TEMA: CIVILT FÖRSVAR OCH BEREDSKAP

ANSVARSPARADOXEN

ANSVARSPRINCIPENS UTVECKLING OCH IDÉER GENOM 100 ÅR AV CIVILT FÖRSVAR OCH KRISBEREDSKAP

Principen att samma ansvar som gäller i fred gäller även vid kris, höjd beredskap och ytterst krig är grundläggande för organiseringen av den svenska krisberedskapen och det civila försvaret. Artikelförfattarna redogör för den så kallade ansvarsprincipens hundraåriga utveckling och visar i den här artikeln hur kritik och alternativa förslag återkommande studsat av policynivån utan någon egentlig diskussion. Med grund i organisationsteoretiska perspektiv förklarar vi detta med att policyutvecklare och kritiker återkommande talat om ansvarsprincipen från två skilda idéer om ansvar: ansvar som planering respektive ansvar som handling. Med det civila försvaret inne i sin mest formativa fas sedan kalla kriget kan ansvarsprincipen stå inför sin nästa stora omdaning – en förändring vi menar bör utgå ifrån en tydlig idé om ansvar.

JONAS HERKEVALL & INGRID GUSTAFSSON NORDIN





Det civila försvaret i Sverige inkluderar, i dess vidaste definition, alla de aktörer som inte är militära, alltså statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag, frivilligorganisationer och ytterst enskilda medborgare.[1] I regeringens försvarsproposition för 2025–2030 tilldelades 15 extra miljarder för uppbyggnaden av civilt försvar och antalet aktörer som involveras och antalet uppgifter dessa aktörer tillskrivs blir allt fler. Med tanke på det civila försvarets brokiga sammansättning är det inte konstigt att frågor om styrning och ansvar uppstår.

Ett tydligt ansvar – både vem som ska göra vad och att kunna ställas till svars för det i efterhand – är ett grundläggande värde i offentlig sektor. Det civila försvarets organisering överlappar till stor del med den offentliga sektorns organisering och många av de frågor som nu ställs om

styrning och ansvarsfördelning är i grunden förvaltningspolitiska frågor. Kanske på grund av att ansvar är just ett grundläggande demokratiskt värde i förvaltningen tycks det finnas ett nästan omättligt behov av att på olika sätt få fatt i ansvaret. Begrepp som sektorsansvar, samverkansansvar, områdesansvar, bevakningsansvar, beredningsansvar, ansvarsnätverk, ansvarsområde, funktionsansvar och verksamhetsansvar vittnar om ansvarets relevans inom det civila försvaret. Även om begreppen som används förändras över tid – nya läggs till och vissa tas bort – visar mängden begrepp att ansvar är både relevant och svårpreciserat.

I den här artikeln diskuterar vi ansvar utifrån ett specifikt empiriskt exempel, den så kallade *ansvarsprincipen*. Ansvarsprincipen innebär att med ansvar för en uppgift i fred följer samma ansvar vid kris, höjd beredskap eller krig samt ansvaret att vidta nödvändiga beredskapsåtgärder för att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter. En sådan ansvarsorienterad organisering av det civila försvaret ställer i sin tur stora krav på ansvarsfördelning:

> [u]tan en tydlig ansvarsfördelning blir ansvarsprincipen problematisk då det är oklart vem som ansvarar för vad i kris eller krig. Detta kan leda till osäkerheter kring vem som ska vidta vissa åtgärder och försörjningsförmågan kan bli bristfällig på vissa områden (SOU 2023:50 sid. 175)

Men vad betyder egentligen en ”tydlig ansvarsfördelning”? Hur vet vi om ansvaret är tydligt nog? Och leder ansvarsprincipen till tydligare ansvar? Den pågående mobiliseringen för ökad beredskap ger klassiska förvaltningspolitiska ansvarsfrågor ny relevans. Vi bygger denna text på en empirisk undersökning som svarar på forskningsfrågan: hur har ansvarsprincipens tillämpning och idémässiga innehåll förändrats över tid? Ansvarsprincipen har varit ämne för ett stort antal förändringsförsök över tid med både tillägg och bortrensning av betydelse. Samtidigt tycks en aspekt av ansvarsprincipen aldrig riktigt ha blivit utredd, nämligen vad ansvar egentligen betyder. Genom att använda två olika organisationsteoretiska resonemang om ansvar visar vi att ansvarsprincipen bygger på idéer om det planerade och beslutade ansvaret, medan kritiken mot principens tillkortakommanden bygger på idéer om ansvar som praktisk handling. Vår analys bygger på offentliga styrdokument och vi vill därmed också lämna ett bidrag genom att visa hur diskussionen om det civila försvarets organisering i mångt och mycket överlappar med den offentliga förvaltningens organisering.

