



LUND UNIVERSITY

Strategiska perspektiv på kommuners arbete med totalförsvaret – Tre frågor som kräver svar

Kleppestø, Stein

2024

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kleppestø, S. (2024). *Strategiska perspektiv på kommuners arbete med totalförsvaret – Tre frågor som kräver svar*. (KEFU skriftserie; Nr 2024:4). KEFU.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Stein Kleppestø

**STRATEGISKA PERSPEKTIV PÅ KOMMUNERS ARBETE MED
TOTALFÖRSVARET
– TRE FRÅGOR SOM KRÄVER SVAR**

SKRIFTSERIE 2024:4



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRORD

Många kommuner brottas varje dag med att säkerställa genomförandet av sitt kommunala uppdrag. Resurserna är som alltid begränsade och prioriteringar är nödvändiga att göra. Utifrån ett stabilt kommunalt uppdrag – det ändras inte över natt - har Sveriges kommuner övertid arbetat fram strukturer och processer i akt att underlätta dessa prioriteringar utifrån både invånarnas behov och lokala politiska ambitioner. Ett förändrat omvärldsläge, men också nya interna samhällsutmaningar som tar sig påtagliga lokala uttryck, har emellertid på senare år medfört att robustheten och motståndskraften i befintliga strukturer och processer utsatts för påtagliga prövningar. I vissa fall har behovet av förändring varit möjligt att identifiera och hantera medan osäkerheten i andra fall medfört att förändringsbehovet inte varit möjligt att förutse.

En av teserna som drivs i denna rapport är att denna osäkerhet samtidigt både skärper behovet av strategiskt tänk och agerande och ställer nya krav på hur kommuner arbetar strategiskt för att hantera en ökad grad av osäkerhet och komplexitet vid utförandet av det kommunala uppdraget.

Utifrån föreliggande rapports strategiska ansats står kommunernas roll i totalförsvaret i fokus. En fråga som ställs är hur kommuner, givet en stundtals radikal osäkerhet, kan utveckla strategier som är robusta och motståndskraftiga mot händelser som *inte* går att förutse. Förstudien baseras på en översikt av Skånes kommuners arbete med totalförsvaret, med en fördjupning i sex olika kommuner. Rapporten avslutas med ett antal principiella utmaningar med förvarning och beredskap som kommunerna står inför. Tre centrala frågor lyfts fram som väsentliga att hantera; Strategifrågan, Förvarningsfrågan och Samarbetsfrågan. Dessa frågor kräver svar då samhällets totalförsvaret onekligen är mer omfattande och bredare i sitt anslag än vad en enskild kommun både förväntas göra och mäktar med att göra.

Forskningen är finansierad av KEFUs styrelse. Rapporten har diskuterats i skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författaren själv för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i december

Ulf Ramberg

KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<i>Förord</i>	1
<i>Innehållsförteckning</i>	2
<i>Sammanfattning</i>	4
Kapitel 1 Ett förändrat säkerhetsläge kräver omtag	6
1.1 <i>Sveriges kommuner har en central roll</i>	6
1.2 <i>Förstudiens inledande utgångspunkter</i>	7
1.3 <i>Ett strategiskt perspektiv</i>	8
1.4 <i>Fokus på totalförsvaret</i>	9
1.5 <i>Projektets genomförande</i>	10
Kapitel 2 Ett nytt beslutsläge – komplexitet och resursbrist	12
2.1 <i>Flera mörka moln på himlen kräver handling</i>	12
2.2 <i>Två strategiska teman i fokus</i>	13
Kapitel 3 Strategibegreppet och <i>Grand Strategy</i>	15
3.1 <i>Strategi – ett omdiskuterat begrepp</i>	15
3.2 <i>Grand Strategy – några centrala utgångspunkter</i>	16
3.3 <i>Att arbeta med strategier är svårt, men nödvändigt</i>	17
3.4 <i>Strategiska ansatser för att hantera osäkerhet</i>	19
Kapitel 4 Några empiriska observationer och reflektioner	21
4.1 <i>RSA-arbetet i fokus</i>	21
4.2 <i>Avsaknad av explicita kommunala strategier och strategiska processer</i>	22
4.3 <i>Avsaknad av politisk debatt</i>	24
4.4 <i>Först och främst ett fokus på Risk- och sårbarhetsanalyser</i>	25
4.5 <i>Begreppet osäkerhet (och fokus på risk)</i>	27
4.6 <i>Likriktning i RSA-arbetet</i>	29
4.7 <i>Arbetet präglas av tre principer för beredskap</i>	30
4.8 <i>För lite samordning och samarbete</i>	30

Kapitel 5 Principiella utmaningar med förvarning och beredskap	33
5.1 <i>Att se hoten komma</i>	33
Kapitel 6 Ett nytt perspektiv på kommunernas beredskapsarbete efterlyses	35
6.1 <i>Tre viktiga frågor behöver fokuseras</i>	35
<i>Referenslista.....</i>	38
<i>Appendix A.....</i>	42

SAMMANFATTNING

Ett nytt säkerhetsläge i Europa och världen väcker tankar om vilka vägar Sverige kan och bör välja för att öka samhällets beredskap. Civil beredskap och dess roll i Totalförsvaret står högt på samhällsagendan, men måste i stora delar byggas upp från grunden. Det väcker många frågor. Samhället är sårbart mot krig men också mot icke-militära hot (och s.k. gråzons krig). Också mot sådana hot måste samhället – på alla nivåer – bygga beredskap. Det ställer frågor om vägval.

Sveriges kommuner har ett stort ansvar för landets beredskap. Detta ansvar beskrivs i Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH 2006:544). Lagen avkräver alla Sveriges kommuner en s.k. Risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som ska rapporteras vart fjärde år. Arbetet med RSA står centralt i kommunernas arbete med beredskap. Det har också genomförts ett antal studier med syfte att undersöka ändamålsenligheten av RSA-arbetet. Denna studie är en del.

En utgångspunkt för denna studie är att de vägval samhällets aktörer måste göra är genomgripande. Samhällets beredskap är potentiellt en integrerad del av samhället alla funktioner, på alla nivåer. Beslut måste därför fattas med omtanke om helheten. Kraven på resurser för att skapa och upprätthålla en relevant beredskap är potentiellt också mycket stora. Även av det skälet behövs ett helhetstänkande. Utryckt annorlunda, det behövs ett strategiskt tänkande som stöd för prioriteringar över tid och på tvärs av många och fristående aktörer. Denna studie vill bidra genom att beskriva och analysera den strategisk dimensionen av kommunernas arbete med extraordinära händelser och höjd beredskap.

En sammanfattning av gjorda observationer och slutsatser är att kommunernas strategiska fokus, i huvudsak, begränsas till Risk- och sårbarhetsanalyser och därav följande planer. Dessa formas i sin tur i all huvudsak av lagkrav¹ och förordningar² och föreskrifter³ med fokus på Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). I arbetet med att ta fram dessa analyser och tillhörande planer använder kommunerna ett fåtal snarlika, metoder. Dessa metoder är anpassade till

¹ Lag (LEH 2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

² MSB Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

³ MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser

lagkrav, förordningar och föreskrifter, men möjligtvis inte till de behov och förutsättningar kommunerna har och den osäkerhet de står inför. En genomgång av merparten av de skånska kommunernas RSA-planer (publika versioner) antyder att dessa, i djupare mening, egentligen saknar strategiskt resonemang och tydliga strategier för civil beredskap. Därmed inte sagt att det saknas planer och förberedelser, eller att arbetet inte tas på allvar.

Studien konkluderar med att det behövs forskning och utveckling för att öka vår teoretiska och praktiska förståelse på framför allt tre områden. Ett första område är frågan om hur kommunerna lämpligen kan arbeta strategiskt. Frågan har inget självklart svar och det behöver utvecklas arbetsmetoder och begreppsapparat. Ett andra område är hur kommunerna bör jobba med underrättelse och förvarning. Hur det arbetet kan och bör se ut är inte heller självklart, men det är tydligt att en enskild kommun inte kan bära ansvaret på egen hand. Även här krävs såväl forskning som praktiskt stöd. Och ett tredje område är hur kommuner och andra aktörer lämpligen bör samarbeta. Även här behövs mer forskning och praktiskt stöd.

Kapitel 1

ETT FÖRÄNDRAT SÄKERHETSLÄGE KRÄVER OMTAG

1.1 SVERIGES KOMMUNER HAR EN CENTRAL ROLL

Sedan några år pågår ett omtag vad gäller samhällets ansträngningar för att skydda Sverige mot kris och krig. Det föranleds, i alla fall delvis, av en ny förståelse för omfattningen och komplexiteten i de hot vårt samhälle möter. Bilden av Sveriges säkerhetspolitiska läge har förändrats radikalt. Vid en tidpunkt valde Sverige att till stor del nedprioritera samhällets arbete med nationellt försvar, samhällsskydd och beredskap. Ett viktigt skäl till det var slutet på kalla kriget. Den mer eller mindre samlade och genomtänkta bedömningen i hela Europa var då att hotbilden förändrats väsentligt till det bättre, och att samhälles resurser kunde användas till annat. Under den perioden var den dominerande föreställningen i Sverige att säkerhetssituationen i vår del av världen var gynnsam och att Sveriges roll i den globala säkerheten var att bidra i konflikter långt från Sverige. Det ledde till en nedmontering av totalförsvaret inklusive det civila försvaret. Dessa föreställningar har alltså ändrats på senare tid och vi fokuserar ånyo på att utveckla en beredskap att möta olika typer av kris och krig.

Ansvar för att rusta samhället mot kris och krig faller i stor utsträckning på Sveriges kommuner. Därmed ställs större och delvis nya krav på kommuners förmåga att se, förstå och hantera kris och krig. Allt är naturligtvis inte nytt. Kommunernas uppdrag är i stor utsträckning det samma som tidigare. Många av de oönskade händelser kommunerna, sedan tidigare planerade för, är snarlika de kommunerna potentiellt står inför också idag. En stor del av dessa händelser är väl kända och är därmed i stor utsträckning möjliga att, i bästa fall, förhindra. I andra fall kan god beredskap minska oönskade effekter.

Samtidigt uppfattas läget också som nytt och okänt. Sverige upplever helt eller delvis nya typer av händelser och överraskas ibland av vilka konsekvenser redan kända typer av händelser har fått eller kan få. Det är över huvud taget en utmaning att försöka förstå vad som **kan** hända och hur samhället **kan** komma att påverkas. Därmed är det också en utmaning att förbereda sig. Vi har att förhålla oss till det Kay & King (2020) kallar radikal osäkerhet (*Radical Uncertainty*),

det vill säga en osäkerhet som inte låter sig undanröjas (fullständigt eller nämnvärt) genom bättre underrättelse. Det är en osäkerhet som inte heller kan hanteras med traditionella metoder för så kallad riskhantering.

