

Den som är väldigt stark måste vara väldigt snäll

Hur Försvarsmakten kan stödja utvecklingen av totalförsvaret

av Mathias Segergren¹

Résumé

The Swedish total defence consists of the military defence and the civilian defence. The activities within the Swedish total defence are extensive and they will increase with the focus on the Swedish national defence. However, there is a shortage, in the Swedish total defence, of a common command and control method and in addition a common operational language. These two limitations can lead to an undesired result were information and events can be perceived in different ways by different participants, which can lead to a divergent result for cross-government operations and their interoperability. An additional aggravating factor is that there is an educational imbalance within the Swedish total defence. Today, there is a well-developed education and training of personnel in the military defence. There is currently no equivalent in the civilian defence. One way to increase interoperability in the Swedish total defence and provide trained personnel, in staff service and crisis management, to the civilian defence is to let military officers serve alternately within total defence authorities. The Swedish Armed Forces can also, like other countries, allow military officers to retire in a certain age in order to take a new employment within the Swedish civilian defence. The author believes this would strengthen the capacity for Swedish cross-government operations and strengthen the Swedish total defence.

TOTALFÖRSVARET BESTÅR AV militär och civil verksamhet. Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret.² Dessa har olika kunskaper och färdigheter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har sedan bildande 2009 ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.³ Sverige har dock inte en sammanhållande aktör i syfte att få en central inriktning av totalförsvaret.⁴ Det civila försvaret saknar också en nationell ledningsmetod

och ett operativt språk.⁵ Med en avsaknad av en inriktande ledningsnivå kan det finnas skäl att anta att ledningsmetoder och språk kan uppfattas på olika sätt av olika aktörer vilket riskerar resultatet av totalförsvarets myndighetsöverskridande operationer. Det finns helt enkelt en risk för att olika aktörer tolkar information på olika sätt och drar olika slutsatser som resulterar i ett divergerande resultat. Genom att verka för att öka förmågan till strukturerad planering och beslutsfattande inom totalförsvaret kan bättre förutsättningar ges till myndighetsöverskridande operationer.

Det finns skäl att anta att ökad interoperabilitet mellan svenska myndigheter och aktörer leder till ett starkare totalförsvaret.

Bakgrund

Under 2000-talet har Sverige drabbats, direkt och indirekt, av olika typer av kriser som har påverkat svenska medborgare. Kriser som i vissa delar kan jämföras med det som högre ledningsnivåer inom totalförsvaret kan utsättas för i krig eller krigsliknande förhållande.

Försvarmakten har i uppdrag att kunna lämna stöd till civil verksamhet.⁶ Detta stöd ska dock inte vara dimensionerande för Försvarmakten organisation och stödet ska lämnas inom befintlig förmåga. I klartext betyder det att Försvarmakten lämnar det stöd som myndigheten anser sig kunna göra detta inom ramen för pågående verksamhet. Det innebär vidare att om Försvarmakten är hårt belastad minskar möjligheterna att stödja annan civil verksamhet. Sannolikheten för att Försvarmakten kommer att bli hårt belastad vid en stor nationell kris är hög, varför risken finns att efterfrågat stöd inte kan lämnas. Detta borde ge slutsatsen att aktörer inom totalförsvaret bland annat behöver utveckla sin egen stabs- och ledningsförmåga för att kunna vara robusta och uthålliga vid en kris. Under den pågående Coronapandemin har ett antal aktörer begärt ledningsstöd och stabsstöd från Försvarmakten. Som ett exempel förstärker Försvarmakten för närvarande med stabs-officerare vid Socialstyrelsen.

Varför efterfrågas då stabsofficerare från Försvarmakten? Svenska myndigheter är många och relativt stora, varför det borde finnas interna resurser för att förstärka den egna ledningen. Författarens bedömning är att det är kvalificerad personal som är utbildad i ledarskap, stabsmetodik och planeringsmetoder och som är tränade under pressade situationer som efterfrågas. Det vill säga kvalificerad stabs- och ledningsarbetskraft till skillnad från annan arbetskraft. Den finns huvudsakligen inom Försvarmakten.