Kort om metod

Texten bygger på ett pågående empiriskt arbete med att kartlägga utveckling, tillämpning och kritik av ansvarsprincipen och relaterade idéer. Tidigare arbeten har gjort förtjänstfulla översikter av totalförsvarets historia, men någon fokuserad genomlysning av ansvarsprincipens historia har vi inte hittat.[2–3] Arbetet bygger på omkring 50 statliga offentliga utredningar mellan åren 1926–2024 och ett 20-tal ytterligare utredningar och utvärderingar från myndigheter och andra rapportserier, omkring 30 propositioner som har följt på utredningarnas förslag samt några av de författningstexter som har reglerat civila aktörers beredskapsansvar över tid (en större översiktsrapport med det samlade underlaget planeras för publicering i FOI:s rapportserie). I de fall då publikationerna funnits tillgängliga som sökbara pdf:er

har relevanta passager identifierats med sökorden *ansvar*, *princip* och *ansvarsprincip*. Äldre myndighetsrapporter och rapporter i Departementsserien (Ds) som inte finns digitaliserade har lästs i sin helhet. Utdrag som beskriver idéer om ansvarsfördelning och kontextuella resonemang har klippts ut som citat och ordnats kronologiskt och (i viss mån) tematiskt.

Totalförsvarets födelse och ansvarsprincipens ursprung

Med första världskrigets effekter färskt i minnet uttryckte dåvarande finansminister Axel Vennersten, i en proposition från 1915, behovet av en finansiell krigsberedskap med uppgiften att planera och ansvara för krigstida uppgifter utanför de befintliga verkens ansvarsområden (Prop. 1915:18). Finansministern föreslog att en Rikskommission för ekonomisk krigsberedskap skulle skapas för att omhänderta det finansiella beredskapsansvaret. Detta förslag kom att sätta frågor om ansvarsfördelning mellan fredstida statliga verk och särskilda krigstida organisationer på agendan. En utredning tillsattes och i slutbetänkandet från 1926 står att läsa ”embryot” till vad vi idag känner som ansvarsprincipen:[4]

> Ett […] betydelsefullt led i den tänkta organisationen är den principen, att mobiliseringsförberedelserna för de institutioner, som vid krigstillfälle måste upprättas för omhändertagande av vissa svårlösta samhällsproblem, åläggas de bestående ämbetsverk, vilka enligt gällande instruktioner hava närmast motsvarande verksamhetsområden. Genom en dylik anordning böra improvisationens olägenheter i möjligaste mån undvikas. Kristidsorganisationerna komma att organiskt växa fram ur deras rätta miljö, i det att någon del av ämbetsverkens personal givetvis kommer att vid krigstillfälle överflyttas till desamma; och på så sätt tillföras dessa organisationer redan från början en välbehövlig tjänstemannarutin samt sakkunskapen hos just de personer som, tagit verksam del i planläggningsarbetena. Tydligt är, att ett sådant organisationsförfarande också tjänar till att i fredstid stärka känslan av ansvar inför försvarsberedskapens krav (SOU 1926:22 sid. 17).

Likt finansminister Vennersten kom utredningen till slutsatsen att särskilda krisorganisationer behöver tillskapas för att omhänderta särskilda krigstida uppgifter och utmaningar. Eftersom dessa krisorganisationer bara skulle finnas i krig kunde de rimligtvis inte utföra sin egen beredskapsplanering i fredstid. Utredningen föreslog därför en ordning där ansvaret för beredskapsplaneringen skulle tillfalla de befintliga ämbetsverken med i vardagen närmast motsvarande verksamhetsområde.

Knappt 20 år senare, i efterdyningarna av andra världskrigets vapentekniska utveckling hade frågor om skydd av civilbefolkningen fått allt större utrymme i den civila delen av den svenska krigsberedskapen. År 1944 stiftades en ny civilförsvarslag (Prop. 1944:268) och Civilförsvarsstyrelsen inrättades (genom en sammanslagning av Luftskyddsinspektionen och Statens utrymningskommission) med motsvarande nationellt sammanhållande ansvar för civilförsvarsberedskapen som Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (Rikskommissionen blev år 1947 Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap). I takt med att hotbilden förändrades under kalla kriget följde en rad utredningar och korrigeringar av civilförsvarets regleringar. 1960 reviderades civilförsvarslagen och civilförsvarets uppgifter avgränsades till särskilda krigsrelaterade påfrestningar (Prop. 1960:5) enligt förslag från 1953 års civilförsvarsutredning:

…civilförsvarets skadeavhjälpande åtgärder skall begränsas till sådan verksamhet, som vid och omedelbart efter skadegörelse genom fientligt anfall fordrar enhetlig ledning, medan de ordinarie samhällsorganen i princip bör bära ansvaret för att samhällsfunktionerna alltefter omständigheterna åter kommer igång (Prop. 1960:5 sid. 52–53 efter förslag i SOU 1958:13 sid. 94).

