästan hälften av MSB:s budgetanslag är specificerat mot att användas på krishantering (Regeringsbeslut I:22, s. 7–11, Regeringsbeslut I:2, s. 9–13). Inom krishantering ingår att myndigheten skall stödja andra bevakningsansvariga myndigheters<sup>2</sup> arbete med åtgärder för att skapa eller bibehålla en grundförmåga inom civilförsvaret. Anslaget skall kunna användas till statliga myndigheter, kommuner och landsting (Regeringsbeslut I:22, s. 8–9, Regeringsbeslut I:2, s. 10).

Krisberedskapsanslaget ökar med 200 miljoner kronor mellan budgetåren 2017 och 2018. Anslaget lägger ett tak för hur mycket MSB får stödja olika aktörer med generellt ökar utgiftstaken mellan budgetår några utgiftstak bibehålls (Regeringsbeslut I:22, s. 8–11, Regeringsbeslut I:2, s. 10–13).

I regleringsbrevens finns en tydlig ambitionsökning gällande planeringen för totalförsvaret och civilförsvaret mellan budgetåren. Från att MSB tillsammans med Försvarsmakten ska ta fram en grundsyn för Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter vid höjd beredskap år 2017, till att statsmakten under budgetår 2018 preciserar vad som skall prioriteras i civilförsvaret (Regeringsbeslut I:22, s. 6, Regeringsbeslut I:2, s. 6).

En specifik anslagspost lades till under budgetår 2018. MSB får ett riktat anslag om 8 miljoner kronor för att genomföra ett projekt om samverkan och totalförsvaret i Gotlands län (Regeringsbeslut I:2, s. 10). Under budgetår 2018 får MSB uppgift att utveckla och stödja samhällets förmåga att förbättra sin IT-säkerhet. IT-säkerhets målet fanns inte med under budgetår 2017 (Regeringsbeslut I:22, s. 21, Regeringsbeslut I:2, s. 2, 7–8).

### **Polismyndigheten**

Polismyndighetens anslag har inga specificerade anslagsposter gällande nationell säkerhet. Polismyndigheten får ett generellt anslag för sin totala verksamhet samt specificerade anslag för särskilda utredningar<sup>3</sup>. Det generella anslaget som Polismyndigheten kan använda ökar med ca 2 miljarder kronor mellan budgetåren 2017 till 2018. Från 22,6 miljarder till 24,6 miljarder kronor (Regeringsbeslut I:21, sid 10, Regeringsbeslut 1:10, s. 14–15).

Polismyndigheten får däremot förändringar både i målsättningar och i uppdrag i regleringsbrevens för åren 2017 och 2018. Gällande ökad polisär närvaro för att arbeta brottsförebyggande får Polismyndigheten ett utökat redovisningsansvar om vilka åtgärder som genomförts och vilken effekt detta har resulterat i (Regeringsbeslut I:21, s. 2, Regeringsbeslut 1:10, s. 3). I regleringsbrevet för 2018 anges att Polismyndigheten ska redovisa vilka åtgärder som genomförts för att stärka planeringen för ett civilt försvar. I samma regleringsbrev ökas precisionen

---

<sup>2</sup> Bevakningsansvariga myndigheter specificeras i Förordning 2015:1052 Bilaga, varav Polismyndigheten är en av dessa bevakningsmyndigheter.

<sup>3</sup> Interna utredningar inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

med vad statsmakten vill att Polismyndigheten skall fokusera på i planeringen för civilt försvar (Regeringsbeslut 1:10, s. 4, 9). Polismyndigheten har även tillstånd, i regleringsbrev 2017 samt regleringsbrev 2018, från statsmakten att erhålla bidrag från MSB avseende åtgärder för att förbättra samhällets krisberedskap (Regeringsbeslut I:21, s. 15, Regeringsbeslut 1:10, s. 18).

Uppdrag som Polismyndigheten har i regleringsbreven är att förbättra arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansunderrättelsefunktionen skall förbättras samt en samordningsfunktion inrättas (Regeringsbeslut I:21, s. 6, Regeringsbeslut 1:10, s. 7). Gällande organiserad brottlighet anges i regleringsbrevet för budgetår 2017 att den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottlighet skall utvecklas (Regeringsbeslut I:21, s. 9). Polismyndigheten skall även förbättra arbetet med att förebygga, försvåra och förhindra politisk motiverad brottlighet under budgetår 2018 (Regeringsbeslut 1:10, sid 13).

#### 5.1.4 Sammanfattning av *kan* implementera

Myndighetsinstruktionerna hindrar inte implementeringen av nationella säkerhetsstrategins mål och åtgärder. Eftersom både mål och åtgärder som nämns i den nationella säkerhetsstrategin återfinns som uppgifter i instruktionerna till myndigheterna får nationella säkerhetsstrategin en lagbunden möjlighet att genomföras.

