Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

FORSKNING/STUDIE

Uppbyggnad av totalförsvaret i Västernorrlands län

Behov av och möjligheten för MSB Sandö att bidra

Uppbyggnad av Totalförsvaret i Västernorrlands Län: behov av och möjligheten för MSB Sandö att bidra

Utförare: Mittuniversitetet
Ansvarig forskare/författare: Christine Große, Fil.Dr. systemvetenskap; Håkan Gunneriusson, docent krigsvetenskap

Kort sammanfattning: Förstudien kartlägger behovet av och möjligheten för MSB att via verksamhetsställe MSB Sandö bidra till Västernorrlands uppbyggnad av totalförsvaret och tillika utgöra en nationell resurs för detta. Analyser av hotbilden, offentliga dokument och fallstudien i Västernorrland indikerar MSB Sandös roll genom att utgöra: en unik plats, ett kompetenscentrum och ett överregionalt samverkans- och ledningscentrum.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
MSB:s Kontaktpersoner: Tanja Ståhle, 010-2403626, Tomas Ljunglund, 010-2402107

Foto omslag: MSB
Text: Caroline Grosse och Håkan Gunneriusson
Tryck: DanagårdLiTHO

Publ. nr: MSB1681 - december 2020
ISBN: 978-91-7927-096-4

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport.
Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Innehåll

1 INLEDNING 5

2 VAD ÄR TOTALFÖRSVAR? 7
2.1 Centrala begrepp 7
2.2 Dimensioner av att projicera makt 8

3 METODVAL OCH MATERIAL 9
3.1 Avgränsningar 9
3.2 Datainsamling och analys 9
3.2.1 Omvärldsanalys 9
3.2.2 Dokumentanalys 9
3.2.3 Fallstudien 10

4 SÄKERHETSPOLITISKT LÄGE 12
4.1 Inledning 12
4.2 Hotbilder: Hybridkrigföring 12
4.2.1 Diplomatic: Kinesisk påverkan 14
4.2.2 Information: Informationskrigföring 15
4.2.3 Military: Rysk krigföringskapacitet 18
4.2.4 Economic: Råvarupriser & Beredskapslager 19
4.2.5 Financial: Global marknad 20
4.2.6 Intelligence: Migration och Statsmakt 21
4.2.7 Law: Lawfare 22
4.3 Slutsats 24

5 DOKUMENTANALYS 25
5.1 Information: Civilsamhället 25
5.1.1 Ansvar 25
5.1.2 Ledning 26
5.2 Military: Väpnat angrepp 28
5.2.1 Hybrida hot 28
5.2.2 Militär etablering ur regionalt perspektiv 29
5.3 Economy: Försörjning 30
5.4 Sammanfattning 31

6 FALLSTUDIE: MSB SANDÖS ROLL I TOTALFÖRSVARET I VÄSTERNORRLAND 32
6.1 Kartläggning av aktörer inom civilt försvar 32
6.2 Perspektiv på totalförsvar i Västernorrland 35
6.2.1 Offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå 35
6.2.2 Räddning, undsättning och vård 37
6.2.3 Kommunal verksamhet och beredskapsplanering 39
6.2.4 Insikter kring det flygbaserade transportsystemet 41
6.2.5 Civilsamhället – Frivilliga försvarsorganisationer 44
6.3 Ytterligare behov och synpunkter 47

6.4 Slutsats 48

7 AVSLUTANDE DISKUSSION 49
7.1 Implikationer för framtida totalförsvar 49
7.2 Möjligheterna för MSB Sandö 50
7.2.1 Att vara en unik plats 50
7.2.2 Att utgöra ett kompetenscentrum 51
7.2.3 Att vara ett överregionalt samverkanscentrum 51
7.2.4 Att vara ett överregionalt krisledningscentrum 52
7.3 Metodval och Forskningsmöjligheter 53

1 Inledning

Flera studier har belyst hur det civila samhället mobiliserar sig när samhället utsätts för påfrestningar. Särskilt har detta på senare tid visat sig under skogsbränderna 2014 och 2018[1], vid skolbrand[2] och under flyktingsituationen 2015[3]. Studier har också gjorts av MSB information ”Om kriget eller krisen kommer” som visar att det både finns en viss beredskap hos befolkningen men också att informationen kan tolkas på olika sätt och att det finns grupper som har större behov av stöd än andra.[4]

Diskussionen kring uppbyggandet av totalförsvaret och att utveckla en verksamhet som behövs för att förbereda samhället för krig har pågått under en längre tid[5]. Krig som pågår, förändringar i maktförhållanden mellan stormakter, terrordåd och en osäker omvärld lyfts ofta fram i relation till återupptagande av totalförsvaret. Totalförsvaret är en viktig faktor i diskussioner om samhällets sårbarhet och resiliens samt hur Sverige ska klara ett eventuellt krigshot eller extrema samhällspåfrestningar.[6]

I uppdrag till MSB och förordningen om totalförsvar och höjd beredskap[7] anges att ”statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap” och att ”myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda”. Detta betyder att ansvaret vilar på både

---

[1] Asp et al. (2015). *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014.* Stockholm, Försvarshögskolan. CRISMART.
Ekström, L. & Große, C. (2020). Choice of Airport in Extinguishing Wildfires: Model and Cases. In: *Proceedings of the 9th International Conference on Operations Research and Enterprise Systems (ICORES).* SCITEPRESS, 364-371.
Johansson et al. (2018). At the external boundary of disaster response operations: Inclusion and exclusion of volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management.* 26(4): 519-529.
[2] Danielsson, E. (2016) Following routines - a challenge in cross-sectorial collaboration. *Journal of Contingencies and Crisis Management.* 24(1): 36–45.
[3] Oscarsson, O. & Danielsson, E (2018) Unrecognized Crisis Management – Normalizing Everyday Work - The practice of crisis management in a refugee situation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 26(2): 225-236.
[4] Heidenstrøm, N. & Kvarnlöf, L. (2018). Coping with blackouts: A practice theory approach to household preparedness. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 26(2): 272-282.
Wall, E. & Kvarnlöf, L. (2019). Hållbarhet, hälsa och hemberedskap : Berättelser om när klimatkrisen blåste in i svensk glesbygd. *Socialmedicinsk Tidskrift*. 96(3): 446-454.
[5] Regeringsbeslut 2017-05-11, FÖ 2017/00688/MFI- Uppdrag till Försvarsmakten och MSB för att utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret
[6] Andersson, E. (red). (2019) Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige Försvarshögskolan, FHS-beteckning: 930/2011
Björngren Cuadra, C. (2019). Socialtjänst i ofred: resiliens, beredskap och planering. Ett kunskapsunderlag för den kommunala socialtjänsten. Malmö Universitet, FoU-rapport 2019:1.
Gunneriusson, H. (2017). *Bordieuan Field Theory as an Instrument for Military Operational Analysis.* Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Gunneriusson H. (2019). “Hybrid Warfare and Deniability as Understood by the Military”, *Polish Political Science Yearbook* 2019 Volume 48, Issue 2. Torun.
Gunneriusson H. & Ottis, R. (2013). Cyberspace from the Hybrid Threat Perspective. *The Journal of Information Warfare*. Vol. 12, (3), Yorktown.
[7] Förordning SFS (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

militärt och civilt försvar och att dessa båda har en skyldighet att samverka. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Uppbyggnaden av det nya totalförsvaret är en strategiskt viktig fråga för Sverige där MSB har en särskild roll och ett utpekat ansvar. Utformning av det nya totalförsvaret sker på nationell, regional och lokal nivå. MSB har idag verksamhet på flera orter i Sverige. Ett rimligt antagande är därför att MSB:s fysiska närvaro på regional och lokal nivå har betydelse och kan skapa mervärde både för regional och lokal totalförsvarsförmåga och för myndighetens egen kunskapsinhämtning och möjligheter till samverkan. Mot denna bakgrund finns behov av att undersöka hur dessa förutsättningar påverkar möjligheten för berörda aktörer att stärka befintlig förmåga liksom att utveckla och bygga ny förmåga inom totalförsvaret.

Syftet med denna förstudie är att kartlägga behovet av och möjligheten för MSB att via verksamhetsställe MSB Sandö bidra till Västernorrlands uppbyggnad av totalförsvaret och tillika utgöra en nationell resurs för detta.

Kartläggningen kan användas till att öka den aktörsgemensamma kunskapen om hur MSB, genom verksamhetsställe MSB Sandö, kan utgöra en resurs i uppbyggnaden av totalförsvaret. Förstudierapporten utgör ett av flera underlag inför beslut om en eventuell aktörsgemensam 2:4-projektansökan.

Förstudien genomfördes mellan september och december 2020. Utöver en omvärldsanalys omfattar studien analyser av både olika offentliga dokument och förordningar samt intervjuer med ett flertal aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Uppdraget genomfördes i dialog med totalförsvarets aktörer i Västernorrland och med MSB.

Efter inledningen och en kort redogörelse för centrala begrepp och metoder som använts genom förstudien är rapporten uppdelad enligt följande. Först återges ett internationellt perspektiv i form av en omvärldsanalys med en tydlig fokus på hybrida hot för att demonstrera den komplexa hotbilden som totalförsvaret behöver beakta. Därefter reduceras synvinkeln till det nationella perspektivet med en analys av offentliga dokument inom ramen för totalförsvaret i Sverige. Sedan redogörs för det lokala och regionala perspektivet på totalförsvaret genom fallstudien i Västernorrlands län. Utifrån fynd från analyserna och insikter från fallstudien diskuteras avslutningsvis MSB Sandös bidrag till totalförsvaret i allmänhet och i Västernorrland i synnerhet. Några metodiska synpunkter och förslag för fortsatt forskning och utveckling avslutar rapporten.

2 Vad är totalförsvar?

2.1 Centrala begrepp

Detta avsnitt redogör definitionerna enligt totalförsvarspropositionen.[8]

Totalförsvar

Totalförsvar är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska tryggas. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret. Totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella insatser och för att stärka samhällets förmåga att förbygga och hantera svåra påfrestningar i fredstid. Verksamhet ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet. Ett starkt totalförsvar är därmed förebyggande och fredsbevarande.

Militärt försvar

Det militära försvaret utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och att hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt. Dessutom är uppgiften att främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och att skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap. Särskilt påpekas att Försvarsmakten ansvarar för Sveriges offensiva cyberförsvarsförmåga. Cyberdomänen är en av flera domäner där Försvarsmakten ska kunna möta ett antagonistiskt hot och verka i alla konfliktnivåer med stöd av andra myndigheter. Sveriges cyberförsvar bidrar till att försvåra och höja tröskeln för en aktör som överväger att angripa eller utöva påtryckningar mot Sverige eller svenska intressen.

Civilt försvar

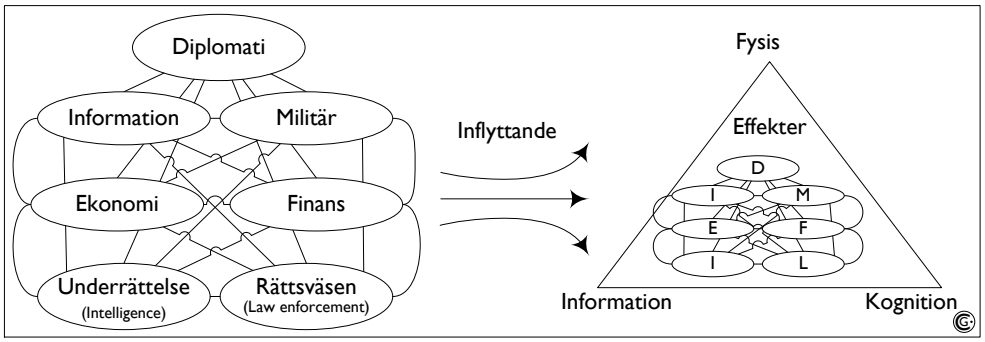
Det civila försvaret ska planeras och stärkas för att utveckla förmåga att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inklusive en nödvändig försörjning och bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Därtill involverar uppgiften att upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan. Det civila försvaret ska bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra

[8] Regeringens proposition 20/21:30. *Totalförsvaret 2021-2025.*

påfrestningar på samhället i fred och att med tillgängliga resurser bidra till förmågan att att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

2.2 Dimensioner av att projicera makt

Akronymen DIME (diplomati, information, militär och ekonomi) är en militärteoretisk term som återupplivats för att påminna ledare och de politiska beslutsfattarna ovanför dem att betrakta nationell makt som inte begränsad till enbart militärisk och ekonomisk makt. Teorin är av typen *middle-range*, det vill säga med hög grad av generaliserbarhet och inte bunden till någon specifik empiri, som exempelvis amerikansk militärmakt. Det var på grund av den politiska överanvändningen av ”M” som ledde till påtryckningar för en mer omfattande strategi inom den nationella säkerhetsapparaten. DIME (FIL) lades till det teoretiska ramverket för att inkludera flera mekanismer för att hantera internationella konflikter, såsom relaterat till finans (F), underrättelse (I för intelligence [eng.]) och rättsväsen (L för law enforcement [eng.]) som ska tillämpas på de operativa miljöerna.[9] Figur 1 illustrerar relationen mellan dessa maktområden för att skapa och öka inflyttande över andra nationer och aktörer.