1964 reglerades det kommunala beredskapsansvaret till att omfatta de uppgifter som enligt ovan avgränsades bort från civilförsvarets ansvarsområde genom Lag (1964:63) om kommunal beredskap (Prop. 1964:4). 1960-talets lagstiftning för skydd av civilbefolkningen var tydligt vägledd av ansvarsprincipen i sin ursprungliga form – de nödvändiga organisationerna med särskilt krigstida ansvar skulle göra minsta möjliga intrång på befintliga organisationers ansvarsområden och fokusera på att anta ansvaret för sådana krigstida uppgifter som omöjligt kan ansvaras för av någon i fredstid.

Från 1915 och åtminstone fram till 1964 var det ett grundläggande antagande för de civila delarna av den svenska krigsberedskapen att särskilda organisationer *skulle behöva* inrättas med syfte att ansvara för de krigstida uppgifter som faller utanför befintliga ämbetsverks ordinarie ansvarsområden. Styrningen av dessa organisationer vägleddes av principen att särskilda krisorganisationer skulle göra minsta möjliga intrång på befintliga organisationers ordinarie ansvarsområden. Detta var ansvarsprincipens ursprungliga betydelse och funktion.

Från 1915 till 1964: Särskilda krisorganisationer ska göra minsta möjliga intrång på befintliga organisationers ordinarie ansvarsområden.

Decentralisering och stympning av ansvarsprincipens innebörd

Omfördelningen av vissa civilförsvarsuppgifter till kommunerna under mitten av 1960-talet kan betraktas som tidiga tecken på en växande decentraliseringstrend i totalförsvaret – 1970-talets utredningar och reformer präglades tydligt av decentraliseringsidéer. 1974 skrevs kommunernas självbestämmande in i grundlagen och med det följde en dramatisk ökning av kommunalt ansvar på en mängd olika förvaltningsområden under 1980-talet, civilt försvar inräknat. Under samma period började även gränserna mellan krigsorganisation och fredstida verksamhet suddas ut.

Enligt kommitténs mening bör totalförsvaret och dess olika grenar betraktas som delar av samhället och en ökad samordning mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället bör eftersträvas. Grundläggande för försvarsplaneringen bör vara att ett ansvar i fred om möjligt behålls även i krig (SOU 1979:42 sid. 13–14).

1980 lade en särskilt tillkallad expertgrupp (kallad CK-gruppen) fram en rapport med förslag gällande ansvarsfördelning och samordning av civilförsvarsuppgifter med avseende på staten och kommunerna.

Principen att den som har ansvar för en fredsverksamhet som skall upprätthållas vid beredskap och krig också skall ha ansvar för denna i krig tillämpas *i ökande omfattning* inom den civila delen av totalförsvaret. Det innebär bl.a. att man i möjlig mån bygger vidare på freds-

resurser så att dessa får erforderlig krigskapacitet och att i fred uppbyggd kompetens på skilda områden tas tillvara på bästa sätt. I fred uppbyggda och inövade kontakt- och samverkansvägar behålls och förstärks i krig. Inga nya myndigheter eller ledningsorgan bör tillkomma och bryta invanda mönster, särskilt inte i ett känsligt mobiliseringsläge (Ds Fö 1980:4 sid. 169, kursivering i original).

Citatet ovan markerar en distinkt attitydförändring vad gäller förvaltningen av den civila beredskapen. I stark kontrast till den tidigare organiseringen där särskilda krisorganisationer *skulle* upprättas för att hantera specifikt krigstida uppgifter och utmaningar så *avrådde* nu CK-gruppen helt från en sådan strategi. I stället menade gruppen att det civila försvaret ska byggas underifrån, i huvudsak på fredsresurser. De fredstida organisationerna och resurserna ska alltså byggas på ett sådant sätt att de kan hantera alla tänkbara scenarier.

CK-gruppens idéer fick fäste och 1983 fick Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) i uppdrag av regeringen att ”lägga fram ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur” för det civila försvaret. ”Som en grundförutsättning för arbetet angavs att den i 1982 års försvarsbeslut uttalade principen om sammanfallande ansvar i fred och krig skall tillämpas. Denna princip innebär att det organ som har ansvaret för en verksamhet i fred också skall ha detta ansvar i krig samt svara för de beredskapsförberedelser som erfordras.” (FRI 1984 Rapport nr 3:84 sid. 9). Ansvarsprincipen är alltså i sammanhanget inte bara en vägledande princip – den utgör ramen för det civila försvarets organisatoriska struktur. FRI lämnade inte detta okommenterat:

Försvarskommittén [SOU (1979:42). Vår säkerhetspolitik: Betänkande om svensk säkerhets- och försvarspolitik av 1978 års försvarskommitté.] framhåller nödvändigheten i att undvika ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt i den svåra situation då samhället skall ställas om för den verksamhet som skall fortgå i kris och krig. Enligt kommittén finns fortfarande svagheter som nu bör åtgärdas. Dessa krav ställs även i våra direktiv och den s k ansvarsprincipens tillämpning är en viktig utgångspunkt för vårt arbete.