Genom förordningar och lagar har statsmakterna satt upp en samverkansstruktur mellan statliga myndigheter inom de områden som berörs av den nationella säkerhetsstrategin för att kunna förebygga mot och hantera allvarliga hot och kriser. MSB är utpekad som sammanhållande för den samverkan som genomförs inom alla samverkansområdena och skall rapportera till regeringen. Allt genomförande och implementeringsansvar läggs på enskilda myndigheter.

Totalförvarsplaneringsskyldigheten är upptagen i en förordning men även här finns det inte någon centralt ansvarig myndighet som kan styra en implementering.

Budgetanslagen ökas för samtliga tre myndigheter mellan budgetåren 2017 och 2018 och därmed ökar myndigheternas möjligheter att kunna lösa sina uppgifter. Målsättningar och uppdrag som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin finns både under budgetår 2017 och 2018 men ökar i precision och omfattning för budgetår 2018.

Det som är väldigt tydligt i analysen är att totalförsvaret och framförallt civilförsvaret får en tydligare vikt i regleringsbreven. Cyber och IT-hot har inget särskilt förordningsstöd men tas i regleringsbreven upp som särskilda uppgifter för Forsvarsmakten och MSB, dock inte med några särskilda villkor eller specificerade anslag.

Polismyndigheten får ett generellt anslag för sin verksamhet men kompletteras med ytterligare uppgifter, här framträder en tydlig skillnad gentemot de övriga myndigheterna som har specifika anslag mot att implementera åtgärder som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin, det har inte Polismyndigheten.

## 5.2 Förståelse för vad som ska implementeras

Förståelse för vad som ska implementeras är som teorin beskriver det viktigt för att den intention som statsmakterna avser med implementeringen ska bli som det är tänkt. Här analyseras myndigheternas egna strategier, det vill säga hur har myndigheterna brutit ner, förstått och tolkat statsmakternas intentioner.

### 5.2.1 Försvarmaktens strategiska inriktning

Försvarmaktens strategiska inriktning baseras inte på den nationella säkerhetsstrategin. Försvarmaktens strategiska inriktning baseras på Förordning 2007:1266 med instruktion för Försvarmakten och av Regeringsbeslut 7 - Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 som antogs år 2015 (Försvarmakten, 2016 s. 4).

Försvarmaktens strategiska koncept anger i sin inledning att ”Sverige ska försvaras.” Vilket blir den övergripande målsättningen. Försvarmakten anger också att försvaret av Sverige skall genomföras tillsammans med övriga totalförsvaret (Försvarmakten 2016, s. 5). Vidare har Försvarmakten fyra militärstrategiska målsättningar för att kunna lösa sina uppgifter: Värna – Försvarmakten skall skydda och hävda territoriets integritet och våra rättigheter. Ingen kränkning accepteras inklusive i informationsmiljön. Förebygga – att det uppstår konflikter. Denna målsättning inbegriper internationella insatser utanför Sveriges gränser. Sverige skall försvaras mot väpnat angrep genom att Försvarmakten har en trovärdig försvarsförmåga, att den är tillgänglig för att kunna användas och att försvaret görs tillsammans med andra myndigheter och internationellt stöd (Försvarmakten 2016, s. 5–7, 19–21).

Försvarmakten anger Gotland som en strategisk viktig plats att försvara. Totalförsvarets funktion anges som en viktig faktor i försvaret av landet och Försvarmakten anger även i sin strategi att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarmakten är avgörande (Försvarmakten 2016, s. 7–9).

Försvarmakten ger inriktningar för sina verksamhetsområden och specificerar utvecklingen för förbanden för att öka tillgänglighet och operativ förmåga fram till år 2020 (Försvarmakten 2016, s. 26–39). Vidare tas specifikt upp att både underrättelse- och säkerhetstjänst samt förmågan att möta cyberangrepp skall stärkas och utvecklas (Försvarmakten 2016, s. 53–54, 58).

### 5.2.2 MSB strategi

MSB strategi, eller inriktning som den kallas hos MSB, syftar till att utgöra en gemensam inriktning för alla aktörer som har ansvar för att hantera samhällsskydd och beredskap. Inriktningen skall vara ett stöd för att utveckla sin egen verksamhet i en gemensam riktning med andra (MSB 2014, s. 3).

Inriktningen grundar sig inte på den nationella säkerhetsstrategin, ej heller är den uppdaterad sedan den nationella säkerhetsstrategin antogs. Arbetet med MSB inriktning pågick under år 2012 och år 2013. MSB inriktning grundar sig på regeringens proposition (2007/08:92) där det anges att MSB skall pådriva och stödja andra aktörer i arbetet om krishantering (MSB 2014, s. 5).

MSB inriktning anger i brett vad som skall skyddas, vilka hot som hotar det som skall skyddas och vem som skall agera mot hoten. Det som skall skyddas anges som: människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati och rättssäkerhet, miljön och ekonomiska värden samt nationell suveränitet (MSB 2014, s. 7). Hoten mot det som skall skyddas anges som olyckor, kriser eller krig. MSB anger i inriktningen att arbetet bör prioriteras mot att förebygga att hoten inträffar. När väl olycka, kris eller krig inträffar måste det finnas förberedelser för att kunna hantera effekterna (MSB 2014, s. 8–9).