Figur 1: DIME(FIL)-instrument att utöva inflyttande över andra

Olika riskanalyser har uppmärksammat utvecklingen av en rad trender som utmanar den traditionella militära fokus på försvaret och kallar för en bredare ansats inte minst för att agera i ett område som refereras till som ’gråzon’ inklusive ’hybridkrigföring’. De nämnda DIME(FIL)-instrument av nationell makt är fortfarande relevanta medel för att utöva inflytande i hybridkrigföring, dock har vikten av icke-militära instrument oproportionerligt ökat. I synnerhet har informationsdomänen vunnit mest inflytande. Samtidigt minskar användbarheten av DIME(FIL)-instrumentet i dess traditionella form avsevärt när motståndaren är en icke-statlig aktör. Trots att kapaciteten i västvärlden anses vara tillräcklig för att hantera hybrida utmaningar, har uppgiftens komplexitet visat sig orsaka alvarliga problem vid synkronisering av DIME(FIL)- instrument över lämpliga tidsspektrum, skalor och intressenter.[10]

[9] Brett Daniel Shehadey (2013). *Putting the “D” and “I” Back in DIME*. https://amuedge.com/putting-the-d-and-i-back-in-dime/
[10] Katharina Oskarsson (2017). The Effectiveness of DIMEFIL Instruments of Power in the Gray Zone. *NATO Allied Command Transformation Open Publications,* vol. 1(2)

3 Metodval och material

3.1 Avgränsningar

I och med att tidsramen för förstudien är klart begränsad, avgränsas även förstudien i motsvarande omfattning. En större detaljrikedom i analyserna kräver ett mer omfattande datamaterial samt mer tid för analysarbete. Därför begränsas förstudien i omfånget av litteraturgenomgången och koncentreras huvudsakligen på totalförsvarets civila aktörer i Västernorrland i fallstudien.

3.2 Datainsamling och analys

3.2.1 Omvärldsanalys

Syftet med en omvärldsanalys är att ge bättre kunskapsunderlag i beslutsprocesser. Den bör vara framåtblickande med ett kortare perspektiv på ca fem år och vara inriktad på säkerhetspolitik samt beakta globala trender. Analysen bör vara empiriskt baserad på ett intersubjektivt prövbart material. Denna omvärldsanalys inleder därför med en bred lägesuppfattning av internationella förhållanden.[11] Därtill har den en orientering gentemot totalförsvaret i högre grad än allmänt säkerhetspolitiskt perspektiv. Analysen är strukturerad enligt DIME(FIL) (se avsnitt 2.2), vilket är en uppdelning i olika sätt en stat kan projicera makt med, hämtad från amerikanska militär doktrin. Detta ger att strategisk-politiska frågor beaktas, men främst i de fall som de har en relevans för totalförsvaret. Denna omvärldsanalys är ackumulativ dock ger sammantaget en unik och ny bild. Omvärldsanalysen utgår från läget i stort utan att relatera specifikt till en regional hotbild i Sverige, vilket skulle vara svårt att genomföra. Omvärldsanalysen kommer inledningsvis att lyfta nutida problemområden utifrån DIME(FIL)-perspektivet. Detta ställs därefter mot det regionala perspektivet utifrån vad som framkommer i dokumentanalysen. Slutligen följer fallstudien på regional nivå givet det som MSB Sandö kan tillhandahålla, efter omvärldsanalys och dokumentanalys. De båda analyserna pekar sammantaget ut en riktning för totalförsvaret i Västernorrland, där MSB via verksamhetsställe MSB Sandö sedan kan finna roller att bidra till andra aktörers utveckling.

3.2.2 Dokumentanalys

Dokumentstudien utgick främst från offentliga utredningar och nationella strategier och förordningar kring totalförsvarets ansvar vid olika typer av samhällsstörningar för att sätta in studien och dess resultat i ett sammanhang.

Fokus för analysen ligger på delar som inbegriper instruktioner för det civila samhället i Sverige, delar som kan vara relevanta ur ett regionalt perspektiv. Där utesluts internationella relationer, eller frågor som rör Försvarsmaktens inre

[11] Se exempelvis Gasinska, K. & Eriksson, M. (2018). *Framåtblickande omvärldsanalyser. Hur gör andra?* FOI, Stockholm.

förhållanden, såsom materielanskaffningar och etableringar. I den mån som något nämns i ”Sammanfattning av propositionen Totalförsvaret 2021–2025” kommer motsvarande referens inte att göras till ”Regeringens proposition 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025”. Arbetet utgick bland annat från följande dokument:

- Regeringsbeslut 2017-05-11, FÖ 2017/00688/MFI- Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret
- Förordning SFS (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap
- Studier som behandlar svenska totalförsvarets ansvar under samhällspåfrestningar och krig.
- ”Förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap”
- ”Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret”
- ”Regeringens proposition 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025”
- ”Sammanfattning av propositionen Totalförsvaret 2021–2025”
- ”Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025”. Ds 2019:8.

Tillsammans med omvärldsanalysen kommer dokumentanalysen på så sätt att utgöra bakgrund i rapporten, samt att resultat från fallstudien kan sättas in i ett större sammanhang i diskussionen.

3.2.3 Fallstudien

En översiktlig kartläggning av organisationer av vikt för totalförsvaret i Västernorrland utgjorde grunden för intervjuerna inom fallstudien. Med utgångspunkt i denna kartläggning kontaktades offentliga och privata aktörer som kan anses inrymmas i det civila försvaret och dess uppbyggnad.

Sammantaget kontaktades ca 70 personer och organisationer som ingår i totalförsvaret för både enskilda och gruppintervjuer. Förstudien lyckades dock inte att etablera närmare kontakt med alla totalförsvarsaktörer under förstudiens tidsperiod. Inom ramen för förstudien genomfördes totalt 26 semi-strukturerade intervjuer med personer från olika organisationer från det civila försvaret. Två intervjutillfällen genomfördes vid deltagarnas verksamhet, de övriga genomfördes via videokonferensverktyget Zoom för att följa Folkhälsomyndighetens rekommendationer i samband med den pågående CoViD-19 pandemin.

Intervjuerna som i genomsnitt varade i en timme spelades in och transkriberades för senare analyser. Samtalen utgick från varje deltagares perspektiv på totalförsvar och dess betydelse för verksamheten som intervjupersonen representerade. Speciellt fokus lades på att extrahera olika aktörers behov och former av stöd (t.ex. metoder och övningar). Önskemål och

vilja till samarbeten togs upp samt behov och problem som behöver adresseras för ett fungerande samarbete. Dessutom diskuterades förutspådda förändringar i samhället i allmänhet och dess konsekvenser för uppbyggnaden av civilt försvar i synnerhet samt MSB Sandös potential att utgöra stöd för de enskilda aktörerna. Utifrån en rad förbestämda intervjufrågor utvecklades och fördjupades samtalet kring vilka aspekter som kan komma ifråga för att få en detaljerad bild kring specifika behov och förväntningar. Genom en kvalitativ innehållsanalys formulerades nedanstående teman som lyfter fram innehållet i intervjuerna.

Med hjälp av MSB genomfördes en digital workshop med flera intressegrupper för att kunna generera en mer nyanserad bild av MSB Sandös roll i totalförsvaret i Västernorrland. Ett sjuttiotal personer blev inbjudna till workshoppen, varav 27 personer deltog. Ytterligare representanter signalerade intresse men hade inte möjlighet att delta den dagen då workshoppen ägde rum. Förutom en diskussion av preliminära resultat från omvärlds- och dokumentanalys samt intervjuer avsåg workshoppen att reflektera över hur arbetet att utveckla ett regionalt och nationellt totalförsvar kan fortsätta. För att strukturera den gemensamma diskussionen användes ett översiktligt scenario som skulle engagera deltagarna till reflektioner. Som scenario användes en sannolik regional händelse av värdlandsstöd i samband med en förläggning av motsvarande bataljons storlek (ca 700 personer) av trupp från ett land med vilket Sverige har bilateralt avtal med samt att erbjuda tillhörande logistik och möjlighet att operera flygfält. Dessutom antogs ett ospecificerat terrorhot på högsta nivå och ett regionalt rapporterings- och samordningsbehov. Diskussionerna fördes i tre mindre grupper med en heterogen struktur av ca åtta personer från olika organisationer och nivåer i samhället. Utifrån sju perspektiv (diplomati, information, militär, ekonomi, finanser, underrättelse och lag) diskuterades det civila försvarets grundläggande förutsättningar och ageranden under planering, uppbyggande och mobilisering av totalförsvar för att värna befolkning, skydda samhällsviktig verksamhet och stödja Försvarsmakten. Diskussionerna i mindre grupp varade i ca en timme och grupperna valde själv hur de ville dokumentera samtalet utifrån stödmaterialet. Utifrån gruppdiskussionerna fortsatte deltagarna reflektera tillsammans kring behovet av och möjligheten för MSB, att via MSB Sandö bidra till region Västernorrlands uppbyggnad av totalförsvaret och tillika utgöra en nationell resurs för totalförsvarsuppbyggnad. Den avslutande diskussionen i helgrupp varade i ca en timme och modererades av representanter från MSB.

Det insamlade materialet från intervjuerna och workshoppen analyserades genom en kvalitativ innehållsanalys där inspelningarna och transkriberingarna kodades och koderna grupperades i kategorier som återspeglar de centrala budskapen i materialet. Utifrån kategorierna kan tema formuleras som lyfter fram innehållet i intervjuerna och workshopdiskussionerna.

De följande kapitlen presentera förstudiens resultat med en avsmalnande horisont. Först intas ett internationellt perspektiv på säkerhetsläget, sedan ett svensk perspektiv på nationella offentliga dokument och policyer och till sist fördjupas det lokala och regionala perspektivet i Västernorrland.

4 Säkerhetspolitiskt läge

4.1 Inledning

I det följande kommer några potentiella problemområden av allmänt nationellt intresse att behandlas. Områdena kan te sig som stora, men i slutändan mynnar de alla ut i potentiella problem på enskilds nivå. Dessa områden är:

- Diplomati: Kinesisk påverkan
- Information: Informationskrigföring
- Militär: Rysk krigföringskapacitet
- Ekonomi: Råvarupriser & Beredskapslager
- Finanser: Global marknad
- Underrättelse: Migration
- Rättsväsende: ”Lawfare”

Dessa rubriker är var och en av intresse samt att de utgör delar av en sammantagen hotbild som kan beskrivas enligt DIME(FIL) modellen, en akronym av Diplomati, Information, Militär samt tilläggen Finanser, Underrättelse och Lag (se avsnitt 2.2), varvid de senare kan även inrymmas under den kortare förkortningen. DIME(FIL) modellen rymmer en stats förmåga att projicera makt. Det är således relevant att se hela hotbilden sammantaget, när man talar totalförsvar. För att återspegla helheten fäster följande analys vikt på en utförlig diskussion av olika exempel från hela hotbilden. I Sverige är det tydligt att Regeringen föreskriver en förhöjd nivå på det civila förvaret även i fredstid genom att uppmärksamma förekomsten av hybrida hot. Utan att nämna förkortningen pekar ambitionen ut att hanteringen skall präglas av ett helhetsperspektiv.

Delar av DIME(FIL) har mer eller mindre relevans för ett regionalt perspektiv. Alla delar har emellertid getts utrymme, primärt för att det främjar nya perspektiv att inte utgå från enbart det som kan anses självklart. Sedan kan andra perspektiv än de empiriska perspektiv som tas upp i det följande anläggas under varje DIME(FIL)-underrubrik. En fördjupad studie kan utveckla flera hotbilder under varje rubrik. Tillsvidare fungerar den nuvarande presentationen för att presentera hotbildens komplexitet.

4.2 Hotbilder: Hybridkrigföring

Hybridkrigföring, eller gråzonsproblematik som det ibland kallas, handlar om ett tillstånd som antingen föregår krigföring med kinetiska effekter, det vill säga direkt väpnat våld, eller som kombineras med dessa. Det kan också röra sig om att förmedla ett budskap som resultat av kinetisk krigföring.[12] Regeringen

[12] 59 gånger nämns ord med ”gråzon” i sig i *Tillväxt för ett starkare Försvar*. Försvarsmakten, Stockholm, 2018.

understryker att hybrida hot är en prioriterad hotbild för svenskt vidkommande.[13] Ett annat exempel är annekteringen av Krim där de ukrainska myndigheterna stod närmast handfallna.[14]

Försvarsmakten har beskrivit det som följer:

> Gråzonsproblematiken skär över myndighetsgränser och motståndaren strävar efter att kringgå grunderna för statens verktyg för institutionellt våld. Hanteringen av gråzonsproblematiken präglas därför av en blandning av militära medel och medel som faller utanför Försvarsmaktens ansvarsområde och måste därför ske samordnat utifrån en helhetssyn på utmaningarna.[15]

Här understryks att Försvarsmakten bara är en delmängd av försvaret i allmänhet men även avseende Totalförsvaret. Det rör sig om en situation som ligger i gränslandet mellan fred och krig. I tidigare försvarsplanering har gråzon setts som ett tillstånd innan den existentiella konflikten skulle utbryta. I dag är vi varse att detta gränstillstånd kan avgöra den operation som initierats. Det tydligaste exemplet är den ryska annekteringen av Krim. Från ryskt håll kan det hävdas att separeringen av Kosovo från Serbien var en liknande händelse.[16] Detta ger att hybridkrigföring är relevant även om vi inte upplever att konfliktnivån har ökat nämnvärt. Informationskrigföring är en integrerad del i denna hotbild, liksom cyberhot. NATO har ingen definition på hybridkrigföring, detta då det rör området av vad som kan vara oväntat. En definition skulle således vara kontraproduktiv och låsa sig vid det som kan förväntas, inte vad som är möjligt.