Stor enighet synes också råda om att den grundläggande principen för ansvarsfördelningen inom totalförsvaret bör vara att ansvar för en verksamhet i fred också skall behållas under kriser och i krig och vara förenat med ansvar för beredskapsförberedelserna. När principen skall tillämpas är enigheten emellertid inte alltid lika stor. Vi vill därför utveckla frågan om tillämpningen av ansvarsprincipen något.

Inledningsvis kan vi konstatera att verksamheten för ledningsorganen under kriser och i krig ofta får en annan inriktning än i fred. Beroende på utvecklingen krävs större eller mindre inslag av planhushållning. Det blir mer fråga om att prioritera och omfördela knappa resurser vilket ställer andra krav på myndigheternas ledning än i fred. De uppgifter som en myndighet måste lösa i krig kan därför radikalt avvika från fredsuppgifterna. Ansvarsprincipen får därför inte tolkas snävt, d v s att det är just de uppgifter som löses i fred som också skall lösas i krig (FRI 1984 Rapport nr 3:84 sid. 38–39).

FRI pekade alltså ut att de särskilda krigstida organisationernas upphörande i beredskapsplaneringen hade skapat ett glapp i ansvaret för särskilda krigstida uppgifter. De uttryckte vidare att en organisering av det civila försvaret som bygger enbart på kontinuitet av ordinarie fredstida ansvar riskerar en situation där det civila försvarets aktörer tolkar ansvarsprincipen ”snävt” och helt sonika undviker särskilt uppkomna krigstida uppgifter med hänvis-

ning till att uppgifterna ligger utanför det ordinarie ansvaret. Året innan adresserade även regeringen ansvarsprincipens tillkortakommanden och ifrågasatte om den faktiskt tillämpas och vilka skäl som kan ligga bakom sådana fall då den inte gör det. Bland annat konstaterade regeringen att:

> Det kan t.ex. vara fråga om verksamhet som inte finns i fred men i krig varför särskild myndighet behövs (Regeringsbeslut 1983-09-22, citerat i bilaga 1, FRI 1984 sid. 175).

Trots insikt om att det tillkommer utmaningar och uppgifter i kri(g)stid som lämnas utanför en ansvarsstruktur som helt bygger på fredstida ansvar, genomfördes en omfattande strukturreform av det civila försvaret 1986 som i stort byggde på FRIs förslag. Reformen innebar en fredstida funktionsindelning av det civila försvaret med en samordningsansvarig myndighet per funktion. Varje funktion skulle ansvara för att vägleda beredskapsarbetet för berörda verksamheter och aktörer inom sitt funktionsområde.

1970-talet präglades av decentralisering av svensk offentlig förvaltning, vilket också påverkade diskussionerna om ansvarsprincipen. År 1980 försvann den grundläggande idé som motiverade ansvarsprincipen från början – att särskilda krigstida uppgifter som inte finns i fred kräver tillskapandet av särskilda krigstida organisationer som kan anta ansvaret för dessa uppgifter. I stället skulle den civila försvarsförmågan helt byggas underifrån baserat på fredstida organisation och resurser. Decentraliseringsidéerna och underifrån-ansatsen lade sedermera grunden för funktionsindelningen av det civila försvaret.

Försök att reparera en ofullständig princip

FRIs farhågor om en snäv tolkning av ansvarsprincipen skulle med tiden visa sig bli mer av en profetia än en varning. När Sverige i allt väsentligt nedmonterade totalförsvaret till förmån för ett fokus på fredstida kriser omkring millennieskiftet följde ansvarsprincipen med som vägledning för organisering av krisberedskapen. Den här tidsperioden markerar ytterligare en betydande förändring av ansvarsprincipens ställning och användning.

Under den tidsperiod vi har redogjort för så här långt, alltså fram till strukturreformen 1986, fungerade ansvarsprincipen i huvudsak som vägledning (eller ram) för policyutveckling och lagstiftning av beredskapens organisatoriska förutsättningar. Med fokusskiftet mot fredstida kriser verkar tillämpningen av ansvarsprincipen ha utökats till att omfatta även de reglerade aktörernas uttolkning av policy och lagstiftning – samma policy och lagstiftning som utformades med vägledning av ansvarsprincipen.