För att ytterligare tydliggöra vem som skall agera används tre principer: Ansvar – den som i normala fall har ansvar att hantera har även detta ansvaret under olycka, kris eller krig. Närhet – den som är närmast en händelse är den som skall hantera, övriga stödjer. Likheter – de strukturer som finns i normala situationer skall vara lika i kris. Det ges en inriktning att all offentlig förvaltning skall skapa möjligheter för övriga aktörer att kunna utöva sitt ansvar och vidta åtgärder (MSB 2014, s. 13–14).

### 5.2.3 Polismyndighetens strategi

Polismyndighetens senaste strategi publicerades i början av andra halvåret 2018. Strategin benämns ”Strategi 2024” och anger inriktningen för Polismyndighetens arbete fram till år 2024 (Polisen 1).

Polismyndighetens vision kommer från Polislagen (1984:387), från experter och en bred dialog med andra. Visionen ”*Din polis – gör hela Sverige tryggt och säkert*” anger ambitionen att myndigheten skall närvara i hela Sverige. Verksamhetsidén är att vara nära medborgarna och att tillsammans med medborgarna effektivt genomföra brottsbekämpning (Polismyndigheten 2018, sid 9).

De strategiska målen anges som: Att genomföra en framgångsrik brottsbekämpning och uppklarning, att ha en stark lokal närvaro och att vara en attraktiv arbetsplats och samarbetspartner. I målet om framgångsrik brottsbekämpning läggs en tonvikt på det brottsförebyggande arbetet. Både grov brottslighet och vardaglig brottslighet ges samma betydelse i strategin. Den lokala närvaron av polisen nära medborgarna anges som en förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna lyckas med sitt arbete. Polisen vill även vara en attraktiv samarbetspartner för andra aktörer för att komplettera Polismyndigheten i sitt arbete (Polismyndigheten 2018, s. 12–16).

Polismyndigheten har satt upp fem strategiska initiativ. Att attrahera och behålla medarbetare genom att ha en tydlig ledarskapsfilosofi och ha möjliga karriärvägar för alla kategorier av personalen. Medarbetarnas säkerhet och arbetsmiljö ges hög prioritet. Genom digitalisering skall polisen bli mer effektiv i sitt arbete och komma närmare medborgarna samt göra det lättare för medborgarna att kontakta polisen.

Polismyndigheten anger att den ska stå väl utrustad mot Cyber och IT-kriminalitet. Samverkan med kommuner, myndigheter och näringsliv anges som ett strategiskt initiativ men det betonas samtidigt att Polismyndigheten skall fokusera sitt arbete och sina resurser på det som endast Polismyndigheten kan göra (Polismyndigheten 2018, s. 13–14).

#### 5.2.4 Sammanfattning av förståelse för vad som ska implementeras

Försvarsmaktens och MSB strategier för att genomföra de uppgifter som ålagts dem har inget med den nationella säkerhetsstrategin att göra. Försvarsmaktens strategi fastställdes år 2016 och MSB inriktning fastställdes år 2014. Båda strategierna som styr dessa båda myndigheters arbete är baserade på helt andra styrmedel (propositioner och regleringsbrev innan år 2017) än den nationella säkerhetsstrategin. Även om de mål, hot och åtgärder som nämns i Försvarsmaktens och MSB strategier går hand i hand med det som anges i den nationella säkerhetsstrategin så är myndigheternas strategier inte påverkade av den nationella säkerhetsstrategin.

Polismyndighetens strategi 2024 fastställdes år 2018 och har därmed en möjlighet att relatera till vad som nämns i den nationella säkerhetsstrategin men det anges istället koppling till Polislagen. Polismyndigheten har tagit fasta på kravet på lokal närvaro för det brottsförebyggande arbetet som nämns i den nationella säkerhetsstrategin. Lokal närvaro är en del av åtgärderna för att motverka hotet från organiserad brottslighet och våldsbejakande terrorism men Polismyndighetens strategi nämner inte hur dessa hot skall mötas. Detsamma gäller för Cyber- och IT-brott. Polismyndigheten koncentrerar sig i sin strategi på mål och initiativ som skall göra myndigheten bättre internt.

I en jämförelse mellan de tre analysenheterna kan sägas att Försvarsmakten och MSB sätter upp mål, prioriterar vilka områden som skall ha högst fokus samt tydliggör en vilja om i vilken riktning myndighetens åtgärder vidtas. Detta är inte lika tydligt i Polismyndighetens strategi. Försvarsmakten och MSB har en tydlig koppling till den nationella säkerhetsstrategin trots tidsskillnaden. Polismyndigheten borde ha en tydligare koppling till den nationella säkerhetsstrategin med tanke på det år den utkom, men har inte det.

