

Svenska Dagbladet

Gäst Säkerhetsrådet

Vi måste stärka förmågan att leda i krig och kris

Freddy Jönsson Hanberg, om kulturkrocken mellan militär och civil ledning i uppbyggnaden av totalförsvaret.

Publicerad 2019-12-11



Till skillnad från den civila ledningskulturen präglas den militära av hierarkier och kommandokedjor.

Foto: Jonas Ekströmer/TT

Det här är en text från SvD Ledare. Ledarredaktionen är partipolitiskt oavhängig med beteckningen obunden moderat.

Går det att leda hela totalförsvaret? Är det ens önskvärt? Hade frågorna ställts för trettio år sedan hade svaret sannolikt blivit nej på båda. Då såg resursläget helt annorlunda ut – för att inte tala om förmågorna. Varje myndighet hade en detaljerad plan för hur man skulle agera i händelse av skymningsläge, kris, höjd beredskap och krig. Allt hade övats noga – och ännu viktigare – man hade övat tillsammans med andra.

Vertikalt – från ÖB ned till skyttegrupp och från Regeringskansliet och Riksdagens krigsdelegation via civilbefälhavare ut till varje funktion i civilförsvaret. Men också horisontellt, vilket kanske är ännu viktigare; alla berörda generaldirektörer ingick tillsammans med ÖB i Totalförsvarets chefsnämnd där den högsta nivån av samverkan ägde rum. Lägg sedan till den geografiskt horisontella samordningen där militärbefälhavare och civilbefälhavare i de olika militär- och civilområdena träffades och identifierade områden som riskerade att falla mellan stolarna.

Ingenting lämnades åt slumpen. Företag och deras personal var krigsplacerade. Det kallades krigsviktiga företag, eller "K-företag". Företagen kunde till och med ha ett eget skydd i form av ett så kallat driftvärn. Företagens roll hanterades av en överstyrelse för ekonomiskt försvar (ÖEF) och av Försörjningskommissionen. Att fatta beslut om ransonering och att prioritera geografiskt eller mellan sektorer var inte så svårt. Det övade man nämligen också på. Civilsamhället ingick också i denna enorma och väl fungerande organisation. Att det fungerade visste man eftersom man övade och utvärderade.

Det enda som man visste skulle bli riktigt svårt var utrymning av stora städer, framförallt Stockholm.

Effekten av detta var att angriparen, som i alla applikatoriska exempel kallades "Stormakt Röd", tvingades att noga överväga om det var värt att gena över Sverige på väg ut mot Atlanten. Angriparen kunde förstås ändå välja att göra det men då skulle det kosta. Försvarsmakten med över 30 brigader, ett av världens största flygvapen och en omfattande ytattacks- och ubåtsflotta kunde bita ifrån rejält. Sovjetunionen hade invasionsplaner, men mycket tyder på att man hellre gått förbi Sverige än igenom. Självklart hade den så kallade "dolda alliansen" också stor betydelse.

Begreppet "angriparen" rör sig inte längre om ett maktblock eller ett land som det gjorde förr utan begreppet används numera för att samla alla potentiella antagonister och deras förmågor. Det får den positiva effekten att man inte låser sig vid ett scenario, en fiende och en förmågenivå.

Idag ser det inte ut som under Kalla kriget. Vi har behållit den Oxenstiernska modellen för statsförvaltning, myndigheterna är självständiga, kommunerna (inklusive landstingen/regionerna) har självstyre och näringslivet hålls på behörigt avstånd.

Så kallade stuprör präglar förvaltningen liksom det faktum att Regeringskansliet vill skjuta över så mycket som möjligt av ansvar för genomförande på myndighetscheferna. Detta är tidvis förlamande, särskilt om landet är under angrepp eller befinner sig i ett förkrigstillstånd, vilket många hävdar är fallet. Oxenstierna som förespråkade att vi ”till konungens och rikens tjänst räcka hvarandra handen” hade inte blivit glad.

