

Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare

Rikard Bengtsson & Douglas Brommesson

Perceptions of Governance, Trust and Threats among Swedish Civil Defence Practitioners

This article studies perceptions of governance, trust and threats among local politicians and local civil servants responsible for Swedish crisis management and civil defence. Local politicians and civil servants have key roles in the ongoing development of Swedish civil defence, as implementation to a large extent builds on the crisis management capacity of the municipalities. The article argues that the practitioners on the local level function in a context characterized by uncertain and ambiguous governance structures and especially local civil servants assume a role akin to that of street-level bureaucrats. Uncertain and ambiguous preconditions increase the importance of trust both between levels and within the same level of governance.

Based on a survey with 209 local politicians and civil servants we study perceptions of governance, trust, and threats. The results confirm perceptions of uncertain and ambiguous governance structures within the planning for and development of civil defence. The respondents ascribe higher responsibility to local, regional and national public actors when planning for civil defence, compared to the responsibility of citizens, the private sector and the EU level. The results also show high variations regarding levels of trust in the civil preparedness of different actors. Still, the experiences from the Covid 19-pandemic have increased the trust in the preparedness of almost all actors. Perceptions of threats relate to concrete threats like disruption in supply of food, electricity and internet. Notably, the highest threat perceptions concern activities aiming to destabilize democracy.

Planeringen för ett svenskt civilt försvar bygger i stor utsträckning på lokal krisberedskap. När nationella myndigheter ska samordna det civila försvaret

Rikard Bengtsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet; Douglas Brommesson är verksam vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet.

E-post: rikard.bengtsson@svet.lu.se; douglas.brommesson@lnu.se

inom olika sektorer är det ofta kommunerna som ska genomföra den operativa verksamheten på fältet. Det illustreras till exempel av att när regeringen 2023 tog initiativ till att återaktivera civilplikten riktades den inledningsvis mot tjänstgöring i den kommunala räddningstjänsten (Regeringen 2023). De politiker och tjänstemän som i kris eller krig ska ta ansvar för en stor del av det civila försvaret på kommunal nivå går in i sina uppgifter med olika föreställningar om hur styrningen från nationell till kommunal nivå fungerar och bör fungera; de har olika grad av förtroende för dessa överordnade aktörer men också i förhållande till andra som de lokala politikerna och tjänstemännen möter. Slutligen har de olika uppfattningar om vilka hot som är relevanta.

I den här artikeln sätter vi uppfattningar kring styrning, förtroende och hot hos de kommunala politikerna och tjänstemännen med ansvar för civil beredskap under lupp, i syfte att generera ny kunskap om det civila försvaret och ge nya uppslag för vidare forskning.

Såväl forskning som utredningsväsende har under de senaste åren vänt uppmärksamheten mot uppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Dessa forsknings- och utredningsansträngningar har främst fokuserat på frågor om styrningen och finansieringen av det civila försvaret, försörjningskapaciteten, hälso- och sjukvårdens krisberedskap, allmänhetens förtroende och det internationella samarbetet inom fältet (Bengtsson 2021; Brommesson 2021; Jonsson m.fl. 2019; Lundgren & Wahlberg 2022; Rosenius 2017; Wrangle 2022). Jämfört med den i det närmaste obefintliga forskningen vid tiden för regeringsbeslutet 2015 om att återuppta planeringen för ett civilt försvar, har vi idag alltså betydligt mer kunskap om förutsättningarna för ett modernt civilt försvar. Samtidigt är det en forskning som fortfarande befinner sig i sin linda, med betydande behov av fördjupning, såväl empiriskt som teoretiskt.

Forskningen har uppmärksammat hur *medborgarnas* förtroende för ledande företrädare inom totalförsvaret ser ut och hur deras hotbilder kan ha påverkat försvarsviljan¹, men det saknas motsvarande forskning om hur de beredskapsansvariga på *kommunal nivå* ser på saken. Trots att deras uppfattningar och hotbilder rimligen har direkt betydelse för möjligheterna att upprätthålla en effektiv civil beredskap i ett skarpt läge.

I den här artikeln tar vi ett första steg mot att råda bot på den här kunskapsbristen. På basis av ett unikt datamaterial, som är resultatet av en enkät riktad till beredskapsansvariga tjänstemän och politiker på kommunal nivå, undersöker vi dels hur lokalt ansvariga för beredskap och civilt försvar uppfattar styrnings- och ansvarsförhållanden inom det aktuella området, dels vilket förtroende de hyser för andra aktörer inom totalförsvaret, och dels vilka hotbilder de uppfattar som väsentliga.

1 Se Wedebrand & Jonsson 2021 och även Falkenberg & Strandh 2021.

Innan vi går vidare behöver vi bringa reda i begreppsfloran inom området och de organisations- och ansvarsfrågor som speglas i olika relevanta begrepp. I den politiska debatten, liksom i den akademiska forskningen, förekommer ett antal delvis överlappande begrepp, där 'civilt försvar', 'civil beredskap' och 'krisberedskap' torde vara de vanligaste. Komplexiteten som speglas i begreppsfloran bottenar i att den civila delen av totalförsvaret inte är *en* organisation, utan utgörs av alla de (offentliga och privata) verksamheter som behövs för att samhället ska fungera även vid höjd beredskap och ytterst krig, utifrån målen uppställda för det civila försvaret (Regeringen 2020: 89, 125f), men också att utgångspunkten i det svenska tänkandet är att civilt försvar ska bygga på krisberedskapens grund och erfarenheter (Regeringen 2020: 127). Det innebär att civilt försvar och krisberedskap inte är samma sak – de är lagstiftningsmässigt åtskilda och civilt försvar är dessutom ett bredare begrepp än krisberedskap (bland annat därför att civilt försvar även innefattar frågor om långsiktig samhällelig motståndskraft och strukturella beroendeförhållanden och sårbarheter). Krisberedskapen är likväl en central beståndsdel i det civila försvaret.

En samlingsterm för dessa två fenomen är användbar. Vi följer Denward och Vidtjärn Swaling (2022: 8) som benämner civilt försvar och krisberedskap som två 'verksamhetssystem' som sammantaget utgör landets *civila beredskap*. Denna term är förvisso inte etablerad i juridisk mening men används av bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att markera att beredskap handlar om mer än enbart akut krishantering. Civil beredskap är ett samlingsnamn för såväl civilt försvar som krisberedskap och gäller förmågan att hantera alla slags allvarliga samhällsstörningar (MSB 2023).

Denna uppsats handlar därför om lokala aktörers uppfattningar om förhållanden inom området civil beredskap. Med utgångspunkt i Denwards och Vidtjärn Swalings resonemang benämner vi i det följande tjänstemän och politiker med ansvar för frågor om civilt försvar och krisberedskap som 'beredskapsansvariga'.

Implementering under komplexitet: osäkerhet, mångtydighet och förtroende i upprätthållandet av det civila försvaret

En avgörande del av genomförandet och upprätthållandet av det nya civila försvaret förväntas ske på lokal nivå (Regeringen 2023; Johansson m.fl. 2017; 25-26). I fokus hamnar ansvariga tjänstemän och politiker i kommuner som har att agera utifrån centrala beslut och föreskrifter. I krig och kriser kan tjänstemän och politiker drabbas av otydliga styrningssignaler och mångtydighet i de politiska besluten – fenomen som implementeringsforskningen ofta har observerat inom mer vardagsbetonade områden som vård och omsorg,

kriminalpolitik och hållbarhetsarbete. Därtill kommer ett ytterligare lager av osäkerhet genom att det civila försvaret är under utveckling – det är ett ”rörligt mål”, en politisk vision som karaktäriseras av ofullständiga instruktioner, en osäkerhet som förstärks av fenomenets abstrakta karaktär.

Förutsättningarna påminner om dem som enligt litteraturen möter så kallade när- eller gatubyråkrater (efter Michael Lipskys arbeten kring *street-level bureaucrats*, se Lipsky 2010). Gatubyråkrater är offentliga tjänstemän som i sitt dagliga arbete interagerar direkt med samhället/medborgarna och har en icke oväsentlig grad av autonomi i sin tjänsteutövning och till den organisation man representerar, liksom till formella regelverk; typiska exempel på gatubyråkrater är poliser, socialarbetare, domare och lärare. Autonomi betyder att gatubyråkraten är den som i en enskild situation omsätter politiska beslut till praktisk handling. Han/hon blir den konkreta uttolkaren av den officiella politiska linjen och de beslut som för lagstiftare och beslutsfattare på central nivå framstår som rationella och konsistenta.²

Eftersom formella regler (och särskilt politiska rambeslut) och även riktlinjer och uppförandekoder ofta innefattar en grad av mångtydighet, och eftersom varje given situation kännetecknas av osäkerhet som en konsekvens av brist på information om de överordnades intentioner, tvingas gatubyråkraten till egna avgöranden; med det följer en risk för både ofullständig och ojämn implementering av de politiska besluten, vilket kan få reella konsekvenser i ett skarpt läge (Hill & Hupe 2014: 165).

Otydlig styrning och oklara förväntningar kan också påverka graden av förtroende för överordnade beslutsnivåer i negativ riktning. Det är mot denna bakgrund vi vill undersöka såväl uppfattningar om styrningen av det civila försvaret som förtroendenivåer och hotuppfattningar hos lokala företrädare. Både tjänstemän och politiker på lokal nivå kan därför ses som närbyråkrater i meningen att de, om än med olika uppgifter och mandat, är ålagda att genomföra vad som beslutats på nationell nivå – de delar ett operativt ansvar och utgör i den meningen en lokal beredskapselit.

Med utgångspunkt i Lipskys resonemang visar Tony Ingesson hur officerare på lägre nivå kan ha eller kan komma att få ett betydande handlingsutrymme och en väsentlig betydelse för utfallet i olika militära situationer. Ingesson argumenterar att ”lower-level military leaders are, in essence, a type of street-level bureaucrats” (2016: 16) och pekar på hur frånvaron av existerande standarder för genomförande bidrar till situationsanpassat agerande, men också hur frånvaron av klara instruktioner och tydlig styrning bidrar till svagt förtroende för överordnade nivåer och i förlängningen bristfälligt agerande i skarpt läge (Ingesson 2016: 23).