### 5.3 *Vilja* att implementera

I denna oberoende variabeln analyseras det som i empirin kan tolkas som myndigheternas *vilja* att implementera det som statsmakterna vill. Här ingår framförallt myndigheternas egna prioriteringar samt samverkan mellan myndigheter. Väl medveten om att samverkan även kan ingå i variabeln *kan* men har i denna studie placerats under vilja. Detta för att samverkan, även om det är en kunskapsfråga, är starkt beroende av en vilja att nå resultat när det samverkas med andra.

### 5.3.1 Prioriteringar

MSB ger i sina årsredovisningar en tydlig bild av att myndigheten har prioriterat krishantering, civil- och totalförsvaret i sitt arbete. Sex utav sju åtgärdsområden i förordet till årsredovisningen år 2017 berör åtgärder mot de hot som nämns i den nationella säkerhetsstrategin (MSB 2017, s. 7). Och i årsredovisningen för år 2018 är det fyra utav fem åtgärdsområden (MSB 2018, s. 3). Detta trots att, som tidigare nämnts, endast hälften av myndighetens anslag från statsmakten skall gå till krishantering.

Polismyndighetens prioriterar i sina årsredovisningar 2017 och 2018 på likartat sätt. Härav skiljer det sig mellan myndigheterna. Polismyndigheten anger som prioritet, både under 2017 och 2018, två utav fem områden som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin (Polisen 2, s. 5, Polismyndigheten 2019, s. 4).

Samtliga Försvarmaktens prioriteringar som nämns i årsredovisningarna för år 2017 och år 2018 relaterar till den nationella säkerhetsstrategin särskilt prioriterat är ökning av krigsförbandens operativa förmåga som går helt i linje med nationella säkerhetsstrategin (Försvarmakten 2018, s. 1, 7, Försvarmakten 2019, s. 1, 8).

### 5.3.2 Samverkan mellan myndigheter

MSB har varit ledande i samverkan mellan myndigheter. Under 2018 genomfördes en särskild samverkansövning SAMÖ2018 i syfte att privata och offentliga aktörer skall öva i samverkan med varandra för att hantera kriser (MSB 2018, s. 62). Samt MSB genomförde samverkan och dialog med samtliga bevakningsansvariga myndigheter under sommaren 2018 för att utveckla MSB:s stöddokument i samverkan och ledning (MSB 2018, s. 56). MSB har även en permanent samverkansgrupp, SAMFI<sup>4</sup>, inrättad för att hantera det gemensamma arbetet med informationssäkerhet (MSB 2017, s. 69, MSB 2018, s. 34, 37).

MSB och Försvarmakten har tillsammans arbetat fram en nationell planeringsinriktning för totalförsvaret och för de bevakningsansvariga myndigheternas planering att lämna stöd till Försvarmakten vid höjd beredskap. Styrningen medger att samtliga samverkansområden under förordning 2015:1052 kan genomföra en sammanhängande planering för totalförsvaret och stöd av Försvarmakten. MSB och Försvarmakten arrangerar nu chefsmöte två gånger per år för totalförsvarmyndigheternas chefer vilket ökar möjligheten till samverkan (Försvarmakten & MSB 2019, s. 1–3, 5, Försvarmakten 2017, s. 64).

Polismyndigheten samverkar och arbetar aktivt med trafikverket och transportstyrelsen, under 2017, gällande åtgärder mot hot i transportsystemet. Arbetet samordnas även via EU. I arbetet mot grov organiserad brottslighet samverkar Polismyndigheten med Tullverket, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen även detta arbete koordineras hos EU (Polisen 2, s. 72–73).

---

<sup>4</sup> SAMFI – Samverkansgruppen för informationssäkerhet, inkluderar MSB, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen (MSB 2018, sid 37).

### 5.3.3 Sammanfattning av vilja att implementera

Sammanfattningsvis visar analysen på att det finns ingen bristande vilja i att implementera. Samtliga tre analysenheter visar på att de prioriterar i olika utsträckning implementeringen av åtgärder som kan relateras till den nationella säkerhetsstrategin. Skillnaderna mellan analysenheterna i variabeln kan enkelt förklaras med att två av analysenheterna: MSB och Försvarsmakten har de nationella säkerhetshoten som huvuduppgifter enligt de redan redovisade myndighetsinstruktionerna. Medan Polismyndigheten har brottsbekämpning som huvuduppgift varav de nationella säkerhetshoten endast är en del av myndighetens uppgifter. När de gäller samverkan påvisar samtliga tre analysenheter på en vilja att implementera åtgärder tillsammans.

## 5.4 Implementeringens resultat

I denna variabeln analyseras resultatrapporteringarna utefter de områden som berör analysenheterna enligt den nationella säkerhetsstrategin och i enlighet med vad som tagits upp i övriga variabler.