Så här har NATO:s *beskrivning* av hybridkrigföring formulerats:

> HW [hybrid warfare] is not new. What is new is that it has moved from the operational to the strategic level, underpinned by new dimensions such as: globalization; complex geostrategic environment; advanced technologies (cyber); and information demand:

- Hybrid warfare Part of an overall Strategic Plan
- Combination of conventional and unconventional means
- Overt & covert activities, military, paramilitary, irreg. & civilian actors
- Across the full DIME(FIL) spectrum
- Creating ambiguity and denial
- Both State and Non-State actor[17]

---

[13] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 61.
[14] Berzins, J. (2014). *Russia's new generation warfare in Ukraine: Implications för Latvian defense policy.* Riga: National Defence Academy of Latvia Center for Security and Strategic Research. http://www.naa.mil.lv/~/media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002 – 2014.ashx
[15] *Tillväxt för ett starkare Försvar*. Försvarsmakten, Stockholm, 2018. Sid. 32
[16] Gunneriusson, H. (2017). *Bordieuan Field Theory as an Instrument for Military Operational Analysis. Basingstoke, Palgrave Macmillan,* kapitel 11: "Post Scriptum: Hybrid Warfare and the Yugoslavian Blueprint".
[17] Här ingår även GONGOs, dvs Governmental Non Governmental Organizations. Det handlar om organisationer som stater använder sig av utan att de är statliga. Ryska ortodoxa kyrkan är ett exempel, men även de ryska kontraktsförbanden som kallas "Wagner", som kan utföra uppdrag för ryska staten utan att ryska staten tar ansvar för deras agerande. De har agerat exempelvis i Libyen, Ukraina och Syrien.

NATO har i sin beskrivning infogat att det rör sig om en kombination av konventionella och icke-konventionella medel. Detta antyder det faktum att NATOs styrka som organisation är regelrätt konflikt med kinetiska effekter. Om ett hybridscenario inte innefattar detta så är det inte sannolikt att det är ett problem som NATO bör befatta sig full ut i, då detta scenario skulle göra att NATO inte självklart kan nyttja sin tveklöst starkaste styrka. Försvarsmakten å sin sida beskriver även detta läge som problematiskt. Motståndaren, som förväntas agera anonymt och med förnekbarhet av ansvar, gynnas av svårigheter att urskilja avsiktligt och koordinerat agerande från slumpartade händelser och olyckor.[18] Detta försvårar svenskt beslutsfattande om motåtgärder samt möjligheten att engagera tredje part. Därför behövs underrättelsetjänst och en myndighetsgemensam situationsförståelse liksom närvaro och lokalkännedom, till exempel genom hemvärns- och territorialförsvarsförband. Upptäckt av avvikelser från normalbilden underlättas även av internationellt informationsutbyte. Att så tidigt som möjligt konstatera och knyta eventuell fientlig handling till en aktör gör att denne förlorar sin förnekbarhet, vilket öppnar för egna handlingsalternativ.[19] Hybridkrigföring kan således ses som ett element i alla av de följande underrubrikerna, som i sig följer DIME(FIL)-perspektivet.

4.2.1 Diplomati: Kinesisk påverkan

Diplomatisk påverkan kan ses som relevant primärt på nationell nivå, då det gäller stat vs stat i de flesta fall. Den svenska staten har emellertid regional representation, även om länsstyrelsen inte är intresserad av en annan stat så kan en annan stat vara intresserad av länsstyrelsen. Ett exempel på regionalt perspektiv är att klimatförändringen har ökat intresset för Arktis och därmed även för norra Sverige. Klimatförändringar och ändringar i produktions- och konsumtionsmönster är faktorer av stor betydelse för den globala utvecklingen. Exempelvis kan ekonomisk regional förändring ske i oljeproducerande områden med minskat behov av fossila bränslen. Intresset gäller inte bara en ökad sjöfart i området utan även direkt exploatering. Sverige är en av de få medlemmarna i ”The Arctic Council” och är således en av huvudaktörerna i Arktis. The Arctic Council består av ”The Arctic States”.[20] Ryssland har nyligen antagit en ny policy för Arktis med en höjd ambitionsnivå för sin aktivitet i regionen.[21] Kina har deklarerat sig som “near-Arctic state”, vilket är en hemsydd term från Kina syftande till att öka sitt inflytande i området.[22]

Att exempelvis kinesiska staten har intressen i Sverige framgår i en rad olika exempel, vissa redovisade under annan rubrik i detta dokument. Men ett rent diplomatiskt exempel är att Sveriges ambassadör i Kina utnyttjats avseende den

[18] Gunneriusson, H. (2019). “Hybrid Warfare and Deniability as Understood by the Military”, *Polish Political Science Yearbook* 2019 Volume 48, Issue 2. Torun.
[19] *Tillväxt för ett starkare Försvar*. Försvarsmakten, Stockholm, 2018. Sid. 31
[20] https://arctic-council.org/en/about/states/ Övriga stater är USA, Kanada, Island, Danmark, Norge, Finland och Ryssland
[21] https://www.sipri.org/commentary/essay/2020/russias-new-arctic-policy-document-signals-continuity-rather-change
[22] https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/05/11/chinas-strategic-interest-in-the-arctic-goes-beyond-economics/

kinesiska dissidenten Gui Minhai och hans dotter.[23] Exemplet är särskilt påfallande då det rör just en diplomat, som har höga krav på sitt umgänge med representanter från andra stater, men det skulle kunna gälla vilken svensk statlig tjänsteman som helst, även på regional nivå. Det offentliga Sverige är under konstant påverkan och det är tveksamt om alla väsentliga delar har tillräcklig medvetenhet om detta.

4.2.2 Information: Informationskrigföring

Informationskrigföring är lika gammalt som krigföring i sig. Att förmedla ett ultimatum till fientlig trupp är en form av informationskrigföring. Även en rent kinetisk attack har en kommunikativ effekt. I klassisk beskrivning av krigföringsförmåga har exempelvis Carl von Clausewitz modell av krigföringsförmåga använts (se Figur 2 nedan). I princip består den av en triangel som den egna staten konstruerar så stark som möjligt för att möta fiendens triangel. Triangeln består av det politiska styret, militären och folket. Den triangel som klarar mötet bäst utgår som vinnare. Informationskrigföring har i denna modell ingen särskilt viktig funktion, det kan mer ses som en friktion eller en del av politiken innan konflikt, båda betydelserna menade i Clausewitz' bemärkelse.

Idag har vi med Internet en helt annan förmåga att kommunicera ett budskap till en befolkning annan än den egna statens. Om radiosändningar och flygblad var toppen av förmågan att nå en annan stats befolkning det förra århundrandet så har 2000-talet gett oss helt andra möjligheter att påverka och påverkas via Internet.[24] Politisk kommunikation har länge varit i princip enkelriktad, frånsett faktiska manifestationer och demonstrationer. Dessa senare har dock överlag varit ordnade och närmast uteslutande varit interna nationella angelägenheter organiserade av fackförbund eller andra intresseorganisationer. Detta har varit oproblematiskt ur ett konfliktperspektiv på statlig nivå. Internet erbjuder idag möjligheter som i princip enbart fantasin sätter gränser för, både goda och dåliga, att kommunicera. Vem som helst kan nå vem som helst via Internet, vilket gör att människor har möjlighet att interagera världen över. En annan konsekvens som kommit med Internet är att den tidigare envägskommunikationen i stort sett har utraderats. Detta gäller i klassiska media då interaktionen som sker på Internet även blir en del av den vardagliga rapporteringen som sker exempelvis via tidningar.[25] Utvecklingen kan liknas vid konstnären Marcel Duchamps syn på konst.[26] Han menade att konstverket blir ett konstverk först i mötet med betraktaren, inte när konstnären lagt ned sitt verktyg. Det är i gråzonen mellan betraktare och artefakten som konstverket i sig uppstår. Detsamma kan sägas gälla politik idag. Ett politiskt utspel möts av betraktaren som har alla möjligheter att kommentera

---

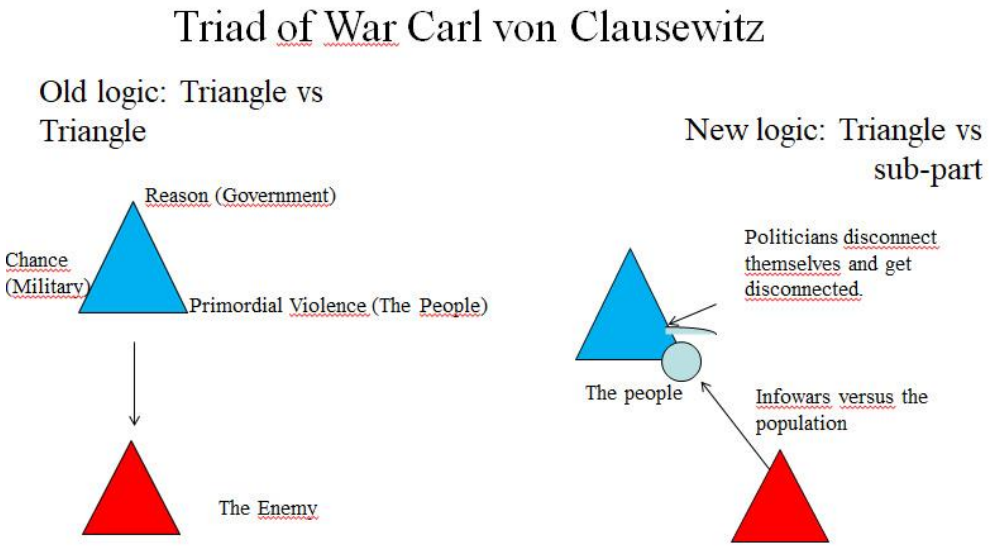
[23] Anderson, C. & Santora, M., "Sweden's Ex-Ambassador to China Is Cleared of Wrongdoing,"*New York Times*, July 10, 2020, https://www.nytimes.com/2020/07/10/world/europe/sweden-ambassador-china.html.

[24] Radio Free Europe får ses som det Kalla Krigets främsta exempel på informationsoperation via radio: https://pressroom.rferl.org/history

[25] Tidningar har i sig gått från att vara enbart analoga till att vara en del av Internet. De har även försökt värja sig emot den ömsesidighet som Internet utgör genom att i de flesta fall stänga av kommentarsfunktioner på deras sajter.

[26] Se exempelvis Judovitz, D. (2018). Marcel Duchamp: War, Trauma, and the Question of Art. *Dada/Surrealism* 22.

detta utspel och därmed också att diskursivt påverka hur utspelet skall tolkas. Denna förmåga att kommentera gäller inte bara medborgare, den gäller även andra staters förmåga att påverka vad som sker i ett land och hur det skall tolkas.



Figur 2 Krigstriaden enligt Carl von Clausewitz

Källa: Gunneriusson, 2021 "Hybrid warfare: Development, historical context, challenges and interpretations" *Icono* 14, 19 (1), Coming.

I Figur 2 ses den klassiska beskrivningen av krigföring till vänster och den nya informationskrigföringsmodellen applicerad på den tidigare modellen. Noteras bör att modellen till höger beskriver hur triangeln bryts upp genom påverkansoperationer på en befolkning. Som en viktig passus här bör tilläggas att det finns fullt legitim friktion mellan stat och samhälle i en demokrati. Detta har i en del forskning lyfts fram som problematiskt i form av populism, då menat i en destruktiv mening.27 Detta medan annan forskning har pekat på att de friktioner vi har i vårt samhälle till stor del kommer sig av eliters avståndstagande från den breda massan, man har i korthet fått det man beställt.28 Om man ser bortom dessa motsättningar som är en del av ett öppet samhälle och fokuserar på modellens element med en främmande makts försök att påverka en annan stats befolkning så har det uppmärksammats av Försvarsmakten. Försvarsmakten har beskrivit denna hotbild som följer:

> En motståndare väntas under lång tid och med stort tålamod använda ett brett spektrum av påverkansmedel med element av icke-linjär krigföring. Syftet är att försämra svensk situationsförståelse och möjligheter till strategisk kommunikation, att utmatta och kraftsplittra

[27] Mudde, C. & Kaltwasser, C.R. *Populism. A very short introduction*, Oxford, Oxford University Press. Müller, J.-W., *Vad är populism?* Göteborg, Daidalos.
[28] Goodhart, D. (2017. *The Road to Somewhere*, C Hurst Co Publishers Ltd, London.
Lasch, C. *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, WW Norton Co, New York.