Eftersom situationen är ny för kommunerna och samhället i övrigt – till exempel på grund av graden av osäkerhet, graden av komplexitet, typer av möjliga händelser, omstart av civilförvarsarbetet, inträde i NATO mm – finns det goda skäl att reflektera över vad samhället inklusive kommunerna gör, hur det görs och hur det kan göras bättre. Frågan om hur samhället kan och bör stärka vår beredskap är också relaterad till så många andra frågor i samhället. Arbetet med att bygga en lämplig beredskap är på samma gång dyrt och måste göras under osäkerhet. Vi har att göra med en övergripande fråga som berör i princip alla delar av samhället. Beslutsfattare tvingas göra svåra och långsiktiga prioriteringar av hur samhället ska använda sina resurser. Dessa prioriteringar måste göras ur ett helhetsperspektiv eller, om man vill, ett systemperspektiv. Till synes orelaterade behov måste ställas mot varandra över tid och rum. Arbetet med att bygga beredskap för samhällshot är förknippat med stor komplexitet och måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Det medför att det ligger nära tillhands att försöka förstå hur kommuner arbetar strategiskt med sin beredskap. Vad strategiskt kan tänkas inne bära är inte självklart och kommer att diskuteras närmare senare i texten.

1.2 FÖRSTUDIENS INLEDANDE UTGÅNGSPUNKTER

Tanken med denna studie är att närmare belysa hur kommuner arbetar strategiskt med sin beredskap. En, möjligtvis naiv men inte ogrundad, utgångspunkt var att det fanns relativt tydliga och väl beskrivna processer för att ta fram kommunernas strategier för att stärka den civila beredskapen och att resultatet av dessa processer (dvs strategierna) var tydliga och tillgängliga. Vidare förmodades att dessa strategier integrerades med andra (kommunala, regionala och statliga) strategier i en helhet. Det föll sig rimligt att utgå ifrån att en kommuns beredskap för att hantera oönskade händelser borde vara en integrerad del av kommunens löpande verksamheten så väl på kort som lång (och därmed strategisk) sikt. Enligt lag (LEH 2006:544) har kommunerna inte bara ett ansvar för sin egen verksamhet utan också ett ansvar för att medverka till samordning med andra aktörer i kommunen – det så kallade geografiska

områdesansvaret⁴. Det är förvisso ett vagt formulerat ansvar, men av den anledningen inte mindre viktigt. Det föll sig därmed också rimligt att det skulle finnas tydliga processer och övergripande strategier som berörde också externa aktörer.

1.3 ETT STRATEGISKT PERSPEKTIV

Gaddis (2018) definierar strategi (han kallar det *grand strategy*) som ”kopplingen mellan potentiellt gränslösa ambitioner och nödvändigtvis begränsade resurser” (egen översättning⁵). Begreppet *grand strategy* har sina rötter i nationell säkerhetspolitik. Det syftar till att betona en strategi som överbryggat olika aktörers mål och prioriteringar inför ett övergripande mål – säkerhet. Tanken är att dessa aktörer – samhälleliga och privata – tillsammans förfogar över beslutsrätt och resurser som borde samordnas trots att resurserna och förmågorna kontrolleras av mer eller mindre oberoende aktörer. Det är just sådana *grand strategies* studien söker. Uppgiften kommunerna står inför är mycket stor och resurserna begränsade. Att inte göra prioriteringar och inte samordna användningen kan få stora följder. Gaddis (2018) skriver vidare att “[o]m du försöker att uppnå mål bortom dina medel, då kommer du förr eller senare tvingas backa på dina mål för att anpassa dig till dina medel” (egen översättning⁶).

Kommuner och andra aktörer måste med nödvändighet göra prioriteringar, som gärna får vara långsiktiga, dvs fatta strategiska beslut om prioriterad användning av samhällets resurser för att nå önskade förmågor och mål. Det är en uppgift som markant försvåras av den tilltagande komplexiteten. Denna komplexitet omfattar såväl den ”yttre” komplexiteten (hotbilden) som den ”inre” komplexiteten (samhällets resurser, uppdrag och organisationer). Det ligger nära tillhands att påstå att arbetet med totalförsvaret, och med det civil beredskap, måste vara en integrerad del av andra kommunala uppdrag. Begreppet totalförsvaret pekar dessutom på att hela samhället på alla nivåer måste innefattas. Svensk och internationell erfarenhet⁷ av olika

⁴ ”Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att 1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, 2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och 3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.” (LEH 2006:544, paragraf 7)

⁵ “... the alignment of potentially unlimited aspirations with necessarily limited capabilities.” (Gaddis, 2018 sidan 21)

⁶ “If you seek ends beyond your means, then sooner or later you’ll have to scale back your ends to fit your means.” (Gaddis, 2018, sidan 21)

⁷ För en aktuell svensk erfarenhet se till exempel: Coronakommissionen (2021) *Under pandemin Volym 1 och 2 (SOU 2021:89)* där man kan läsa: ”Sveriges smittskydd var och är decentraliserat och fragmenterat på ett sätt som

katastrofer visar tydligt hur svårt samhällen har att säkerställa denna förmåga. Sammantaget kan man uppfatta kommunernas, såväl som hela samhällets, underrättelse- och strategiarbete som kvalitativt nytt och utmanande.⁸

Vilka strategier svenska kommuner har är en central fråga? Hur hänger dessa ihop med andra myndigheters strategier? Följdfrågorna är många. Vilka prioriteringar gör de och varför? Vilka ambitioner har de? Hur ser den strategiska processen ut? Vilka antaganden gör de och på vilka grunder? Hur förhåller sig kommunerna till den osäkerhet strategierna ska relatera till? Man måste också fråga sig om kommunerna har ändamålsenliga förutsättningar för att göra det? Dessa och liknande frågor var utgångspunkter för denna studie av några skånska kommuners strategiska arbete med kris och krig.

1.4 FOKUS PÅ TOTALFÖRSVARET

Studiens fokus är på totalförsvaret och med det primärt civilt försvar, förstådd som all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för höjd beredskap (i krig). Målen med totalförsvaret är tänkt att överlappa med mål inom krisberedskapen (i fred), till exempel vad gäller behovet av att vidareutveckla och fördjupa arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna. Det civila försvaret omfattar hela samhället och många aktörer måste samverka och arbeta utifrån målen för det civila försvaret. Ett samlingsbegrepp för dessa är civil beredskap. MSB⁹ skriver att:

”Civil beredskap är ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Den yttersta krisen, det vill säga ett väpnat angrepp, är dimensionerande för den civila beredskapen.”

Med ovanstående resonemang som bakgrund är syftet med denna förstudie att kartlägga och analysera hur kommuner upplever och förhåller sig till sitt uppdrag inom totalförsvaret –

gör det oklart vem som bär ansvaret för helheten när en allvarlig infektionssjukdom drabbar landet.” För en internationell erfarenhet se till exempel *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.*, särskilt kapitel 13: *How to do it? A different way of organizing the government.*

⁸ Se t.ex. Hellström, Kleppesø & Ramberg (2022).

⁹ MSB Hemsida: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>

framför allt ur ett strategiskt perspektiv. Situationen är ny, aktörerna många och mycket är oklart. Det finns en upplevelse av att det också är bråttom. Därmed är det inte förvånande om kommuner och andra samhällsaktörer famlar, gör misstag och måste göra om. Att det saknas beprövade modeller och metoder med uppenbar relevans gör det såklart inte enklare för Sveriges kommuner. Ambitionen är att studien konstruktivt kan bidra till att utveckla totalförsvaret och att nyfikenhet identifiera behov och förutsättningar för fördjupande studier.

1.5 PROJEKTETS GENOMFÖRANDE

Projektet är tänkt som en förstudie och det insamlade empiriska materialet omfattar skånska kommuner. Datainsamlingen pågick primär mellan november 2022 och juni 2023 och kompletterades under vintern 2024 med 2023 års RSA-rapporter. Under studiens gång har material samlats från intervjuer med kommundirektör och/eller säkerhetssamordnare (eller motsvarande) i sex skånska kommuner. Kommunerna valdes på basis av förment olika förutsättningar (primärt i form av storlek och geografi). Intervjuerna kretsade kring hur kommunen arbetade med sitt uppdrag med beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En lista med de frågor som ställdes finns i appendix A.

Förutom intervjuer, har information samlats från 23 av Skånes kommuners publika Risk- och Sårbarhetsanalyser (RSA) för 2019 och 2023¹⁰. Genomgången av dessa fokuserade på hur Risk- och Sårbarhetsanalysen gjorts (process och analysmetoder), vilka typer av extraordinarie händelser som identifierats och hur rapporterna innehållsmässigt kunde förstås som strategiska i studiens mening. Protokoll från de sex utvalda kommunernas kommunstyrelser och kommunfullmäktig under 2023 har också analyserats. Syftet var att identifiera olika typer av dokument som kunde fylla funktionen av att vara strategiska. Dessutom har lokala politiska partiers sociala medier i dessa kommuner analyserats. Här var syftet att kartlägga i vilken omfattning frågor om vägval i arbetet med beredskapsarbete lyftes fram för publik debatt.

Vidare inkluderar studien analyser av äldre och nutida studier kring civil beredskap från ett flertal forskningsorganisationer. Från dessa källor söktes dels en förståelse för hur civil beredskap diskuterats över tid, dels för att få ett mera omfattande underlag kring hur framför allt kommuner ser på RSA-arbetet. Analyser av nationella och internationella publikationer

¹⁰ Alla (33) Skånes kommuner tillfrågades både om 2019 och 2023 års RSA-rapport. Av dessa återkom 8 kommuner inte och 2 kommuner uppgav att de inte hade publika versioner eller deras publika rapport var starkt begränsad.

med fokus på förvarning och beredskap ingår också. Här var syftet dels att hitta en begreppsapparat för att förstå användningen av strategibegreppet i relation till samhällssäkerhet, dels att identifiera teoretiska och praktiska synpunkter på behovet av och förutsättningarna för att utveckla övergripande strategier för samhällets beredskap och säkerhet. Slutligen har material hämtats från relevanta lagar, förordningar, föreskrifter och offentliga utredningar.