### 5.4.1 Försvarsmakten

Försvarsmaktens återrapportering av genomförda åtgärder kopplas till försvarsbeslutet, regleringsbrevet och myndighetens instruktion från statsmakten (Försvarsmakten 2018, s. 2). Under både år 2017 och 2018 har det varit hög ambition med övningsverksamheten för att öka krigsförbandens förmåga i samtliga stridskrafter vilket har varit en huvudprioritet (Försvarsmakten 2018, s. 7, 9–10). Försvarsmaktens samtliga förband har genomfört övningsserier som har vidmakthållit och till del ökat förbandens krigsduglighet under 2017 och 2018 i snitt har varje försvarsgren<sup>5</sup> genomfört 4 större övningar per år (Försvarsmakten 2018, s. 25–28, Försvarsmakten 2019, s. 34–38). Hela Försvarsmakten kan nu mobiliseras i händelse av krig och personal är nu krigsplacerad i krigsförbanden (Försvarsmakten 2019, s. 7).

Försvarsmaktens förmåga förväntas öka med säkrare tillförsel av personal genom implementeringen av den nya sammanhängande grundutbildningen, om nio till elva månader, som kompletterades med plikttjänstgöring 2018. Försvarsmaktens förmåga har även höjts genom investeringar i ny materiel men når inte ända till målet då finansieringen inte medger mer (Försvarsmakten 2018, s. 24, Försvarsmakten 2019, s. 6, 10). Förstärkningen till Gotland under 2017 samt bildande av Gotlands regemente under 2018 har ökat den operativa förmågan (Försvarsmakten 2018, s. 1, 13, Försvarsmakten 2019, s. 5).

---

<sup>5</sup> Försvarsgrenar = Armén, Marinen och Flygstridskrafterna



Försvarsmakten har under åren hävdlat landets suveränitet genom att avvisa kränkningar mot territoriet. Avvisningar har även gjorts mot intrång i cybermiljön (Försvarsmakten 2018, s. 10, Försvarsmakten 2019, s. 10, 15, 17).

Internationella insatser har påverkat förbanden både förmågehöjande, eftersom skarp erfarenhet inhämtas, men även samtidigt verkat negativt på förbandens förmåga att lösa huvuduppgifter (Försvarsmakten 2018, s. 9–10, Försvarsmakten 2019, s. 17–18). Stöd har lämnats till civila myndigheter vid 96 tillfällen år 2017 och 186 tillfällen under år 2018 (Försvarsmakten 2018, s. 1–2 Försvarsmakten 2019, s. 10).

## 5.4.2 MSB

MSB anger att de under 2017 kunnat bevilja fler ansökningar om stöd till åtgärder för förberedelse för kris och krig än de kunnat tidigare och att de ökade stödet ytterligare år 2018. Särskilda satsningar genomfördes på informationssäkerhet och civilt försvar under 2017. (MSB 2017, s. 12, 92, MSB 2018, s. 13). Stödet gentemot övriga bevakningsansvariga myndigheter har framförallt, tillsammans med Försvarsmakten och FHS, genomförts kunskapshöjande insatser om totalförsvaret och signalskydd (MSB 2017, s. 74, 67). Efter arbetet med att ta fram den gemensamma modellen för planering av totalförsvaret<sup>6</sup> behöver planeringen intensifieras av samtliga myndigheter.

MSB fortsatte att år 2018 avsluta sin beroendeanalys för nationellt viktig samhällsverksamhet. Analysen belyser viktiga områden som måste tas om hand i åtgärder för fortsatt uppbyggnad av totalförsvaret (MSB 2018, s. 29). Den kanske mest uppmärksammade åtgärden för totalförsvaret under 2018 var utskicket av ”Om krisen eller kriget kommer” till 4,8 miljoner hushåll i Sverige (MSB 2018, s. 7).

Flertalet kunskapsbyggande åtgärder inom krisberedskap, elkraftberedskap, skydd av samhällsviktig verksamhet har genomförts (MSB 2017, s. 20, 30, MSB 2018, s. 30). MSB har dessutom ytterligare prioriterat hotet från Cyber och IT genom att inrätta en särskild avdelning för hantering av detta hot inom MSB från och med år 2018. Avdelningen har implementerat en analysfunktion som dagligen analyserar möjliga försök till informationspåverkan mot samhället. Och under 2018 gav MSB ut föreskrifter för IT-incidentrapportering till statliga myndigheter. Det anordnades även en informationssäkerhetsövning år 2018 (MSB 2017, s. 7, 68–70, MSB 2018, s. 34–35, 62)

## 5.4.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten beskriver att deras största utmaning är att vidta åtgärder i en händelsestyrd organisation. Grova våldsbrott såsom skjutningar och terrorbrott

---

<sup>6</sup> Se avsnittet samverkan i denna studie

kräver en stor mängd polisiära resurser som tas i anspråk från andra områden (Polisen 2, s. 15). Åtgärderna mot den organiserade brottsligheten koncentreras genom långsiktig polisenärvaro, brottsförebyggande åtgärder och lokalsamverkan med kommunerna för att komma åt kriminella nätverk. Vid 2018 slut fanns det lokalsamverkan i 286 av landets 290 kommuner. Det har även implementerats ett särskilt metodstöd anpassat för lokalnivå för hantering av organiserad brottslighet. Den långsiktiga närvaron hindras av att stor del poliser stationerade lokalt, kommenderas bort från sina områden till annan tjänstgöring mer än 30% av sin arbetstid (Polisen 2, s. 18, Polismyndigheten 2019, s. 18–20, 20–21).