> resurser samt att minska allmänhetens förtroende för myndigheter och medier, liksom tilliten medborgarna emellan. Sverige behöver därför kunna bemöta försök att systematiskt påverka samhället som helhet. Beroendet mellan samhällets och Försvarsmaktens uthållighet är tydligt.[29]

För att bibehålla situationsförståelse är förståelse av totalförsvarets omfattning viktigt och realistiska övningar av detsamma. Att genomföra dessa övningar, även på regional nivå, är i sig en form av strategisk kommunikation. Ett sätt att angripa samhället på avseende informationskrigföring är att uppmuntra till att diskursen förs på andra områden än det egentliga problemområdet. Turkiets president Erdoğans försök att flytta över terrorism i Frankrike till en fråga om hädelse och yttrandefrihet är ett sådant nyligt fall.[30] Det är viktigt att svensk offentlighet är vaksam på detta, stat, region och kommun får ej vara bidragande till att fientliga diskursiva grepp får övertaget. Exempelvis kan tendenser till detta synas i sociala medier, men också i andra medier. Exempelvis ställer Anders Lindberg chefredaktör för Aftonbladet frågan ”Hade Samuel Paty levt om sociala medier tog större ansvar?”[31] Det handlar således om den lärare som halshöggs i Frankrike efter att han visat teckningar på Mohammed. Lindberg för över frågan till att inskränka yttrandefrihet istället för att fokusera på själva terrordådet (han erkänner dock att terroristen är ansvarig för sina handlingar). Detta är bara ett enskilt exempel. Men det är ett exempel på reflexiv kontroll. Auktoritära stater är intresserade av minskad yttrandefrihet i Väst, av flera skäl. Dels kommer vi inte att finns kvar som motbild mot deras system, dels blir vi mer lika deras system genom censur. Genom att som Erdoğan diskutera hädelse i samband med terrorism så agerar delar av vårt samhälle precis som han vill: börjar sprida tankar om att ökad censur är en lösning på terrorism. Exemplet ovan har full bäring mot citatet från Försvarsmakten ovan: försämra svensk situationsförståelse och möjligheter till strategisk kommunikation, att utmatta och kraftsplittra resurser samt att minska allmänhetens förtroende för myndigheter och medier, liksom tilliten medborgarna emellan.

Sammanfattningsvis kan sägas att denna typ av angrepp pågår hela tiden. Ur ett DIME-perspektiv äger det rum närmast full-spektrum, utom den militära dimensionen. Diplomati, information och ekonomi ingår i exempel ovan. Det offentliga Sveriges olika tjänstemän och politiker har all anledning att vara vaksamma. Samhället i stort bör också ha en insikt om att även alldagliga aktiviteter kan vara del i ett större spel. Epidemier kommer inte behandlas i detta dokument, men det är ett område som vid sidan av beredskapsproblem rörande själva virusspridningarna är föremål för informationskrigföring.[32]

---

[29] Ibid. Sid. 31.
[30] https://se.ambafrance.org/Ambassadoren-i-SVT-Agenda-25-oktober-2020
[31] Aftonbladet. https://www.aftonbladet.se/ledare/a/8666yE/jag-borjar-bli-radd-for-facebooks-algoritmer [Besökt 201026].
[32] Reuters, 200321, “China sends Serbia help to halt coronavirus spreading” China Global Television Network,(CGTN); 200322, “Serbian president kisses Chinese national flag as support team arrives”, https://www.youtube.com/watch?v=om7UImD-hmE

4.2.3 Militär: Rysk krigföringskapacitet

När det gäller militärt hot är vi idag ett Partnership for Peace(PfP) land och har representation gentemot NATO i Supreme Allied Commander Europe" (*SACEUR*).[33] EU har genom Berlin plus avtalet fördjupat sitt säkerhetspolitiska samarbete med NATO, vilket också gäller Sverige.[34] Det alliansfria grannland vi har är Finland, som vi har ett militärt samarbete med.[35]

Ryssland har det senaste decenniet gjort substantiella satsningar militärt. Därtill har landet bedrivit krig mot Georgien (2008) och ockuperar fortfarande delar av landet. Delar av Ukraina annekterades 2014 av Ryssland. Om man omsätter Rysslands senaste militärbudgetar i USD ser man en minskning i hur mycket som läggs på militären. Det kan vara intressant i en jämförelse med andra länder, för att hitta en normerande valuta. Om man däremot är intresserad av det ryska perspektivet kan det konstateras att denna minskning enbart handlar om att rubeln har tappat i värde mot USD. År 2019 lades exempelvis en större summa rubel på militären än 2015.[36] Resonemanget ovan bygger på att Ryssland är självförsörjande på militär materiel. Kursen mot dollar är således inte helt relevant när det gäller ryska försvarsutgifter, de är i hög grad en inom-rysk affär.

Avseende aktiv militär personal har Ryssland ca 1 miljon i försvarsmakten 2020.[37] Det är en relevant siffra då reserver – såväl personella som materiella har en lägre tillgänglighetsgrad. Materiellt har flera nya projekt börjat förbandssättas, eller är nära att förbandsättas.[38] Överlag har Rysslands försvarsmakt genomgått en avsevärd modernisering det senaste decenniet, samtidigt som den har bibehållit en bredd av reserver.[39]

Rysslands A2/AD (antiaccess/area denial) system i Baltikum har de senaste åren ökat såväl kvantitativt som kvalitativt. Från Kaliningrad finns det vapensystem ämnade mot luft, sjö och land som från hemmabas kan nå såväl Öland som Gotland. Det avser systemen Iskander, Kalibr och S-400. I det senare fallet är det som alltid med luftvärn att effektiv räckvidd minskar ju lägre målen flyger. Det kan dock konstateras att Ryssland konstant har denna förmåga över del

---

Lithuanian Radio and Television, English, 200319, "China gifts 20,000 medical masks to Lithuania" China Xinhua News "China's Shandong Province has sent a team of medical experts and urgently needed medical supplies to the UK to help the country fight" 200402.
https://twitter.com/XHNews/status/1245646963141275649?s=20
China Global Television Network,(CGTN), 200319, "10 questions for the U.S.: Where did the novel coronavirus come from?" & The New York Times, 200313, "China Spins Tale That the U.S. Army Started the Coronavirus Epidemic".

[33] https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm. En av rapportförfattarna, Gunneriusson, har även varit PfP Scholar vid NATO Defense College, Rom i egenskap av svensk försvarsforskare.

[34] https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/ berlinplus_/berlinplus_en.pdf

[35] https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarssamarbetet-sverige-finland/

[36] https://www.sipri.org/sites/default/files/inline-images/Figure 1_1.png)

[37] CIA Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/

[38] Stridsfordonet BMP4M är förbandssatt; Stridsvagnsprojektet Armata kommer att förbandssättas 2021; eldkastarartilleriet TOS-2 är på god väg att förbandsättas;
https://function.mil.ru/for_media/events/details.htm?id=6466@morfSimple
Event
https://www.armyrecognition.com/february_2018_global_defense_security_army_news_industry/russia_two_battalions_of_t-14_armata_mbt_tanks_will_enter_in_service.html
https://nationalinterest.org/blog/buzz/terrifying-new-weapon-russia-could-use-kill-us-tanks-172660

[39] Westerlund, F. & Oxenstierna, S. (red.) (2019). *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI, Stockholm.

av svenskt territorium. Om vapenplattformar sjö-/luftsätts kan förstås räckviddens vara mycket längre in i Sverige.[40] Den ryska förmågan till A2/AD har ifrågasatts, delvis baserat på erfarenheter från Syrien de senaste åren.[41] Det finns all anledning att var kritisk mot den ryska förmågan. Däremot bör det påminnas om att exporterade vapensystem inte alltid är av den senaste iterationen, därtill - och viktigare – är att personalen inte alltid är jämförbar med den ryska.[42] I vårt närområde ligger enklaven Kaliningrad. Där förstärks nu den ryska 11. Armékåren med ytterligare en motoriserad skyttedivision (som då skall bestå av tre skytteregementen och ett stridsvagnsregemente: 10 skyttebataljoner och sex stridsvagnsbataljoner).[43] Ett nytt artilleriregemente upprättas även. I Kaliningrad har även en operativ stab för luftoperationer nyligen upprättats, vilken syftar till att höja den ryska förmågan att kontrollera luftoperationer över bland annat Östersjön.[44] Hamnen i Kaliningrad har även fått anslag att förbättras, syftande till att öka mängden anlöpt tonnage där. Kaliningrad har bara haft en ökning på 1,5% tonnage under en period när andra hamnar i Baltikum har haft genomsnittlig 7% ökning. Problemet har sagts ligga i hamnens infrastruktur, som inte tillåter fartyg med högt tonnage att anlöpa.[45] Man kan tänka sig andra skäl, på politisk nivå, för låg ökning i tonnage i Kaliningrads hamn än just djupet på Kaliningrads kanal.

Sammanfattningsvis får det konstateras att behovet att möta en väpnad konflikt är av högsta relevans ur ett totalförsvarsperspektiv. Ur ett DIME-perspektiv (Military) är det emellertid osannolikt att detta angrepp sker isolerat från andra sätt för stater att projicera makt över Sverige. Däremot bör det påminnas att militärmakt i sig är ett sätt att projicera makt, även när den inte aktivt brukas. Perspektivet är emellertid relevant då det militära perspektivet utgör den extrema situationen för totalförsvaret.

4.2.4 Ekonomi: Råvarupriser & Beredskapslager

Råvarupriser och diskussioner om dessa kan användas som verktyg för att skapa oönskade konsekvenser i samhället, inte bara för att skapa andra effekter som nämnts ovan. Råvarupriser i relation till migration diskuteras under 4.2.6.

Det föreligger få beredskapslager av i princip varje sort man kan tänka sig. Även från myndighetspersoner finns det ett motstånd mot beredskapslager.[46] Att den militära beredskapen under det kalla kriget inte kunde omsätta sin materiel för att hålla den modern är ett känt faktum. Det är dock i sig inte något som talar emot att vital materiel bör finnas. De beredskapslager som kan komma ifråga i ett

[40] Se exempelvis den så kallade Ryska Påsken, när ryskt bombflyg övade mot mål i Sverige ca 30–40 kilometer utanför Sveriges territorialgräns. https://www.svd.se/ryskt-flyg-ovade-anfall-mot-sverige (hämtad 201106).
[41] Robert Dalsjö, Christofer Berglund, Michael Jonsson, *Bursting the Bubble? Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*. FOI, Stockholm, 2019.
[42] Man kan erinra sig Kenneth Pollacks studie över arabisk modern krigföring, där han visar att även med relativt moderna vapensystem så lyckas de inte kontrollera slagfältet. Kenneth M. Pollack, *Arabs at War. Military Effectiveness, 1948-1991*. Lincoln, 2002.
[43] https://tass.ru/armiya-i-opk/10138607 [Besökt 201130]
[44] https://warsawinstitute.org/drones-battle-tanks-aircraft-iskanders-russia-advances-military-buildup-kaliningrad/
[45] https://www.ndb.int/upgrade-of-kaliningrad-sea-port-project/
[46] Dagens Nyheter, ”Regionbasen: ´Jag tror inte på beredskapslager’”, 201026.

lokalt perspektiv torde behöva samordnas av Länsstyrelsen. I avsaknad av en central nationell samordning är beredskapslager främst en regional fråga. Därtill får tilläggas att det för närvarande inte heller finns några civila beredskapslager. I händelse av kris och krig måste således Länsstyrelser snabbt kunna inventera behov och tillgång av kritiska resurser i regionen för att kunna ställa dem i totalförsvarets tjänst. Dessa resurser disponeras främst av näringsliv och övrig privat sektor. Dialog med dem och genomgång av scenarion, samt även övning är av nöden för att detta skall kunna fungera snabbt och effektivt. Detta behov ligger förstås ömsesidigt på Länsstyrelse och privat sektor.[47]

4.2.5 Finanser: Global marknad

Kina har en pågående kampanj mot Sverige och svensk hållning gentemot den kinesiska dikaturens förhållningssätt gentemot yttrandefrihet och demokrati.[48] Huawei har uteslutits som aktör avseende det svenska 5G-nätet (beslutet avvaktar nu förvaltningsrättens utslag).[49] Efter detta beslut har den kinesiska regeringen uttryckt ett starkt missnöje i termer av att de står för fri, öppen rättvis och icke-diskriminerande marknadsekonomi.[50] Även Kinas utrikesminister har framfört illa dolda hot att Sverige skall "korrigera sitt misstag" för att "undvika negativa följder".[51] Det är ett sätt att angripa Sverige genom att säga att Sverige inte står upp för sina principer. Kina är konsekvent i sitt agerande mot andra stater. Flera av delarna i DIME(FIL) återfinns i Kinas nyliga attacker på Australien där landets diplomati, ekonomiska politik, och agerande på informationsarenan angrips med fraser som "poisoning bilateral relations" och "The Australian side should reflect on this seriously, rather than shirking the blame and deflecting responsibility".[52] Det är uppenbart att Australiens autonoma beteende upplevs som problematiskt av Kina. Samma mönster återfinns i kinas agerande gentemot exempelvis Kanada.[53]