Tidigare försvarsminister Mikael Odenberg har [sammanfattat det så här](#):

” Både min erfarenhet som minister och myndighetschef säger mig att det är ganska utsiktslöst för en myndighet att försöka förankra något i Regeringskansliet. Och ju värre själva saken är, desto svårare blir det. Regeringskansliets allra mest fundamentala reflex är att hålla alla problem på armlängds avstånd. Om det finns ett problem är regeringskansliets främsta uppgift att se till att det hamnar i knäet på myndighetschefen och inte på statsrådet.”

Denna problematik har föranlett Totalförsvarsstiftelsen att undersöka vad som krävs för att nå samma avskräckningseffekt som det gamla totalförsvaret åstadkom. Det är flera komponenter som måste etableras och andra som måste stärkas men den enskilt viktigaste komponenten är förmågan att leda. Av det skälet iscensattes förra året en studie inom ramen för Fördjupningsstudie Ledning – en delstudie i syfte att identifiera var nycklarna till framgångsrik ledning av totalförsvaret finns.

Vi fann då främst en nyckel – nämligen skillnaden i kultur mellan militär och civil försvarsledning. Den militära ledningskulturen präglas av hierarkier och kommandokedjor. Chefen är alltid i fokus och skall förses med beslutsunderlag. Chefen tar beslut och leder utifrån sitt eget beslut.

Krisberedskap regleras i krisberedskapsförordningen och reglerar vad Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har för roll och vad de 26 bevakningsansvariga myndigheterna skall beakta. Krisberedskapen präglas av krisberedskapsprinciper som är de facto-regler som underifrån etablerats i krisberedskapssystemet, men som inte är reglerade i någon lag eller förordning. Civilt försvar (inte civilförsvaret som lades ned i början av 2000-talet) har däremot sin grund i regeringsformens 15 kap och handlar alltså om krig – inte kris. Att etablera ledning för krig inom civilt försvar kan innebära att vissa förmågor inom krisberedskapen kan användas men utgångspunkten är en annan, nämligen vår överlevnad som självständig stat.

Vill man krångla till det ytterligare kan man också beakta polisen eller räddningstjänsten. Dessa är kanske de viktigaste aktörerna i den civila delen av totalförsvaret men de har egna lagrum och är inom sina organisationer synnerligen hierarkiska. En polisinsatschef eller räddningsledare leder i samma kultur och anda som en militär chef.

Sammantaget brottas vi alltså med en statlig kultur baserad på grundlagar och 400 år av förvaltningstradition, en bottom-up krisberedskapskultur, en flertusenårig militär tradition av chefscentrering och hierarkisk kultur. Vi har också beteckningen ”totalförsvaret” som associerar till något som inte finns längre och ovanpå det kommer ett eller flera samhällsparadigm, främst informationssamhället i form av kommunikations-, mass- och kunskapssamhället med digitaliseringen som övergripande kraft.

Och då har ändå inte beredskapsperspektivet tagits i beaktning. Likhetsprincipen säger att uppgifter skall lösas så lika som möjligt i fred som i kris. Men kommer det att fungera i krig? Och när är det krig? Hur skulle man kunna leda ett totalförsvaret i modern tappning – ett så kallat ”samhällsförsvaret”? Det vet ingen idag men Totalförsvaretsstiftelsen har lyft fram vikten av att föra samman tre kunskapsområden:

- * Systematiskt kvalitetsarbete.
- * Militär beslutsmodell för ledning av insatser.
- * Samverkansledning.

Systematiskt kvalitetsarbete är väl känt inom industrin och brukar förknippas med japanska biltillverkare men metoderna har fått spridning överallt. Vad det i korthet handlar om är att i relativt lågt tempo och under normala betingelser iakttar brister och avvikelser och systematiskt hanterar dem för att undvika att det händer igen. Ofta försöker man leva upp till standarder t ex ISO9001 men det är inte nödvändigt.

Det viktigaste motivet till att arbeta systematiskt med kvalitet och förbättringar är behovet av stabil förändringledning – eftersom omvärlden hela tiden förändras.