Från början var tanken att denna förstudie skulle begränsa sig till empiri från sex skånska kommuner. Efterhand som det stod klart att RSA-arbetet var mycket centralt för kommunernas arbete med extraordinära händelser i fred och höjd beredskap föll det sig rimligt att söka en betydligt mera omfattande och relevant empirisk bas. Detta gjordes med hjälp av några större empiriska studier av svenska kommuners RSA-arbete, framför allt Eriksson, et al (2020) och Eriksson (2016).

Kapitel 2

ETT NYTT BESLUTSLÄGE – KOMPLEXITET OCH RESURSBRIST

2.1 FLERA MÖRKA MOLN PÅ HIMLEN KRÄVER HANDLING

När samhället åter ska rusta för oro på hemmaplan är utgångspunkten att krig åter är möjligt, att krigets former har utvecklats samt är mycket svårare att förutse och planera för. Möjligheterna för krig är också långt ifrån de enda hoten samhället kan komma att möta. Näraliggande fenomen som till exempel terrorism och s.k. hybridkrig och gråzonshändelser, men också miljö- och klimathot, organiserad brottslighet, pandemier, mm är i hög grad nya för samhället och bidrar till svårigheterna med att bygga ett robust samhälle.

Agrell (2022) har i sin bok ”Vi såg det inte komma” visat på hur svårt det är att föreställa sig vilka hot samhället kan komma att möta. Han visar dessutom på hur bakomliggande drivkrafter och begränsningar tenderar att leda vår uppmärksamhet till typer av händelser vi redan har upplevt. Vi har betydligt svårare för att beakta ”helt nya” händelser. Kanske är det också naturligt att vi ”undviker” att föreställa oss framtida händelser som av olika skäl är besvärande för oss. Besvärande för att de skulle vara kostsamma att planera för, eller skulle tvinga fram problematiska omprioriteringar. Det är nog också svårare att vinna prioriteringskonflikter om framtida situationer man vill planera för, om det rör sig om händelser man helt saknar erfarenhet av och som därför kan framstå som ”spekulativa”.

Ju mindre samhällets olika aktörer vet om framtida händelser desto mer genomgripande måste arbetet med att bygga beredskap vara. I alla fall om ambitionen är att skapa ett robust samhälle som kan möta en mångtydig och oförutsägbart blandning av oönskade händelser. Det är därför viktigt att formulera övergripande strategier, strategier som innefattar alla relevanta aktörer och förmågor. Det är också viktigt att detta arbete är en kontinuerlig process. Förmågan att se och förstå vad som kan hända i framtiden utvecklas hela tiden. Samhället (vi) förflyttar sig, så att säga, in i kunskapen om framtiden hela tiden. Denna nya kunskap måste inkluderas i ett ständigt pågående strategiskt resonemang och löpande få påverka strategiska beslut och strategiskt agerande.

2.2 TVÅ STRATEGISKA TEMAN I FOKUS

Under studiens gång blev två teman tydliga. Ett tema är att osäkerheten om framtiden är stor och kvalitativt annorlunda jämfört med tidigare. Förklaringen ligger i situationens betydligt större komplexitet. Kommunernas förmåga att förstå vad som händer i omvärlden har minskat. Deras förmåga att se vad som kommer att hända (eller kan hända) har, i ännu högre grad, minskat. Ett vanligt förekommande sätt att beskriva detta har förkortningen VUCA. Beskrivningen sammanfattar fyra aspekter av situationen. Den präglas av snabba, kraftfulla och icke sällan oväntade, ibland också svårförklarliga, förändringar (på engelska benämnt *Volatility*). Situationen präglas också av en osäkerhet som inte låter sig nämnvärt reduceras med hjälp av mer data (på engelska *Uncertainty*). Dessa två karaktäristika grundar sig i ökad komplexitet (på engelska *Complexity*) och en betydande mångtydighet (på engelska *Ambiguity*) som heller inte helt kan upplösas med hjälp av mer information.

Snowden har (till exempel i Snowden & Rancati, 2020) försökt utveckla ett ramverk för att underlätta förståelsen för olika beslutssituationer. De argumenterar för att vi måste beakta övergången från *komplikerat* till *komplext*. En komplicerad situation kan, i och för sig, ställa stora krav på organisationers förmåga att analysera hotbilden och fatta strategiska beslut. Över tid är det dock möjligt att utveckla och aggregera en tillräcklig förståelse för situationen, dvs då vi vet allt vi vill veta och vi kan uppskatta sannolikheterna för vissa händelser och utfall (vilket gör det möjligt att rationellt hantera riskerna). Övergången till en komplex situation ställer kvalitativt nya krav på organisationernas förmåga eftersom övergången innebär en övergång till icke-linjära förhållanden (dvs vi kommer aldrig att veta allt vi vill veta). En konsekvens av det är att förutsättningarna för att styra genom detaljerade direktiv och långsiktiga planer minskar och möjligheten för att göra riskbedömningar likaså.

Ett andra tema är att kommunerna ansvarar för stora och svåra frågor och fattar många och långsiktiga beslut som potentiellt påverkar sårbarhet och beredskap för oönskade händelser. Kommunerna gör det dessutom med en påtaglig knapp resursbas där många grundläggande behov ställs mot varandra. Med det följer nödvändigtvis också svåra prioriteringar. Kommunernas befogenheter är dessutom begränsade. Andra aktörer – statliga, regionala och privata – fattar beslut och agerar på sätt som inte alltid underlättar, tidvis till och med försvårar, kommunernas beredskapsarbete.

Lägger man samma dessa två teman får man en känsla för beslutskomplexiteten och behovet av övergripande strategier. Att ta fram sådana strategier är utmanande. Camillus (2008) beskriver utmaningen som elak (på engelska *Wicked*¹¹). Elaka utmaningar präglas av att varje problem ingår i ett system av andra problem på ett sätt som gör att vi inte entydigt kan definiera ”problemet” och därför heller inte ”förstå” och ”lösa” det. Camillus (2008) poäng är dels att organisationers omgivning präglas av en elakhet och att de därför måste hitta nya sätt att uttrycka strategier, dels att det behövs nya sätt eller processer för att ta fram strategier.¹² Det gör strategiarbetet mycket svårare, men inte mindre viktigt.

Om vi med säkerhet kan förutse hur och när vi kommer att utsättas för en viss samhällshotande händelse, kan vi också lista ut hur vi ska skydda samhället. Vi kan räkna på kostnaderna för skyddet och ställa dessa mot händelsens konsekvenser. Dessutom kan vi ställa denna kalkyl mot kalkyler som beskriver effekterna av bortfallet av alternativa användningar av resurserna. Då skulle strategiarbete vara enkelt, eller ”tamt” enligt Camillus (2008). Det är också mycket enklare om vi dessutom har att göra med organisationer med problemfri koppling mellan ansvar och befogenheter och med tydliga mål.

Detta nya beslutsläge diskuteras flitigt i en svensk och internationell kontext. Cedergren et al (2019) sammanfattar med stöd av en rad forskningsrapporter att samhället möter en VUCA värld (Van Asselt & Renn, 2011; O’Sullivan, Kuziemsky, Toal-Sullivan, & Cornell, 2013) och att omvärldskaraktäristika ändras snabbt (LaPorte, 2007). Samtidigt blir världen och organisationerna i denna mer integrerade och mer beroende av varandra, något som på engelska ibland benämns *transboundary* (Ansell, Boin & Keller, 2010; Boin, Rhinard & Ekengren, 2014; Renn, 2008; Renn, Klink & Van Asselt, 2011). McEntire, Gilmore & Ekong, (2010) menar att förutsättningarna för att driva säkerhetsarbetet är utmanande och kräver ett systemtänkande samtidigt som många parallella processer i delvis olika organisationer gör arbetet svårt, fragmenterat och inkomplett. Cedergren et al (2019) antyder, som en möjlig konklusion, att eftersom det är mycket svårt borde man kanske titta närmre på strategiska begrepp som resiliens och kontinuitet i stället för traditionell risk management.

¹¹ Se Camillus (2008) och Rittel & Webber (1973) för en mer fullödig diskussion av begreppen.

¹² Se Hellgren, Kleppesø & Ramberg (2022) för en djupare diskussion.

Kapitel 3

STRATEGIBEGREPPET OCH *GRAND STRATEGY*

3.1 STRATEGI – ETT OMDISKUTERAT BEGREPP

Begreppet strategi är lika problematiskt som det är allestädes närvarande. Det används i en mängd olika sammanhang, från militära uppdrag till affärsplanering och personlig utveckling. Trots, eller kanske tack vare, dess utbredda användning finns det ingen enhetlig definition av begreppet. Det är också ett mycket diskuterat begrepp bland teoretiker¹³.

Begreppet strategi kopplas ofta till principer för hur en aktör tänker agera på lång sikt och i frågor som har avgörande betydelse för organisationens förmåga att uppnå sina mål eller visioner. Att agera strategiskt kräver en förståelse för både nuvarande förhållanden och framtida hot och möjligheter. En effektiv strategi innefattar att identifiera mål, analysera resurser, och utveckla principer för att nå dessa mål. Som antytts i kapitel 2 ovan kan detta visa sig vara en komplex, utmanande och elak process.

En annan aspekt är att strategi ofta kräver flexibilitet och anpassningsförmåga. En strategi som fungerar bra i en situation eller tidpunkt kanske inte är lika effektiv i en annan. Därför måste strategier ofta revideras baserat på förändrade omständigheter och ny information. Detta gör strategiarbete till en dynamisk och kontinuerlig process snarare än en engångshändelse. Historiskt föreställde man sig däremot ofta att när strategin väl var lagd skulle den också fungera över lång tid. Det påverkar naturligtvis också hur processerna för att ta fram strategier såg ut.

¹³ Den akademiker som främst förknippas med begreppets mångslungna betydelse och användning är Mintzberg. Se till exempel Mintzberg, Ahlstrand, and Lampel, J., 1998. *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Prentice Hall.

3.2 GRAND STRATEGY – NÅGRA CENTRALA UTGÅNGSPUNKTER

Som nämnts definierar Gaddis (2018) *grand strategy* som kopplingen mellan oändliga ambitioner och ändliga resurser. Silove (2017) definierar också strategi (*grand strategy*) som en samling idéer om hur man ska inrikta användningen av resurser för att nå sina ambitioner. Strategier är tänkt att vara långsiktiga, holistiska och innehålla prioriteringar eller vägval bland annat i fråga om vad som är viktigt och mindre viktigt att uppnå. En sammanhållen (*coherent*) och balanserad strategi är två kvalitetskriterier Silove (2017) för fram och menar vidare att strategier kan förstås som plan, princip eller beteende (agerande).