Förfaringssättet att inte acceptera internationella spelregler känns igen från den ryska hybridkrigföringen i Ukraina, där Västs ovilja att stå upp för det internationella systemet är del i varför Ryssland agerar som de gör. Det bär också likheter med Kinas agerande i Sydkinesiska sjön, där Kina visar att de kan stå över internationell lag och ingen är stark nog att försvara systemet (se avsnittet om Hybridkrigföring). I båda fallen finns det en kombination med konventionell vapenmakt med i scenariona.[54] Man bör även ta med Kinas uppköp av hamnar över hela världen som en del i strategin.[55] Ryssland har haft ett liknande upplägg

[47] För mer om beredskapslager: Stenérus Dover et al. (2019). "Beredskapslagring – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige", FOI, Stockholm.
[48] Jerdén, B. & Bohman, V. (2019). *China's propaganda campaign in Sweden, 2018–2019*. Utrikespolitiska institutet, Stockholm.
[49] https://www.svt.se/nyheter/inrikes/domstol-haver-forbudet-mot-huawei-i-5g-auktionen
[50] https://www.globaltimes.cn/content/1204272.shtml
[51] https://inbeijing.se/bulletin/2020/10/26/huaweis-reaktioner-efter-bannlysningen-fran-sveriges-5g-nat/
[52] https://www.smh.com.au/world/asia/if-you-make-china-the-enemy-china-will-be-the-enemy-beijing-s-fresh-threat-to-australia-20201118-p56fqs.html
[53] https://torontosun.com/news/national/chinese-diplomat-says-canadians-disrespectful-of-communist-party-his-country
[54] Kina har upprättat militära baser på många platser runt om i världen. En massiv bas i Djibouti är ett exempel. https://thediplomat.com/2020/10/cambodia-china-and-the-dara-sakor-problem/
[55] https://www.globalbusinessoutlook.com/china-is-buying-up-ports-and-influence-across-europe/

med utnyttjande av Slite och Karlshamns hamnar[56] och Kina försökte köpa hamnen i Lysekil[57], vilken är en extremt viktig hamn för Sverige då den absoluta majoriteten av svensk oljeimport anlöper där och raffineras vid den närliggande Premraff-anläggningen. En störning där skulle inom en vecka kunna få allvarliga konsekvenser för Sverige då huvuddelen av oljelagren är de som finns på hjul, under transport till destination. På lokal nivå är det återigen, som diskuterats under ”Economics”, viktigt att resurser kartläggs regionalt, i synnerhet när lager inte upprätthålls. Man kan även se att Regioner gör strategiska satsningar för etableringar som kan vara av värde i kris och krig. Detta samtidigt som dessa etableringar, eller avslag av etableringar kan få konsekvenser på andra områden av DIME(FIL), när utländskt ägande förekommer.

4.2.6 Underrättelse: Migration och Statsmakt

Migration är en annan faktor att beakta. Migrationens effekter på samhället kan i sig diskuteras, så sker ej här. Detta då denna text är fokuserad på staters förmåga att projicera makt. Det görs ur DIME(FIL)-perspektivet och har kategoriserats under Underrättelse. Det finns andra aspekter på migration, ur DIEM(FIL)-perspektiv, något som nuddas vid under rubriken Ekonomi ovan.

Samhällets uthållighet vid större migrationsvågor prövades 2015 med migration bland annat från Syrien till följd av stridigheterna där. Människornas benägenhet till flykt ifrån konflikter kan medvetet utnyttjas för att skapa stress i ett samhälle, viket kan kombineras med andra åtgärder enligt hybridkrigförings-upplägg. Turkiets president Recep Erdoğan har varit tydlig med detta:

> I am proud of what I said. We have defended the rights of Turkey and the refugees. And we told them [the Europeans]: ‘Sorry, we will open the doors and say goodbye to the migrants’ […] We can open the doors to Greece and Bulgaria anytime and put the refugees on buses.[58]

Det är således bortom spekulation att stater agerar på detta sätt. EU betalar flermiljardsbelopp till Turkiet för ett humanitärt flyktingprogram, syftande till att finansiera Turkiet som värdland för flyktingar från regionen.[59] I denna kontext är det snarlikt utpressning från Turkiets sida. Förfarandet har förekommit tidigare. Italien agerade på liknande sätt 2008 gentemot Muammar Gaddafi som erhöll 500 miljoner dollar för att hålla en migrationsvåg därifrån borta från främst Italien.[60] Den svenska staten har lagt en hel del av bördan på regioner och kommuner. I åtminstone Sveriges fall finns det en tydlig regional dimension i denna problematik.

---

[56] https://www.sydsvenskan.se/2019-07-25/omdiskuterade-ryska-ror-lamnar-svensk-hamn
https://www.nyteknik.se/samhalle/forslag-sa-ska-staten-hindra-utlandska-agare-av-svenska-hamnar-6961040
[57] https://www.gp.se/nyheter/v%C3%A4stsverige/ingen-kinesisk-hamn-i-lysekil-1.5116997
[58] https://www.theguardian.com/world/2016/feb/12/turkish-president-threatens-to-send-millions-of-syrian-refugees-to-eu
[59] https://www.dw.com/en/eu-turkey-migrant-deal-done/a-19127595
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1_en.htm
https://www.yenisafak.com/en/news/turkeys-vice-president-meets-eu-humanitarian-official-3471112
[60] https://www.nytimes.com/2008/08/31/world/europe/31iht-italy.4.15774385.html

När det gäller migration så följer inte bara individer med detta, utan i viss mån även andra staters intressen och uppmärksamhet.[61] Stater får och tar möjlighet att projicera sin makt i Sverige. Exempelvis utvisades 2018 en kines som spionerade på tibetaner i Sverige.[62] 2012 utfördes ett mordförsök i Strömsund, Jämtland, på en regimkritisk uzbekisk imam. Det fanns tydliga spår till den antiislamistiska uzbekiska regeringen, men den som utförde dådet kunde inte knytas rättsligt till regimen.[63] För närvarande riskerar en svensk-iranier dödstraff i Iran, anklagad för spioneri.[64] Sverige har å sin sidan agerat aktivt mot vad Sverige ser som iranskt spioneri mot exiliranier i Sverige.[65] SÄPO hävdar att ca 15 stater har underrättelsefolk stationerade i Sverige, delvis i opinionsbildade syfte och flyktingspionage, där främmande makt aktivt följer och agerar mot oppositionella.[66] Auktoritära stater har intresse av svenska medborgare, i och utanför Sverige. Statsterrorism är alltmer ett reellt hot även i Sverige. ”Tillväxt för ett starkare Försvar”: ”Terrorism, svaga stater och gränsöverskridande kriminalitet utgör ett hot mot stabiliteten i många regioner”.[67]

Därtill kan miljöförändringar leda till flyktingvågor som kan utsätta samhällen för press. Att medvetet höja globala råvarupriser kan förstärka redan befintliga trender och även det kunna på verka förekomsten nya flyktingströmmar till EU.[68] Som tidigare nämnts har staten lagt en hel del ansvar avseende migration på kommun och regioner. Där finns ett antal problem att hantera. Denna studie fokuserar dock på staters maktprojicering i Sverige och det finns som empirin visar exempel på att detta sker även i Sverige.

4.2.7 Lagstiftning: Lawfare

Generellt avses med *lawfare* en (fel-)användning av legala system för att uppnå mål. Rent empiriskt är det mesta sig likt i den ryska krigföringen, som togs upp ovan. Förnekande och mer eller mindre dolda handlingar är mönster som känns igen från Sovjetunionen. Det hybrida inslaget återfinns istället i duellsituationen mellan Västvärlden och Ryssland på den politiskt-strategiska nivån. Ryssland kan sägas bedriva ett aggressionskrig mot Ukraina. Så långt går dock ansvariga politiker inte när de uttalar sig om konflikten i fråga. Bevisen för detta är dock tydliga och det internationella samfundet har en rad av åtaganden att agera.[69] Utökade sanktioner mot Ryssland kan diskuteras. De sanktioner som lagts mot Ryssland har

[61] Se exempelvis kinesiska statens spioneri på uigurer i Europa. https://euobserver.com/justice/148711
[62] https://www.expressen.se/nyheter/domd-spion-utvisas-ur-landet/
[63] https://www.op.se/artikel/torped-doms-till-18-ars-fangelse-for-mordforsoket-pa-imamen-och-regimkritikern-obid-nazarov https://sverigesradio.se/gruppsida.aspx?grupp=22313
[64] https://www.svt.se/nyheter/utrikes/sveriges-iran-ambassador
[65] https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/P9wEe7/spionanklagad-46-aring-misstanks-for-kopplingar-till-iransk-attentatss
[66] https://www.vk.se/2020-01-12/sapo-15-tal-stater-spionerar-pa-sverige
[67] *Tillväxt för ett starkare Försvar*. Försvarsmakten, Stockholm, 2018, sid. 19
[68] Westerlund, F. & Oxenstierna, S. (red.) (2019), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI, Stockholm, sid.80.
[69] Responsibility to Protect, R2P (UN World Summit, 2005, §§ 138 & 139); Nürnberglagarna (brott mot freden); Romstatuterna (ICC, artikel 5.2); FN resolution (#3314). De internationella instrumenten är trubbiga: Ryssland kan lägga veto (FN); sammanhang kan bygga på samförstånd (Internationella domsolen i Haag, ICJ) eller helt enkelt det faktum att Ryssland inte ingår i samarbetet (Internationella brottmålsdomstolen, ICC). Sammanhang som OSCEs *Court of Conciliation and Arbitration* är eller mindre bortglömt och är därmed svårbearbetat.

exempelvis inte riktats mot energisektorn, en sektor som rysk ekonomi är helt beroende av. Andelen rysk gas i Europa är på sin högsta nivå någonsin och den kommer att öka så snart Nordstream 2 kommer i bruk. Det kan medföra en risk att Tyskland ökar sitt beroende av ryska gasleveranser i och med omställningen från energi från kol- och kärnkraft till förnyelsebara källor som vind och sol.

Ett annat exempel är Kina som har en mäktig position i de globaliserade ekonomiska systemen av vilka och västvärlden har blivit beroende. Att störa den globaliserade ekonomin med en politisk agenda som bygger på värnandet av demokratiska värderingar, är inte opportunt på dagens politiska sociala fält. Ett fält som i hög grad är beroende av den globala ekonomiens rationalitet. Västvärlden verkar ej vara beredd på ekonomiska uppoffringar för sina värderingar.[70] Vi väljer således att titta bort, vår politiska rationalitet styrs huvudsakligen av den globala ekonomins logik och inte som under det kalla kriget av en känsla för demokrati och yttrandefrihet (vilket då kostade enorma ekonomiska summor och tilläts kosta det).[71] Ryssland förnekar inblandning i Ukraina, samtidigt som det är uppenbart att ryska förband uppehåller sig i Donetsk.[72] Detta leder till att vi får ett skyltfönster för icke-demokratiska och pseudo-demokratiska stater att se på, att Väst inte står upp för sina värderingar. Detta angrepp sker kontinuerligt, samtidigt som stater som Ryssland och Kina framstår som starka och proaktiva. Detta är det egentliga hybrida angreppet på Väst och våra värderingar. Sverige är medvetet om att Ryssland skapar parallella verklighetsbilder som utmanar det västliga demokratiska samhället.[73] Det ryska narrativet kan därför ses som ett anfallsvapen i sig. Dess mål är att diskreditera Väst och flytta över skulden för situationen i Ukraina på västmakterna.[74] Kinas agerande mot internationell lag i Sydkinesiska sjön är ett liknande beteende som sekundärt syftar till att urholka förtroendet för det internationella systemet.[75]

Det finns ett behov av att visa sig dels beslutsam när det förekommer provokationer, dels följa de regelverk som är uppsatta och som vi säger oss försvara. Varje exempel, även på lägre nivå än nationell nivå, på att Sverige dels kan utpekas som svaga i sin förvaltningsmässiga och rättsliga utövning, dels rentav inte respekterar lagar och förordningar gentemot aktör som kan hänföras till annan stat kommer att kunna användas som ett vapen mot Sverige.