En av de mest kända beslutsmodellerna för militära insatschefer och staber är den så kallade OODA-loopen. Den inarbetades av i det amerikanska flygvapnet på 1980-talet och har sedan fått spridning till flera ”branscher”. Modellen går ut på att chefer och staber observerar, orienterar sig själva och andra, fattar beslut och agerar och börjar sedan om. Från detta resonemang kommer uttrycket ”att komma innanför motståndarens beslutscykel”, vilket i praktiken innebär att motståndare hamnar i efterhand och måste agera på dina handlingar istället för tvärtom.

Historiskt har det inneburit ett taktiskt övertag och vid upprepade framgångar också ett operativt övertag.

Samverkansledning är ett begrepp myntat av Försvarshögskolan (CRiSMART) och Räddningsverket för drygt tio år sedan. Man ville utveckla regional samverkan inom räddningstjänsten, inte bara avseende olyckor utan också vid hot och svåra påfrestningar. Räddningsverket ville bygga upp ledningsförmågan och genom tydligt utvecklade former för samverkan få de regionala aktörerna att kunna verka operativt med kort varsel. För detta ändamål behövde man förstå hur samverkan leds eller faciliteras.

Begreppet har därefter fallit i glömska men förtjänar att dammas av. Samverkan har idkats flitigt men samverkansledning har saknats, vilket också var en av erfarenheterna efter bränderna 2014.

Konstitutionsutskottet föreslog i maj i år att ett nationellt säkerhetsråd för krisledning bör inrättas. Dagens ordning innebär i korthet att det på justitiedepartementet finns ett kansli för krishantering (som mest ägnar sig åt omvärldsbevakning) och att regeringen på initiativ av inrikesministerns statssekreterare samlar en grupp för strategisk samverkan om något händer. Däremellan samverkas det i det så kallade Krishanteringsrådet.

Detta är dock inte till fyllest – särskilt som det av regeringen år 2014 inrättade säkerhetspolitiska rådet inte är en del av beredningsprocessen.

Det är bättre att ha ett säkerhetsråd för krisledning i statsrådsberedningen, vilket är precis vad Konstitutionsutskottet föreslår. Men det räcker inte. Barbro Holmberg utreder nu hur ledning av civilt försvar skall se ut. Hon har också uppgiften att se över MSB:s roll. Det rimliga är att MSB stöps om eller får en ny stor uppgift – att utgöra facilitet för just samverkansledning och etablera och vidmakthålla stabsfunktionalitet för ledning av civilt försvar, eller snarare nationell ledning av civilt försvar under alla typer av kriser och krig.

Den föreslagna modellen i Totalförsvarsstiftelsens studie kan sedan replikeras ned på regional och lokal nivå och även användas som modell för funktions- och branschvis samverkan.

Vi vet idag vilka organisationer som leds hierarkiskt – Försvarsmakten, Polisen, Räddningstjänsten och delar av sjukvården. Dessa organisationers chefer och underställda chefer måste få så bra förutsättningar som möjligt att leda. Då kan inte resten av statsförvaltningen leva i en annan värld där tempoväxling och precision inte existerar. Förändringstakten ökar och därmed så kallade ”svarta svanar”. Systematiskt kvalitetsarbete, militära modeller för beslutsfattande och samverkansledning är de komponenter som krävs för att vi med bibehållna förvaltningsprinciper ändå skall kunna leda samhällsförsvaret (framtidens totalförsvaret).

För att återkoppla till inledningen av artikeln – idag måste vi hitta ett sätt att leda totalförsvaret/samhällsförsvaret – och det måste fungera redan i fred. Angriparen utnyttjar nämligen redan nu vår brist på ledning och samordning till sin fördel.

FREDDY JÖNSSON HANBERG är rådgivare, reservofficer och grundare av Totalförsvarsstiftelsen.

Totalförsvarsstiftelsens [studie](#) publiceras i dag den 11 december.