Med avsikt att underlätta aktörernas användning av ansvarsprincipen som vägledning vid beredskapsplanering och praktisk hantering av kriser kompletterades den med två ytterligare principer enligt förslag från *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen* (SOU 2001:41). *Likhetsprincipen* förtydligade att:

> *…verksamhetens organisation och lokalisering* så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. *Vissa avvikelser är dock nödvändiga.* Som exempel kan nämnas att en myndighets krigsorganisation ofta förutsätter att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana

förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär (SOU 2001:41 sid. 79, författarnas kursivering).

Närhetsprincipen uttryckte att:

… kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den *ledningsnivå eller instans som närmast berörs* av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt (SOU 2001:41 sid. 80, författarnas kursivering).

Bara några år senare skulle de numera tre principerna sättas på prov i och med tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004. Den svenska hanteringen kritiserades starkt för att vara saktfärdig och passiv och 2005 års katastrofkommission konstaterade i sitt betänkande att ”en strikt tillämpning av principerna inte bara kan leda fel utan till och med försämra en organisations krishantering” (SOU 2005:104 sid. 295).

I ljuset av katastrofkommissionens utredning verkar ansvarsprincipens tillämpning som vägledning för hantering av en krissituation ha gett upphov till en paradoxal effekt. Eftersom principen enbart ger uttryck för aktörernas bibehållande av ordinarie ansvar – med tillägg av två principer som (särskilt på rubriknivå) ytterligare förstärker normen för minsta möjliga förändring – verkar principerna ha blivit ett verktyg för beredskapsaktörer att motivera just den snäva tolkning som FRI varnade för 1984. En princip som föddes med syfte att slå vakt om ordinarie aktörers ansvarsområden vid tillskapandet av krisorganisationer med ansvar att omhänderta ovanliga och oförutsägbara utmaningar och uppgifter kunde nu användas för att motivera undvikande av sådana särskilda kris- eller krigsuppgifter helt och hållet. Ansvarsprincipen var som vägledning i bästa fall otillräcklig och i värsta fall kontraproduktiv.

Katastrofkommissionen föreslog, till följd av lärdomarna från hanteringen av tsunamikatastrofen, två nya principer: en *enkelhetsprincip* och en *försiktighetsprincip*. Den förstnämnda relaterar till samordningsbehovet vid nationella kriser och gav uttryck för behovet av en enkel och överblickbar beslutsordning när beslut behöver eskaleras uppåt till högre förvaltningsnivå. Försiktighetsprincipen var menad att förespråka handling under osäkerhet under krisens inledande skeden för att motverka den passivitet som kommissionens utredning pekat ut. Regeringen bemötte katastrofkommissionens förslag i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*:

Katastrofkommissionen har föreslagit att principerna bör kompletteras med en enkelhetsprincip som innebär att krisorganisationen är enkel och överblickbar. Dessutom menar kommissionen att en försiktighetsprincip bör införas som innebär att åtgärder bör sättas in redan i en fas då det inte finns full information om krisen. Regeringen anser att de tre befintliga principerna om ansvar, närhet och likhet är tillfyllest. En grund för enkla, tydliga och lättförståeliga kontaktvägar och strukturer skapas genom att den operativa hanteringen sker geografiskt och organisatoriskt så nära krisen som möjligt (närhetsprincipen) och att organisatoriska förändringar inte görs större än vad krisen kräver (likhetsprincipen) (Prop. 2005/06:133 sid. 51).

I stället för att följa katastrofkommissionens förslag om tillägg av principer för vägledning av krishantering försökte regeringen i stället råda bot på de identifierade problemen genom att tillföra ett samverkansansvar till ansvarsprincipen:





Det finns ofta ett behov av att den som är ansvarig för en verksamhet samverkar, såväl inom sin sektor som utanför för att kunna lösa uppgiften. Därför innebär ansvarsprincipen *också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra* (Prop. 2007/08:92 sid. 38, författarnas kursivering).

Det tillagda samverkansansvaret var menat som ett förtydligande av hur ansvarsprincipen ska tillämpas med en förväntan om att minska stuprörsmentalitet och bidra till samverkan mellan myndigheter, länsstyrelser, kommuner och andra berörda aktörer under kriser. Oförutsedda uppgifter och utmaningar som föll utanför den på förhand planerade ansvarsfördelningen skulle från och med nu hanteras genom samverkan berörda aktörer emellan.

Det finns dock inte mycket som tyder på att samverkanstillägget gjort ansvarsprincipen till en mer användbar princip för krishantering. Utredning efter utredning har kommit fram till liknande slutsatser som katastrofkommissionen gjorde och det samlade budskapet framträder tydligt – ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna är inte en tillräcklig eller optimal uppsättning principer för operativ krishantering.