I åtgärder mot hotet från terrorism har Polismyndigheten en stödjande roll i det förebyggande arbetet men har huvudansvaret för att hantera attentat och under 2018 ökade vidareutbildningen i polistaktik för att bättre förbereda poliser i yttre tjänst (Polisen 2, s. 17, 20, Polismyndigheten 2019, s. 25). Mot hotet från extremism togs riktlinjer för arbetet på lokalnivå fram under 2018. Och utbildningsinsatser för att öka kunskapen hos poliser har pågått sedan 2017 (Polisen 2, s. 26, Polismyndigheten 2019, s. 25–26).

Särskild satsning har genomförts för att öka förmågan att utreda IT-brott. Beslut fattades 2017 om att förmåga till utredning av IT-brott skall finnas i varje polisregion och förmågan skall vara fullt utbyggd år 2020. År 2018 hade tre av sex regioner kunnat påbörja arbetet med att utreda IT-brott begränsat. IT-brott införs också som en del av den grundläggande polisutbildningen från och med år 2018 (Polisen 2, s. 70, Polismyndigheten 2019, s. 56–57).

Finansiering av terrorism anges som ett särskilt rapporteringskrav i regleringsbrev. Där har rekrytering av analytiker genomförts och IT-analyssystem har köpts in från FN (Polisen 2, s. 82). Gällande det civila försvaret mottog Polismyndigheten anslag från MSB och har inrättat heltidstjänster vid nationella operativa avdelningen för övningsplanering och kontinuitetsfrågor för drivande av verksamheten i händelse av samhällsstörningar. Regionerna har börjat avdela arbetskraft för civilförsvarsfrågor vid år 2018 slut (Polismyndigheten 2019, s. 95). Polismyndigheten har även utvecklat och prövat en ledningsdoktrin för ledning under kris- och krig under 2017 (Polisen 2, s. 83).

#### 5.4.4 Sammanfattning av resultatrapporteringen

Den sammanfattande analysen av avsnitt 5.4 är att myndigheterna implementerar de åtgärder som anges för att motverka hoten i den nationella säkerhetsstrategin. Dock är det inte på grund av strategin de implementerar utan det är på grund av framförallt förordningarna som är äldre än den nationella säkerhetsstrategin och på grund av regleringsbrev. Inte någonstans i resultatrapporteringen nämns den nationella säkerhetsstrategin. Det styrmedel som får tydligast genomslag, förutom myndighetsinstruktionerna, i resultatrapportering är regleringsbrevens specificerade anslag och uppdrag. Gällande prioriteringar till annan verksamhet är det som tydligast hos Polismyndigheten i dess hantering av civilt försvar. Inte förrän pengar tillfördes från MSB påbörjades implementering ordentligt.

## 5.5 Samordning av förvaltningsstyrning

Som vi såg i teorikapitlet på sidorna 15–16 i denna studien så bör den nationella säkerhetsstrategin styra förvaltningsstyrningen för att åstadkomma implementering hos myndigheterna. Styrmedlen borde, enligt teorin, vara samordnade för att åstadkomma en god implementering.

Studien visar att endast en av dessa variabler, regleringsbrevet, kan ha påverkats av den nationella säkerhetsstrategin då alla de övriga tillkom före den nationella säkerhetsstrategin fastställdes. Gällande övriga undervariabler, lagar och förordningar samt existerande regeringsbeslut så är det istället den nationella säkerhetsstrategin som måste ta hänsyn till dessa inte tvärtom.

I teoriavsnittet beskrevs att de olika formerna av förvaltningsstyrning helst skall komplettera varandra för att uppnå ett fullgott implementeringsresultat. En indirekt styrning såsom en anslagstilldelning skall komplettera en mer direkt styrning såsom ett uppdrag. Detta såg vi inte var fallet i Polismyndighetens uppdrag gällande höjd ambition i implementering av civilförsvaret i regleringsbrevet för år 2017 och 2018. Genom att inte rikta finansiella medel garanterades inte satsning på civilförsvaret 2017 implementeringen blev först riktigt konkret år 2018. Då först efter tillförda riktade medel från MSB.

Detta fenomen kan förklaras med Lundquist teori, som beskrev i avdelning 4.1, att förvaltningen förväntas tillgodose ett antal värden i sin implementering. Att följa lagen och att implementera det som medborgarna förväntar sig. Enligt redovisad teori bör dessa värden sammanfalla med förvaltningsstyrningen för att implementeringen ska bli bra.