2 Se exempelvis Fowler 2021: 581-584. Se vidare Hill & Hupe 2014: 164-166; för en diskussion om skillnaden mellan formell och reell autonomi, se Ingesson 2016: 40-41.

Inom samma politikområde visar Magnus Christiansson hur den svenska försvarsomläggningen under det första decenniet av 2000-talet aktualiserade frågan om strategisk politisk kontroll från centralt håll över genomförandet av omläggningen, det vill säga ambitionen att organisera och styra implementeringen så att den ligger så nära lagstiftarens och de centrala beslutsfattarnas intentioner som möjligt (Christiansson 2020: 40–41, även 70–71). Christiansson pekar på hur omläggningen visade sig svårstyrd på grund av dess abstrakta och visionära karaktär, vilket skapade både osäkerhet och utrymme för aktörer att ta egna initiativ: "Transformation is a political vision with incomplete instructions for implementation" (Christiansson 2020: 2).

Vid den nu aktuella återuppbyggnaden av det civila försvaret accentueras dessa generella styrnings- och implementeringsutmaningar ytterligare eftersom det är en pågående process – under utveckling och med föränderliga förutsättningar, såväl betingade av omvärldsutvecklingen som av politiska inriktningsbeslut och ekonomiska prioriteringar i Sverige. Beslutsfattarnas intentioner är inte tydligt uttryckta och konkretiserade, målbilden är inte fixerad mer än på en övergripande abstrakt nivå, och prioriteringar är till del motstridiga eller inte uppenbara. Som Wrangle (2022) visar finns det bland beredskapsansvariga myndigheter olika uppfattningar om säkerhetsbegreppets innebörd. Medan vissa tar sin utgångspunkt i territoriellt försvar utifrån en statscentrerad säkerhetsdefinition fokuserar andra på samhällsfunktionalitet utifrån ett bredare risk- och sårbarhetsperspektiv. I förflyttningen från beslutsfattande till genomförande uppstår en komplexitet utifrån dessa skilda säkerhetslogiker, vilket försvårar en samstämmig implementering och myndighetssamverkan.

Sammantaget innebär detta att lokala aktörer tvingas till en viss grad av egen tolkning vid reformeringen och upprätthållandet av det civila försvaret. Det ger ett visst potentiellt inflytande över implementeringen, samtidigt som de oklara förutsättningarna sannolikt inverkar negativt på förtroendet för den centrala nivån. De oklara förutsättningarna riskerar att ytterligare förstärkas av det faktum att inom det civila försvaret är ett stort antal myndigheter, på nationell såväl som regional och lokal nivå, inblandade. Inom det militära försvaret har Försvarsmakten en helt dominerande roll varför samordning är ett begränsat problem. Inom det civila försvaret blir i stället samordning mellan myndigheter och nivåer en reell styrningsutmaning.³

3 Denna komplexa styrningsutmaning speglas i att inte mindre än 60 myndigheter är så kallade beredskapsmyndigheter. Dessa är organiserade i tio olika beredskapsområden och inom varje område finns en sektorsansvarig myndighet som samordnar arbetet inom området. Därutöver har länsstyrelserna en viktig operativ roll i ledningen av det civila försvaret i kris och krig. De 21 länsstyrelserna är indelade i sex civilområden, där en utpekad länsstyrelse har ansvar för att inriktningen av det civila försvaret blir enhetligt. Landshövdingen i den civilområdesansvariga länsstyrelsen benämns civilområdeschef (MSB 2022).

En relaterad fråga är om de som ska implementera politiska beslut, fattade på central nivå, förstår vad som förväntas av dem, det vill säga om målsättningarna är klara för dem. Frågan har inte bara praktiska implikationer i den specifika lokala situationen (utifrån antaganden att mål och medel hänger samman), utan också för den övergripande frågan om vad som är framgångsrik implementering (se vidare Matland 1995: 154-155).

I ett försök att syntetisera olika perspektiv på implementering arbetar Richard Matland med en analysmodell baserad på dimensionerna 'policy conflict' och 'policy ambiguity'. Policykonflikt avser i vilken utsträckning implementerande aktörer inom ett område har motstridiga mål för verksamheten och om nollsummespel karakteriserar deras interaktion. Vad gäller återuppbyggnaden av det svenska civila försvaret får den övergripande konfliktnivån sägas vara låg – det föreligger ingen konflikt om att Sverige ska utveckla ett modernt civilt försvar, ej heller några tydliga motsättningar om målen för det civila försvaret. För våra syften är det snarare den andra dimensionen som är av intresse. Graden av oklarhet/mångtydighet är central, menar Matland: "The degree of ambiguity inherent in a policy directly affects the implementation process in significant ways. It influences the ability of superiors to monitor activities, the likelihood that the policy is uniformly understood across the many implementation sites, the probability that local contextual factors play a significant role, and the degree to which relevant actors vary sharply across implementation sites" (Matland 1995: 159).

I linje med Matland analyserar Luke Fowler implementering som en process för att hantera osäkerhet ('uncertainty') och mångtydighet ('ambiguity'). Osäkerhet handlar om brist på information och hur olika handlingsalternativ kommer att fungera i praktiken; mer information underlättar handling och minskar risken för felbeslut vid implementeringen. Taylor, Zarb & Jeschke (2021: 103) hävdar i sammanhanget: "the clarity of a policy in implementation is critical" – trots goda intentioner hos dem som är satta att genomföra politiska beslut riskerar brist på information att ge svag implementering. Mångtydighet, å andra sidan, kan i det här sammanhanget ses som oklarheter inför operationaliseringen av politiska beslut – inte sällan är beslutsfattares avsikter och prioriteringar oklara eller underutvecklade, vilket lämnar utrymme/ställer krav på genomföraren att själva ta ställning till hur en beslutad policy ska omsättas – och därmed fungera i praktiken. Fowler skriver: "Ambiguity is driven by value judgements as abstract concepts meet complex socio-political and technical realities. ... it is shaped by 'satisficing' behaviour and the politics of what is possible given resource and time constraints." (Fowler 2021: 583; se också Zahariadis 2008: 517). Taylor, Zarb & Jeschke understryker hur mångtydighet blir än mer utmanande i vad de kallar "a nested governance system", i vilket implementering sker på en annan nivå än själva policyformuleringen (Taylor, Zarb & Jeschke 2021: 102). Det är i denna osäkra och mångtydiga kontext som tjänstemän och politiker på lokal nivå behöver agera för att genomföra återuppbyggnaden av det civila försvaret.

I brist på tydlig styrning och preciserade instruktioner och ramverk söker aktörer manövrera för att tolka politikens innehåll och förstå vad som förväntas av dem och agera meningsfullt i förhållande till andra beslutsfattare, ofta på andra nivåer. Här blir frågan om förtroende avgörande. Förtroende och missstroende är subjektiva och personliga föreställningar om andra individer eller grupper av människor av olika slag.

Forskningen skiljer här på mellanmänniskt förtroende/tillit och institutionellt förtroende. I den förstnämnda litteraturen är inte minst betydelsen av socialt kapital för välfungerande samhällen central (Putnam 1993; Fukuyama 1995; Rothstein 2003); det andra forskningsfältet centreras primärt kring människors förtroende för myndigheter och andra samhällsinstitutioner, privata som offentliga (Fitzgerald & Wolak 2007; Keele 2007; Spadaro 2020). Det är det senare fältet som står i centrum för vår undersökning.

Förtroende är en mekanism som minskar osäkerhet och mångtydighet; det är ett slags substitut för information och ett sätt att hantera social komplexitet och är därför en central faktor när politiska beslut ska genomföras under oklara förhållanden. Det blir därför också centralt för oss att undersöka det förtroende lokalt beredskapsansvariga hyser för överordnade myndigheter och beslutsfattare.

Metodologiska utgångspunkter

I början av 2022 skickade vi en enkät till landets 290 kommuner och 20 regioner (enkäten var i fält under perioden 21 januari–25 februari 2022). Vi ställde frågor om styrning och ansvarsfördelning inom det civila försvaret, olika aktörers ansvar och förtroendet för dessa aktörers beredskap, uppfattningen om olika aktörers agerande under Covid 19-pandemin, samt oro inför olika hotscenarier och sannolikhet för att olika hot förverkligas. De svarande fick också möjlighet att utveckla sina svar i en fritextfråga där vi frågade om *[det finns] andra aspekter [...] som i ganska eller mycket hög utsträckning utgör förutsättningar för ett välfungerande civilt försvar?*

I görligaste mån riktades enkäten till tjänstemän och politiker med ansvar för civilt försvar och krisberedskap; i de fall vi inte kunde utröna vem som hade detta ansvar riktades enkäten direkt till kommunen eller regionen, med ett medskick där vi bad mottagarna att vidarebefordra den till lämplig person.

Totalt riktades enkäten således till 620 enskilda mottagare. Av detta totalurval på 620 svarade 209, vilket ger en svarsfrekvens på 34 %. Av de 209 var 106 kommunala tjänstemän, 75 kommunalpolitiker, 17 regionalpolitiker och 11 regionala tjänstemän. Före utskicket genomfördes ett samrådsförfarande med Sveriges kommuner och regioner (SKR), i enlighet med förordning SFS 1982: 668 ”om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner”.