Försvarshögskolan är den ledande aktören i Sverige som utbildar och tränar denna kategori av människor, och den absoluta majoriteten av dessa människor anställs sedan i Försvarmakten varför det blir naturligt att andra myndigheter vänder sig till Försvarmakten för stöd.

Hjälp till självhjälp

Krisens natur kan definieras utifrån snabba och oväntade förlopp, inte sällan oplanerade med bristande informationsläge, frågetecken i ledningsstruktur och med fara för personer, infrastruktur och samhället. Denna miljö är på många sätt närbesläktad med stridens natur. Stridens natur är ett av de grundelement i den militära officersutbildningen vilken ligger till grund för den militära professionen. I den högre officersutbildningen ingår bland annat utbildning och träning i ledarskap, stabsmetodik, ledningssystem och planeringsmetod. Kunskaper och färdigheter som bland annat behövs för att kunna genomföra en kvalificerad planeringsprocess. Den högre officersutbildningen ger också kunskaper och färdigheter avseende hur planer genomförs och följs upp.

Det finns ett antal olika beslutsteorier. Psykologen Daniel Kahneman forskar om beslutsteorier och har skapat en modell som beskriver beslutsfattande som två system, intuitivt beslutsfattande och analytiskt beslutsfattande.⁷ Det intuitiva beslutsfattandet använder vi omedvetet hela tiden. Det är snabbt och automatiskt. När en individ anger sin magkänsla som referens är det detta system hjärnan använder. Det analytiska beslutsfattandet är långsamt och individen måste medvetet välja att använda det. Det är ansträngande att använda analytiska beslutsfattandet varför det är lätt att individen medvetet eller omedvetet tröttnar och nyttjar det intuitiva beslutsfattandet istället.

Det analytiska beslutsfattandet hjälper individen att strukturera processen, undvika systematiska fel och våga ifrågasätta resultatet.

Det intuitiva beslutsfattandet är snabbt och bra men i vissa situationer kan detta leda in individen på fel slutsatser. Precis som till exempel löpträning, tränas officeren under utbildning och tjänstgöring i planering och beslutsfattande. Utbildning och övning ger uthållighet som gör att officeren på ett bättre sätt kan upprätthålla sin analytiska förmåga och applicera den i sitt beslutsfattande. Försvarshögskolan skapar med den högre officersutbildningen bra planeringspersonal som tränas vidare i beslutsfattning.

Den högre officersutbildningen, och hur personalen efter genomförd utbildning personalplaneras, har ingen direkt civil motsvarighet i Sverige vilket leder till utbildningsobalans⁸ inom totalförsvaret. Denna obalans är en av anledningarna till att stabsofficerare från Försvarsmakten efterfrågas som stabstödd vid vissa kriser. Kompetensutveckling inom totalförsvaret är något som Christian Uhr⁹ studerat, och han har identifierat denna utbildningsobalans och ett behov av en omfattande och långsiktig kompetensutveckling av totalförsvaret.¹⁰ Han jämför till exempel domare och specialitälkare med att utbilda en officer till överstelöjtnant. För det krävs både teoretisk utbildning på högskola varvat med praktisk tjänstgöring i verksamheten. Uhr lyfter samtidigt fram bristen på utbildnings- och utvecklingsmöjligheter för befattningshavaren inom totalförsvaret. För att kunna realisera denna kompetensutveckling menar Uhr att det behövs skapas tydliga incitament för aktörer inom totalförsvaret för att utveckla och bibehålla förmågan till krishantering.

Författaren menar att Försvarsmakten och Försvarshögskolan gemensamt bör verka för att tillsammans få ökade uppgifter avseende utveckling av krishanteringsförmåga

på högre ledningsnivåer inom totalförsvaret, och genomföra det som uppdragsutbildningar. MSB har en något otydlig uppgift och roll inom detta område, men här hävdas att kunskapen om och förmågan att kvalitets-säkra och driva en utbildning på denna nivå och i denna omfattning, för närvarande endast existerar vid Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Detta kan åtgärdas genom att man skapar längre utbildningar för civila befattningshavare på högre ledningsnivåer eller låter personal från totalförsvaret genomföra det Högre officersprogrammet. Ingen av myndigheterna upplever troligen att de har resurser för att lösa detta just nu, men ska vi tillsammans utveckla totalförsvaret så krävs det hårt arbete. Här väljs fokus på de långsiktiga vinsterna med ett sådant system istället för de kortsiktiga belastningarna.

