Vad kan det nya civila försvaret lära av det gamla?

av Petter Wulff

Résumé

The Swedish civilian defence was upheld at a world-leading level through the Cold War period. After a period of neglect it is now to rise again to its former status. A question to be asked in this context is: What lessons could the new civilian defence consider to be worth learning from the old? Here it is suggested that two analytical tools from the last years of the Cold War could have a role to play in structuring the new risk landscape and how to address it. One of the tools is an idea with the Swedish acronym BIS; the full name of which can be translated as Preparedness Consideration in Society. The ambition is to introduce the preparedness perspective as early as possible in society's planning processes, thereby enhancing the possibility of influencing both the location and layout of critical infrastructural nodes. The other tool is Crisis Management, which has the potential to improve the decision-making process by having the decision makers hone their skills in crisis exercises. The tools were used to some extent at the very end of the Cold War, but it was either BIS or Crisis Management. The article suggests that they could be combined. What is thereby offered is a tool never really used by the old civilian defence but whose components were developed there.

RUBRIKENS FRÅGA ÄR hämtad från en artikel i denna tidskrift från 2021. Där påstår jag att det var något storartat med hur det svenska civila försvaret upprätthölls och utvecklades organisatoriskt under det kalla kriget.[1] Men jag vill hävda att det finns mer att lära från den tiden. I detta har jag en annan uppfattning än Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som konstaterat att: ”Den hotbild som fanns under kalla kriget är inte längre aktuell.”[2] Det är en bedömning av gångna decenniers erfarenheter, som känns en aning förhastad och onödigt avvisande.

MSB uttrycker sig som om det fanns en entydig hotbild under perioden. Men det fanns åtminstone två – en där kärnvapenhotet t o m 1960-talet var dimensionerande för inriktningen av det civila försvaret. Hotbilden på 1970- och 1980-talet betonade i stället traditionella konventionella vapen. Ubåtshotet var också något som skiftade karaktär under kalla kriget. Det gick från att vara ett hot i mängden till att under 1980-talet träda fram som det mest akuta säkerhetspolitiska problemet. I hanteringen av det problemet fanns också en civil komponent, vilket kommer att beröras nedan.

Med de olika hotbilderna följde också olika sätt att organisera det civila försvaret. Under de första kalla krigs-decennierna hade det ekonomiska försvaret ett antal förrådsbyar utspridda på landsbygden. Där lagrades viktiga insatsvaror till näringslivet, som skulle kunna utnyttjas i händelse av avspärrning eller krig. Men det brast i förny-

elsen av lagren, och det ekonomiska försvaret tvingades till omprövning och omvandling, där strävan blev att vara en integrerad del av industrins och samhällets utveckling. Omorienteringen kan också ha underlättats av att hotbilden alltmer kommit att betona det konventionella hotet.

När kärnvapenhotet tonades ner blev det också naturligt att ge det civila försvaret i stort en mer lokal anknytning. Kommunerna trädde då fram som viktiga aktörer, och deras resurser för bl a räddningstjänst och försörjning med el och vatten skulle bli stomme i det krigstida civila försvaret. Den så kallade ansvarsprincipen blev en grundsten, som innebar att en organisation som hade ansvar i fred – och som därmed hade ansvar vid fredstida kriser – skulle kvarstå som ansvarig även i krig. Märkligt nog realiserades inte denna till synes självklara idé förrän under det kalla krigets sista årtionde, på 1980-talet.

Den lokala förankringen sträckte sig inte bara till kommunnivå utan gick ännu längre. Där skulle Hemskyddet svara för närkontakt med medborgarna. Organisationen tänktes omfatta cirka hundra tusen personer, och den skulle vara länken mellan det professionella civila försvaret och befolkningen. Idén var inte ny utan hade funnits, utan att egentligen prövas, redan under andra världskriget.

Detta är en snabbskiss av det gamla civila försvaret, som har givits som en bakgrund till denna artikels huvudtema. Syftet är att presentera två tankeskolor som utvecklades under kalla krigets slutskede och som skulle kunna vara användbara verktyg för ett nytt civilt försvar.

Två tankeskolor

Under kalla krigets sista år utformades två tankeskolor inom det civila försvaret. Den ena gick under beteckningen *Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen*, ofta förkortad *BIS*. Den andra är en utvecklad variant av krishantering. Båda skolorna hade akademisk förankring. I arbetet med *BIS* enrollerades bland annat professor Erik Wirén, en samhällsplanerare från Kungliga tekniska högskolan, som också varit engagerad vid Sekretariatet för framtidsstudier. Den akademiska kopplingen fanns också i form av *BIS*-kurser vid universiteten i Göteborg och Umeå.