Den relativt begränsade svarsfrekvensen medger inte en detaljerad nedbrytning av svaren på mindre underkategorier. Den stora kommunala dominansen gör vidare att svaren ska ses som uttryck för uppfattningar på lokal nivå. Av det skälet har vi sorterat bort svaren från den regionala nivån, vilket gör att antalet besvarade enkäter minskar till 181 (svarsfrekvens 31 %). Noterbart är att svarsfrekvensen skiljer sig åt väsentligt mellan olika kommunkategorier (enligt SKR:s indelningsgrund) – bland landsbygdskommunerna var svarsfrekvensen 44 %; bland storstadskommunerna endast 12 % (för större städer respektive mindre städer/tätorter 23 % i båda kategorierna). Utifrån våra data kan vi inte dra säkra slutsatser om varför bortfallet ser ut som det gör, men en hypotes kan vara att landsbygdskommunerna, med mindre ekonomiska och personella resurser men samma krav på implementering, i större omfattning uppfattar att frågor om styrnings- och ansvarsförhållanden är angelägna. Det är samtidigt värt att betona att vi inte ser någon rimlig anledning till att anta att uppfattningar om styrningsutmaningar i sig skulle skilja sig mellan glesbygdskommuner och storstadskommuner. Samtliga kommuner verkar under samma regelverk och har därför samma krav på sig. Däremot kan möjligheterna att möta kraven skilja sig åt, givet de större kommunernas mer omfattande resurser.

Fokuseringen på den kommunala nivån ligger i linje med vår teoretiska utgångspunkt om närbyråkrater, där de kommunala befattningshavarna befinner sig nära genomförandenivån. Samtidigt som antalet svarande är begränsat är det rimligt att anta att de som valt att sätta sig in i frågeformuläret har ett engagemang för civil beredskap och att svaren därför kan ses som uttryck för de uppfattningar som återfinns hos en lokal beredskapselit. Vi menar därför att svaren är intressanta i sig själva, som grund för en lägesbild rörande uppfattningar om ansvar, förtroende och hotbilder inom det civila försvaret. Svaren utgör därmed en första inventering som kan ligga till grund för vidare forskning inom områden där våra resultat om uppfattningar om ansvar, förtroende och hotbilder sticker ut. Mot denna bakgrund ska de uppfattningar de svarande ger uttryck för ses som uppfattningar om sakernas tillstånd inom den civila beredskapen utifrån de svarandes professionella erfarenhet, snarare än deras personliga politiska övertygelser.

Vårt teoretiska ramverk fokuserar på förutsättningar för utförandet och upprätthållandet av det civila försvaret utifrån begreppen styrning, förtroende och hotbilder. Politikområdet, liksom den faktiska implementeringen, karaktäriseras av hög komplexitet i form av osäkerhet, mångtydighet och föränderlighet. Detta innebär att aktörer på lokal nivå behöver fatta självständiga beslut om genomförandet i ett läge som samtidigt inbegriper ett omfattande beroende av andra aktörer, inte minst ifråga om resurser. För att studera dessa förutsättningar för det civila försvarets funktionssätt vänder vi uppmärksamheten i den empiriska analysen mot de tre teman som presenterats i den teoretiska diskussionen.

Utifrån teorin om närbyråkrater riktar vi inledningsvis vårt fokus mot *uppfattningar om styrningen* av det civila försvaret. Finns det enligt de lokalt ansvariga för implementeringen av det civila försvaret samsyn mellan nationell och lokal nivå? Finns det områden där styrningen är i särskilt stort behov av utveckling?

Vårt andra tema rör *förtroendefrågan* och relationen mellan osäkerhet och mångtydighet å ena sidan och bristande förtroende gentemot andra aktörer å den andra. Detta försöker vi fånga genom att ställa frågor om vilket ansvar de lokalt ansvariga anser att andra aktörer har för det civila försvarets genomförande och vidare, vilken grad av förtroende olika aktörskategorier (från medborgare till myndigheter på olika nivåer) åtnjuter hos de kommunala politikerna och tjänstemännen. Här (och med hjälp av andra teman) ger enkätresultaten en möjlighet att analysera hur erfarenheterna från Covid 19-pandemin påverkat förtroendet för svensk beredskap. Vi kan därmed säga något om påverkan på förtroendet under en situation som präglats av svåra förhållanden i form av hög grad av komplexitet, tidspress och samtidigt begränsade resurser.

Vårt tredje tema handlar om de hotbilder som råder hos de kommunala politikerna och tjänstemännen. Graden av uppfattade hot sätter förtroendevivåerna i perspektiv. Om hotbilderna rör begränsade hot spelar det möjligen mindre roll om förtroendet för överordnade nivåer är lågt. Är däremot hotbilderna allvarliga blir ett bristande förtroende ett större problem. Samma sak kan sägas om en situation där hotbilderna på lokal nivå skiljer sig märkbart från de hotbilder som det civila försvaret nu utformas för att möta. Inom detta tredje tema studerar vi dels hotbilderna som de lokala beredskapsansvariga hyser, dels i vilken grad de lokala beslutsfattarna anser att hoten är sannolika och kan inträffa.

Uppfattningar hos de lokala beredskapsansvariga

Inledningsvis redovisar vi uppfattningar om hur styrningen av det civila försvaret fungerar. Därefter studerar vi dels uppfattningar om vilket ansvar medborgare, civilsamhälle och olika myndigheter har för att upprätthålla en civil beredskap, dels det förtroende de lokalt beredskapsansvariga har för dessa aktörers civila beredskap, inklusive hur erfarenheterna från Covid 19-pandemin har påverkat förtroendet för dessa. Slutligen diskuterar vi hur de lokalt beredskapsansvariga bedömer sannolikheterna för olika hotscenarier. På det sättet försöker vi beskriva den oro de känner. I de fall ett tema återkommer i fritextsvaren redogör vi också för detta med citat från svaren.

I tidigare undersökningar har vi utgått från några av de teman som förekommer i den här studien, men där frågorna riktats till allmänheten. I de fall där resultaten från dessa tidigare studier möjliggör en jämförelse mellan allmänhetens och den lokala beredskapseliten uppfattningar redogör vi för denna jämförelse.

STYRNINGEN AV DET CIVILA FÖRSVARET

Återuppbyggnaden av det civila försvaret präglas i hög grad av utmaningar rörande styrning och implementering. För de beredskapsansvariga i kommunerna handlar dessa utmaningar till exempel om att tolka signaler från central nivå eller att hantera olika uppfattningar om ansvar eller hot. I vår enkät till tjänstemän och politiker på lokal nivå har vi därför ställt frågor om tydlighet i ansvarsfördelning och i förväntningar, grad av divergerande förståelse av begreppet civilt försvar och uppfattningar om hur det civila försvaret de facto styrs.

Vad gäller tydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer uppvisar de lokala tjänstemännen och politikerna divergerande uppfattningar. I tabell 1 ser vi att svaren ger ett positivt balansmått (3,3), där alltså fler politiker anser att ansvarsfördelningen är tydlig eller mycket tydlig, än de som anser att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig. Bland tjänstemännen är balansmättet istället negativt (-12,5), med en tydlig övervikt för dem som anser att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig. Som vi ska se är detta en genomgående trend; tjänstemännen har en mer kritisk syn på styrningen av det civila försvaret än politikerna.

I de svarandes fritextsvar får vi ytterligare informationen om vad det är i styrningen som upplevs som otydligt. En svarande beskriver hur "försvaret av Sverige är en statlig angelägenhet". Vederbörande fortsätter och hävdar att "om det civila försvaret ska ha förutsättningar för att fungera, måste direktiven – och resurser för att följa dem – komma från den statliga nivån. Direktiven måste också vara tydliga, oavsett vilken aktör det än är som är mottagare av dem". Vi tolkar svaret som att direktiven inte är tydliga idag.

Ett flertal svarande pekar vidare på de ekonomiska resurserna i förhållande till styrningen. En svarande beskriver "en total avsaknad av ekonomisk prioritering till den lokala nivån från staten" och hur denna frånvaro av resurser inte "skapar [...] förutsättningar för arbetet". En annan argumenterar för betydelsen av att "civilt och militärt försvar växer i takt och för detta behövs betydligt mer ekonomiskt stöd till kommunerna". En tredje svarar jakande, "ja, det krävs mer resurser. Detta är inte en prioriterad politisk fråga i den kommun jag arbetar", något som stöds i ett annat svar där "riktade statsbidrag – främst till mindre kommuner" betonas "så att vi kan ha dedikerade tjänster som jobbar med frågan. Utan det kommer det inte hända något".

Flera diskuterar förväntningarna på kommunerna i förhållande till statens styrning av det civila försvaret och tillgängliga resurser. I ett exempel menar en svarande att "förväntningarna på kommunerna är höga men den statliga ersättningen är mycket låg. Om det ska bli verkstad inom området krävs både tydligare krav på vad som ska genomföras i kommunerna och även ekonomiskt stöd för detta. Civilt försvar konkurrerar med alla andra verksamheter i en kommun och då behövs resurser till mer närliggande frågor som vård

och skola och området civilt försvar prioriteras inte”. En annan följer samma argumentationslinje: ”att man får medel [alternativ] resurser som verkligen existerar i mer än på papperet. [Exempelvis] ledningsfordon, med mera”. I ett tredje exempel betonas ”tydlig ansvarsfördelning och medel, plus tydliga instruktioner för de aktörer som förväntas ha ett ansvar i det civila försvaret. Som det är nu är kommunernas del underfinansierad.”

Tabell 1. Tydlighet i ansvarsfördelning

	Mycket otydlig	Otydlig	Varken otydlig eller tydlig	Tydlig	Mycket tydlig	Balansmått
Politiker	4,9	26,2	34,4	32,8	1,6	3,3
Tjänstemän	10,6	34,6	22,1	26,9	5,8	-12,5

Kommentar: Frågan som ställdes löd: *Hur tydlig anser du att ansvarsfördelningen är mellan olika aktörer med ansvar för det civila försvaret?* N=61 för förtroendevalda, N=104 för tjänstemän, N=165 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat otydlig eller mycket otydlig utsträckning subtraherats från de som svarat tydlig eller mycket tydlig utsträckning. Negativt balansmått innebär således att det finns en övervikt av svarande som ansett att ansvarsfördelningen är otydlig eller mycket otydlig.

Att det rör sig om en återkommande skillnad mellan politiker och tjänstemän framträder i tabell 2, där den nationella nivåns förväntningar på den lokala nivån står i centrum. Skillnaden mellan politiker och tjänstemän var noterbar redan i frågan om tydlighet i ansvarsfördelning och är än mer betydande i den fråga som handlar om tydlighet i förväntningar. Här speglar politikernas svar en bild av tydlig ansvarsfördelning, med ett positivt balansmått (11,6). Tjänstemännen är däremot klart negativa, med en klar övervikt för svarande som anser att tydligheten i förväntningarna från nationell nivå är låg eller mycket låg (-12,7).