---

[70] Gunneriusson, H. ”Ryssland och Kina sjösätter hybridkrigföring”, i *Svenska Dagbladet*, 2018-12-05.
[71] Gunneriusson, H. (2019). “Hybrid Warfare and Deniability as Understood by the Military”, *Polish Political Science Yearbook* 2019 Volume 48, Issue 2. Torun.
[72] Det finns gott om bildbevis som dels identifierar enskilda fordon i Ukraina som tidigare varit i Ryssland, samt vapensystem som Ukraina aldrig disponerat (ex. T72-B) samt tillfångatagna ryska soldater i Ukraina.
[73] *Tillväxt för ett starkare Försvar*. Försvarsmakten, Stockholm, 2018. Sid. 23
[74] Westerlund, F. & Oxenstierna, S. (red.) (2019), *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI, Stockholm, sid.81.
[75] Turkiet agerar snarlikt i Medelhavet avseende cypriotiskt vatten och exploatering där Tang, D. (2018). “China building ‘military base’ on disputed Bombay Reef in the Paracel Islands”, *The London Times*. Turkey vs Cyprus: http://www.cna.org.cy/WebNews-en.aspx?a=303df3fad77e42818f97e84193a79ab5
För Kina: Bachmann, S.D., Dowse, A. & Gunneriusson, H. (2019). ”Competition short of war - how Russia's hybrid and grey-zone warfare are a blueprint for China's global power ambitions”, *Australian Journal of Defence and Strategic Studies*.

4.3 Slutsats

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett hybridscenario är problematiskt för Totalförsvarsidén, då en hybridoperation kan utgöra slutpunkten för en operation, den behöver inte övergå i ett krigstillstånd även om militär makt kan användas i olika hög grad. Hybridkrigföring har därtill en lägre tröskel att förverkligas jämfört med ett regelrätt krig, vilket även det ökar sannolikheten för denna typ av scenarion. Det handlar om att kommunicera en bild av Väst som svagt (Information), väpnad makt ingår (Militär) samt lag (Rättsväsende) i formen Lawfare, det vill säga att utnyttja snarare än nyttja lagar för egna strategiska syften. Även andra delar av maktprojicering kan förekomma. För svensk del är gränsen för jurisdiktion, vad man får göra och inte göra vid ett givet tillfälle mycket viktigt. Det gäller att veta sin rätt och befogenheter och agera till fullo inom de gränserna.

Det finns ett antal problem att beakta med ett alltmer volatilt internationellt landskap. Ett antal faktorer kan samverka, miljöförändring, terrorism, krig, staters projicering och flyktingströmmar, vilket kan göra en situation i Sverige kritisk. Då hybridkrigföring är en samlingsrubrik kan man förvänta sig ett problemområde som omfattar hela DIME(FIL)-skalan.

Sammanfattningsvis kan sägas att hotbilden gentemot Sverige är komplex. Totalförsvaret är idag mer relevant än någonsin, i synnerhet på regional nivå. Under det kalla kriget var Totalförsvarstanken att understödja Försvarsmakten i dess konventionella krigföring mot en aggressiv stat. Idag är totalförsvarets roll i hög grad relevant innan denna existentiella kamp uppstår. Faktum är att den dag en sådan kamp eventuellt utbryter så har kampen inom de andra områdena än det militära av DIME(FIL) pågått en längre tid. Om den kampen inte förts framgångsrikt kommer även sannolikheten för behovet av väpnad strid att öka. Exemplen ovan visar att stater positionerar sig gentemot Sverige och andra länder med de maktmedel de kan projicera. Samtliga statliga projiceringsformerna av statlig makt över Sverige kan omsättas till regional nivå. Vidare analys av det regionala perspektivet följer i separat del av rapporten.

5 Dokumentanalys

I det följande har de delar som dels är relevanta ur projektets hänseende lyfts ur de dokument som används (se metoddelen), dels de teoretiska nyckelbegrepp som samtidigt går att härleda ur dokumentanalysen. Det sker således ett möte av teori, syfte och empiri i denna del. Delarna är tematiskt organiserade efter ämne, korresponderande till den från DIME(FIL) kortade förkortningen IME, Information, Militär och Ekonomi.[76] Det är de tre områden som dokumenten primärt uppehåller sig vid och som har regional relevans. Att diplomati är utelämnat har främst att göra med att den primärt är en fråga på nationell nivå. FIL- kan, som tidigare nämnts, uppgå primärt Information och Ekonomi. Dokumenten har inte den upplösningen att det är relevant att dela in dem i FIL-kategorierna, även om hotbilder i sig skulle kunna representeras med dessa.

5.1 Information: Civilsamhället

5.1.1 Ansvar

Dokumentationen visar att Regeringen understryker att god förmåga att hantera kris i fred leder till korresponderande stark förmåga att hantera situationer i krig.[77] Detta är förstås rimligt då bristande förmåga i en lättare situation knappast ger en förhöjd förmåga i en svårare situation. Det som är tydligt är emellertid att det finns en prioritering såtillvida att ansvaret inte abrupt bör ändras i övergången mellan freds- och krigstillstånd. Samordning är av vikt, något som också understryks avseende relationen civilt – militärt.[78] Denna uppdelning i militärt och civilt gäller även avseende skydd och övriga samhällsfunktioner. Försvarsmakten har egna system för försörjning i stor utsträckning, men Totalförsvarstanken ger att Försvarsmakten skall ges stöd. Detta är också något som understryks av regeringen samtidigt som Försvarsvilja och motståndskraft i samhället skall stärkas.[79] Försvarsmakten har å andra sidan som uppgift att skydda Sverige, territorium som befolkning. Det föreligger således ett ömsesidigt ansvar mellan civilt – militärt försvar.

Vissa delar av Totalförsvaret är lättare att identifiera än andra, i synnerhet den offentliga sektorns delar. Det organiserade men icke-offentliga Sverige är frivilligt och inte alltid lätt att identifiera i allmänhet men också specifikt ur ett totalförsvarsperspektiv. Delar av det offentliga Sverige kommer på ett naturligt sätt att vara i fokus, vilket framgår i dokumenten:

> Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkning, hälso- och sjukvård, livsmedel

[76] Detta är del av DIME(FIL) modellen. Då det regionala perspektivet inte berör den diplomatiska delen är den utelämnad. FIL-delen korresponderar mot delar av DIME, den upplösningen anläggs emellertid inte här.
[77] Sammanfattning av propositionen *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 9.
[78] ibid., sid. 9.
[79] ibid., sid. 9.

och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.[80]

Bryter man ned delarna ser man att rättsväsendet i allmänhet är ett fokusområde. Detta är av vikt dels vid ett scenario där – likt ockupationen av Krim – det kan förekomma aktörer vars legala status är medvetet otydlig. Detta bör också i konsekvensens namn göra att frågan om kunskap om Krigets lagar (The law of armed conflict, LOAC) bör vara snabbt lättillgänglig från expertis, för hela Totalförsvaret att tillgå.[81] I kunskapsglapp kan aktörer köpa tid för att hindra och helt stoppa verksamhet att ske. Låt vara att det inte eventuellt inte sker permanent, men operationer behöver bara framgång i ett begränsat fönster av tid och rum för att uppnå sitt syfte.

Avseende övning kommenterar propositionen att ”Informations- och utbildningsinsatser från statliga myndigheter på central och regional nivå är också viktiga för att stödja kommunerna i deras fortsatta arbete”.[82]

Det är således inte orimligt att exempelvis MSB orienterar sig i denna riktning.

5.1.2 Ledning

I ett första steg har regeringen uppdragit åt Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera vissa övergripande frågor om nationell försörjningsberedskap.[83] Detta redovisades i en förstudie i november 2020. Frågor rörande organisatorisk hemvist för en nationellt samordnande aktör har inte getts rekommendation inom ramen för uppdraget.[84] Ur ett regionalt perspektiv har förvisso en nationell samordning betydelse. Men försvarsberedningen har konstaterat att kommuner tillsammans med privata aktörer skall komma överens om och sluta avtal kring hur leveranser av livsmedel ska genomföras. Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt anser att ansvaret och rollfördelningen mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och centrala myndigheter inom livsmedelsberedskapen behöver klargöras.[85]

Vid krig har länsstyrelserna långtgående samordningsansvar enligt Förordning (2017:870), ett ansvar de även har i fred.[86] Detta löser emellertid inte problematiken med en nationell samordning. Den frågan är fortfarande olöst.

Att peka på regeringen är förvisso en logisk konstitutionellt grundad slutsats.[87] Att regeringen har långtgående befogenheter och via riksdagen kan skaffa sig fler är riktigt. Det är dock högst tveksamt att regeringskansliet kompetensmässigt

---

[80] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 29.
[81] En erinran bör göras här att bokstaven L i DIME(FIL) står även för ”Law”, här abstraherat till Information.
[82] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 145.
[83] ibid., sid. 130.
[84] *Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, FOI (2020). Stockholm, sid. 4.
[85] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 144f.
[86] 4 § Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.
[87] Se exempelvis Rothstein, B. i Dagens nyheter: https://www.dn.se/debatt/regeringens-styrning-har-inte-fungerat-i-coronakrisen/

skulle vara det självklara valet när det gäller nationell samordning, det skulle även kunna leda till att sakdepartementen – med sin kompetens – hamnar vid sidan av. Regeringen har tillsatt Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2021 (dir. 2018:79 och 2019:98). Huruvida detta leder till beslut avseende ledning och ansvar för det civila försvaret på olika nivåer återstår att se. Uppenbarligen är det åtminstone regeringens ambition.[88] SOU 2001:41 föreslog redan 2001 att en planeringsmyndighet skulle inrättas som ersättare för Överstyrelsen för civil beredskap. Att avveckla Överstyrelsen för civil beredskap är i backspegeln något som kunnat avvaktas, i väntan på en ersättare.[89]

En central samordnare behöver ej heller entydigt leda till en regional fördel. Om det för Sveriges bästa anses vara viktigt att kraftsamla resurser så kommer det att ske. En kraftsamling leder logiskt till att resurser tas från andra områden, områden som det ej kraftsamlas i. Det är således överhuvudtaget inte en garanti att en central nationell samordnande aktör är gynnsam regionalt i alla lägen.

Tills vidare får konstateras att länsstyrelserna står tämligen ensamma när det gäller en central uppbackning. Den myndighet som däremot – via sina egna system – har en förmåga till nationell samordning inom flera kritiska samhällssektorer är Försvarsmakten. Detta konstaterande stärker enbart uppmaningen att behovet av samordning mellan civilt och militärt försvar är avgörande, i synnerhet länsstyrelser gentemot det berörda länets militära befälhavare.

Vi kan dock konstatera att förklarandet av krigstillstånd sannolikt har en reaktiv karaktär. Det väpnade angreppet kommer att föregås av angrepp över hela DIME(FIL)-skalan, angrepp som delvis redan pågår. Omvärldsläget har försämrats och den militära aktiviteten i närområdet ökar. Propositionen om totalförsvaret berör denna problematik genom att nämna den antagonistiska hotbilden, inbegripen terrorism, påverkansoperationer och cyberhot.[90] Propositionen förordar att beredskapen behöver stärkas på bred front och att aktörer omfattande hela det offentliga Sverige förväntas bidra.[91] Den tröskeleffekt civilförsvaret kan förväntas ha understryks. Det betyder i klartext att ett starkt civilsamhälle kan leda till att en väpnad konflikt i sig inte alls initieras.

Regeringar har flera gånger påpekat att det regionala perspektivet är viktigt. 2017 påpekades att Landsting skall ha stärkt förmåga att planera stöd för Försvarsmakten under höjd beredskap, samverkan skall ha höga krav på sekretess och ”robusthet” samt ha planerat att verka från andra (skyddade/alternativa) ledningsplatser. Detta gäller även MSB och Försvarsmakten.[92] Försvarsmakten får antas vara mer oproblematisk för punkter som sekretess och alternativa ledningsplatser. Att MSB har dessa förmågor får tillsvidare antas. Men tränandet av det övriga offentliga Sverige, samt delar av totalförsvaret som ligger utanför

[88] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 129.
[89] https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/avveckling-av-overstyrelsen-for-civil-beredskap_GPB183
[90] Sammanfattning av propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 8.
[91] ibid., Sid. 8f; Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 27.
[92] Regeringsbeslut 2017-05-11, FÖ 2017/00688/MFI- Uppdrag till Försvarsmakten och MSB för att utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, sid. 2.

detta är viktig. Där har övningsanläggningar en roll att fylla avseende just dessa punkter som regeringen lyfter. Samma tema lyfts i propositionen från 2020, där framhålls att ledningen i kommuner och regioner skall vara enhetligare och tydligare.[93]

5.2 Militär: Väpnat angrepp

Den hotbild som beskrivs i dokumenten innefattar möjligheten att ett väpnat angrepp inte kan uteslutas.[94] Flera andra faktorer, som kan ses som förstadium till ett väpnat angrepp nämns emellertid. Dessa hot kan givetvis även ske utan att ett väpnat angrepp är förestående. Informationssäkerhet nämns, liksom även cybersäkerhet, två delvis överlappande områden. System för samhällsfunktioner nämns som sårbara ur dessa båda perspektiv.[95] Ett anslutande område är behovet av ett psykologiskt försvar, givet ett försämrat säkerhetsläge.[96]

Ett väpnat angrepp kommer att ställa stora krav på Försvarsmakten tillika Sveriges militära kapacitet. Då totalförsvaret i hög grad syftar till att möjliggöra att Försvarsmakten kan agera med full kapacitet är det därför viktigt att Försvarsmaktens behov är kända av totalförsvaret i stort. Detta kan säkras genom samordning, men ytterst genom övning där Totalförsvaret ingår i sin helhet. För att uppnå detta måste Totalförsvarets delar identifieras. Om viss verksamhet inte definieras inom Totalförsvaret så kommer de ej heller att vara del av de övningar som kommer att krävas. En ofullständig bild av totalförsvaret kommer således att få direkta konsekvenser för vad Totalförsvaret kommer att utgöra i kris och krig.