Krishanteringsskolan bars upp av statsvetaren Bengt Sundelius, som hade koppling till den traditionella universitetsvärlden, men som framför allt kom att verka vid Försvarshögskolan, där han startade en särskild analysgrupp, *Crismart,* ett namn som kunde förmedla en ambition att vara relevant i ett internationellt perspektiv.

När *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) skapades 1986 som ledande och samordnande organ för det civila försvaret blev *BIS* en av dess hörnpelare, medan *Krishanteringens* teori och praktik hanterades vid Försvarshögskolan. De två inriktningarna hade alltså olika organisatorisk förankring, och de kom också att utvecklas var för sig. De kom alltså att bilda varsin separat tankeskola. De kommer i det följande att presenteras närmare. Mot slutet görs ett försök att foga ihop de tankar skolorna representerade.

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen

Vid mitten av 1980-talet tog *Totalförsvarets chefsnämnd* upp *BIS* som uppgift för den nya myndigheten ÖCB. Men begreppet hade redan dessförinnan använts i en presentation av ett ekonomiskt försvar, som skulle ges ny inriktning. Där skulle försörjningsberedskapen i hög grad repliera på ”resurser som byggs upp av ett näringsliv i ständig utveckling”.[3]

Den gamla inriktningen hade byggt på en försörjningsberedskap där man lagrade in-

dustrins viktiga insatsvaror i särskilda förrådsbyar. Men näringslivets förnyelseförmåga hade underskattats, och det framgick, när TV i början av 1980-talet sände ett program om vad förråden innehöll. Detta reportage ”från det ekonomiska försvarets slutna värld med märkliga bilder från hemliga bergrum och beredskapslager” visade att mycket av det som hölls i lager inte längre gick att använda i industrin.[4] Nu skulle man vända blad och vara med i samhällsutvecklingen på helt nytt sätt. *BIS* blev då ett nyckelbegrepp.

Innebörden i begreppet *BIS* belystes i två exempelsamlingar, som ÖCB gav ut i början av 1990-talet. Låt oss titta på vilka exempel, som ingick i den första skriften. De gällde följande typer av objekt:

1. elknutpunkt (Härnösand)
2. teleknutpunkter
3. vägdragning förbi vatten (Tromsö)
4. ”Nya knutpunkten” för trafik (Helsingborg)
5. knutpunkt för samhällsservice (Malmö)
6. knutpunkt för livsmedelsförsörjning (Helsingborg)
7. sambruk av resurser (Sollefteå).[5]

Det handlar alltså till stor del om knutpunkter i infrastrukturen. Det första exemplet rör rekonstruktionen efter det att en fördelningsstation utanför Härnösand hade brunnit och slagit ut elförsörjningen till en stor del av staden. För att skapa ett motståndskraftigare system mångdubblade man vid återuppbyggnaden antalet fördelningsstationer (från 2 till 8). Man försåg också delarna med möjligheter till snabb omkoppling.

Det andra exemplet har ingen geografisk ledtråd (vilket till någon del kunde vara ett sätt att inte tipsa potentiella sabotörer). Exemplet går i stället tillbaka på ett beslut, som togs under senare delen av 1980-talet, att bergförlägga de viktigaste knutpunkterna i telenätet (de så kallade jumbo- och förmedlingsstationerna). Det skulle ge fullträffsskydd mot konventionella vapen. Knutpunkterna skulle också förses med ”alternativa kabelvägar till skilda ingångar vid objektet”.[6]

Några trafikrelaterade knutpunkter följer i exemplen 3, 4 och 6. Exempel 3 är en plädering för tunnel framför broförbindelse. Exempel 4 är en knutpunkt i Helsingborg, där inrikes spår- och vägförbindelser knyts ihop med en färjeförbindelse till utlandet. Den knutpunkten byggdes upp med så kallas cellindelning, där bombträff i en del av objektet inte skulle ge skador i övriga delar.

Av de återstående exemplen är det sista mest intressant genom att det skiljer ut sig från resten. Det beskriver hur man i Sollefteå eftersträvar att få till stånd samordnade beställningar av varor och tjänster. Kommunen tänks där samordna sina inköp med såväl regionen (dåvarande landstinget) som arménärgarnisonen i staden. Man ska också ”samordna varandras resurser och utrustning”.[7] Detta är någonting helt annat än att stärka infrastrukturens knutpunkter.