Tabell 2. Tydlighet i nationella förväntningar på den lokala nivån

	Mycket låg utsträckning	Låg utsträckning	Varken låg eller hög utsträckning	Hög utsträckning	Mycket hög utsträckning	Balansmått
Politiker	11,7	16,7	31,7	38,3	1,7	11,6
Tjänstemän	8,8	33,3	28,4	25,5	3,9	-12,7

Kommentar: Frågan som ställdes var: *I vilken utsträckning uppfattar du att förväntningarna från nationell nivå vad gäller kommuners/regioners arbete med civilt försvar är tydliga?* N=60 för förtroendevalda, N=102 för tjänstemän, N=162 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat låg eller mycket låg utsträckning subtraherats från de som svarat hög eller mycket hög utsträckning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat mycket låg/låg utsträckning.

I fritextsvaren finns de som argumenterar för att förväntningarna trots allt är tydliga; en svarande skriver till exempel att ”förväntningarna på kommuner utifrån överenskommelsen mellan MSB och SKR är tydlig[a] och ersättningen för detta i form av statsbidrag rimlig”. Samtidigt menar vederbörande att ”ambitionsnivån [är] låg och de tolkningar som olika aktörer gör har en betydligt högre ambitionsnivå vilket inte motsvaras av nivån på statsbidragen. Menar vi allvar med att förmågan till civilt försvar verkligen ska öka behöver kommunerna tillföras mer resurser”. Detta, till dels, positiva svar är dock ett undantag. De flesta fortsätter att peka på otydliga förväntningar, i linje med den bild som redan framkommit. I ett första exempel skriver en svarande att ”förutsättningarna är otydliga. Jag var placerad i det civila försvaret på 90-talet och var med att dimensionera resurser etc. Länsstyrelsen var supertydlig med riskbild som vi skulle dimensionera emot. Nu har vi krav att bygga det civila försvaret utan en spelplan”. En annan följer samma linje och frågar ”vad har försvaret för tankar och eventuell planering för oss små kommuner. Känns som vi sitter och hittar på scenarion för att planera utifrån”. På samma sätt pekar ett annat svar på ”bristande förståelse och tillit mellan nationell, regional och lokal nivå. Och även motsvarande mellan militära och civila delen, särskilt gentemot den kommunala nivån”. En annan svarande preciserar vari otydligheten ligger: ”det är svårt att hitta rimliga gränser för vad som förväntas av ex. kommunen. Vad, hur länge, omfattning, osv är inte tydligt beskrivit. Svårt att jobba mot en otydlig målbild.”

I tabell 3 får vi ytterligare perspektiv på och möjliga förklaringar till åtminstone tjänstemännens negativa uppfattningar om ansvarsfördelning och deras förväntningar. Här zoomar vi in på frågan om olika aktörskategorier på olika nivåer har samma uppfattning om begreppet civilt försvar. För politikerna är balansmättet neutralt, medan tjänstemännens svar ger ett klart negativt utslag (-18,4). Tjänstemännen upplever med andra ord att begreppet civilt försvar förstås på olika sätt av aktörer som är verksamma på nationell statlig nivå, jämfört med hur begreppet uppfattas av aktörer på regional eller lokal nivå. Om det finns grundläggande skillnader i synen på begreppet civilt försvar är det inte förvånande om det också finns otydliga förväntningar från nationell nivå på kommunernas arbete inom fältet civilt försvar. Även om det inte är förvånande är det likväl problematiskt och speglar en bild av komplexitet samt styrnings- och implementeringsutmaningar.

Tabell 3. Innebörden av begreppet civilt försvar

	Mycket låg utsträckning	Låg utsträckning	Varken låg eller hög utsträckning	Hög utsträckning	Mycket hög utsträckning	Balansmått
Politiker	1,7	28,3	40,0	28,3	1,7	0,0
Tjänstemän	9,9	30,7	33,7	21,8	4,0	-18,4

Kommentar: Frågan som ställdes var: *I vilken utsträckning anser du att olika aktörskategorier inom offentlig sektor (lokalt/regionalt/centralt) förstår innebörden av begreppet civilt försvar på samma sätt?* N=60 för förtroendevalda, N=101 för tjänstemän, N=161 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat låg eller mycket låg utsträckning subtraherats från de som svarat hög eller mycket hög utsträckning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat mycket låg/låg utsträckning.

Att området civilt försvar är komplext och präglas av styrnings- och implementeringsutmaningar framgår också tydligt av tabell 4. Här redovisar vi resultat från frågan om vilken styrningsmodell de svarande anser präglar styrningen av det civila försvaret. De svarande har här fått välja mellan linjestyrning och nätverksstyrning. Politikernas balansmått visar att politikerna anser att området civilt försvar präglas av övervägande linjestyrning (11,4), medan tjänstemännens visar på en bild av övervägande nätverksstyrning inom området (-12,4). Även inom respektive aktörskategori är skillnaderna betydande, med stor spridning av svaren mellan de olika svarsalternativen. De stora skillnaderna i svaren från politiker respektive tjänstemän, och skillnaderna i svaren inom politikerkåren och inom tjänstemannagruppen visar på en stor bredd i uppfattningar och denna bredd kan anses spegla en otydlighet i styrningen.

Tabell 4. Linjestyrning eller nätverksstyrning

	Nästan enbart linjestyrning	Övervägande linjestyrning	Lika mycket linjestyrning som nätverksstyrning	Övervägande nätverksstyrning	Nästan enbart nätverksstyrning	Balansmått
Politiker	1,6	34,4	29,5	19,7	4,9	11,4
Tjänstemän	1,9	22,9	21,9	26,7	10,5	-12,4

Kommentar: Frågan som ställdes var: *Offentlig styrning kan beskrivas i termer av linjestyrning, det vill säga hierarkisk organisering baserad på tydlig ansvarsreglering, eller i termer av nätverksstyrning, med vilket avses att olika aktörer samverkar utan formell hierarki. Vilken av dessa styrningsmodeller anser du präglar styrningen av det civila försvaret?* N=61 för förtroendevalda, N=105 för tjänstemän, N=166 för total. Tabellen redovisar andelen svarande i procent, samt balansmått där andelen som svarat övervägande eller nästan enbart nätverksstyrning subtraherats från de som svarat övervägande eller nästan enbart linjestyrning. Negativt balansmått betyder således att det finns en övervikt för svarande som svarat övervägande eller nästan enbart nätverksstyrning.

Att tjänstemännen har en bild av styrningen som mer präglad av nätverksstyrning är måhända inte konstigt. Tjänstemännen deltar oftare än politikerna i olika typer av samordning med andra myndigheter och är en del av olika nätverk inom civilt försvar. Politikerna är mer sällan inne i det praktiska arbetet och har i stället att se till att påbud från nationell nivå får genomslag på lokal nivå. I den meningen befinner sig politikerna i en styrningslinje från nationell till lokal nivå, medan tjänstemännen befinner sig i olika typer av nätverk, där de politiska besluten ska genomföras.

Samtidigt visar fritextsvaren på en kritik av hur styrningen fungerar, oaktat vilken form av styrning de svarande anser präglar det civila försvaret. Här ser vi exempelvis en svarande som menar att ”en hel del av samverkan och kontakter stannar vid de statliga myndigheterna eller sektorsansvariga. Vill man verkligen få med regioner och kommuner tror jag inte man kan enbart gå via Länsstyrelsen utan de måste få direkt representation nationellt. Särskilt gäller det dom större eller mellanstora städerna som finns utspridda i landet. Där behövs en tvärsamverkan utan hänsyn till Länsgränserna då man ofta står inför en likartad problematik som definieras av andra faktorer än länsgränserna.”

I ett annat svar diskuteras nätverksstyrningens för- och nackdelar. ”Nätverksstyrning i samband med principen om kommunalt självstyre ger förutsättning för den lokala politiken att självständigt fatta långtgående beslut som påverkar förmågan till civilt försvar på kort och lång sikt. Det ger den också möjlighet att göra prioriteringar mellan olika områden – som för dagen eller i det korta perspektivet – är mer eller mindre fördelaktiga ur ett politiskt perspektiv samtidigt som det är inte givet att dessa prioriteringar utgör de bästa förutsättningarna för det civila försvaret.”

Nätverksstyrningen ger alltså möjligheten att utforma prioriteringar utifrån lokala och kortsiktiga förutsättningar. Samtidigt, menar den svarande, är det inte givet att detta är de bästa prioriteringarna för det civila försvaret på längre sikt. Ett liknande budskap framförs av en tjänsteman som menar att det ”behövs en tydligt ansvarig myndighet med decentraliserad ledning som kan utgöra såväl operativ ledning som ansvara för uppbyggnaden (produktion)”.

ANSVARS- OCH FÖRTROENDEFÖRHÅLLANDEN I KRISBEREDSKAP OCH CIVILT FÖRSVAR

Temat om ansvar och förtroende studerar vi genom flera olika frågor om vilket ansvar olika aktörer har för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig. I vilken utsträckning ligger ansvar hos medborgarna, civilsamhället, näringslivet, kommunerna, regionerna, länsstyrelserna, de statliga myndigheterna eller EU?

De svarande fick välja mellan svarsalternativen mycket litet ansvar (1), litet ansvar (2), varken litet eller stort ansvar (3), stort ansvar (4) och mycket stort ansvar (5). I tabell 5 redovisar vi resultaten i form av medelvärde.