Polismyndigheten följer sin myndighetsinstruktion, där civilförsvaret inte tas upp. Polismyndigheten anser sig troligen nödgad att i första hand ägna sig åt brottsbekämpning och en övrig uppgift såsom civilförsvarets implementering hamnar därför åt sidan.

Motsatsen finns hos Polismyndigheten gällande bekämpning av organiserad brottslighet, Cyber- IT-brott och finansiering av terrorism. Här ser vi att även om dessa tre hot endast nämns som uppdrag i regleringsbrevet men inte återfinns i några andra styrmedel i någon större omfattning, så sker implementering eftersom dessa uppdrag sammanfaller med värderingen att tillgodose medborgarnas behov, dvs. bekämpa brott. Dock så understöds inte heller dessa uppgifter med ett indirekt styrmedel (anslag) men eftersom dessa sammanfaller med en central värdering så genomförs implementering i alla fall.

Likaså finns exempel om motsatsen där styrningarna kompletterar varandra. Gällande totalförsvaretsimplementering på Gotland nämns detta som en generell uppgift att öka totalförsvaretsplaneringen som sedan understöds i MSB regleringsbrev 2018 med ett specificerat utgiftstak. MSB får här ett angivet utgiftstak och därmed visar statsmakten vad pengarna skall gå till. Implementeringstakten ökar som resultat år 2018. Implementeringen understöds sedan även av Försvaretsmaktens prioritering av Gotland.

De olika förvaltningsstyrningarna går inte direkt emot varandra i sig, men studien visar att där finns brister i att styrningarna kompletterar varandra framförallt i de fall förvaltningens centrala värden går emot vad som skall implementeras.

# 6 Avslutning

## 6.1 Avslutande diskussion

I avdelning 1.3 angavs forskningsfrågan som:

*I vilken mån är den nationella säkerhetsstrategin ett gångbart styrmedel för svenska myndigheters implementering av säkerhetsstrategin och vilka faktorer påverkar denna implementering?*

Myndigheternas implementering styrs i stor grad av redan existerande förordningar. Det har därför visat sig att myndigheterna inte har använt den nationella säkerhetsstrategin som styrmedel. Där studien kunde finna spår av den nationella säkerhetsstrategin som styrmedel var i regleringsbrevens uppdrag och redovisningskrav.

Den nationella säkerhetsstrategin måste inte förhålla sig till redan existerande styrmedel, då den inte är en förordning, regeringsbeslut eller lag men studien har visat att den gör det genom det som redovisats i kapitel 5. Studien har även påvisat att nationella säkerhetsstrategin kan ha påverkat utformningen av regleringsbrev och den kan definitivt ha möjlighet att påverka kommande förordningar och regleringsbrev.

Teorin ger oss möjligheten att även förklara de faktorer som påverkar implementeringen av den nationella säkerhetsstrategin.

Den faktor som påverkar mest i implementering är variabeln *kan* som medger lagstöd för implementering, finansiella medel och framförallt årligen förändringsbara uppdrag med redovisningskrav till myndigheterna. Möjligheten att på kort tid påverka implementeringen från regeringens sida är genom regleringsbreven.

*Förståelse* är den variabel som har minst koppling till den nationella säkerhetsstrategin. Enligt teorin som beskrevs i teorikapitlet och enligt Beaufres perspektiv på strategi så bör den nationella säkerhetsstrategin vara huvuddokumentet som sedan styr myndigheternas strategier. Undersökningen visar att det finns ingen påverkan från nationella säkerhetsstrategin gällande MSB och Försvarsmakten och väldigt lite hos Polismyndigheten gällande deras strategier.

Samordningen av förvaltningsstyrning är den faktor som efter *kan* har påvisat störst påverkan, sett ur den nationella säkerhetsstrategins perspektiv. Genom samordning, eller icke samordning, av förvaltningsstyrning påverkas implementeringsresultatet. När en direkt förvaltningsstyrning understöds av en indirekt, påvisar studien en ökad möjlighet till god implementering.

Undersökningen visade också att när ett uppdrag som inte sammanfaller med vad myndigheten anser att den primärt skall leverera till medborgarna är implementeringen i behov av understödjande styrningar för att öka möjligheten till korrekt resultat.

*Vilja* till implementering har visat sig vara god. Undersökningen hittade inga säkra fakta gällande bristande vilja till att implementera de åtgärder som anges i den nationella säkerhetsstrategin.

Det skall erkännas att en del av empirin kan placeras in annorlunda t ex Polismyndighetens implementering av civil försvar kunde analyseras under vilja istället för förvaltningssamordning. Valet av analysperspektiv i det fallet handlade om var jag som författare hittade bäst förklaring till det som upptäcktes, inte att det har förbigåtts att det möjligen kunde vara bristande *vilja*. Likaså har samtlig analys genomförts.

Den sammanfattande slutsatsen är att det inte är myndigheterna som den nationella säkerhetsstrategin är ett styrmedel för, utan regeringen själv. Det är regeringen som tar fram regleringsbrev, förordningar och regeringsbeslut som myndigheterna sedan följer och implementerar.