I sin utredning av hanteringen av skogsbränderna i Västmanland 2014 föreslog MSB, likt katastrofkommissionen, alternativa principer för att bidra med bättre vägledning för hantering av händelser.[5] MSB föreslog att likhets- och närhetsprinciperna skulle bytas ut mot en *handlings-* och en *samverkansprincip*. Förslaget om dessa principer baseras på och ämnar motverka samma problem som låg till grund för katastrofkommissionens förslag om enkelhets- och försiktighetsprinciperna. *Handlingsprincipen* skulle enligt MSB innebära att de berörda aktörerna ålades att ”agera proaktivt, och vidta åtgärder även i osäkra situationer med brist på information”. *Samverkansprincipen* skulle i sin tur tydliggöra samverkanstillägget i den rådande ansvarsprincipen och innebära att de ”aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande”. (ibid sid. 23) Regeringen kommenterade MSB:s förslag i 2017 års budgetproposition utan att ta ställning till huruvida principerna skulle införas.

Samverkan och handling är viktiga komponenter i ansvarsprincipen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har utifrån erfarenheterna av skogsbranden i Västmanland 2014 framfört att styrningen mot samverkan och handling behöver förtydligas. Regeringen delar denna uppfattning och betonar vikten av att de aktörer som berörs av en kris samverkar med varandra för att säkerställa en god samordning och ett effektivt resursutnyttjande. (Prop. 2016/17:1 sid. 82)

Handlings- och samverkansprinciperna fick inget genomslag när de först föreslogs 2016. Förslaget har emellertid aktualiserats igen genom MSB:s *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*.[6] MSB:s fokus på handling som bärande för ansvar vittnar om ett nytt perspektiv på ansvar som norm och ansvarsprincipen som policy. I nästa

avsnitt diskuterar vi detta perspektiv i relation till de underliggande idéer om ansvar som funnits i ansvarsprincipen över tid.

Ansvarsprincipen överlevde totalförsvarets nedmontering till förmån för krisberedskapen och kompletterades med *närhets-* och *likhetsprinciperna*. Samtidigt fick principerna en tydligare vägledande roll för operativ krishantering, i jämförelse med en tidigare tillämpning av ansvarsprincipen som primärt omfattade policyutveckling. I sin utvärdering av tsunamikatastrofen 2004 bedömde katastrofkommissionen att de två ytterligare principerna bidragit till en snäv tolkning av ansvarsprincipen – en tolkning som medförde passivitet och undvikande av att göra saker som ligger bortom verksamhetens ordinarie ansvar. För att komma till bukt med uppgifter som faller mellan ordinarie ansvar tillfördes ett samverkansansvar till ansvarsprincipen. Den önskade effekten verkar emellertid ha uteblivit och återkommande har utvärderingar av hanteringen av kriser under 2000-talet riktat liknande kritik mot ansvarsprincipen som katastrofkommissionen gjorde 2005 och senast 2024 argumenterade MSB för att *närhets-* och *likhetsprinciperna* bör ersättas med principer som förordar handlingskraft och förtydligar samverkan.

Många pratar om principen – men säger de egentligen något om ansvar?

Frågan vi ställde oss var hur ansvarsprincipen har förändrats över tid, och vilka olika idéer om ansvar som kan spåras i denna förändring. Vår undersökning av ansvarsprincipens hundraåriga historia visar att idéer om ansvar ständigt varit centrala för organiseringen av det civila försvaret, men att själva innehållet i vad ansvarsprincipen står för har förändrats över tid. Vad som verkar påtagligt frånvarande är utvecklade resonemang om just *ansvar*. Principens själva kärna tycks anmärkningsvärt förbisedd. Vi vänder oss därför till olika organisationsteoretiska perspektiv för att besvara vår fråga om vilka idéer om ansvar som kan spåras i ansvarsprincipens förändring över tid.

Ansvar som planering och ansvar som handling

Låt oss återvända till 1926. Utredningens betänkande motiverade en organisering enligt ansvarsprincipens ursprungsidé med att det torde undvika ”improvisationens olägenheter” (SOU 1926:22 sid. 27). Formuleringen bär på en ambition som fortfarande är påtaglig i det civila försvaret – strävan efter kontroll genom att planera bort (upplevd) osäkerhet. Kontrollambitionen bygger på antagandet att händelser kan planeras i förväg och att en riktigt bra, dokumenterad plan kan eliminera behovet av improvisation. Improvisation här, blir alltså liktydigt med osäkerhet. Det här får konsekvenser för hur man förstår ansvar. Ansvarsprincipen har, sen 1926 och framåt, gett uttryck för det planerade ansvaret, ett ansvar som ska vara beslutat, formaliserat, på förhand givet och som kan ritas upp i ett organisationsschema och olika systembeskrivningar. ”Tydligt ansvar” betyder här

tydligt dokumenterade planer om ansvar i framtiden. Ansvar i beredskapsarbetet handlar då om dokumentation – om prat och beslut snarare än handling.