Tabell 5. Ansvar för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller krig

Aktör	Medelvärde				
	Kvinnor	Män	Förtroendevalda	Tjänstemän	Totalt
Medborgare	3,9	3,9	3,7	4,0	3,9
Civilsamhälle	4,1	4,1	3,9	4,2	4,1
Näringsliv	4,3	4,1	3,9	4,3	4,2
Kommun	4,9	4,8	4,7	4,8	4,8
Region	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8
Länsstyrelse	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Statliga myndigheter	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
EU	4,4	4,3	4,2	4,4	4,3

Kommentar: Frågan som ställdes var *I vilken utsträckning anser du att följande har ansvar för att upprätthålla civil beredskap inför en allvarlig kris eller krig?* Svartalternativen var mycket litet ansvar (1), litet ansvar (2), varken litet eller stort ansvar (3), stort ansvar (4) och mycket stort ansvar (5). Tabellen redovisar medelvärdet för respektive aktör. N= 47 för kvinnor, N=114 för män, N=61 för förtroendevalda, N=105 för tjänstemän, N=166 för total.

Det övergripande resultatet visar att ansvariga i kommuner i genomsnitt tillskriver samtliga aktörskategorier ett stort eller mycket stort ansvar. Medelvärdena sträcker sig från 3,9 för medborgarnas ansvar, till 4,9 för länsstyrelser och statliga myndigheter. Sammantaget får denna övergripande bild sägas spegla en uppfattning om att samhället i stort, på alla nivåer, har ett betydande ansvar enligt de svarande för att upprätthålla en civil beredskap.

Sett till variationen mellan aktörskategorierna är skillnaderna förhållandevis små. Att medborgarna och civilsamhället anses ha ett lägre ansvar än de myndigheter som har ansvar för att upprätthålla civil beredskap och leda det civila försvaret i händelse av kris eller krig förvånar i sig inte. Näringslivets något lägre medelvärde kan noteras – trots dess centrala roll för exempelvis upprätthållande av försörjningsberedskap och kritisk infrastruktur tillskrivs ändå denna aktörskategori ett lägre ansvar än de flesta andra. Samtidigt har kommuner, regioner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter ett mer omfattande formellt ansvar och det ska också noteras att medelvärdet för näringslivets ansvar ligger på nivån ”stort ansvar”.

I tidigare undersökningar har vi kunnat visa på betydande skillnader mellan kvinnor och män vad gäller såväl tillmätt ansvar som uttryckt förtroende (Bengtsson & Brommesson 2022a; 2022b). I tabell 5 redovisar vi andelen svarande kvinnor respektive män inom respektive svarsalternativ för respektive aktörskategori. Som framgår av tabell 5 är könsskillnaderna generellt sett tämligen små. Likväl finns det exempel där skillnaderna är större. Vi kan notera att de kvinnliga svarande lägger mindre ansvar på individen, men större ansvar på civilsamhället, kommunerna och regionerna, jämfört med de manliga

svarande. På den statliga nivån är skillnaderna små, medan kvinnorna tillmäter EU något större ansvar än vad männen gör.

Skillnaderna blir däremot återigen tydligare när vi jämför resultaten från politikernas respektive tjänstemännens svar. De förtroendevalda politikerna tenderar att tillmäta medborgarna, civilsamhället, näringslivet, samt i någon mindre utsträckning, regionerna och EU mindre ansvar, jämfört med tjänstemännen. För övriga aktörskategorier är skillnaden mellan förtroendevalda och tjänstemän mindre. För politikerna tycks den civila beredskapen framför allt vara en fråga för stat och kommun, medan tjänstemännen har en bredare uppfattning om vilka aktörer som ska upprätthålla beredskap. Avslutningsvis kan det vara värt att notera att undersökningen visat en markant högre andel som svarar "vet ej" vad gäller EU:s ansvar jämfört med övriga aktörskategorier.

Det är en sak att tillskriva aktörer ett stort ansvar, men det är en annan sak att ha förtroende för samma aktörers förmåga att ta ansvar. För att mäta de beredskapsansvariga politikernas och tjänstemännens förtroende för olika aktörers beredskap fick de svarande även besvara frågan *Hur stort förtroende har du för följande aktörers beredskap inom det civila försvaret?* I tabell 6 redovisar vi resultaten från denna fråga i form av ett balansmått. Balansmättet beräknas genom att summan av dem som svarat mycket litet eller litet förtroende subtraheras från dem som svarat mycket stort eller stort förtroende. Ett positivt balansmått indikerar således att fler har svarat mycket stort eller stort förtroende än mycket litet eller litet förtroende. Ett negativt balansmått indikerar i stället att fler har svarat mycket litet eller litet förtroende än stort eller mycket stort förtroende.

Tabell 6. Förtroende för aktörers beredskap inom det civila försvaret

Aktör	Balansmått				
	Kvinnor	Män	Förtroendevalda	Tjänstemän	Total
Medborgare	-23	-19	6	-38	-22
Civilsamhälle	28	12	51	-7	15
Näringsliv	6	-15	15	-25	-10
Kommun	68	49	95	29	53
Region	66	49	85	32	52
Länsstyrelse	61	52	85	35	56
Statliga myndigheter	56	46	68	34	46
EU	22	9	13	16	12

Kommentar: Frågan som ställdes var *Hur stort förtroende har du för följande aktörers beredskap inom det civila försvaret?* De svarande fick välja mellan svarsalternativen mycket litet förtroende (1), litet förtroende (2), varken stort eller litet förtroende (3), stort förtroende (4) och mycket stort förtroende (5). Tabellen redovisar balansmåtten för respektive aktör, i procent. N= 45–47 för kvinnor, N= 112–114 för män, N=60–61 för förtroendevalda, N=103–105 för tjänstemän, N=163–166 för total.

Som framgår av tabell 6 är balansmåttet positivt för alla aktörer utom för medborgarna och näringslivet. De beredskapsansvariga i kommunerna har med andra ord ett övervägande positivt förtroende för den beredskap civilsamhälle, kommuner, regioner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter och EU har inom civilt försvar. Samtidigt finns det en betydande variation där svenska offentliga aktörer åtnjuter ett mycket högt förtroende, särskilt på lokal och regional nivå, medan EU och ickeoffentliga aktörer åtnjuter ett betydligt lägre förtroende. Givet att de svarande återfinns på kommunal nivå är en möjlig observation som kan göras att lojaliteten med den egna verksamheten spelar roll. Likväl är förtroendet för den egna verksamhetens beredskap ett positivt resultat i sig självt.

Det låga förtroendet för medborgarnas beredskap är värt att notera. I tidigare studier har vi visat att också medborgarna själva hyser ett lågt förtroende för sin egen krisberedskap och för det egna agerandet under kris (Brommesson & Bengtsson 2019, Bengtsson & Brommesson 2022a, 2022b). Ett så starkt negativt balansmått som -22 indikerar att det bristande förtroendet är reellt och att det utgör ett problem att hantera. Resultatet är särskilt intressant i förhållande till den ansvarsförskjutning från stat till individ som genomsyrar offentlig diskurs, se Larsson (2019).

I fritextsvaren återkommer medborgarnas beredskap. I ett svar argumenteras för att "medborgare måste vara medvetna om risken för kris och förstå att de själva måste ha beredskap. Mat, vatten, bränsle, kontanter, transistorradio. De måste också förstå att det kan uppstå situationer då de själva måste ta ansvar för sig och sin familj och att livet då inte kan fortgå som vanligt. En mental beredskap." En annan svarande fortsätter: "Ökad kunskap hos medborgarna för att skapa en större beredskap. Det krävs återkommande insatser för att öka förståelsen och kunskapen hos var och en och för att var och en ska vara förberedd på större kriser."

Just behovet av kunskap lyfts fram av fler: "Robustheten i samhället måste stärkas och kunnandet på området civila försvaret bland medborgarna måste lyftas upp för en allmän kunskapsökning, exempelvis utbildning i ämnet i grundskolan, utbildning av medborgarna i krisarbete i någon form likt den gamla modellen, fast i ny tappning, av exempelvis personer som inte tillhör försvaret, så att hela samhället blir delaktigt i och förstår varför samhället ställer krav på praktiska kunskaper."

Återvänder vi till de statistiska analyserna och jämför de manliga svarande med de kvinnliga svarande, samt svaren från politikerna med svaren från tjänstemän, framkommer intressanta skillnader. Resultaten visar på betydligt större förtroende hos kvinnor än män för beredskapen hos i princip alla kategorier av aktörer. Detta är i linje med resultaten från tidigare undersökningar, där förtroendet på medborgarnivån studerats. Också i dessa undersökningar har kvinnor uttryckt ett större förtroende än män (Bengtsson & Brommesson 2022a, 2022b).

Går vi vidare till skillnaderna mellan förtroendevalda och tjänstemän ser vi där ännu större skillnader. Genomgående uppvisar de förtroendevalda politikerna betydligt större förtroende för aktörers beredskap inom det civila försvaret, jämfört med motsvarande förtroende hos tjänstemännen. Det tycks som att de som dagligen konkret arbetar med frågor som rör det civila försvaret på kommunal nivå har utvecklat lägre förtroende för de aktörer de möter i arbetet, jämfört med de ledande kommunpolitiker som har en mer sporadisk och mindre operativ kontakt med frågor relaterade till det civila försvaret.

Frågan om förtroende för beredskap inom civilt försvar är generell. I enkäten till de beredskapsansvariga inkluderade vi också en specifik fråga om huruvida olika aktörers agerande under pandemin har lett till försvagat eller förstärkt förtroende. Frågan löd: *Hur har följande aktörers agerande i samband med coronapandemin påverkat ditt förtroende för svensk civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig?* Denna fråga gör det möjligt för oss att studera förtroendet för civil beredskap i ljuset av ett konkret agerande i en komplex och inte sällan kaotisk situation, ett agerande som kan tänkas spegla beredskapen också inför framtida kriser eller till och med krig.

Samma fråga ställde vi till ett urval av svenska medborgare inom ramen för den nationella SOM-undersökningen 2021 (Bengtsson & Brommesson 2022b). Det ger oss här möjligheten att jämföra det förtroende som kommunernas beredskapsansvariga politiker och tjänstemän hyser för olika aktörers beredskap utifrån deras agerande under pandemin, med det förtroende som medborgarna hyser för samma aktörer utifrån agerandet under pandemin. Som vi kan se i tabell 7 finns det betydande skillnader mellan de beredskapsansvarigas svar och medborgarnas svar.