Alla utom sambruksexemplet pekar på vikten av att *BIS* kommer in tidigt i samhällets planeringsprocesser. Då ges möjlighet att påverka lokalisering av viktiga objekt i infrastrukturen och deras grundläggande utformning. Då ges också möjlighet att påverka nybebyggelse i förhållande till potentiella mål för bombanfall.

Att sambruksexemplet var udda kändes från FOI:s sida som något av en utmaning. Vi ville att begreppet *BIS* skulle omfatta exempel av någorlunda enhetlig karaktär och föreslog därför att vissa villkor skulle vara uppfyllda för att en åtgärd skulle klassas som *BIS*-åtgärd. Den borde:

1. innebära minskad risk i krig och/eller fred
2. komplettera en annan samhällsbyggnadsåtgärd
3. vara långsiktigt verkande

4. vara svår att genomföra i efterhand
5. beröra ett allmänintresse.[8]

En utvikning om sårbarhet

BIS syftade till att minska samhällets sårbarhet, men det var inte det första försök som gjordes att systematiskt undersöka detta. Redan under 1970-talet hade det genomförts studier av olika samhällssektorers sårbarhet. Det studiearbetet kan sägas ha mynnat ut i att tre sårbarhetsfaktorer var centrala. Det var Koncentrationsgrad, Teknikberoende och Utlandsberoende.[9] Den uppsättningen kan kanske något pretentiöst kallas 1970-talets tankeskola om samhällsrisker och sårbarhet. (Samma sårbarhetsfaktorer återkommer i den sårbarhetsanalys, som gjordes av Sekretariatet för framtidsstudier, och som i huvudsak var inriktad mot annat än krigstida hot).[10]

Hur står sig då de tre sårbarhetsfaktorerna, när de prövas mot *BIS*-exemplen ovan? Det visar sig att kopplingen mellan det gamla och det nya är svag. I tabell 1 motsvaras det av att de inramade rutorna är ganska få.

Faktorn Koncentrationsgrad har som synes beaktats i exemplet med elförsörjningen, när man kraftfullt ökade antalet knutpunkter varifrån el kunde matas in till staden. Några exempel på åtgärder, som liknar Koncentrationsgrad har noterats inom parentes. De övriga exemplen är mindre tydligt kopplade till denna sårbarhetsfaktor. Idén om att minska teknikberoendet tycks ha fått ännu mindre genomslag i *BIS*-exemplen. Bara i ett fall, där det talas om försörjning via alternativa energisystem, kan man uppleva en ambition att minska beroendet av en viss (energi)teknik. Denna åtgärd kan också tänkas ge minskat utlandsberoende. Men vad gäller den faktorn är inriktningen mot närproduktion i sambruksexemplet den tydligaste markeringen av en strävan bort från utlandsberoende.

Därmed är det dags att gå över till att presentera tankeskolan *Krishantering*.

Krishantering

Ett standardverk i ämnet är boken *Krishantering på svenska*.[11] Den bygger på en genomgång av några inhemska kriser från det sena kalla kriget och tiden strax därefter. De fall som tas upp är:

1. ubåtskrisen 1981
2. Tjernobylhändelsen 1986

Sårbarhetsfaktor Exempel	Koncentrationsgrad	Teknikberoende	Utlandsberoende
El till tätort	Från en till flera knutpunkter		
Utformning av teleknutpunkt	(Dubblerade nät. Fler kablar)		
Vägdragning/ (vatten)			
Trafikknutpunkt 1	(Skyddsceller)		
Trafikknutpunkt 2	(Skyddsceller)		
Trafikknutpunkt 3	(Alternativa transportvägar)	Alternativa energi-system	Alternativa energi-system
Sambruk			Närproduktion

Tabell 1. Det brast i kopplingen mellan 1970-talets sårbarhetsfaktorer och 1990-talets BIS-exempel.

3. valutakrisen 1992.