5.2.1 Hybrida hot

Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. Hybridhot och icke-linjär krigföring är exempel på två begrepp som förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer. Begreppet icke-linjär krigföring ingår som en komponent i ryskt militärt tänkande och agerande. Rysslands systematiska spridning av desinformation och påverkanskampanjer utgör en del av den ryska doktrinutvecklingen på detta område. Försvarsberedningen konstaterar att den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig ofta kallas gråzonsproblematik.[97]

Regeringen konstaterar att hybrida hot riktas mot Sverige redan i dag. Det kan inte uteslutas att sådana hot kan vara en del av ett eskalerande förlopp som syftar till att underminera den svenska försvarsförmågan inför ett väpnat angrepp, men

[93] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 132.
[94] ibid., sid. 26.
[95] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 135.
[96] Sammanfattning av propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 10.
[97] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 61.

de kan också utgöra själva kärnan i en konflikt. Hybridhoten i fredstid riktas i hög grad, men inte enbart, mot det civila samhället. Sårbarheter i civila strukturer måste minskas, den fredstida hanteringen av hybrida hot stärkas och hanteringen präglas av ett helhetsperspektiv. Regeringen bedömer att det finns behov av att ansvariga myndigheter i ökad utsträckning inkluderar perspektivet om hybridhot i sin planering.[98]

Tydligt är att Regeringen föreskriver en förhöjd nivå på det civila förvaret även i fredstid. Detta genom att uppmärksamma förekomsten av hybrida hot. Dessa innefattar som tidigare nämnts hela DIME(FIL)-skalan, vilket också är anledning att denna rapport fäster vikt på en utförlig diskussion av den relaterade hotbilden. Utan att nämna förkortningen pekar dock ambitionen ut att hanteringen skall präglas av ett helhetsperspektiv, vilket är just kärnan i DIME(FIL).

5.2.2 Militär etablering ur regionalt perspektiv

Viktigt avseende Försvarsmaktens etableringar i dokumenten, är givet studiens regionala inriktning till Västernorrland, återetableringen av Västernorrlands regemente (I 22) i Sollefteå.[99] Propositionen hänvisar till Försvarsberedningens rapport Värnkraft (Ds 2019:8) som i sin helhet skall genomföras och medlen ska användas till att förverkliga ett antal åtgärder som framgår av propositionen".[100] Etableringen i Mellersta Norrland motiveras i "Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025" med regionalt värde är att Försvarsmakten understryker att säkerställa strategisk flödessäkerhet och de västliga förbindelserna, till Västkusten och Göteborg samt från Trondheim och Narvik.[101] Västernorrland nämns inte som strategiskt viktigt område i "Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025". Däremot nämns "delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig".[102] Där kan Västernorrland som grannlän och Sollefteå kommun tillskrivas ett visst värde vilket också ger en fingervisning om den militära operationella planeringen i Mellannorrland. Detta tillsammans med etableringen av ett infanteridetachement i Östersund fyller således ett militärt tomrum (undantaget Hemvärnet) som har rått i Mellersta Norrland i mer än ett decennium. Propositionen nämner det värdlandsstöd som Sverige avtalat sedan 2016 med NATO.[103]

Det nämns också att det är avgörande att Sverige kan ta emot och ge militärt och civilt stöd.[104] Detta ger relevans till de "västliga förbindelserna" som nämns i "Värnkraft" (se ovan) samt fraser som "Sverige ska därför kunna ge och ta emot

---

[98] ibid., sid 137.
[99] Sammanfattning av propositionen *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 7.
[100] ibid., sid. 11.
[101] *Tillväxt för ett starkare Försvar* (2018) Försvarsmakten, Stockholm, sid. 30.
[102] *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (2019), (Ds 2019:8), sid. 119.
[103] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid. 28.
[104] ibid., sid. 71.

civilt och militärt stöd".[105] Stödet kan komma via sjö-, land- och luftvägar. Därför är alla dessa vägnät är av intresse att diskutera utifrån värdlandsstöd. Det är ur regionalt perspektiv värt att betänka APOD-förmåga (Aerial Port Of Debarkation), vilken kapacitet som finns i regionen avseende flygfält/flygplatser, förmåga att där förlägga förband och vilken typ av flygplan som kan operera till och från platsen.[106] Detta understryks även genom att en ökad militär förmåga leder till att det civila försvaret skall ha förmåga att ge stöd till Försvarsmakten i händelse av höjd beredskap.[107]

5.3 Ekonomi: Försörjning

Regeringens utgångspunkt är att en försörjningsmodell i tillämpliga delar ska vara avgiftsfinansierad.[108] Det är inte klart hur detta skall se ut. Överhuvudtaget lämnar propositionen mycket öppet avseende försörjning. Den gör dock bedömningen att försörjningsberedskapen ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under "fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig".[109] Propositionen hänvisar istället till en utredning av Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera vissa övergripande frågor om nationell försörjningsberedskap. Uppdraget redovisades den 16 november 2020.[110]

Det propositionen däremot lyfter är behovet av motståndskraftiga lokaler, avseende t.ex. säkerhetsskydd och försörjning av bl.a. vatten, avlopp, värme, el och ventilation.[111] Detta är i hög grad en kommunal fråga och när det gäller sjukvård en regional fråga. Samverkan med näringslivet är förstås av hög relevans.

Förbättringar krävs avseende uthållighet avseende reservvattentäkter, nödvatten, reservkraft. Allt detta särskilt syftande till att säkra vattenförsörjningen. Detta faller naturligt på kommunerna, vilket också lyfts: "Kommunerna behöver öva sin krisplanering både internt och i aktuella fall med dricksvattenproducenten och dricksvattendistributören.[112] Samma resonemang förs om förmåga att hantera avbrott i fjärrvärmeförsörjningen.[113] Detta är uppenbara områden att utveckla totalförsvarsövningar kring. Förstudien från Totalförsvarets forskningsinstitut berör även dricksvatten och energiförsörjning som så kallade försörjningsviktiga områden.[114] Bland de andra faktorerna som nämns bör särskilt nämnas säkerställandet av digitala tjänster och elektronisk kommunikation.

---

[105] ibid., sid. 28.
[106] Exempel på svenskt Värdlandsstöd i fred: https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/11/amerikanska-specialforband-i-samovning-med-sverige/
Propositionen nämner att såväl privata som kommunala flygplatser skall beaktas avseende krav och samverkan i egenskap av samhällsviktig verksamhet. Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 148.
[107] ibid., sid. 29.
[108] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, sid. 144f.
[109] ibid., sid. 130.
[110] ibid., sid.144f.
[111] ibid, sid. 140. Reservvattentäkters säkerställande nämns också. Ibid., sid. 144f.
[112] ibid., sid 145.
[113] ibid., sid. 150.
[114] *Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, FOI (2020), Stockholm, sid. 5.

5.4 Sammanfattning

Totalförsvarsområdet är stort och delvis inte helt tydligt vad som där skall ingå. Det som är tydligt är att kommuner och regioner har ett stort ansvar för att samhället skall fungera såväl i fredstid som i kris och krig. Exakt vilka delar av det frivilliga Sverige som skall ingå vid ett givet tillfälle är en empirisk fråga. Vissa delar av frivilligrörelsen är mer självklara, organisationer som har till uppgift att stödja Sverige i kris och krig. Andra rörelser, främst delar av föreningssverige, kan kräva mer fantasi från myndigheter för att aktivera och få utväxling av.

MSB via verksamhetsstället MSB Sandö har definitivt en roll att fylla när det gäller att skapa möjligheter för övning och det aktörsgemensamma lärandet. I synnerhet när regeringen kräver ”förbättringar” så är ’övning’ ett påtagligt sätt att lära känna och utforska specifika situationer, vilket i förlängning kan förbättra totalförsvarsförmågan. Övning nämns också explicit i propositionen. Totalförsvaret är i sig inte helt tydlig vad som ingår. Dess omfattning och möjlighet att mobilisera delar av samhället kan utforskas och utvecklas genom övningar. Övning är billigare och enklare än infrastrukturella förbättringar, även om även de inte kan uteslutas som nödvändiga. Det enklaste är att låta kommuner och region vara beställare och sedan får de knyta till sig de aktörer de finner relevanta för övning. Detta är i sig en god övning för kommuner och landsting, att utvärdera och bedöma olika aktörer inför övning är något som även måste göras vid en skarp situation. Att öva samverkan med näringslivet är av vikt, då näringslivet står utanför den statliga hierarkin är organiserad enligt marknadslogik.

Något som avslutningsvis är noterbart är att det i propositionen saknas satsningar som kan vara ekonomiskt krävande men ändå angelägna, såsom satsningar på svensk rymdförmåga samt fokus på obemannade flygande system (UAS). Dessa områden kommer att få alltmer ökad militär betydelse i den nära framtiden som en Totalförsvaret planeras efter, oavsett svensk hållning. Vid övningar där en fingerad fiende förekommer bör - beroende på motståndarens kvalitet – denne disponera dessa förmågor och tas i beaktan i agerandet.

6 Fallstudie: MSB Sandös roll i totalförsvaret i Västernorrland

6.1 Kartläggning av aktörer inom civilt försvar

Regeringens proposition 2020/21:30[115] konstaterar att ”det civila försvaret omfattar hela samhället”, varför en uttömmande kartläggning av alla aktörer i totalförsvaret inte kan inrymmas i den här förstudien. Den här studien koncentrerade sig därför på centrala aktörer inom krisberedskap och samhällskritiska verksamheter som rimligtvis kan få en betydande roll även vid situationer av höjd beredskap och under planering och uppbyggnad av totalförsvarsförmågan som måste föregå en mobilisering av totalförsvaret.

Propositionen detaljerar vidare målet för det civila försvaret, det ska vara att ha förmåga att[116]:

1. Värna civilbefolkningen,
2. Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
3. Upprätthålla en nödvändig försörjning,
4. Bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
5. Upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
6. Bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
7. Med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.
8. Därtill nämns att arbetet med säkerhetsskydd och cybersäkerhet ska stärkas.[117]

Eftersom punkter 2 och 3 kan sammanfattas som skydd av samhällsviktig verksamhet, punkt 5 kan ses som att tillhöra punkt 4 enligt den föregående diskussionen om hybridkrigföring, punkt 6 relaterar både till punkter 1, 2 och 3 samt att punkter 7 och 8 är för närvarande inte närmare utvecklat, förkortades listan vid fallstudien till tre förmågeområden.

Utifrån dessa – att värna befolkningen, skydda samhällsviktig verksamhet och stödja det militära försvaret – identifierade studien flera områden av särskilt vikt,

[115] PROP 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025, sid. 125.
[116] Ibid, sid. 89
[117] Ibid, sid. 29

såsom den offentliga sektorn, information och kommunikation, transport, räddning och vård, kommunal verksamhet och civilsamhället samt producerande företag. Genom studien kom det att visa sig att nätverket mellan offentliga aktörer och privata företag och industrier samt frivilliga försvarsorganisationerna är komplicerat att etablera och utveckla. De olika aktörer agerar till vis del på olika strategiska nivåer – lokal, regional, nationell eller internationell nivå, vilket kan försvåra både kontakt och ömsesidig förståelse.

I Västernorrland finns idag sju kommuner, Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Sundsvall, Timrå, Örnsköldsvik och Ånge. Utöver det kommunala arbetet med försvarsfrågorna, exempelvis kring en återetablering av det militära försvaret i länet, har Region Västernorrland och Länsstyrelsen Västernorrland en relevant roll i den regionala samordningen mellan olika aktörer i det civila försvaret. Belägen i Kramfors kommun finns den nationellt ansvariga myndigheten för samhällsskydd och beredskap – MSB representerad i form av verksamhetsstället MSB Sandö, där det bland annat erbjuds utbildning inom skydd mot olyckor och räddning[118]. Västernorrland bildar också ett av fyra polisområden inom polisregion Nord, med säte i Umeå. Polisområdet Västernorrland som har sitt säte i Sundsvall är indelat i tre lokalpolisområden, Norra och Södra Ångermanland samt Medelpad.

Figur 3: Västernorrlands län

[118] https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/msbs-utbildningsorter/sando/

Figur 3 visar att utöver Ådalsbanan som sträcker sig genom Västernorrland finns det också tre regionala flygplatser etablerade – Höga Kusten Airport (KRF), Örnsköldsvik Airport (OER) och Sundsvall-Timrå Airport (SDL) – som utgör förutsättningen för att tidkritiska transporter av både personer och frakt kan genomföras. Denna basinfrastruktur för tidseffektiva transporter är av särskilt betydelse för räddningsinsatser, sjukvård och krishantering, men också för övervakningsflyg kring kritisk infrastruktur, som exempelvis elnätet, järnvägen och vattenkraftanläggningar. Utöver det basala behövs också verksamhet kring flygande resurser, såsom helikoptrar och flygplan samt service, flygbränsle och personal. Till infrastruktur och flygande verksamheten tillkommer flygledning som säkerställer ordning och säkerhet i luftrummet. Medan KRF tillämpar traditionell flygledning på tornet fjärrstyrs trafiken på SDL och OER av Saab Digital Air Traffic Solutions som använder sig av lokaler på SDL:s markområde för flygtrafikledning på distans.