Även Layton (2012) lyfter fram strategi som principbeslut kring hur alla relevanta resurser, på tvärs av alla relevanta aktörer och sektorer, ska användas. Besluten innefattar också hur och vilka resurser man måste förvärva och hur och vilka förmågor man måste bygga. Layton (2012) skriver att “[e]fterhand som tillgängliga resurser minskar (eller inte växer i takt med att osäkerhetslandskapet växer), ökar behovet av en övergripande strategi eftersom slöseri är oförsvarbart och oförlåtligt” (egen översättning¹⁴). Layton menar vidare att övergripande strategier ”bidrar till ett användbart kognitivt ramverk (för de många människorna) i ett (på grund av ökande komplexitet) nödvändigtvis distribuerat beslutsfattande system” (egen översättning¹⁵).

I linje med föreliggande studie kan en sammanfattande och pragmatisk definition av begreppet *grand strategy* vara att strategi är ett övergripande och sammanhållet ramverk som beskriver ett samhälles (med dess olika aktörers) användning av resurser för att nå gemensamma säkerhetspolitiska mål. I det betonas nyttan och nödvändigheten av att balansera resurser och förmågor för att möta såväl kortsiktiga som långsiktiga utmaningar och hot.

Behovet av att prioritera är ett dominerande tema i forskningen kring *grand strategy*. Som Gaddis (2018) begrepp betonar har organisationer alltid resursbrist. Om organisationer hade råd att göra allt de kan och vill behövs ingen strategi – det behövs en plan. När resursbristen relativt ambitionerna är påtaglig är behovet av en strategi större. Detta lyfts av en rad forskare.

¹⁴ “As available resources are diminishing (or not growing as the uncertainty landscape grows) the need for a Grand strategy increases as waste is unaffordable and unforgivable.” (Layton, 2012)

¹⁵ “... a useful cognitive framework (for the many people) in a (necessarily because of increasing complexity) distributed decision making system.” (Layton, 2012)

Art (2012) lyfter bland annat fram att det är nödvändigt att prioritera vilka förmågor organisationer ska fokusera på så att de investerar resurser i det som bäst ger en stabil grund för att möta de allvarligaste hoten. Krepinevich et al. (2012) argumenterar på liknade sätt. Murdock & Kallmyer (2011) belyser behovet av strategiska prioriteringar och av att fatta tuffa beslut och göra svåra vägval för långsiktig hållbarhet i säkerhetsarbetet. Cronin (2010) förespråkar strategiskt fokus och snävare ambitioner. Det ligger stora risker i att försöka möta alla hot och utmaningar.

3.3 ATT ARBETA MED STRATEGIER ÄR SVÅRT, MEN NÖDVÄNDIGT

Som framgått i rapporttexten är det svårt att utveckla och förverkliga strategier för att öka förmågan att möta säkerhetshoten. Är det över huvud taget görbart? Betts (2000), en framstående debattör av nationell säkerhet, ställer ett antal kritiska frågor och undrar om strategi (*grand strategy*) är en illusion. Det är relevant att i detta sammanhang beakta några av dessa synpunkter.

En sådan synpunkt handlar om hur komplexitet och osäkerhet påverkar realismen i strategierna.

"Strategi är en illusion eftersom det är orealistiskt att i förväg bedöma vilken risk som är rimlig eller vilken strategi som är mindre rättfärdigad än en annan. Illusionen kvarstår eftersom observatörer förväxlar vad de vet om resultaten av tidigare strategiska val med vad de kan förvänta sig att strateger ska veta innan valen testas" (egen översättning¹⁶).

Denna synpunkt knyter an till en annan av Betts synpunkter, nämligen att "[k]ognitiva begränsningar i individuella tankeprocesser begränsar strategernas förmåga att se kopplingar mellan medel och mål, eller att göra fullständiga bedömningar" (egen översättning¹⁷). Om vi förutsätter att den omvärld vi möter är betydligt komplexare och därför osäkrare än under

¹⁶ "Strategy is an illusion because it is impractical to judge in advance which risk is reasonable or which strategy is less justifiable than another. The illusion persists because observers confuse what they know about results of past strategic choices with what they can expect strategists to know before the choices are tested." (Betts, 2000)

¹⁷ "Cognitive constraints on individual thought processes limit strategists' ability to see linkages between means and ends, or to calculate comprehensively." (Betts, 2000)

tidigare säkerhetslägen, finns det anledning att ställa sig frågan om förutsättningarna för att ta fram meningsfulla strategier i praktiken finns.

Till det kan man, som Betts (2019) gör, lägga den organisatoriska komplexiteten som har ”*en negativ effekt på strategisk exekvering.*”¹⁸ Kommuner och dess beslutsfattare måste också förhålla sig till målkonflikter och hur demokratiskt styrda system kan hantera dessa. Betts (2000) skriver att “[s]trategins logik beror på tydlighet i preferenser, explicititet i beräkningar och konsekvens i val. Demokratisk konkurrens och konsensusbyggande motverkar alla dessa” (egen översättning¹⁹).

Betts (2019) påpekar dessutom att *grand strategies* tenderar att bli kompromisser och kombinationer av väldigt olika idéer och därför riskerar att vara dysfunktionella eller väldigt ineffektiva (suboptimala)²⁰. Denna synpunkt lyfter det självklara i att ett övergripande mål - säkerhet - bara delvis sammanfaller med andra mål – till exempel välfärd. I ett politiskt system måste långsiktighet innefatta "omvalbarhet" eller politisk enighet på tvärs av mål, ideologier och andra politiska bedömningar.

Dylika synpunkter belyser de utmaningar och begränsningar som finns med att utveckla och genomföra en *grand strategy*. Men Betts (2020) och många med honom (Gaddis, 2018; Silove 2017; Art, 2012; Murdock & Kallmyer, 2011; Cronin, 2010) ser det inte som ett alternativ att **inte** utveckla strategier för samhällets säkerhet. Inte minst argumenteras det för att det trots allt behövs en övergripande strategi (*grand strategy*) som integrerar alla samhällets resurser för att uppnå långsiktiga mål. Trots alla utmaningar är en strategi ett outhärligt verktyg för att navigera i en komplex och föränderlig värld. Genom att ha en tydlig strategi kan individer och organisationer bättre förbereda sig för framtiden och öka sina chanser att nå sina mål.

¹⁸ "Organizational complexity corrupting strategies in execution." Betts (2019)

¹⁹ "The logic of strategy depends on clarity of preferences, explicitness of calculation, and consistency of choice. Democratic competition and consensus building work against all of these." (Betts, 2000)

²⁰ "Grand strategies often turn out to be compromises and combinations of quite different ideas." Betts (2019)

3.4 STRATEGISKA ANSATSER FÖR ATT HANTERA OSÄKERHET

TRE STRATEGISKA FÖRHÅLLNINGSSÄTT

I *Planera för det okända* (Dreborg et al, 1994) diskuteras olika förhållningssätt för att hantera osäkerhet. De presenterar tre renodlade förhållningssätt, eller om man vill strategier. Ett förhållningssätt är att *kontrollera* effekterna av framtida händelser, med andra ord förhindra eller göra sig oberoende av händelser i omvärlden. Ett andra är att *förutsäga* vad som kommer att hända, dvs. skapa föreställningar om framtiden genom underrättelse. Slutligen kan man *acceptera* att framtiden är oviss och invänta händelsen. Man accepterar att osäkerheten inte låter sig upplösas och reagerar i stället när händelsen tycks oundviklig eller redan är ett faktum. Man kan föreställa sig dessa tre förhållningssätt som hörnorna i en triangel eller som överlappande logiker där mellanformer kan finnas. Valet av förhållningssätt är ett strategiskt beslut. Att förutsäga och kontrollera är förknippat med kostnader och innebär också överväganden av typen – vad ska kommunerna skydda samhället mot och vem ska de skydda? Därmed fattas beslut med potentiellt stora och långsiktiga konsekvenser.

AKTIVA OCH PASSIVA STRATEGIER

Vidare beskriver Dreborg et al (1994) begreppen *aktiva* och *passiva* strategier. Aktiva strategier ställer krav på förmågan att följa en utveckling och reagera på det som sker. Man måste skapa och vidmakthålla denna underrättelseförmåga och att skapa mångsidigt användbara resurser som bedöms värdefulla vid olika händelser. Aktiva åtgärder innebär också ett sekventiellt beslutsfattande. *Reaktiva* strategier innebär att man håller sig beredd att reagera när händelsen väl har inträffat. *Proaktiva* strategier innebär att man beslutar om åtgärder grundade på bedömningar av hur ett pågående förlopp kan komma att utvecklas.

Passiva strategier, å andra sidan, innebär att man fattar en-gång-för-alla-beslut som gör att man klarar sig tillräckligt bra oberoende av vilken händelse som inträffar eller vilka konsekvenser det kan få.

STRATEGISK ANSATZ UPPIFRÅN ELLER NERIFRÅN

Ytterligare ett perspektiv i *Planera för det okända* (Dreborg et al, 1994) är uppifrån- och nedifrånansatser på analys och hantering av risk. Uppifrånansatsen innebär att man försöker

precisera mål och hotbilder och därvid kartlägga osäkerheter. Från detta identifieras åtgärder som uppfyller målen i olika scenarier. Man utgår ifrån mål som ska uppfyllas, relaterade till vilka hot man kan föreställa sig för att sedan identifiera vilka resurser/åtgärder man behöver? Detta fungera bra när målen är tydliga och resurserna är möjliga att variera.

Nedifrånansatsen innebär att man utgår ifrån befintliga resurser och prövar olika inkrementella förändringar av dessa. Osäkerheten kartläggs i den mån de är av betydelse för de konkreta resursval som framstår som realistiska. Man utgår alltså från tillgängliga resurser och analyserar hur dessa kan disponeras eller kompletteras för att ge bäst flexibilitet och anpassningsbarhet i förhållande till olika omvärldsscenarier. Detta sätt passar när resurserna är begränsade eller i stor utsträckning låsta och när målen och/eller hoten är mycket osäkra (egentlig osäkerhet).

I samma rapport vågar författarna (Dreborg et al, 1994) sig på att föreslå några vägledande principer (strategier) för hur man bör förhålla sig till osäkerhet. Man föreslår till exempel att acceptera att en del osäkerheter inte kan upplösas och överväga vilken osäkerhet det lönar sig att upplösa! De ser det som viktigt att lyfta fram (den egentliga) osäkerheten i ljuset och att i större utsträckning använda aktiva strategier.