Ett sätt att hantera en allt osäkrare omvärld är att skriva planer, fatta beslut och lägga världen till rätta genom mått, indikatorer, granskningar, utvärderingar och planer. Tidigare organisationsstudier visar att dokumenterade planer (för kvalitetssäkring, miljöpolicy, jämställdhetsarbete, och, i växande omfattning, civilt försvar och krisberedskap) inte på något sätt är en garanti för ändamålsenligt handlande i praktiken. Tvärtom så är organisatoriskt prat (planering) och handling två distinkt separata praktiker.[7] Tron på planering, dokumentation och systembeskrivningar vittnar om antaganden om att världen går att styra kausalt, att beslut leder till planerad handling och att planer därmed har förväntad effekt. I en sådan kunskapssyn tolkas ”improvisation” som osäkerhet och något som bör styras, beslutas och planeras bort.

Aldrig blir distinktionen mellan det planerade eller formella, nedskrivna ansvaret och det praktiska ansvaret som en form av handling, så tydligt som vid kriser när planerna faktiskt sätts på prov. Den aktör som gör något i en viss situation är kanske inte samma aktör som har det formella ansvaret.[8] Att förstå ansvar som handling snarare än som prat eller planering ger en helt annan idé om vad ansvar kan vara och vad ansvar borde vara. Baserat på exempel från risk- och krisforskning drog Barbara Czarniawska följande slutsats:

> …organisatorisk visdom, som Weick (2001) sa, består av en kombination av kunskap och tvivel, vilket är en grogrund för improvisation. Effektiv organisering innebär inte, som tidigare trott, att osäkerhet måste reduceras utan snarare att osäkerhet måste accepteras som en del av det mänskliga tillståndet och att agerande trots osäkerhet är nödvändigt – med det mod som resulterar från en stor del övning och improvisation.[9]

Från resonemanget framträder ett alternativt perspektiv på ansvar. När ansvar tolkas som ett verb, som något som görs (ansvars*tagande*), kan ansvar också innebära en oplanerbar dimension.

Dessa skilda perspektiv på ansvar ger oss förutsättningar att bättre förstå varför återkommande förslag från utredningar och myndigheter om nya eller korrigerade principer inte fått fäste hos någon sittande regering såhär långt. Ansvarsprincipen som policy å ena sidan och utredningarna och utvärderingarnas kritik av densamma å andra sidan, tycks grundas i två olika perspektiv på ansvar: ansvar som planering (principen) och ansvar som faktiskt handlande, vem som gjorde något i stunden (utvärderingar av kriser). På den styrande nivån behövs en på förhand definierad ansvarsfördelning gentemot vilken man sedan kan utkräva ansvar från aktörerna i efterhand, alltså ansvar som normativ princip om vem som borde göra eller borde ha gjort något.[10]

Utredningarna om hanteringen av olika kriser intresserar sig mindre för vem som på förhand hade vilket ansvar. Fokus för utredningarna har att göra med om hanteringen kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv givet den praktiska situation som förelåg, samt hur eventuella brister kan åtgärdas. Framför allt fokuserar utredningarna på att klargöra vem som gjorde något och när, alltså ansvar som handling. Man konstaterar återkommande att ansvars-, likhets-, och närhetsprinciperna inte fungerar väl för att stimulera nödvändig handling och kritiserar involverade aktörer för passivitet. Här sker alltså ansvarsutkrävandet i relation till en upp-

HITTA EXPERTER INOM FÖRETAGSEKONOMI – *SNABBT OCH ENKELT*

Behöver du som journalist, kommunikatör eller beslutsfattare en expertkommentar inom företagsekonomi?

I FEKIS expertplattform hittar du forskare, lärare och doktorander från svenska universitet och högskolor, som kan bidra med aktuell och forskningsbaserad kunskap till artiklar, nyheter, reportage och analyser.

Vårt mål är att göra kvalificerad kunskap tillgänglig för fler – för en mer fakta-baserad offentlig debatt.

Välkommen till
https://hittaforetagsekonom.fekis.se/

FÖRENINGEN FÖRETAGSEKONOMI I SVERIGE (FEKIS)
WWW.FEKIS.SE

fattning om aktörernas *ansvarstagande*. Kort sagt: Vi ser att i utredningarna å ena sidan och regeringens förslag å andra sidan kretsar diskussionerna om samma princip men om olika perspektiv på ansvar.

Kan bristande ansvar åtgärdas med samverkan?

Som vi visat har ansvarsprincipen med tiden kommit att få sällskap av ökade krav på samverkan. Ökade krav på samverkan kan förstås utifrån det växande antalet aktörer som utgör det civila försvaret. Att ställa krav på samverkan är ett sätt att styra. Men hur ska vi förstå relationen mellan tydligare ansvar och ökad samverkan? Och vad betyder egentligen samverkansansvar?