I tabellen redovisar vi återigen balansmått för respektive aktör. Utifrån den generella frågan visade vi i tabell 6 hur de lokala politikerna och tjänstemännen hade ett negativt förtroende för medborgarnas beredskap. Denna negativa bild justeras betydligt utifrån svaren på den specifika frågan om agerandet under pandemin. Medborgarnas agerande under pandemin har uppenbarligen varit tillräckligt adekvat för att de beredskapsansvariga i kommuner och regioner ska ha utvecklat ett mer positivt förtroende för deras beredskap inför framtida kriser eller krig.

Balansmåttan som baseras på tjänstemännens och politikernas svar är positiva också för civilsamhället, näringslivet, kommuner, regioner, länsstyrelser och statliga myndigheter. Däremot är balansmättet för EU svagt negativt. Sammantaget visar ändå resultaten på en positiv bild i ljuset av agerandet under pandemin. De allra flesta aktörers agerande under pandemin har ingett förtroende bland de politiker och tjänstemän som har ett särskilt operativt ansvar för det civila försvaret.

Jämför vi med svaren från medborgarnivån i SOM-undersökningen 2021 kan vi notera att tjänstemännens och politikernas bild är ljusare än den

medborgarna har. Medborgarna själva har ett försvagat förtroende för den egna beredskapen efter pandemin. För övriga aktörskategorier är förtroendet förvisso förstärkt, men i samtliga fall utom för EU är förtroendet på betydligt mer måttfulla nivåer. Särskilt slående är förtroendet för kommuners beredskap där agerande under pandemin har lett till ett en mycket liten förstärkning av förtroendet för kommunernas framtida beredskap hos medborgarna (+6), medan samma förtroende har genomgått en kraftig förstärkning hos de tjänstemän och politiker på kommunal nivå som ansvarat för de lokala myndigheternas agerande under pandemin (+73 %). Om resultaten speglar en överdrivet negativ bild hos medborgarna av det kommunala agerandet under pandemin, eller en överdrivet självgod bild hos de ansvariga på kommunal nivå, ligger bortom denna studies syfte att avgöra.

I något fritextsvar ser vi i alla fall att den positiva bilden av hur arbetet under pandemin haft positiva effekter för det civila försvaret: "[m]ycket har hänt under pandemin som gjort att samsyn och gemensam målbild tagit stora kliv i rätt riktning, men ännu återstår mycket att göra."

Tabell 7. Förtroende för beredskap inom det civila försvaret efter pandemin

Aktör	SOM 2021	Kommuner
Medborgare	-12	12
Civilsamhälle	17	50
Näringsliv	10	36
Kommun	6	73
Region	17	48
Länsstyrelse	7	31
Försvarsmakten	14	Ingen data
Staten (SOM), statliga myndigheter (SKR)	5	24
EU	3	1

Kommentar: Frågan som ställdes löd: *Hur har följande aktörers agerande i samband med coronapandemin påverkat ditt förtroende för svensk civil beredskap inför en allvarlig kris eller ett krig?* De svarande fick välja mellan svarsalternativen kraftigt försvagat förtroende (1), försvagat förtroende (2), varken försvagat eller förstärkt förtroende (3), förstärkt förtroende (4) och kraftigt förstärkt förtroende (5). Tabellen redovisar balansmått för respektive aktör, i procent. N=1090-1358 för den nationella SOM-undersökningen 2021, N=160-166 för kommuner.

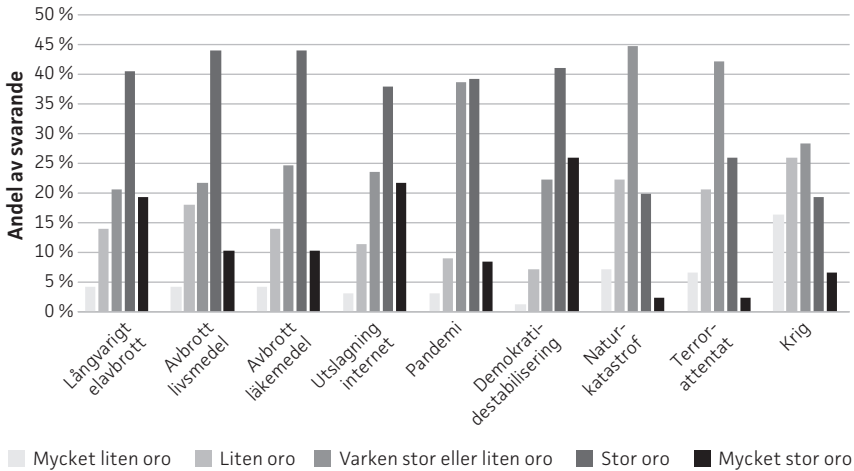
KOMMUNALA HOTBILDER

Så här långt har vi diskuterat styrningsförhållanden, ansvar och förtroende för Sveriges civila beredskap. En relaterad fråga handlar om vad vi ska ha beredskapen till – vilka hot är det vi ska ha beredskap för? För att närma oss ett svar på detta fick beredskapsansvariga politiker och tjänstemän i kommunerna svara på frågan: *Hur stor oro känner du för att följande händelser inträffar i en*

omfattning som utgör en nationell påfrestning? De händelser de svarande fick relatera till var långvarigt elavbrott, avbrott i livsmedelsförsörjningen, avbrott i läkemedelsförsörjningen, långvarig utslagning av internet, pandemi, demokratidestabiliserande information, naturkatastrof, terrorattentat, samt krig.

I figur 1 redovisar vi resultaten för respektive hot.

Figur 1. Oro för att händelser inträffar i en omfattning som utgör nationell påfrestning



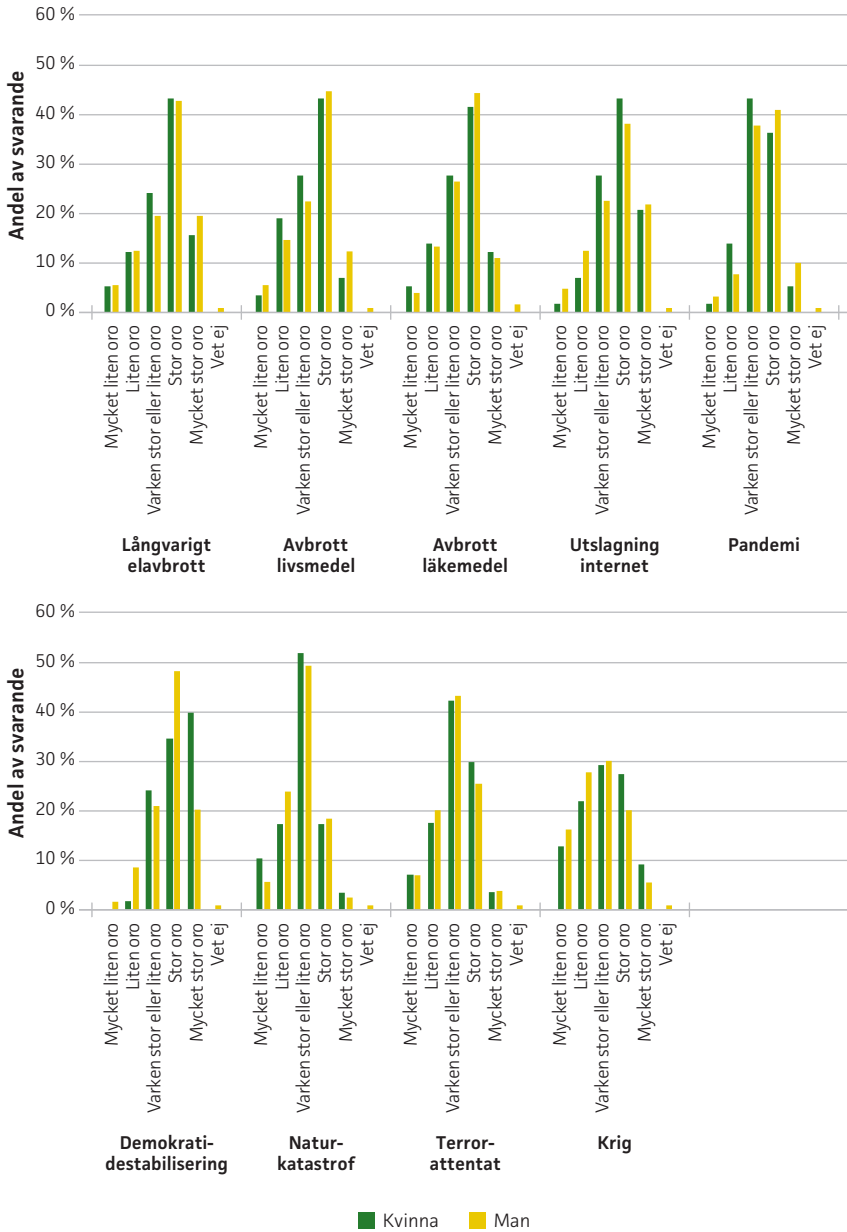
Kommentar: Figuren redovisar de procentuella andelar av de svarande som angett mycket liten oro (1), liten oro (2), varken liten eller stor oro (3), stor oro (4) eller mycket stor oro (5) i förhållande till de angivna hotbilderna. N=163-166.

Resultaten visar på en betydande variation i hur allvarliga de olika hotbilderna bedöms vara. Konkreta vardagsnära påfrestningar som långvariga elavbrott, avbrott i livsmedelsförsörjningen, avbrott i läkemedelsförsörjningen eller utslagning av internet, inger oro hos de beredskapsansvariga. Samma sak gäller för demokratidestabiliserande information och, möjligen mindre förvånande, pandemi.

Större dramatiska hot som naturkatastrofer, terrorattentat eller krig inger en mer begränsad oro. Angående krig ska det noteras att materialet i allt väsentligt samlades in före Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 (2 av 196 svar lämnades in efter krigsutbrottet). Även om Rysslands förberedelser inför kriget pågick när enkäten skickades ut är det ändå rimligt att anta att svaren hade blivit annorlunda om enkäten skickades ut och besvarades efter krigsutbrottet.