Resonemanget ovan är inte uttömmande, men visar att det finns en rad olika förhållningssätt och principiella överväganden att göra. Det finns en teori- och begreppsapparat att tillgå, men möjligtvis för lite praktisk erfarenhet och systematiserad empiri för att fungera som stöd för kommunala beslutsfattare i det läget Sverige i mitten av 1992 befinner sig i.

Kapitel 4

NÅGRA EMPIRISKA OBSERVATIONER OCH REFLEKTIONER

4.1 RSA-ARBETET I FOKUS

Som kommer synas nedan utgör RSA-arbetet en mycket stor del av kommunernas arbete med beredskap för kris och krig. Det träder till synes mer eller mindre genomtänkt i stället för en tydlig strategisk ansats. Det ligger därför nära tillhands att närmare begrunda hur RSA-arbetet formas och genomförs.

Material från denna studie, och inte minst från andra och mera omfattande studier (Cedergren et al (2019); Eriksson et al (2020); Eriksson (2016); Hedtjärn Swartling & Larsson (2020); Swalling, et al (2016); Vergenta (2016)), pekar samstämmigt på ett antal viktiga observationer och reflektioner kring kommunernas RSA-arbete. Den mest omfattande empiriska studien – Eriksson et al (2020) – har samlat material från ett stort antal svenska kommuner (172 av 290), länsstyrelser (19 av 21) och andra relevanta myndigheter, och är därmed tungt vägande. Även Eriksson (2016) har ett omfattande empiriskt underlag från 15 kommuner och sex länsstyrelser.

I det följande presenteras ett antal av dessa observationer och reflektioner. En första observation är att det i stort saknas explicita kommunala strategier för civil beredskap. Det saknas också en kommunal, politisk debatt om sårbarhet och beredskap och därtill hörande prioriteringar. Det primära fokuset läggs på det lagstadgade RSA-arbetet som därmed kommer att stå i fokus i stället för ett mera strategiskt fokus. RSA-arbetet fokuserar huvudsakligen på risk och s.k. *risk management* och inte egentlig osäkerhet. Likriktningen är stor i arbetet med RSA, trots kommunernas sinsemellan stora olikheter. Slutligen är två observationer att beredskapsarbetet formas av tre principer (ansvars-, närhets- och likhetsprincipen) vilket inte nödvändigtvis underlättar arbetet med civil beredskap, och att samordning och samarbete mellan olika aktörer i stor utsträckning saknas.

4.2 AVSAKNAD AV EXPLICITA KOMMUNALA STRATEGIER OCH STRATEGISKA PROCESSER

Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH 2006:544) föreskriver hur kommuner ska arbeta och besluta kring Risk- och Sårbarhetsanalyser. Herbane et al (2004) påpekar att arbetet med att säkra en organisations (i deras fall företags) kontinuitet (resiliens, robusthet) historiskt har bedrivits på funktionell eller operativ nivå. Det samma kan sägas om traditionell risk management. RSA-arbetet i kommunerna, så som den beskrivs i lagen och i föreskrifter från MSB liknar i stort just ett sådant traditionellt riskhanteringsarbete. I takt med att utmaningarna har ökat i såväl komplexitet som allvar måste, argumenterar Herbane et al (2004), ett större fokus läggas på strategisk nivå. I linje med det kan man argumentera för att beslut om civila beredskapen i kommunerna (och för den del hela samhället) måste vara integrerad i andra beslut i kommunen genom en övergripande strategi med systemövergripande mål och prioriteringar. Utöver kommunernas operativa arbete med RSA skulle man kunna tänka sig att kommunerna också har en övergripande strategisk dialog och fattade beslut om övergripande strategier i arbetet med civil beredskap i kommunen inklusive det geografiska områdesansvaret.

Föreliggande studies genomgång av protokoll från kommunstyrelser och fullmäktige i ett antal kommuner tyder på en avsaknad av ett explicit strategiskt fokus med tydlig koppling till beredskapsfrågan. I den mån kommunerna har en strategi tyckts de sammanfalla med de planer som följer av Risk- och Sårbarhetsanalyserna. Dessa behandlar inte på ett tydligt sätt målkonflikter och vägval på tvärs av kommunens hela verksamhet. Tydligast gör de det troligen i budgetbeslut. Man kan alltså med någon rimlighet påstå att kommunerna saknar egentliga strategier som kopplar kommunens potentiellt gränslösa ambitioner kring kris och krig med kommunens begränsade resurser på lång sikt och i beaktande av komplexiteten och osäkerheten.

Resultat från Eriksson et al (2020) visar att "[...] RSA sällan används som underlag för verksamhetsplanering..." (sidan 3). Svaren för enkätstudien i Eriksson et al (2020) visar att 13% svarade "stämmer inte alls" och 45% svarade "stämmer inte så bra" på frågan om "*Arbetet med RSA ges stor vikt i min organisations övergripande verksamhetsstyrning*" och 13% svarade att de inte visste (tabell 5.9). På frågan "*Resultaten från vårt arbete med RSA används i stor utsträckning i organisationens övergripande verksamhetsplanering*" svarade 14% att det inte stämmer alls och 45% att det inte stämmer så bra. 13% svarade att de inte visste (Eriksson et

al, 2020, tabell 5.10). Dessa svar antyder sammanfattningsvis att RSA-arbetet inte fyller ett behov för övergripande strategiska resonemang och beslut.

Föreliggande studie fann emellertid också material i några av de studerade kommunerna som benämns som strategiska, till exempel ”Program för Civil beredskap för X kommun” som säger sig vara en ”strategisk inriktning”. Dessa dokument innehåller dock inte mycket av det som tidigare beskrivs som strategiskt i föreliggande rapport. Det finns inte heller genomarbetade, övergripande strategier som inkluderar aktörer utanför kommunernas kontroll inom ramen för det geografiska områdesansvaret. För de kommuner som ingår i denna förstudie gick det inte heller att finna tydliga, formella strategiprocesser syftandes till att formulera och besluta om övergripande strategier av det format som ovan beskrivits som *grand strategy*. Inte utöver det som görs inom ramen för RSA-arbetet.

Det inte heller uppenbart vilka nationella eller regionala strategier kommunerna ska förhålla sig till. Regeringen Löfven publicerade 2017 en Nationell säkerhetsstrategi (som ersattes av ny nationell strategi 2024). Den Nationella säkerhetsstrategin säger sig vara ett ramverk för långsiktigt och samordnat arbete som syftar till att förebygga, hantera och motverka både omedelbara och långsiktiga hot mot Sveriges säkerhet. 2017 års strategidokument granskades av Kungliga Krigsvetenskapsakademien (Sundelius & Lundgren, 2021). Det ligger delvis i en sådan gransknings syfte att identifiera fel och brister och den lyfter fram många. Ur dessa är det i detta sammanhang relevant att lyfta fram att strategin inte tillräckligt lyfter fram centrala vägval för att stödja olika aktörers vägval och prioriteringsbeslut. Författarna skriver också att strategin inte utgör en begreppsmässig grund för en övergripande nationell säkerhetsstrategi som både spänner över relevanta politikområden och som kan användas av alla berörda aktörer vid val av åtgärder och resurssatsningar.

De styrsignaler staten skickar till Sveriges kommuner förhåller sig inte tydligt till den komplexitet som präglar säkerhetsläget. Inte heller tar styrsignalerna hänsyn till de olika förutsättningar kommunerna har, vare sig förutsättningar för att göra strategiska analyser eller förutsättningar för att hantera den osäkerhet de utsätts för. Man kan med visst fog påstå att staten primärt ger kommunerna styrsignaler med ett operativt, inte strategiskt, syfte. Det finns dock strategiska inslag eller principer som bidrar till ett strategiskt perspektiv. Ett exempel på

det är hur skyddsvärden ska prioriteras. MSB beskriver till exempel vad som primärt ska skyddas och i vilken ordning.²¹

4.3 AVSAKNAD AV POLITISK DEBATT

Bristen på tydliga strategier och strategiprocesser utanför RSA-arbetet återspeglas möjligtvis också i avsaknaden av en publik, politisk debatt kring civil beredskap. Det finns få tecken på kommunalpolitiska debatter om hur kommunerna ska förhålla sig strategiskt till kris och krig. En genomgång av relevanta tidningar, såväl som lokala partiers publika plattformar, visar sällan på mer än ytliga diskussioner om mål, ambitioner och principiella vägval i beredskapsfrågan. Ett påfallande undantaget är kriminalitet, ett annat är diskussionen om fokus ska ligga på väpnad konflikt eller klimat. Det hindrar inte att partierna har synpunkter på konkreta, men isolerade, trygghetsåtgärder - ofta av "vardagskaraktär". Det som främst saknas är en övergripande debatt om vilka hot kommunen ska skapa civil beredskap för och hur kommunen därigenom kan göras tryggare och robustare i en tid då hotbilden är svåröverblickbar. Till det hör såklart också en debatt om resursprioriteringar. Ett sätt att formulera detta är: *"Samhällssäkerhet, människors säkerhet, är [...] inte en objektiv sanning. Det är en definitions- och maktfråga"* (Ringberg, 2023). Det tidigare förda resonemanget om *grand strategy*, som har sitt ursprung i nationell säkerhet, borde rimligen vara en förlängning av politiska överväganden och beslut.

I Eriksson et al (2020) enkätstudie framgår att den politiska ledningen i begränsad omfattning tar hänsyn till RSA i sitt beslutsfattande. Svaren från ett stort antal kommuner påvisar bland annat att 24% uppfattar att den politiska ledningen i liten utsträckning tar hänsyn till RSA-arbetet och 65% att den i ganska liten grad tar dylika hänsyn²². Detta antyder att RSA-arbetet inte väger tungt politiskt i kommunerna. Eriksson (2016) fann att arbetet med RSA uppfattades som en utmaning. *"[D]et är svårt att konkurrera mot sådant som är mycket mer politiskt laddat, som exempelvis förskolor och skolor"* (sidan 15).

²¹ Samhällets skyddsvärden (källa Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*): Det som ska skyddas är samhällets skyddsvärden: *Människors liv och hälsa; Samhällets funktionalitet, Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, Miljö och ekonomiska värden, och Nationell suveränitet.*

²² Svaren är hämtade från 172 kommuner, 12 regioner, 19 länsstyrelser, 18 bevakningsmyndigheter och 11 övriga myndigheter. Se tabell 5:15.