Det är oklart i materialet hur de tänkta sambanden ser ut: om mer samverkan ska leda till tydligare eller mer ansvar, eller om mer ansvar, och antar vi, tydligare rollfördelning och arbetsfördelning mellan olika organisationer, ska kompenseras med mer samverkan. Vänder vi oss till organisationsteorin ser vi att ansvar och samverkan inte nödvändigtvis ger mer av varandra eller ens kompletterar varandra. Tvärtom. Kortfattat handlar samverkan om att organisationer ska göra saker tillsammans i stället för att sköta allt internt.

Samverkan styrs av olika regler, författade externt från organisationerna. Det betyder att samverkan är ett slags styrning av organisationer utifrån. Vi vet från tidigare analyser av organisationer att ju mer de styrs utifrån, desto otydligare tenderar ansvaret att bli. Forskning har visat att fler regleringar, fler beslut och fler nätverksinitiativ och samverkansgrupper leder till att ansvar ibland blir svårt att lokalisera.[11–12] Paradoxalt nog kan ibland alltså beslut, reglering och planering för tydligare ansvar leda till en allt otydligare ansvarsfördelning. Tydligare ansvar ger tydligare avgränsade organisationer, som skapar behov av mer samverkan, som löser upp ansvaret, vilket leder till ökat behov av tydligt ansvar, som i sin tur ökar behovet av samverkan, och så vidare. Det skapas en spiral där behovet av samverkan och ansvar driver varandra snarare än att komplettera eller åtgärda varandra. Ansvarsprincipens utveckling, särskilt under 2000-talet, visar tydliga tecken i den riktningen.

2026: Det civila försvaret är inne i en formativ fas.

Slutord

Kriser och krig skapar vissa förutsättningar, utmaningar och uppgifter som är svåra att planera för innan de uppstår. Den här insikten var grunden för framväxten av det svenska totalförsvaret och ansvarsprincipen för 100 år sen. När ansvarsprincipen sedermera skiljdes från detta grundantagande blev betydelsen av den kvarvarande principen alltmer otydlig. Det här har framförts många gånger och den här textens bidrag ligger inte i upprepningen av problemet. Vad som saknas är emellertid en förståelse för varför kritik och alternativa förslag återkommande studsar mot policynivån utan någon egentlig diskussion. Vi menar att det i grunden handlar om att principens själva kärna – ansvaret – förblir orörd och odefinierad.

Vi har visat att det i grunden tycks handla om att det föreligger två olika perspektiv på ansvar: å ena sidan ansvarsprincipen som en vägledande norm för policyutveckling och å andra sidan kritiken mot densamma från flertalet utredningar om praktisk hantering av kriser.

Det civila försvaret är inne i en formativ fas. I ett pressmeddelande i januari

2025 från ministern för civilt försvar, Carl Oskar Bohlin, betonas alltmer värdet i att det civila försvaret visar handlingskraft och agerar proaktivt: ”Vid snabba och oförutsägbara händelseförlopp är det som huvudregel bättre att agera än att inte göra det”.[13] I detta uttalande ligger möjligtvis en större perspektivförskjutning där improvisation och handling står i fokus. Vi är ännu i ett läge där vi inte vet hur detta påverkar vare sig policys om ansvar eller ansvarsprincipen som sådan. När allt fler styrinitiativ kommer från regeringen som syftar till att förändra eller förtydliga ansvaret för det civila försvarets organisationer, föreslår vi att man börjar med att utreda vad som faktiskt menas med ansvar. ■

LITTERATUR

[1] MSB (2025). *Det svenska civila beredskapssystemet*. Hämtad 2025-05-30 från https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/.

[2] FHS (2023). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*. Stockholm: Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet, Försvarshögskolan.

[3] Lundberg, J. (2023). *Totalförsvarets civila del: Framväxt och fall – erfarenheter för framtiden*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[4] Wedebrand, C. & Ingemarsdotter, J. (2021). *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

[5] MSB (2016). *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt beredskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[6] MSB (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv: Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[7] Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: Talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.

[8] Czarniawska, B. (2011). Performativity in place of responsibility? *Journal of Organizational Change Management*, 24(6), 823–829.

[9] Czarniawska, B. (2009). *Organizing in the face of risk and threat*. Cheltenham: Edward Elgar.

[10] Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.

[11] Brunsson, N., Gustafsson Nordin, I. & Tamm Hallström, K. (2022). ‘Un-responsible’ organization: How more organization produces less responsibility. *Organization Theory*, 3(4).

[12] Papadopoulos, Y. (2023). *Understanding accountability in democratic governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

[13] Regeringen (2025). *Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap*. Hämtad 2026-03-20 från https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-har-gett-53-beredskapsmyndigheter-i-uppdrag-att-starka-sin-beredskap/.