Det finns ett antal olika planerings- och ledningsmetoder inom totalförsvaret men ingen gemensam nationell planerings- och ledningsmetod. Olika aktörer har valt metoder som passar deras verksamhet. Försvarsmakten har två dominerande metoder, Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) och Planering under tidspress (PUT). Den främsta vinsten med detta är inte att ha flera alternativ utan att stabsofficeren tränas att hantera olika planeringsmetoder. Stabsofficeren kan på så sätt använda sin kunskap och förmåga i olika metoder och i förlängningen olika organisationer.

Att utbilda och utveckla individers förmåga till krishantering vid den högre ledningsnivån inom totalförsvaret bör kunna jämföras med att utbilda personal till högre ledningsnivån inom Försvarsmakten, vilket tar cirka tio till femton år. Att utbilda motsvarande personer i det civila försvaret kräver inte grundutbildning men det kan antas kräva cirka fem till tio år per individ.

I syfte att öka interoperabiliteten mellan det militära- och civila försvaret och minska utvecklingstiden för totalförsvaret kan ett antal officerare med kunskap och färdigheter inom dessa angivna områden ges möjlighet att tjänstgöra under längre perioder på staber eller motsvarande, vid aktörer inom totalförsvaret. Till detta bör även motsvarande möjlighet ges för civila befattningshavare att under längre till växeltjänstgöra inom Försvarmakten på lämplig nivå för att utveckla egen kunskap och färdighet för att kunna personalplaneras åter till egen ”moderorganisation”. För officerare kan det finnas olika varianter på tjänstgöring. Ett tjänstgöringsalternativ kan liknas med den befintliga YAM, yrkesofficer vid annan myndighet. Här bör antalet myndigheter utökas för att nå en större krets inom totalförsvaret. Här bör Försvarmakten identifiera vilka befattningar som är intressanta för totalförsvaret och för Försvarmakten. En tjänstgöring av detta alternativ bör vara meriterande och ge likartade möjligheter för vidareutveckling och avancemang inom Försvarmakten som tjänstgöring vid myndigheten.

Ett annat alternativ kan liknas med det system som bland annat finns i Storbritannien och USA. Här erbjuds medarbetare pension¹¹ efter ett antal års tjänstgöring. Syftet med detta kan vara att få en större personlörlichkeit inom egen organisation. En svensk version skulle kunna innebära att officerare med en viss nivå och med en viss efterfrågad kunskap och färdighet kan erbjudas pension från Försvarmakten, om personen påbörjar en tjänst på en viss nivå hos en aktör inom totalförsvaret. Ett sådant system skulle kunna erbjuda totalförsvarsaktörer kvalificerad personal med adekvat utbildning, kunskap och färdighet för att utveckla egen verksamhets uppgifter och förmågor. Genom att genomföra ett sådant alternativ får Försvarmakten en möjlighet

att med en indirekt metod medverka till att utveckla totalförsvaret men också möjligheter att få ett antal goda ambassadörer för Försvarmakten runt om i totalförsvaret.

Syftet kan också vara att genom att erbjuda vissa individer pension, på en viss nivå, så erbjuder man en vidareutveckling utanför Försvarmakten som ger individen ett incitament, en säkerhet, för att lämna plats åt yngre kollegor. Ett sådant system skulle vara kostsamt för Försvarmakten men kostnadseffektivt för totalförsvaret. Att uppmuntra officerare och före detta officerare att verka och utvecklas inom samhället och totalförsvaret ger inte bara bättre medarbetare och chefer utanför Försvarmakten. Det ger också en rättvisande bild av Försvarmakten som en utvecklande och bra arbetsgivare. Detta faktum i sig bör ge en positiv bild vilket lockar nya individer att söka sig till Försvarmakten.