4.4 FÖRST OCH FRÄMST ETT FOKUS PÅ RISK- OCH SÅRBARHETSANALYSER

Arbetet med kommunernas beredskap för kris och krig är, som sagt, i stor utsträckning uppbundet kring det s.k. RSA-arbetet och därtill hörande planer. Det arbetet använder en stor del av kommunernas resurser för säkerhetsarbete, av säkerhetssamordnarna (eller motsvarande) och av ansvariga för kommunernas olika funktioner (framför allt när, vart fjärde år, RSA-rapporten ska lämnas in till länsstyrelserna). Samtal med tjänstemän om kommunernas beredskap för kris och krig leder också väldigt snabbt till samtal om RSA-arbetet. Det arbetet definieras i *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* (LEH 2006:544). I 1:4 § står det att ”Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.” I lagens 2: a kapitel, om förberedelser för och verksamhet under extraordinarie händelser i fredstid, framgår att ”[k]ommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.”

Trots lagens titel omfattar LEH (2006:544) inte på ett tydligt sätt kommunernas arbete med civil beredskap. Den fokuserar primärt på extraordinära händelser (i fredstid). Denna brist framförs i olika sammanhang. *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) – slutbetänkande i en utredning om civilt försvar framgår att lagstiftaren ville uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Den nuvarande lagen (LEH 2006:544) har dock ett tydligare fokus på krisberedskap i fred än på civilt försvar i krig.

LEH (2006:544) 3:1 står det att kommuner och regioner ”ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).” MSB (2021) påpekar att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskap – dvs vid kriser i fredstid. En robust krisberedskap gör att det finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och motståndskraft också vid krig (höjd beredskap). Sedan någon tid är ambitionen att förmågan att försvara Sverige mot väpnat

angrepp ska vara dimensionerande för det militära försvaret liksom för totalförsvaret i sin helhet.²³

I (SOU 2021:25) framgår att syftet med den nya lagen, som föreslås i utredningen, är att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Syftet med bestämmelserna som gäller för kommuners och regioners beredskap ska vara likvärdiga när det gäller krisberedskap och höjd beredskap.

En genomgång av ett stort antal skånska kommuners publika RSA-rapporter för 2019 och 2023 visar att arbetet i kommunerna utformas för att strikt möta lagkraven. I de flesta fall berörs inte, explicit, skillnaden på krisberedskap och höjd beredskap. I några fall påpekas att den offentliga rapporten primärt berör krisberedskap och att frågor om höjd beredskap adresseras i annat sammanhang (till exempel i beslut om beredskapsorganisation).

Fokus på RSA kan måhända tolkas som strategiskt, men bara i en begränsad mening. Lagen (LEH 2006:544) och MSB's förordning och rekommendationer indikerar några principer och gör därmed också några vägval som kan ses som strategiska. Ett sådant vägval är ett tydligt fokus på begreppet risk och riskhantering, något som återkommer senare i denna rapport. Men det är svårt att hitta explicita strategiska resonemang eller formella strategier av det slag som beskrivits i tidigare kapitelavsnitt. Det saknas också formella (eller i alla fall publikt tillgängliga) strategiprocesser i de kommuner som kontaktats i föreliggande studie.

Genomgången av RSA-rapporterna från skånska kommuner antyder att de i huvudsak arbetar utifrån en kombination av att *förutsäga* och *kontrollera* i Dreborg et al (1994) terminologi. Det förre vill säga att man gör förutsägelser om vad som kan komma att hända och försöker inrätta sig därefter. I den mån de publika versionerna av RSA-rapporterna erbjuder relevant material, antyder de också att kommunerna tenderar att tillämpa passiva strategier. Det finns också tydliga inslag av uppifrånansatser som innebär att man förhåller sig till preciserade mål och omvärldsscenarier, och identifierar åtgärdsalternativ som är tänkt att uppfylla målen i dessa scenarier.

²³Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8)

Dessa överväganden är i sig strategiska. Kommunernas RSA-rapporter ger, emellertid, inte en tydlig bild av hur dessa har gjorts. Som diskuterats i tidigare avsnitt föreslår Dreborg et al (1994) att man bör acceptera att en del osäkerheter inte kan upplösas och överväga vilken osäkerhet det lönar sig att upplösa! De argumenterar också i stor utsträckning för att använda aktiva strategier.

4.5 BEGREPPET OSÄKERHET (OCH FOKUS PÅ RISK)

Begreppet risk är centralt i Risk- och Sårbarhetsarbetet. Det är dock problematiskt. I boken *Radical Uncertainty – Decision-making for an unknowable future* beskriver författarna Kay & King (2020) hur vi ofta förväxlar risk med *egentlig osäkerhet*. De illustrerar detta med exemplet Covidpandemin.

“Vi visste att pandemier var möjliga, till och med förväntade. Men det fanns inget sätt att tilldela en sannolikhet till en händelse som ‘framväxten av ett mycket smittsamt virus från Wuhan i Kina i december 2019’. Och ett försök att göra det skulle ha visat sig vara en distraktion från den verkliga utmaningen som pandemin utgjorde; inte att bättre förutsäga en sådan händelse, utan att förbättra motståndskraften hos folkhälsosektörerna för att bekämpa en sådan epidemi mer effektivt när den än kan uppstå.” (egen översättning²⁴)

Radikal osäkerhet refererar till en situation då vi inte tillförlitligt kan kvantifiera sannolikheten för vissa händelser (Kay & King, 2022 p wx). Författarna menar att “[d]en rätta responsen på radikal osäkerhet är inte att fördubbla våra ansträngningar för att förutsäga en okänd framtid, utan att **utveckla strategier som är robusta och motståndskraftiga mot händelser som vi inte kan förutse.**” (egen översättning, min markering²⁵) Kay & King (2022 p 9) varnar för att vi riskerar att lura oss själva genom att maskera osäkerhet med ogrundade sannolikhetsbedömningar och argumenterar vidare att: “*I en värld av radikal osäkerhet innebär*

²⁴ “We knew pandemics were possible, even likely. But there was no way in which one could attach a probability to an event such as ‘the emergence of a highly contagious virus from Wuhan in China in December 2019’. And the attempt to do so would have proved a distraction from the real challenge which the pandemic posed; not to predict such an occurrence better, but to improve the resilience of public health services to combat such an epidemic more effectively whenever it might arise.” (Kay & King, 2020 p xiv)

²⁵ “[t]he proper response to radical uncertainty is not to redouble our efforts to predict an unknowable future but to develop strategies that are robust and resilient to events that we cannot anticipate”. (Kay & King, 2020 p xx)

vår ofullständiga kunskap att vi inte kan maximera något; vi söker efter lösningar som är tillräckligt bra innan nästa unika utmaning dyker upp.” (egen översättning²⁶)

Begreppet osäkerhet har diskuterats i flera rapporter, också med tydlig koppling till beredskap, totalförsvaret och RSA. Dreborg et al (1994) diskuterar specificerad (kvantitativ) osäkerhet som bygger på att vi har full förståelse för det s.k. utfallsrummet (mängden möjliga utfall). Det är ofta inte fallet och vi möts då av ospecificerad (kvalitativ) osäkerhet.

En annan dikotomi, som liknar Kay & Kings (2022), är risk vs egentlig osäkerhet. Risker är att förstå som osäkerhet av repetitiv natur, dvs som återkommer och därmed kan tilldelas en frekvens eller sannolikhet. Egentlig osäkerhet har inte den egenskapen. Ibland talar man om statisk och dynamisk osäkerhet. Statisk eller genuin osäkerhet innebär i detta fall att osäkerheten inte kan ”lösas upp” genom bättre information. Dynamisk osäkerhet kan åtminstone i någon grad upplösas. Begreppet strategisk osäkerhet innefattar insikten om att egentlig osäkerhet måste mötas med strategier (som beaktar osäkerheten), medan taktisk osäkerhet (dvs risk) kan mötas med taktiska åtgärder byggt på en nära nog fullständig förståelse för hotet och vilka åtgärder som har relevant effekt.

Begreppet risk är grundläggande i den metodik Risk- och Sårbarhetsarbetet förespråkar. Risk definieras (av MSB) som sannolikheten för att en viss händelse ska inträffa sammanfört med konsekvenserna av samma händelse. En analys av skånska kommuners ansats i ovan dimensioner/språk ger vid handen att de i all huvudsak fokuserar på risk dvs kvantitativ osäkerhet eller taktisk osäkerhet.

För många händelser är det möjligt att fastställa en sannolikhet. Det är, för all del, ibland också möjligt att beskriva konsekvenserna. Dessa händelser utgör emellertid bara en del av alla händelser. Ju komplexare omgivningen är, desto större är den egentliga (statiska) och strategiska osäkerheten. Samhällets beredskap måste förhålla sig till ständigt ökande (egentlig) osäkerhet, en osäkerhet som hänger samman med en tilltagande komplexitet i vår omvärld. Eriksson (2016) framför att:

²⁶“In a world of radical uncertainty, our incomplete knowledge means that we cannot maximize anything; we search for solutions that are good enough before the next one-off challenge comes along.” (Kay & King, 2022, p xxv)

”Samhället som vi lever i idag kan knappast beskrivas med enkla linjära samband. Samtidigt bygger mycket av dagens metoder och processer inom krishanteringsområdet på att samhället kan beskrivas med just enkla och linjära modeller. Ett exempel är synen på att en riskanalys kan leda till åtgärdsförslag som om de åtgärdas, per automatik leder till ett säkrare samhälle” (s 44).

Komplexiteten och osäkerheten borde återspeglas i metoderna och förhållningssätten kommunerna har till civil beredskap. Det gör de inte i tillfullo i dag. Några kommuner i denna studie har dock börjat utforska metoder som ligger närmare egentlig osäkerhet, till exempel genom att fokusera mera på kontinuitetsförmågan som inte nödvändigtvis behöver bygga på riskbedömningar.

4.6 LIKRIKTNING I RSA-ARBETET

Likheterna mellan de olika kommunernas RSA är påtagliga. Arbetsmetoderna är, med några få undantag, snarlika. Det gäller såväl process som verktyg. Det finns centralt framtagna arbetsmetoder (ett exempel är FORSA). En del kommuner använder dock egna men snarlika metoder. Även delar av innehållet är snarlikt, till exempel bygger flera kommuner sitt arbete på vissa bedömningar gjorda av MSB (till exempel har MSB gjort en typologi av oönskade händelser som många kommuner använder).

På ett sätt är likriktningen inte förvånande. Alla kommuner har snarlika verksamheter och styrs av samma lagar. På ett annat plan är likriktningen mindre lämplig. Kommunernas storlek, geografiska placering, industriella karaktär och många andra faktorer är väldigt olika. Det märks delvis i kommunernas analyser och planer²⁷, men inte i andra avseenden, till exempel arbetsmetoderna eller ansatserna. Man kan ställa sig frågan om det är lämpligt att avkräva alla kommuner, oavsett storlek, resurser och säkerhetsläge, samma analyser och eget ansvar. Det ligger en paradox i tanken om att behovet av att utgå ifrån lokala förutsättningar och samtidigt utfärda centrala direktiv (med betydande effekt i form av likriktning).