Hösten 1981 gick en sovjetisk ubåt på grund i Karlskrona skärgård. Det blev en utmaning för Sverige att hantera denna säkerhetspolitiskt delikata situation. ÖB hade en viktig roll, men det yttersta ansvaret låg på regeringen och statsminister Thorbjörn Fälldin. Utrikesdepartementet såg till att det svenska agerandet hade stöd i den internationella folkrätten. Min gamla organisation FOI (dåvarande FOA) kunde bistå med sakunderlag genom att mäta förhöjd radioaktivitet intill ubåten, vilket skvallrade om att kärnvapen fanns ombord. Viktiga aktörer kunde således bistå i beslutsfattandet. Samtidigt var kontaktvägarna korta, då det var förhållandevis få personer inblandade. Allt som allt har det kallats ”en ovanligt lyckad krishantering”.[12]

Några år senare var det ett annat sovjetiskt gränsöverskridande som drabbade landet. Oförsiktigt agerande hade lett till härdsmälta i ett kärnkraftverk i Tjernobyl, Ukraina. Vädersituationen var sådan att en del av radioaktiviteten drev in över Sverige, där regn ledde till att mark kontaminerades. Det gav upphov till problem framför allt i Gävleområdet samt i Västernorrland och Västerbottens inland. Krisen hade två faser, där man först misstänkte att det kunde röra sig om ett svenskt kärnkraftshaveri, men där det efter några timmar visade sig att radioaktiviteten kom utifrån. Därmed kunde krishanteringen få ett lugnare förlopp och den politiska ledningen kunde låta strålskyddsexperter bestämma hur befolkningen skulle skyddas. Det noteras att planering och ansvarsfördelning bara fanns för de fem kärnkraft-länen,[13] vilket antyder att här fanns en faktor för lyckad krishantering.

Den tredje krisen gällde försvaret av den svenska kronans värde, när det i början av 1990-talet utsattes för attacker/spekulationer. Den politiska ledningen höll fast vid en idé om internationellt kopplade växelkurser, som beslutats efter andra världskriget. Man gick så långt i sitt försvar av kronan, att Riksbanken fick höja räntan till hundra gånger normalnivån. Men inte ens det hjälpte, och den fasta kronkursen måste överges efter över en månads kamp. I *Krishantering på svenska* noteras att med en mer ”avvaktande och stoisk hållning” skulle det knappast blivit en kris.[14] Den ytterst ansvariga, statsminister Carl Bildt, har varit tydlig i sin bedömning av krishanteringen: ”Ett misslyckande ska kallas ett misslyckande.”[15]

Med stöd av den internationella litteraturen i ämnet konstateras i *Krishantering på svenska* att det är en nationell kris om centrala aktörer *uppfattar* att de befinner sig i en situation där

1. ”betydande värden står på spel (hotas)
2. begränsad tid står till förfogande
3. omständigheterna präglas av betydande osäkerhet”.[16]

Om dessa kriterier tillämpas på de angivna exemplen, kan det kanske ifrågasättas om Tjernobylhändelsen för svensk del var en kris mer än i ett inledande skede, då det rådde betydande osäkerhet om varifrån radioaktiviteten kom. Den politiska styrningen tycks också ha varit mer nedtonad än i de två övriga fallen.

Med detta har de två tankeskolorna blivit presenterade. Betydande kraft har ägnats från båda hållen att förstå och förbättra kris- och krigsberedskapen. Denna gemensamma ambition gör det naturligt att söka ett samband mellan synsätten.

Hur hänger skolorna ihop?

I föregående avsnitt noterades att ett av krishanteringsfallen, ubåtsintrånget 1981, kan beskrivas som lyckad hantering och att ett annat fall, valutakrisen 1992, kan ses som

ett misslyckande. Tjernobylhändelsen tycks inta en mellanposition, där situationen delvis hanterats väl.

När det gäller BIS-exemplen finns inte på samma sätt ett facit genom att de åtgärder som vidtagits inte har utsatts för en störning. Men de aktuella objekten kan ändå klassificeras efter hur stort värde de insatta BIS-åtgärderna bedöms ha (i ett krig med konventionella vapen). En sådan värdering är gjord för tre av de tidigare diskuterade BIS-exemplen i följande figur.

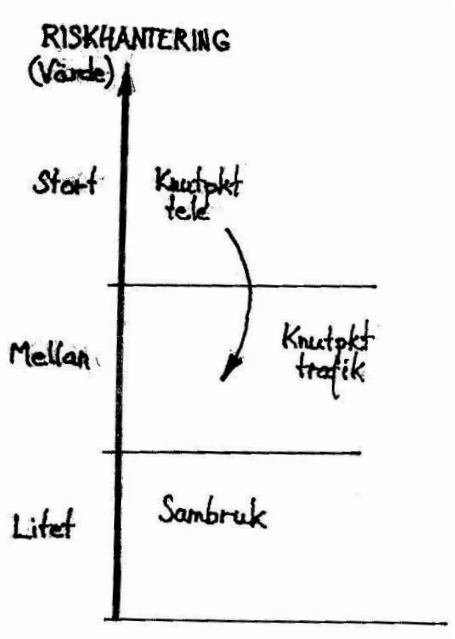

Fig 1. Det bedömda värdet av insatta BIS-åtgärder i tre exempel.