Det finns ett antal försvårande faktorer vilket författaren har full respekt för. Försvarmakten har förnärvarande ett underskott av officerare i denna nivå, och prognoserna visar att först kring år 2030 infinner sig en balans i systemet. Vidare kan det vara känsligt att som officer förespråka en tidigare pensionsålder för vissa nivåer av officerare. Detta då trenden i övriga samhället pekar på en högre pensionsålder för majoriteten av Sveriges befolkning. Här väljs åter fokus på de långsiktiga vinsterna med ett sådant system istället för de kortsiktiga belastningarna.

Avslutning

Riksdag och regering har tydligt angivet att totalförsvaret ska utvecklas och stärkas. Detta sker genom att alla aktörer bidrar med olika förmågor, men med avsaknad av en central myndighet med tydligt mandat att inrikta och samordna utvecklingen

finns risken att utvecklingen tar längre tid än nödvändigt.

Försvarsmakten har en unik position i totalförsvaret. Vi har under den ”strategiska time-outen” fortsatt att utveckla planerings- och ledningsmetoder för högre beredskapsnivåer. Vi har fortsatt, om än på lägre nivåer, att utbilda personal för högre befattningar och även utvecklat dessa utbildningar. Men vi har också en unik förmån att ha en fristående och tänkande försvarshögskola och en krigsvetenskapsakademi som förser oss med tankar, förslag och kritik obundna till Försvarsmaktens ramar. Det utvecklar Försvarsmakten och dess medarbetare. Den förmånen bör vi dela med oss av.

Det finns en utbildningsobalans i totalförsvaret där civila aktörer inte har samma tillgång till utbildning av personal vid högre ledningsnivåer som Försvarsmakten. Totalförsvaret saknar också en övergripande personalplanering i likhet med den som finns inom Försvarsmakten. Genom att ge förutsättningar för en personalrörlighet från Försvarsmakten till andra aktörer inom to-

talförsvaret bidrar Försvarsmakten inte bara till en ökad förmåga till krishantering inom totalförsvaret utan framförallt bidrar Försvarsmakten till en ökad operativ förmåga i myndighetsöverskridande operationer.

Försvarsmakten är den starkaste aktören inom totalförsvaret och det förpliktar myndigheten att bidra med mer än övriga aktörer inom totalförsvaret. Försvarsmakten har även en ledande förmåga och kunskap inom krishantering och planering för detta. Att aktivt uppmuntra stabsofficerare att avsluta sin anställning inom Försvarsmakten och söka sig till en ny roll inom totalförsvaret kan i det läge Försvarsmakten just nu befinner sig i uppfattas som tondövt. I vår tillväxt behövs all tillgänglig personal. Men det finns aldrig någon perfekt tidpunkt att agera. Det enda vi vet är att ju tidigare vi startar att agera, ju tidigare når vi målet. Den som är väldigt stark måste också vara väldigt snäll.

Författaren är överstelöjtnant i armén och tjänstgör förnärvarande som operationschef vid Försvarsmaktens Logistik, FMLOG.

Noter

1. Artikelns examinationsuppgiften från den Högre Operativa Chefskursen vid FHS 2021.
2. Försvarsberedningen: *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* 2017:66, Regeringskansliet, Stockholm 2017, s 29.
3. Regeringskansliet: *Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Svensk författningssamling, Stockholm 2008.
4. Försvarshögskolan: *Yttrande över slutbetänkandet ”(SOU:2021:25) Struktur för ökad motståndskraft” Ö147/2021*, Försvarshögskolan, Stockholm 2021, s 1.
5. Hornwall, Andreas, enhetschef och försvarsdirektör Länsstyrelsen i Västmanlands län: Paneldebatt vid FHS 2021-12-15.
6. Regeringskansliet: *Förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten SFS 2020:1233*, Svensk författningssamling, Stockholm 2020.
7. Kahneman, Daniel: *Tänka, snabbt och långsamt*, Volante, Stockholm 2020, s 27.
8. Utbildningsobalans avseende utbildning inom krishantering och inom planering.
9. Christian Uhr är docent i ledning vid avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet.
10. Uhr, Christian: ”Krihantering är en speciell konstform med särskilda krav”, *Kvartal*, 2021-01-05, <https://kvartal.se/artiklar/brister-i-krihanteringen-avhjalps-bara-med-battre-kunskap/>, (2021-11-26).
11. Pension uträknad efter antalet tjänstgöringsår.