På ett strategiskt plan kan statens styrsignaler uppfattas som en uppifrånansats. Staten styr vad som ska skyddas och sätter också ambitionerna. Det kan vid första anblicken uppfattas som logiskt därför att det innebär ett försök att säkra hela Sverige på ett likartat sätt. Emellertid

²⁷ Jag reserverar mig något för att jag inte har tillgång till kommunernas detaljerade analyser och planer.

måste man också betänka att varje kommuns unika behov och förutsättningar – i ett nedifrånperspektiv – också måste beaktas. Inte minst finns en risk att en uppifrånansats lokalt uppfattas som orealistisk och därmed också mindre relevant för lokalt beslutsfattande.

4.7 ARBETET PRÄGLAS AV TRE PRINCIPER FÖR BEREDSKAP

Svensk krishantering bygger på tre organiserande principer. Den kanske viktigaste är den så kallade **ansvarsprincipen**. Den innebär att alla som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden, exempelvis kommunen som har ansvar för renhållning och äldreomsorg, också har ett ansvar för att verksamheten fungerar under en kris. I ansvaret ligger också att samordna sitt arbete med andra, för att samhällets samlade resurser ska kunna tas tillvara och användas effektivt vid en samhällskris.

En annan central princip är **närhetsprincipen**. Med den menas att en kris ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Det är alltså i första hand den drabbade kommunen där krisen uppstått som blir ansvarig. Först när de lokala resurserna inte räcker till kan det bli aktuellt med stöd från central organisatoriska enheter. Slutligen avses med **likhetsprincipen** att den organisation som hanterar en samhällsstörning, så långt det är möjligt, ska efterlikna ordinarie organisation.

Det finns en tydlig logik i dessa principer och som sådan är de också strategiska vägval. Det saknas dock en öppen diskussion om vilka eventuella nackdelar de för med sig eller om de är lika relevanta i alla lägen. Frågan är också om de eventuellt också försvårar arbetet med att ta ett samlat grepp om beredskapen. De har en potentiellt fragmenterande effekt och styr möjligtvis fokus mot hotbilder och åtgärder som tydligt sammanfaller med befintliga strukturer. Därmed riskerar relevanta beslutsfattare att helt eller delvis missa hotbilder som döljer sig i den osäkerhet samhället möter.

4.8 FÖR LITE SAMORDNING OCH SAMARBETE

I många fall upplevs arbetet med RSA enbart som ett ”lagkrav” som inte följs upp eller samordnas med andra myndigheter. Inte sällan upplevs RSA-planerna som en pappersprodukt som inte tas på allvar – inte i kommunen och inte hos länsstyrelsen eller andra statliga myndigheter. Det framgår också från studiens intervjuer att samordning och feedback är otillfredsställande.

Samarbetet mellan kommuner och statens olika myndigheter upplevs som bristfälligt. Skånes kommuner har, utifrån studiens material, inte ett välfungerande samarbete i stort. Det finns liknande observationer i andra delar av landet. Analys och planering görs i hög grad individuellt för varje kommun trots att det finns uppenbara samarbetsvinster. Det hindrar inte att det finns samarbeten i mindre, lokalare konstellationer. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för beredskapen i länen. Från studiens intervjumaterial lyfts emellertid kritiska synpunkter på om länsstyrelserna har tillräcklig förmåga för att leva upp till sitt ansvar. Bland tjänstepersoner i vissa kommuner är förtroendet för statens vilja och förmåga att leda och stödja kommunerna relativt lågt.

Få, om någon, kommun har reella förutsättningar för att utveckla högkvalitativa föreställningar om hot utanför det välkända. Den komplexitet och radikala osäkerhet de har att förhålla sig till ställer krav på kompetens och information som, i den mån den finns, först och främst återfinns på statlig nivå. Kommuners förmåga att ge fullödiga hotbilder är begränsad. RSA-arbetet riskerar att, i bästa fall, fånga hyfsat tydliga och förutsägbara händelser och sårbarheter, men knappast de mindre uppenbara, men ändå möjliga hoten. Eriksson (2016) sammanfattar att RSA-arbetet i de 15 kommuner hon studerade i huvudsak fokuserade på vardagliga och kända trygghetsfrågor och inte på extraordinära händelser.

Detta är i sig inte så anmärkningsvärt. En kompetent och ambitiös underrättelseprocess ställer höga krav på resurser. RSA-arbetet görs (framför allt i mindre kommuner) i stor utsträckning av personer med lite tid och som ibland saknar relevant kompetens. Det stora flertalet kommuner efterfrågar betydligt bättre stöd både för analys, information, metod, rekommendationer och resurser. Eriksson et al (2020) enkätstudie visade;

”...att många aktörer anser att den statliga styrningen måste öka för att säkerställa att arbetet leder till att åtgärder vidtas och beredskapen stärks” och föreslår att ”... uppgifter fördelas mellan olika nivåer i beredskapssystemet så att riskanalys huvudsakligen görs högre upp i hierarkin och tillhandahålls som underlag till de aktörer som befinner sig på lägre nivåer. Dessa kan i större utsträckning i stället ägna sig åt kontinuitetshantering för att upprätthålla verksamheten vid samhällsstörningar” (Eriksson et al, 2020, sidan 3).

Många omfattande sårbarheter ligger helt eller delvis utanför ett kommunalt mandat (utanför en viss kommuns mandat och/eller utanför alla kommuners mandat). Det bidrar till att

fragmentera arbetet med beredskapen, något som möjligtvis också försvagar och/eller fördyrar beredskapen. Detta syns inte minst i kommunernas situation vad gäller det geografiska områdesansvaret.

LEH (2006:544) och arbetet med RSA ger förståeligt nog ett stort fokus på **den** enskilda kommunen både som analysenhet och planeringsenhet. Det är emellertid inte självklart lämpligt. Lagen fastställer att varje kommun ska analysera och planera för den **egna** sårbarheten. I den mån sårbarheten entydigt går att hänföra till en specifik kommun är detta inget problem vare sig vad gäller analys eller åtgärd. Det finns dock skäl att utgå ifrån att samhället måste förbereda sig för händelser där så inte är fallet. Ett skäl är att den stora osäkerhet samhället möter gör det omöjligt att veta vilka påfrestningar det kan komma att utsättas för. Kommunerna kan inte veta hur en viss, inträffad händelse kommer att utvecklas över tid, varför det inte är självklart utgå ifrån att kommunen är den naturliga analys- och/eller planeringsenheten.

Kapitel 5

PRINCIPIELLA UTMANINGAR MED FÖRVARNING OCH BEREDSKAP

5.1 ATT SE HOTEN KOMMA

Agrell (2022) beskriver några grundläggande utmaningar med förvarning och beredskap och lyfter fram några perspektiv på svårigheter som i högsta grad är relevanta för kommunernas arbete med beredskap. Å ena sidan menar han att:

”Vissa typer av samhällshot går [...] inte att förutse och allt kan inte heller förebyggas och hanteras. Detta handlar om hotens förvarningspotential. Hot som tidigare inte varit kända eller som uppstår i nya former har ofta en låg eller i praktiken obefintlig förvarningspotential.” (Agrell, 2020 sidan 8).

Å andra sidan, lyfter han fram att samhällen överraskas av händelser som det borde vara möjligt att förutse.

”Samhällshoten som inte funnits på kartan borde varit möjliga att förutse och även att i lägre eller högre grad hantera. Den kritiska punkten handlar här i stället om detekteringsförmåga, att i tid upptäcka och tolka ett uppseglande hot. Är detekteringsförmågan låg eller obefintlig är det inte säkert att hoten ens upptäcks när de börjat ge sig tillkänna, det som sammanfattas i konstaterandet ’vi såg det inte komma’.” (Agrell, 2020 sidan 8)

En sammanfattning av Agrells (2022) budskap kan återspeglas i de fyra exempel han använder sig av för att illustrera de utmaningar dagens svenska kommuner och samhället i stort kan stå inför. Pearl Harbor - ett till synes robust varningssystem som visade sig inte hänga ihop. Utøya – hotbedömningen var missvisande och fundamentalt fel i fråga om säkerheten i den egna bedömningen. Man bedömde de bekanta hoten, inte de okända, och lurade sig själv. Coronapandemin – långsamheten låg primärt i en övertro på den egna förståelsen för

situationen. Grova kriminella våldet – en betydande politisering som drog mot en ovilja att se hotet komma.

Alla dessa utmaningar finns i kommunernas arbete med beredskap för kris och krig. Det angreppssätt som enligt föreliggande rapport i nuläget präglar kommunernas arbete med civil beredskap riskerar att gå fel på flera av punkterna. Det tydliga fokuset på risk (med tillförlitlig sannolikhet och förståelse för konsekvensen) fungerar på kända hot, men inte på okända (dvs egentlig osäkerhet). Det fungerar inte heller om man saknar ett adekvat varningssystem, vilket många kommuner delvis förefaller sakna. Bristen på en öppen dialog om vägvalen i kommunernas beredskapsprioriteringar riskerar att bidra till en ovilja att adressera vissa hot och inte minst till att göra vissa nödvändiga resursprioriteringar.

Kapitel 6

ETT NYTT PERSPEKTIV PÅ KOMMUNERNAS BEREDSKAPSARBETE EFTERLYSES

6.1 TRE VIKTIGA FRÅGOR BEHÖVER FOKUSERAS

Tanken med denna förstudie är att öka förståelsen för hur svenska kommuner strategiskt arbetar med beredskapsfrågan. Den tämligen omfattande och brådskande omstart som pågår kring totalförsvaret, och samhällets civila beredskap, gynnas av reflektion och nya perspektiv. Det finns ett behov av mer omfattande studier, men redan ur denna förstudie framkommer några frågor som behöver utforskas såväl akademiskt som praktiskt. Gemensamt för dessa frågor är att de påverkas av den radikalt osäkra hotbild samhället möter och av behovet av att prioritera. Osäkerheten i hotbilden är kvalitativt annorlunda i dag jämfört med när Sverige byggde sin civila beredskap efter andra världskriget och när civilförsvaret nedmonterades efter kalla kriget. Detta måste beaktas när svar på tre viktiga frågor sökes för hur samhällets beredskap kan byggas.