Det största värdet för att minska sårbarheten bedöms ha åstadkommits genom att man förlade viktiga teleknutpunkter i berg. Men idag är denna åtgärd mindre värd, genom att satellitburen kommunikation kan finnas att tillgå. Åtgärderna att genom bland annat cellindelning förhindra total utslagning av trafikknutpunkten i Helsingborg (”Nya knutpunkten”) bedöms ha givit mellanstor riskminskning, medan värdet av fysiska skyddsåtgärder i exemplet ”Sambruk” ses som litet. (Obs: Bedömningarna är mina och gjorda i anslutning till att artikeltexten skrivits. Då de saknar djupare analys får de, och bör kanske, ifrågasättas).

Figur 1 ger alltså en grov kvantitativ bild av hur *BIS*-åtgärder (för en viss uppsättning hot) förhåller sig till varandra. Om man beskriver krishanteringsexemplen på motsvarande sätt, kan man få ett risk-kris-diagram. Då behöver värderingarna generaliseras från att gälla var sitt inträffat fall till att gälla motsvarande typ av händelse, som skulle kunna inträffa i dagens värld. Således kan man tänka sig att landet skulle kunna utsättas för ett nytt ryskt ubåtsintrång, ett nytt radiaknedfall efter utländsk kärnkraftsolycka eller ett nytt hot mot kronans värde. Värderingen är gjord efter vad genomförda krisövningar före en sådan händelse tänkts kunna betyda i form av förbättrad krishantering i det skarpa läget. Liksom i figur 1 är bedömningarna mina. Det ger mer en anvisning om diagramformens möjligheter till överblick och jämförbarhet än att det är en rekommendation för hur exemplen ska placeras i diagrammet.

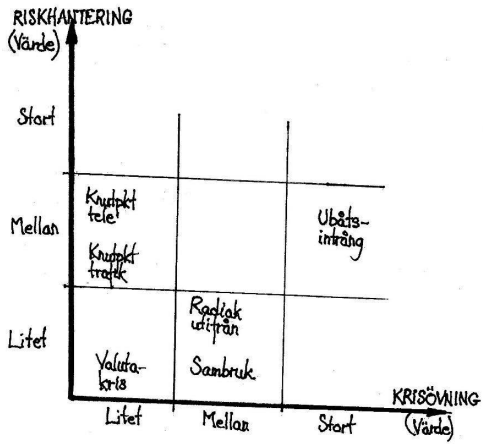

Fig 2. Ett risk-kris-diagram.[17]

Om man i stället för begreppet ”riskhantering” i diagrammet väljer ”fysisk beredskap” och i stället för ”krisövning” väljer ”mental beredskap”, framstår förhoppningsvis dimensionerna som både självständiga och tillsammans täckande i fråga om risk-/sårbarhetsminskning. Hur de båda beredskapsdimensionerna ska vägas samman beror på vilket objekt det gäller och vilken typ av hot som avses. I vissa fall kan satsning på fysiskt skydd ses som viktigast. I andra fall kan uppövandet av den mentala beredskapen hos berörda beslutsfattare uppfattas ge den största riskminskningen.

Hur satsningen på riskminskningsåtgärder ska fördelas kan handla om hur ordnat eller kaotiskt risklandskapet ter sig. Med i huvudsak tydliga och beräkningsbara risker förefaller det attraktivt att framför allt undersöka möjligheten till fysiska skyddsåtgärder. Om riskerna å andra sidan ser diffusa och mångtydiga ut förefaller stärkt mental beredskap, genom övning av berörda staber, kunna vara ett huvudalternativ.

Intressant är att en uppdelning i *BIS* å ena sidan och ”handlingsberedskap” å den andra återfinns redan i den skrift som 1982 aviserade det ekonomiska försvarets omvandling.[18] Det nämns där att handlingsberedskapen kan förbättras genom ”spel och övningar”. Här finns således ett embryo till den tankestruktur som lyfts fram i texten.