I figur 2 redovisar vi dessa hotbilder nedbrutet på kön. Här kan vi se en generell tendens att män känner något större oro för olika hot. Men det finns ett mycket stort undantag och det gäller demokratidestabiliserande åtgärder; här uttrycker de kvinnliga svarande en betydligt större oro jämfört med sina manliga kollegor.

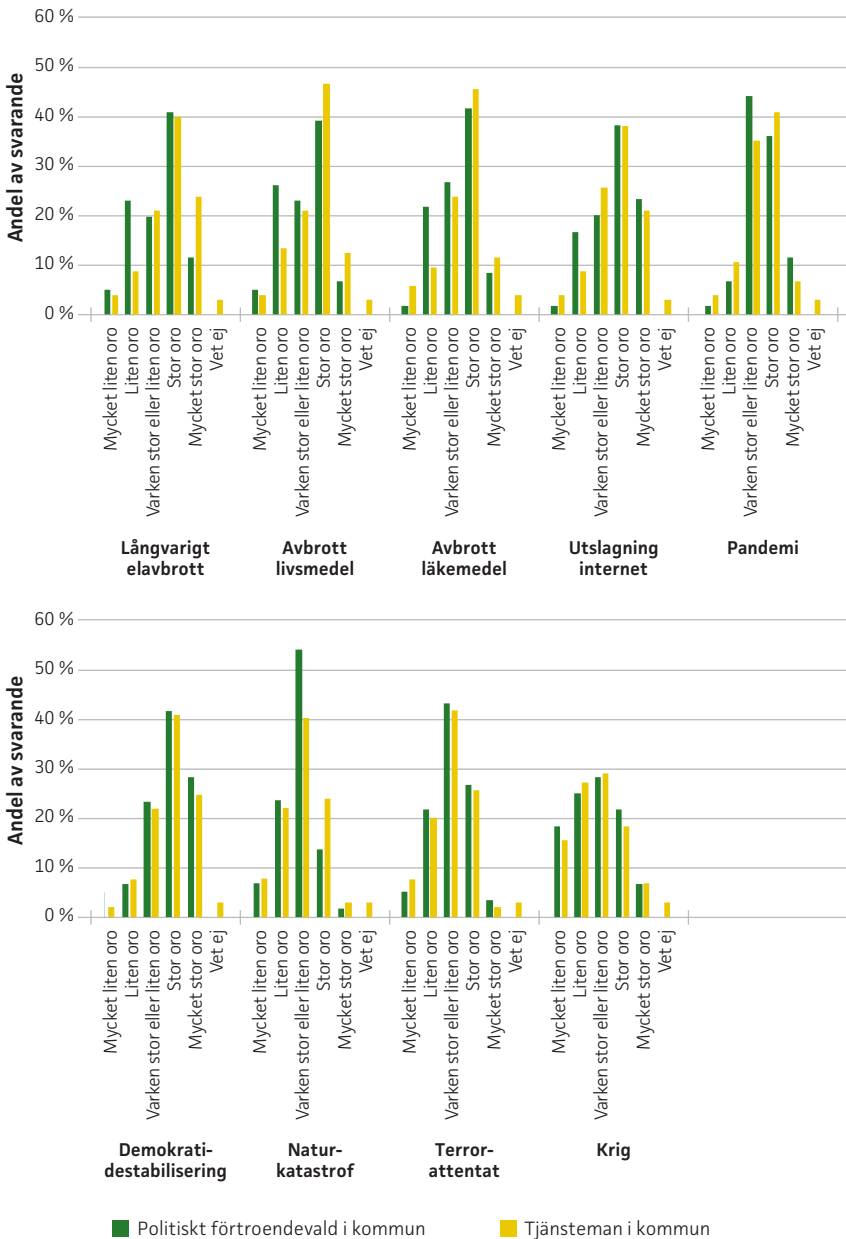
Figur 2. Hotuppfattningar bland kvinnliga och manliga svarande



I figur 3 jämför vi oron för olika hot hos de förtroendevalda med samma oro hos tjänstemännen. Tjänstemännen uttrycker en betydligt större oro för hot som gäller avbrott i elleveranser, livsmedelsförsörjning och läkemedelsförsörjning. Tjänstemännen uttrycker också en betydligt större oro för naturkatastrofer jämfört med vad politikerna gör. Sammantaget framträder en bild där tjänstemännen är oroliga för konkreta hot som ligger nära den egna verksamheten, som

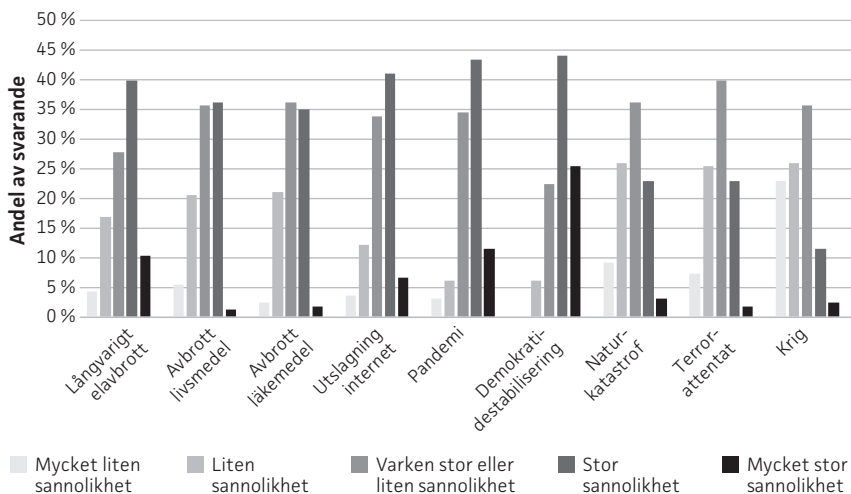
elförsörjning till kommunal verksamhet, livsmedel till skolor och äldreboende, läkemedel till äldreboende, eller naturkatastrofer som skogsbränder eller översvämningar. Gällande mer abstrakta hot är skillnaderna mellan politikerna och tjänstemännen mindre och i flera fall uttrycker politikerna en något större oro.

Figur 3. Hotuppfattningar bland politiker och tjänstemän



Inte sällan kan vi människor känna oro för saker, trots att vi rationellt sett är medvetna om att risken för att de inträffar är väldigt låg. Det finns därför anledning att skilja på oro för hot och bedömningar av hur sannolika olika hot är. I figur 4 redovisar vi därför enkätsvaren från frågan: *Hur bedömer du sannolikheten för att följande händelser inträffar i en omfattning som utgör en nationell påfrestning?*

Figur 4. Sannolikheten för att händelser inträffar som utgör en nationell påfrestning



Kommentar: Figuren redovisar de procentuella andelar av de svarande som angett mycket liten sannolikhet (1), liten sannolikhet (2), varken liten eller stor sannolikhet (3), stor sannolikhet (4) eller mycket stor sannolikhet (5) i förhållande till att de angivna hotbilderna inträffar i en omfattning som utgör en nationell påfrestning. N=160-164.

Ser vi till medelvärden för olika hot (1-5, där 1 är mycket liten sannolikhet respektive oro) visar resultaten i samtliga fall utom två på lägre bedömningar av sannolikheten för att ett hot materialiseras, jämfört med oron för samma hot. De två undantagen är pandemi och demokratidestabiliserande information. Där är sannolikhetsbedömningen för att något ska hända något högre än oron för hotet. Två saker kan noteras rörande dessa resultat. Som vi redan noterat är det måhända mänskligt att oroa sig och det kan också vara klokt att känna en oro för det som kan hända, även om det inte alltid är sannolikt. Vidare är det intressant att notera att i de fall, där sannolikheten bedöms vara högre än oron, rör det hot som vi sett materialiseras i närtid, med Covid 19-pandemin och den numera ständigt pågående diskussionen om olika typer av demokratidestabiliserande information via sociala medier och andra källor.

Diskussion och slutsatser

Utgångspunkten för den här studien är att lokala politiker och tjänstemän är centrala för återuppbyggnaden av det svenska civila försvaret. Denna återuppbyggnadsprocess kännetecknas av komplexitet, dels därför att begreppet liksom politikområdet civilt försvar är mångtydigt och inte på något enkelt sätt kan manifesteras i exempelvis en fysisk organisation, dels därför att återuppbyggnaden är en pågående process som på grund av en kombination av en turbulent omvärldsutveckling och skiftande inrikespolitiska prioriteringar ges nya förutsättningar efterhand.

Situationen kännetecknas således av osäkerhet och mångtydighet, samtidigt som det finns en förväntan på resultat från centralt håll. Dessa omständigheter aktualiserar frågor om lokala företrädares uppfattningar om egna och andras roller och ansvar i och för det civila försvaret.

Bland våra resultat märks framför allt följande punkter.

För det första uppfattar lokala beredskapsansvariga att det råder otydliga styrnings- och ansvarsförhållanden i återuppbyggnaden och genomförandet av det civila försvaret. Särskilt gäller detta de kommunala tjänstemännen, som genomgående är mer kritiska till styrningen inom området än ansvariga kommunpolitiker. Därtill kommer att tjänstemännen uppfattar att olika inblandade aktörer har olika förståelse för innebörden av begreppet civilt försvar, något som kan antas påverka uppfattningar om styrningsförhållanden inom området.

För det andra tillmäter de ansvariga i kommunerna de offentliga aktörerna på lokal, regional och statlig nivå ett större ansvar än det som gäller för medborgare, civilsamhälle och näringsliv, men också för EU. Här finns också intressanta skillnader mellan politiker och tjänstemän, där kommunpolitikerna genomgående tillmäter icke-offentliga aktörer lägre ansvar jämfört med vad tjänstemännen gör. I den frågan noterar vi däremot inga tydliga skillnader mellan män och kvinnor.

För det tredje visar vår undersökning om förtroendet för olika aktörers beredskap inom det civila försvaret på noterbara skillnader i dels förtroendet för olika aktörer, dels i mäns respektive kvinnors förtroendenivåer och politikernas respektive tjänstemäns förtroendenivåer.