## 6.2 Förslag på fortsatt forskning

Denna studie har haft en begränsad ambition och har analyserat implementeringen vid endast begränsat antal myndigheter. Undersökningen har inte heller studerat vad som händer längre ner i implementeringen på länsstyrelse och kommunalnivå. På lägre nivå träffas myndigheterna av flertalet styrningar från statsmakten, och centrala myndigheter samtidigt. Förslag på fortsatt forskning blir därför:

En studie för att analysera övriga myndigheters implementering av åtgärder som relateras till den nationella säkerhetsstrategin för att kunna avgöra om denna studies slutsatser kan anses vara generella.

En studie som undersöker länsstyrelser och kommuners implementering för att ytterligare undersöka, dels teorins hållbarhet inom valt ämnesområde, dels om studiens slutsatser är generella på lägre nivå.

## 7 Referenser

- Beaufre, André, 1963. *Modern strategi, för fred och krig*. Övers. Carl-Erik Almström. Göteborg: Norstedts
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns, Lena Wängnerud, 2017. *Metodparktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:1. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Folk och försvar 1 = Folk och försvar, 2017-01-08 kl: 15:20, *Rikskonferensen 2017 Stefan Löfvens tal 2017-01-08 kl: 15:20*. <https://www.youtube.com/watch?v=6egWBIq4Db4>. Sändes live första gången 2017-01-08. Hämtdatum: 2019-02-11
- Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten
- Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.
- Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap
- Försvarshögskolan (FHS), Crismart, sektionen för analysstöd, 2017. *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. FHS beteckning 930/2011.
- Försvarsmakten, 2016. *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Ä1)*. Datum: 2016-07-01, Beteckning: FM2015-1597:7
- Försvarsmakten, 2018. *Försvarsmaktens årsredovisning 2017 – Huvuddokument*. Datum: 2018-02-22. Försvarsmakten beteckning: FM2017-13845:3.
- Försvarsmakten, 2019. *Försvarsmaktens årsredovisning 2018 – Huvuddokument*. Datum: 2019-02-21. Försvarsmakten beteckning: FM2018-10243:7.
- Försvarsmakten & MSB, 2019. *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*. Datum: 2019-02-15, Försvarsmakten beteckning: FM2019-4316:4, MSB diarenr: MSB2017-03498-4.
- Guldbrandsson, Karin, 2007. *Från nyhet till vardagsnytta – en forsknings-sammanställning*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut (R2007:20)
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2014. *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. Datum: 2014-06-09, Diariernr: 2014-1942
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2017. *Årsredovisning 2017*. Publikationsnummer: MSB1172 – februari 2018.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2018. *Årsredovisning 2018*.  
 Publikationsnummer: MSB1357 – februari 2019.
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Nilsson, Nils-Olov (red.), 2011. *Samverkan – för säkerhets skull!* Andra upplagan.  
 Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Polisen 1 = Polismyndigheten, 2018-09-13, *Nästa steg för svensk polis*.  
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2018/september/nasta-steg-for-svensk-polis/>. Hämtdatum: 2019-04-30.
- Polisen 2 = Polismyndigheten, 2018. *Årsredovisning 2017*. Februari 2018, Diarenr:  
 A868.568/2016
- Polislagen (1984:387)
- Polismyndigheten, 2018. *Nästa steg: för svensk polis*. Datum: 2018-09-03
- Polismyndigheten, 2019. *Årsredovisning 2018*. Februari 2019, Diarenr:  
 A579.501/2017
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky Aaron, 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Third Edition, Expanded.  
 London, England: University of California Press, Ltd.
- Regeringen, Försvarsdepartementet, Regeringsbeslut 1, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försvarsmakten*. Datum: 2018-01-11
- Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut 1:10, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*. Datum: 2017-10-11
- Regeringen, Försvarsdepartementet, Regeringsbeslut 2, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarsmakten*. Datum: 2019-01-10
- Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut I:2, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.  
 Datum: 2018-12-18
- Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut I:21, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*. Datum: 2017-12-07
- Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut I:22, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.  
 Datum: 2017-12-07
- Regeringen 1 = Regeringen, 2017-01-08, *Sveriges nationella säkerhetsstrategi*.  
<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/sveriges-nationella-sakerhetsstrategi/>. Hämtdatum: 2019-02-11
- Regeringen 2 = Regeringen, 2015-04-01, *Militärt försvar*.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/militart-forsvar/>.  
 Hämtdatum: 2019-03-04
- Regeringen 3 = Regeringen, 2015-04-01, *Civilt försvar*.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar/>.  
 Hämtdatum: 2019-03-04
- Regeringsformen (1974:152)
- Regeringskansliet, statsrådsberedningen, 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*.  
 Stockholm: Gullers Grupp.



- Strachan, Hew, 2005. "The Lost Meaning of Strategy", *Survival*, vol. 47, nr 3, s. 33–54.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier: 1810–2014*. Upplaga 1:1. Lund: Studentlitteratur.