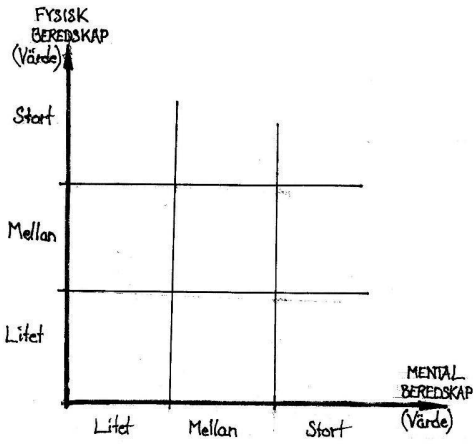

Fig 3. Fysisk kontra mental beredskap.

Figur 3 är en sammanställning av risk- och krishanteringsperspektivet, som får bli kulmen på de erfarenheter jag vill förmedla från fyra decennier på FOI. Diagrammet kan ses som ett verktyg framslipat under det gamla civila försvarets tid. Förhoppningsvis kan det visa sig användbart i uppbyggnaden av det nya.

Författaren har en bakgrund som forskare vid FOI:s avdelning Försvarsanalys, där han arbetade 1969–2010, huvudsakligen med civila frågor.

Efterord

Jag vill framföra mitt tack till David Forsman-Ekorn. Denna artikel är ett resultat av den öppenhet för gamla erfarenheter, som han visat genom att bjuda in mig och två kollegor från FOI att presentera vad vi ansåg värdefullt i det tidigare tänkandet. Stöd i processen har kommit från Sveriges kommuner och regioner, för vilket Selda Taner och Helena Kylin tackas. Min tidigare kollega på FOI, Anders Eriksson, har lämnat tänkvärda kommentarer på texten.

Noter

1. Wulff, Petter: ”Vad kan det nya civila försvaret lära av det gamla?”, *KKrVAHT*, nr 1 2021, s 147-149.
2. *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden*, MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), 2017, *https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/befolkningsskydd/befolkningsskyddsrapport.pdf*, s 10.
3. Westemar, Berthold: *Ekonomiskt försvar i omvandling*, Folk och försvar, 1982, s 9.
4. Uppgifter från SVT (mejlkontakt 2025-03-10). Programmet ”Rikets beredskap är god” sändes 1980-11-06.
5. *Beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling: handlingsprogram. Exempelsamling 1. En idéskrift med exempel för ökad medvetenhet om beredskapshänsyn inom främst byggnads- och anläggningssektorn*, ÖCB (Överstyrelsen för civil beredskap), 1992.
6. Ibid, s 21.
7. Ibid, s 37.
8. Broberg Wulff, Maria; Wulff, Petter och Ödlund, Ann: *Beredskaps-, sårbarhets- och säkerhetshänsyn i planärenden*, FOA-R—97-00616-240—SE, juni 1998, s iv. Jag har här tagit mig friheten att tydliggöra kriterium 1 till att alltid gälla krig. Rapporten är tvetydig på den punkten.
9. Pettersson, Lennart: *Det sårbara samhället*, Folk och försvar, Stockholm 1977. Underlag finns i RES (Referensgruppen för det svenska samhällets förändring): *Svensk samhällsutveckling. Samhällets sårbarhet*, Försvarsdepartementet, 1976-11-09.
10. Wentzel, Ann-Kristin m fl: *Hur sårbart är Sverige?: slutrapport från projektarbetet kring ”Det sårbara samhället”*, Sekretariatet för framtidsstudier, 1980.
11. Sundelius, Bengt och Stern, Eric, med Bynander, Fredrik: *Krishantering på svenska: teori och praktik*, Santérus, Stockholm 2001.
12. Stefenson, Bror (red): *Krishantering. U 137-krisen*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 1992, s 46.
13. Sundelius, Stern och Bynander, *Hur sårbart är Sverige?: slutrapport från projektarbetet kring ”Det sårbara samhället”*, s 96.
14. Ibid, s 209.
15. Ohlsson, Per T: *Svensk politik*, Historiska media, Lund 2019, s 528.
16. Sundelius, Stern och Bynander, *Hur sårbart är Sverige?: slutrapport från projektarbetet kring ”Det sårbara samhället”*, s 13.
17. Sammanställningen av risk- och krishanteringsperspektivet i diagramform är en idé jag hämtat från dåvarande generaldirektören för Luftfartsstyrelsen Nils-Gunnar Billinger (i samband med en FOI-föredragning 2006-05-02).
18. Westemar, *Ekonomiskt försvar i omvandling*, s 49-54.