Vi ser till exempel ett lågt förtroende med negativa balansmått för medborgarnas och näringslivets beredskap; det senare är anmärkningsvärt givet näringslivets centrala roll i genomförandet av det civila försvaret. Även om balansmåttarna är positiva för förtroendet för civilsamhällets och EU:s beredskap är siffrorna ändå relativt måttfulla. De svenska offentliga aktörerna på olika nivåer åtnjuter däremot ett klart positivt förtroende från de lokalt beredskapsansvariga. Samtidigt finns här variationer mellan män och kvinnor och mellan politiker och tjänstemän i förtroendet för många av aktörerna.

Resultaten pekar på en tydlig trend där kvinnor hyser större förtroende än vad män gör; på samma sätt uppvisar politiker ett betydligt större förtroende

än vad tjänstemän gör. Det tycks som att tjänstemännen som dagligen möter utmaningar i beredskap inom det civila försvaret anser att olika aktörers ansvar är större, samtidigt som de hyser lägre förtroende för att olika aktörer ska kunna möta detta ansvar. Onekligen en nedslående bild.

Samtidigt finns det en ljusglimt i vår analys. Erfarenheterna från Covid 19-pandemin har gjort att de ansvariga på kommunal nivå – såväl politiker som tjänstemän – har fått ett ökat förtroende för samtliga typer av aktörer med beredskapsansvar inom civilt försvar (undantaget EU, vars agerande inte har givit upphov till någon märkbar förändring av förtroendenivån). Det gäller i hög utsträckning för svenska offentliga aktörer, men i noterbar utsträckning också för civilsamhällets organisationer och även för medborgarna, om än i lägre omfattning, men likväl intressant givet den negativa utgångspunkten. Även om utmaningarna är stora visar det sig, enligt de lokalt ansvariga, att olika typer av aktörer tog ett steg fram när de ställdes inför en reell kris.

De hotbilder som de lokalt ansvariga uttrycker är till stor del samstämmiga med de hotbilder vi noterat på medborgarnivå i tidigare undersökningar. De lokalt beredskapsansvariga hyser betydande oro för långvariga elavbrott, utslagning av internet och i relativt stor utsträckning för avbrott i livsmedels- och läkemedelsförsörjningen. Inte minst tjänstemännen betonar den här typen av konkreta hot nära den egna verksamheten. Men det allra största hotet ser de lokalt ansvariga från demokratidestabiliserande åtgärder och det gäller i särskilt stor utsträckning för de kvinnliga svarande. Den allvarliga hotbilden rörande demokratidestabiliserande åtgärder förstärks ytterligare av att de svarande anser att just detta hot är det i särklass mest sannolika att inträffa.

Medan mycket av diskussionen kring uppbyggnaden av det civila försvaret handlat om de konkreta hoten med försörjningsberedskap, tjänar politikernas och tjänstemännens uppfattningar om demokratidestabiliserande åtgärder som ett allvarligt hot till eftertanke. Det ska samtidigt noteras att ett samtida hot som en pandemi rankas lägre på hotskalan, tillsammans med krig och terrorism.

Sammantaget visar våra resultat på otydliga styrnings- och ansvarsförhållanden, oklarheter kring innebörden av begreppet civilt försvar, nedslående förtroendesiffror för aktörer utanför den offentliga maktutövningen, en positiv bild av agerandet under pandemin och allvarliga hotbilder rörande konkreta hot mot försörjningsberedskapen och från demokratidestabiliserande åtgärder. Utmaningar förknippade med vad vi i det teoretiska avsnittet benämner osäkerhet och mångtydighet är uppenbara. Förutsättningarna ger i förstone ett visst mått av handlingsutrymme för ansvariga att återuppbygga och genomföra det civila försvaret på lokal nivå, men oklarheter vad gäller inriktning och målbild (innebörden av civilt försvar) liksom otydliga förväntningar från nationell nivå är framträdande aspekter hos de lokalt ansvariga, vilket kan bidra till såväl ojämn som senfärdig återuppbyggnad av det civila försvaret.

För att återvända till Matlands implementeringsmodell utifrån dimensionerna policykonflikt och policymångtydighet, kan vi konstatera att medan konfliktnivån är låg så är graden av mångtydighet hög. Utfallet, som Matland benämner "experimental implementation" (Matland 1995: 165-168), karaktäriseras av att kontextuella (i vårt fall lokala) förutsättningar genomsyrar processen – resurser och prioriteringar varierar, med olikartad och ojämn implementering som följd.

Det mest slående i våra resultat är variationen mellan politiker och tjänstemän. Jämfört med politikerna tillskriver tjänstemännen de flesta aktörer större ansvar för att upprätthålla beredskap inom civilt försvar, de hyser lägre förtroende för samma aktörers förmåga att upprätthålla beredskapen och deras bilder av potentiella hot är generellt sett allvarliga. Här finns en diskrepans mellan de formella politiska beslutsfattarna på lokal nivå och de tjänstemän som ska leda implementeringen av besluten.

I linje med våra teoretiska utgångspunkter kan en sådan situation riskera att leda till oklarhet i styrningen, med otydliga besked från politiskt håll gentemot tjänstemännen. I brist på tydlig styrning och med oklara instruktioner och ramverk ökar trycket på tjänstemännen att agera, men samtidigt minskar sannolikheten att de gör så om deras förtroende för andra aktörer är lågt. Tjänstemännens positiva bild av många aktörers agerande under pandemin är ljusglimten som pekar mot att förtroendet kan stärkas över tid. Om inte, visar våra resultat på ett oroande framtidsscenario.

Referenser

- Bengtsson, Rikard, 2021. "Coronapandemins strategiska implikationer: Globala skiften och EU:s framtid", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 567-591.
- Bengtsson, Rikard & Brommesson, Douglas, 2022a. "Institutional trust and emergency preparedness: Perceptions of Covid 19 crisis management in Sweden", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 30(4), s. 481-491, DOI 10.1111/1468-5973.12391
- Bengtsson, Rikard & Brommesson, Douglas, 2022b. "Allmänhetens förtroende för pandemihantering och framtida civil beredskap", i Andersson, Ulrika, Oscarsson, Henrik, Rönnerstrand, Björn & Theorin, Nora (red.), *Du sköra nya värld*. Göteborg: SOM-institutet.
- Brommesson, Douglas, 2021. "Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020-2021", *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(5), s. 141-158.
- Brommesson, Douglas & Bengtsson, Rikard, 2019. "Staten som kommunikatör. En panelstudie av effekterna av kampanjen *Om krisen eller kriget kommer*", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 4/2019.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden. The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Coleman, James S., 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

- Denward, Carl & Vidtjärn Swaling, Vidar, 2022. *Risk i svensk beredskap. En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas*. FOI - R - - 5285 - - SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Falkenberg, Evelina & Strandh, Veronica, 2021. *Folkförankrat totalförvar: en explorativ studie om försvarsvilja bland unga kris- och säkerhetsintresserade personer*. Umeå Working Papers in Crisis Management Studies. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fitzgerald, J., & Wolak, J., 2007. "The roots of trust in local government in western Europe", *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 37, s. 130-146.
- Fowler, Luke, 2021. "How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty", *Public Administration* 99, s. 581-597.
- Fukuyama, Francis, 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Hill, Michael & Hupe, Peter, 2014. *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Tredje upplagan. London: SAGE.
- Ingesson, Tony, 2016. *The Politics of Combat: The Political and Strategic Impact of Tactical Level Subcultures, 1939-1995*. Doktorsavhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Johansson, Bengt, Darin Mattsson, Kristoffer, Mittermaier, Eva & Roszbach, Niklas H., 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R-4431-SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K., Ingemarsdotter, Jenny, Johansson, Bengt, Roszbach, Niklas H., Wedebrand, Christoffer & Eriksson, Camilla, 2019. *Civilt försvar i gråzon*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Keele, L., 2007. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government", *American Journal of Political Science* 51, s. 241-254.
- Larsson, Oscar L., 2019. "Ansvarsförskjutning och liberal styrning i skapandet av krismedvetna medborgare", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4), s. 599-626.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundgren, Bo Richard & Wahlberg, Ingemar (red.), 2022. *Har vi råd med ett civilt försvar? En antologi om finansieringen av det civila försvaret*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Matland, Richard E., 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5(2), s. 145-174.
- MSB, 2022. *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*. Tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/amnesomranden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/>, nedladdad 2023-01-31.
- MSB, 2023. *Det svenska civila beredskapssystemet*. Tillgänglig på <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>, nedladdad 2023-01-30).
- Putnam, R., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.

- Rosenius, Frank (red.), 2017. *Ett nytt totalförsvar*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien.
- Regeringen, 2020. *Proposition 2020/21: 30. Totalförsvaret 2021-2025*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen, 2023. "Aktivering av civilplikt för räddningstjänsten ska förberedas", Försvarsdepartementet 9 januari 2023, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/01/aktivering-av-civilplikt-for-raddningstjansten-ska-forberedas/>, nedladdad 2023-01-26).
- Spadaro G., Gangl K., Van Prooijen, J-W., Van Lange, P. A. M., & Mosso, C. O., 2020. "Enhancing feelings of security: How institutional trust promotes interpersonal trust", *PLoS ONE*, 15, e0237934. doi: 10.1371/journal.pone.0237934
- Taylor, Kristin, Zarb, Stephanie & Jeschke, Nathan, 2021. "Ambiguity, Uncertainty and Implementation", *International Review of Public Policy* 3(1), s. 100-120.
- Wedebbrand, Christoffer & Jonsson, Daniel K., 2021. *Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse*. FOI - R - - 5155 - - SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wrange, Jana, 2022. "Entangled security logics: from the decision-makers' discourses to the decision-takers' interpretations of civil defense", *European Security* 31(4), s. 576-596, DOI: 10.1080/09662839.2021.2021889
- Zahariadis, Nikolaos, 2008. "Ambiguity and choice in European public policy", *Journal of European Public Policy* 15(4), s. 514-530.