Allt är inte möjligt. Samhället i stort, och kommunerna med det, måste göra vägval. Några sådana vägval förefaller redan vara gjorda, andra väntar. Det är inte alltid tydligt på vilka grunder vägvalen gjorts eller kommer att göras. Samhällets samlade beredskap skapas genom många olika aktörers agerande. Det är inte givet hur alla dessa aktörer ska säkerställa en rimlig nivå av synergi, eller i alla fall förhindra kostsamma suboptimering. Det behövs tydliga, väl underbyggda och väl förankrade strategier.

STRATEGIFRÅGAN

Det saknas tydliga strategiska övervägande i kommunernas beredskapsarbete. Det saknas också tydliga processer för att göras dessa överväganden. Detta är viktigt framför allt eftersom det inte är självklart hur kommunerna ska förhålla sig till osäkerhet. Det finns en fara i att, som nu görs, förhålla sig till osäkerhet med ett riskperspektiv. Det bidrar till en falsk säkerhet och till ett operativt och fragmenterat arbetssätt. Ju större osäkerhet samhället möter desto mer genomgripande måste beredskapsarbetet vara. Det innebär att besluten kring beredskapen

måste genomsyra andra beslut. En helhetsbild och en övergripande strategi blir därmed ytterst viktig.

Hur kommunerna lämpligen kan arbeta strategiskt är inte självklart och det behöver utvecklas arbetsmetoder och begreppsapparat.

FÖRVARNINGSFRÅGAN

Det är orealistiskt att Sveriges alla kommuner på egen hand ska bära ansvaret för den omvärldsbevakning och analys som krävs. Förståelsen för lokala förutsättningar är viktig, men trots allt är samhällshoten i stort generella för hela samhället. Åtgärderna kan dock variera från kommun till kommun. Med tanke på den radikala osäkerhet samhället möter är det inte möjligt att se och förstå allt som kan och kommer att hända. Därmed inte sagt att förvarning är helt omöjlig. Medan ett riskfokus bygger på bearbetning av historiska data och erfarenheter, kräver ett fokus på egentlig osäkerhet mer generativa arbetsformer. Med det menas att man skapar nya bilder av vad som **kan** hända. Det i sin tur ställer krav på processer och metoder som gör det möjligt att fånga många perspektiv med hjälp av många kompetenser.

Hur sådana arbetsformer kan och bör se ut är inte självklart, men det är klart att en enskild kommun inte kan bära ansvaret på egen hand. Även här krävs såväl forskning som praktiskt stöd.

SAMARBETSFRÅGAN

Det är inte bara svårt att veta vad som kommer att hända, det är också svårt att veta hur händelseförloppet kommer att utvecklas. Därmed är det också svårt att veta hur man kan hantera händelseförloppet. Det är inte självklart att beredskapen ska byggas upp kring kommunen som analys- och planeringsenhet. De tre principer som styr beredskapsarbetet behöver, i och för sig, inte leda till fragmentering, men risken finns. Denna studie och flera andra pekar på att samarbetet mellan den enskilda kommunen och överliggande myndigheter är svagt utvecklat. Samordningen på regionnivå kritiseras. Statens övergripande samordning ifrågasätts. Det krävs inte mycket fantasi för att föreställa sig händelseförlopp där samhällets beredskap kommer att brista på grund av bristande samarbetsförmåga och samordning. Väl utvecklade beredskapsorganisationer och återkommande samarbetsövningar kan hjälpa. Men det är inte tillräckligt. Förmågan att upprätthålla beredskapen förutsätter också att man varit med att utveckla förståelsen för hotbilden och osäkerheten.

Hur ett lämpligt samarbete kan och bör se ut är inte givet. Även här behövs därför mer forskning och praktiskt stöd.

REFERENSLISTA

- Agrell, Wilhelm. (2022) *Vi såg det inte komma – Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Studentlitteratur.
- Ansell, Christopher, Arjen Boin & Andrea Keller (2010) Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195-207
- Art, Robert J. (2012) Selective Engagement in the Era of Austerity in Richard Fontain and Kristin M. Lord (eds.) *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration*. Center for a New American Security
- Betts, Richard. K. (2019). The Grandiosity of Grand Strategy. *The Washington Quarterly*, 42(4), 7–22. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1663061>
- Betts, Richard K. (2000) Is Strategy an Illusion? *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall)
- Boin, Arjen, Mark Rhinard & Magnus Ekengren (2014) Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 22(3): 131-142
- Camillus, John C. (2008) Strategy as a Wicked Problem, *Harvard Business Review*, May
- Cedergren, Alexander, Vidar Hedtjärn Swaling, Henrik Hassel, Carl Denward, Karin Mossberg Sonnek, Pär-Anders Albinsson, Johan Bengtsson & Anna Sparf (2019) Understanding practical challenges to risk and vulnerability assessments: the case of Swedish municipalities. *Journal of Risk Research*.
- Coronakommissionen. (2021). *Under pandemin Volym 1 och 2 (SOU 2021:89)*. Socialdepartementet
- Cronin, Patrick M. (2010) Restraints: Recalibrating American Strategy. *Center for a New American Security*
- Dreborg, Karl-Henrik, Erik Anders Eriksson, Ulla Jeppsson & Marie Jungmar (1994) Planera för det okända – Om hantering av osäkerhet. FOA 1 Metod
- Eriksson, Camilla, Carl Denward, Lovisa Mickelsson & Vidar Hedtjärn Swaling (2020) Kunskap för beredskap - Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka? *FOI-rapport*
- Eriksson, Kerstin (2016) *Kommunala risk – och sårbarhetsanalyser – Användande och utnyttjande*. SP Rapport 2016:40 Lund: SP Sveriges tekniska forskningsinstitut
- Gaddis, John Lewis. (2018) *On Grand Strategy*. New York, The Penguin Press

- Hed tjärn Swartling, Vidar & Per Larsson (2020) *Hjäl p eller st j ä l p? – En analys av behovet av reviderade RSA-föreskrifter. FOI-rapport*
- Hellström, Michael, Stein Kleppe stø & Ulf Ramberg (2022) Strategizing: At a new crossroads? *Managing Public Services - Making Informed Choices*. Lapsley, I. & Mattisson, O. (eds.). 1 ed. Oxford/New York: Routledge, p. 31-43 11 p.
- Herbane, Beverly, Dominic Elliott & Elisabeth M. Swartling (2004) Business Continuity Management: Time for a strategic Rolle? *Long Range Planning*, 37, 435–457
- Justitiedepartementet. (2021). Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). *Statens offentliga utredningar*.
- Kay, John & Mervyn King (2020/2021) *Radical Uncertainty – Decision-making for an unknowable future*, The Bridge Street Press
- Krepinevich, Andrew F., Simon Chin, and Todd Harrison (2012) *Strategy in Austerity*. Center for Strategic and Budgetary Assessments
- Lag (LEH 2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- LaPorte, Todd R. (2007) Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise of Contingencies and Crisis Management 15(1): 60-64
- Layton, Peter. (2012). The Idea of Grand Strategy. *The RUSI Journal*, 157(4), 56–61. <https://doi.org/10.1080/03071847.2012.714193>
- McEntire, David A., Chad Gilmore & Paul Ekong (2010) Addressing vulnerability through an integrated approach. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* 1(1): 50-64
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, and Joseph Lampel (1998) *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Prentice Hall.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2021) Handlingskraft – Handlingsplan för att för att främja och utveckla sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 (MSB2020-16261-3)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2015). *MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). (2018). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*
- Murdock, Clark and Kevin Kallmyer (2011) Applied Grand Strategy. Making Tough Choices in an Era of Limits and Constraints. *Foreign Policy Research Institute*

- O'Sullivan, Tracey L., Craig E. Kuziemy, Deborah Toal-Sullivan, and W. Cornell (2013) Unraveling the Complexity of Disaster Management: A Framework for Critical Social Infrastructure to Promote Population Health and Resilience. *Social Science & Medicine* 93:238-246
- Rittel, Horst W. J., & Melvin M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169
- Renn, Ortwin (2008) *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London, UK: Earthscan.
- Renn, Ortwin, Andreas Klink & Marjolein Van Asselt (2011) Coping with Complexity, Uncertainty, and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. *Ambio* 40:231–246
- Ringberg, Lina (2023) Vad är du rädd för? *Kommunal Ekonomi*. Nr? 3
- Silove, Nina (2017). Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy.” *Security Studies*, 27(1), 27–57. <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>
- Snowden, David & Alessia Rancati (2020) Managing complexity (and chaos) in times of crisis. In: *A field guide for decision makers inspired by the Cynefin framework*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, JRC123629.
- Sundelius, Bengt & Bo Richard Lundgren (2021) *En nationell säkerhetsstrategi – till vilken nytta?* Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Stockholm
- Swalling, V.H., Per-Arne Albinsson, Johan Bengtsson, Cecilia Denward, Karin Mossberg Sonnek, and Spaf, A. (2016) *Utmaningar för den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen – En studie baserad på intervjuer med säkerhetssamordnare i Västra Götalands län, Sweden*: Swedish Defense Research Agency (FOI).
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. W.W. Norton & Company
- Van Asselt, Marjolein B.A & Ortwin Renn (2011) Risk Governance. *Journal of Risk Research* 14(4): 431-449
- Vergenta (2016) *En samlad bild över MSB:s arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som underlag för vidare utvecklingsarbete*. Vergenta AB
- Wedebbrand, Christoffer (2020) *Planering under osäkerhet – Om att planera för det okända inom krisberedskap, totalförsvaret och andra områden*. FOI

APPENDIX A

Innan intervjuerna skickades en lista med dessa frågor:

- Hur och var beskriver kommunerna sitt uppdrag inom extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap? till exempel vad gäller tidshorisont.
- Hur organiserar kommunens sitt arbete?
- Vilka utmaningar lyfter kommunerna fram i uppdraget med extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap?
- Hur skapas lägesbeskrivningar och lägesanalyser? till exempel Vem är involverad? Vem samarbetar ni med? Vilka brister ser ni?
- Hur tas underlag för strategiska prioriteringar fram?
- Hur ser ni på hur strategiska prioriteringar bör göras?
- Hur fattas strategiska beslut om nödvändiga resursprioriteringar? till exempel Vem är involverade?
- På vilka grunder görs dessa prioriteringar? till exempel Lagar, formella beslutsprocesser, myndighetskrav, etc.?
- Hur hänger (hänger inte) kommunens arbetet/organisationen samman med regionala och nationella nivåer?
- Önskemål om förbättrade förutsättningar? Vad skulle göra ert arbete lättare på kort och lång sikt?
- Vilka tankar och reflektioner har ni kring ert arbete med RSA, med vald metod, processen, etc.?

KEFU SKRIFTSERIE 80
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-80-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20