Kommunala verksamheter och försörjningskedjor kommer rimligtvis också att ha betydelse när det civila försvaret behöver mobiliseras. Verksamheter som kan vara relevanta är exempelvis försörjning med vatten, mat och förnödenheter samt omsorg av barn och äldre. Alla kommuner bedriver ett aktivt arbete kring krisberedskapsfrågor och kontinuitetshantering på lokal nivå, exempelvis inom olika nätverk för att utveckla samverkan både mellan kommunerna och också med det privata näringslivet. Alla kommuner är antingen enskilt eller i förbund engagerade i driften av räddningstjänster. Örnsköldsviks kommun upprätthåller en egen räddningstjänst medan kommunerna Härnösand, Kramfors och Sollefteå bedriver Räddningstjänsten Höga Kusten – Ådalen och Timrå, Sundsvall och Ånge står bakom Medelpads räddningstjänstförbund.

Utöver Hemvärnet finns i Sverige 18 frivilliga försvarsorganisationer[119] som bidrar till totalförsvaret med att utbilda och organisera förstärkningsresurser. Dessa organisationer är uppbyggda på olika sätt och uppvisar ett spektrum av strukturer kring organisation och operation på lokal, regional och nationell nivå. I Västernorrland finns bland annat medlemmar till Frivilliga Flygkåren, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Röda Korset, Frivilliga Radioorganisationen, Sveriges Bilkårers Riksförbund (Bilkåren), Svenska Försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna) och Sveriges Civilförsvarsförbundet.

Vidare ingår näringslivet och invånare i det civila försvaret. Regionens näringslivshistoria har sin ryggrad i tunga basindustrier inom skog, energi och verkstad och uppvisar idag också en växande tjänstesektor. Västernorrlands bruttoregionalprodukt uppgick 2018 på 419.000 svenska kronor per invånare, vilket är lägre än rikssnittet som låg då på 475.000 svenska kronor per invånare. Bland alla företag i länet finns en rad säkerhetskritiska företag, exempelvis producenter av försvarsmateriel (strids- och bandfordon, båtar och hydraulmotorer), kemiska produkter och aluminium; företag inom IT- och telekommunikationsbranschen, energi, logistik och verkstadsindustrin samt hälso-

[119] www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/frivilliga-forsvarsorganisationer/

och sjukvård. Många av dessa företag är även en del av nationella aktörer eller ingår i ledande globala koncerner. Befolkningen i Västernorrland minskade något på senaste åren efter några år av befolkningstillväxt. Omkring 245.000 invånare fördelar sig på runt 21 500 kvadratkilometer landyta. Andelen personer med högskoleutbildning är betydligt mindre än riksgenomsnittet och andel av befolkningen som är 65 år och äldre är större än i landet i stort. Omkring 30% av de förvärvsarbetande arbetar inom vård och omsorg samt tillverkningsindustrin och ytterligare 20% inom utbildning och handel.[120]

6.2 Perspektiv på totalförsvar i Västernorrland

6.2.1 Offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå

Synen på det civila försvaret har förändrats genom tiden. Det påpekades att civilförsvar och beredskapsplanering tidigare hade ett stort utrymme på alla strategiska nivåer i samhället, vilket också inkluderade utbildning av personal för att kunna agera vid ett läge av höjd beredskap. Många deltagare lyfte avvecklingen av organisationsstrukturer, förrådsstrukturer och lager av materiel i samband med att Civilförsvaret lades ner som problematisk inför återuppbyggandet av det civila försvaret. Samtidigt ses det som en möjlighet att utveckla mer moderna strukturer och sätt att planera och agera som kan möta befintliga och nya hotbilder.

Till begreppet totalförsvar hänförs bland annat Sveriges samlade förmåga att kunna hantera ett hot mot landet. Förutom väpnade strider identifieras även hot mot demokratin och alla grundläggande värden. Därtill resonerades kring gråzonen mellan fred och krig, där respondenterna upplever det betydligt svårare att bedöma var i gränslandet landet befinner sig idag.

Olika aktörer är utsedda att samordna det civila försvaret inklusive en särskild planering och uppbyggnad av totalförsvarsförmågan. På nationell nivå har MSB en drivande roll i frågorna kring det civila försvaret och som en motpart till Försvarsmakten vid samordningen av totalförsvaret. Uppgiften upplevs som ”en gigantisk utmaning” som omfattar hela samhället med alla aktörer. På regional nivå har Länsstyrelsen den samordnande rollen mellan totalförsvarsaktörerna, medan Regionen har ett mer specificerat uppdrag kring bland annat sjukvårds- och infrastrukturfrågor. Länsstyrelsen modererar olika nätverk på regelbunden basis, kopplat framför allt mot Försvarsmakten, kommunerna och Regionen samt polis och liknande aktörer.

Trots att vissa aktörer är utpekade, såsom beredskapsansvariga myndigheter, länsstyrelser och kommuner, poängteras att näringslivets, civilsamhällets och invånarnas roller och ansvar är inte lika uttalat. Därtill lyfts den förändrade rollen som näringslivet har i det moderna samhället. ”Med tanke på hur samhället ser ut

[120] see Statistiska centralbyråns (SCB) statistik.

idag där näringslivet har en betydligt större roll. Alltså, backar man 20-30-40 år så var ju kommunerna väldigt självförsörjande med allting. Nu är ju väldigt mycket av den kommunala verksamheten utlagd på entreprenad […]. Och väldigt mycket av vår långsiktiga försörjning sköts ju av näringslivet. Alltifrån läkemedel, livsmedel, drivmedel."

Många deltagare uttrycker dock svårigheter att organisera samverkan med näringslivet och de frivilliga försvarsorganisationerna. Anledningar är bland annat organisationsstrukturerna som försvårar att etablera kontakt på de olika ledningsnivåerna i samhället; inte sällan agerar företag på nationell eller global nivå, medan frivilligorganisationer till viss del upplevs som "splittrade" och "inget så där jätteorganiserat".

Det betonas också att hela samhället i likhet med de utpekade aktörerna borde öka sitt engagemang i det civila försvaret, både gällande kompetens och konkret planering. Respondenterna ser ett behov av att öka försvarsviljan och medvetenhet hos företag och befolkningen och uttrycker stor förhoppning att den föreslagna Myndigheten för psykologiskt försvar kommer att bidra till detta arbete.

Under höjd beredskap är en av uppgifterna för det civila försvaret att värna befolkningen, vilket innebär att samhällskritiska verksamheter behöver fungera. En av respondenterna resonerade att det inkluderar "allt för att livet för invånarna och samhället ska fungera som vanligt, så normalt som möjligt". Utsagan kompletterades sedan med begränsningen att kravet måste förhålla sig till "de förutsättningarna som finns" i ett läge med höjd beredskap. Detta resonemang illustrerar utmaningen som civilförsvarplaneringen har i att förtydliga vilka nivåer av robusthet i samhället som eftersträvas.

För att utveckla en robusthet i samhället som ökar civilförsvarsförmågan poängteras att aktörerna behöver bättre kunskap om hur olika samhällskritiska verksamheter är uppbyggda och hur de fungerar. Som exempel nämndes elsystemet och livsmedelsförsörjningen samt deras internationella kopplingar.

Gällande uppgiften för det civila försvaret att stödja Försvarsmakten så påpekas det att Försvarsmakten inte längre är självförsörjande, exempelvis angående sjukvård, logistik eller livsmedelsförsörjning. "Försvarsmakten är ju oerhört beroende av att det finns ett civilsamhälle som kan förse Försvarsmakten just med sjukvård och mat och bränsle och framkomliga vägar och järnväg och allt det här". Detta innebär dock inte enbart att de operativa processerna behöver fungera utan också att förutsättningar tillhandahålls i form av fungerande infrastruktur, tillgång till materiel och personal samt lämpliga organisations- och ledningsstrukturer för både planering och verkställande.

Under intervjuerna poängterades inte bara att Försvarsmakten och det civila försvaret är ömsesidigt beroende av varandra utan också att de har liknande utmaningar framför sig. "Vi har ju trappat ner vår förmåga till motstånd när det gäller väpnat angrepp under en 20-årsperiod. Och det gäller ju både den militära förmågan och den civila förmågan, som ju är väldigt, väldigt låg."

Som särskilt utmanande lyfts utmaningen kring alla förutsättningar och resurser som krävs för att möta olika typer av cyberangrepp och informationspåverkan, där alla deltagare ser en stor sårbarhet på alla nivåer i samhället, både hos myndigheter och kommuner samt också hos näringslivet och privatpersoner. Den samlade bilden är att samhället behöver tänka om och utveckla en mer kritisk inställning till informationsdelning och –inhämtning.

Vid flera av intervjuerna blev det tydligt att den pågående Covid-19 pandemin påverkar arbetet kring det civila försvaret på sikt genom att ett antal aktörer inom samhällets krisberedskap har fått många nya lärdomar, exempelvis kring försörjningskedjor, samhällets beroende av globala varuflöden och nya sätt att resa och arbeta, vilka också skulle kunna medföra nya krav på säkerhet.

Utöver tidigare förändringar och pågående utmaningar diskuterades även framtida samhällsutvecklingar som borde beaktas mera vid uppbyggandet av den civila försvarsförmågan. Särskilt vikt fästades bland annat vid internationaliseringen av samhället, exempelvis genom utländskt ägarskap, nivån på befolkningens självförsörjningsförmåga och samhällets beroende av data och information samt dess hantering och tillförlitlighet.

6.2.2 Räddning, undsättning och vård

Människors liv och hälsa är ett av de grundläggande värden som ska skyddas, vilket gör att relaterade verksamheter, till exempel räddningstjänst och (akut-) sjukvård, är av samhällsviktig karaktär både i fredstid och inom ramen för civilt försvar under höjd beredskap.

Bland de berörda aktörerna i länet finns en utpräglad medvetenhet om både den operativa rollen inom krisberedskap och det nödvändiga strategiska arbetet kring planering av administrativa och praktiska rutiner inom området.

Respondenterna uttryckte besvikelsen över att förråd och andra delar av det tidigare civilförsvaret ”har successivt försvunnit på skroten” och att ”man har egentligen bara låtit det här avveckla sig och så har man inte tittat på: Vilken roll har vi egentligen i totalförsvaret?” Därför finns det en stor förhoppning att en återuppbyggnad skulle ta hänsyn till både resurser, kunskap och en organisationsövergripande helhetssyn på samverkan. Samtidigt påpekas det att uppbyggandet och utförandet av det civila försvaret skulle innebära ”en hel del utökade uppgifter” som ingen har planerat för än, utan att det inväntas tydligare riktlinjer och instruktioner, exempelvis gällande kemiska stridsmedel.

Deltagarna upplever en sorts tomrum mellan händelser, det vill säga att den operativa insatsen inklusive någon form av styrning upplevs som fungerade, men att det uppstår problem över tid, exempelvis avseende att ”ta hand om personal som över tid ska jobba med el, och försöka få igång det eller likande”. I samband med det framkom också praktiska funderingar kring logistik och samordning både fysiskt och strukturellt, som utmynnade i frågan ”Vem tar taktpinnen?” gällande både krisberedskap och totalförsvar.

Konsensus rådde om ”att det är superviktigt att man verkligen ser … att man ställs inför de utmaningar man kan hamna inför” för att både får insikten kring planeringen och ”att man faktiskt gör de åtgärder som finns i planen” för att skapa ett robust civilt försvar. Det nämndes bland annat tillgång till livsmedel, dricksvatten, drivmedel och reservkraft. Utöver det påpekades också vikten av att ha genomlevt problematiska situationer för att kunna upptäcka bristerna i beredskapen och dra lärdomar för att anpassa framtida åtgärder.

Inom området räddning och vård hanteras mycket information, vilken är i stor utsträckning är känslig. Samtidigt är rutinerna och samarbeten mycket beroende av korrekta och säkra informationsutbyten samt att ärenden många gånger är tidskritiska. Detta ställer höga krav på medarbetarnas medvetenhet och ansvarstagande, menar respondenterna. Dessutom poängteras att olika IT-lösningar och internet-baserade system utgör en sårbarhet för en adekvat informationstillgång i alla lägen. Informationsutbyte inom organisationerna anses också vara otillräckligt i vissa sammanhang, exempelvis när det gäller incidenter av olika slag. Detta försvårar ett gemensamt och koncist agerande samt bedömningen av ”när ska vi kliva in i någon annan typ av roll i den här gråzonen om vi ska förstärka upp”. Därför ses en potential för civilförsvarsplaneringen i att kanalisera de civila och militära resurserna.

Den pågående pandemin kan ses som en samhällskris som i synnerhet utmanar vården och krisberedskapen inom detta område. Deltagarna uttryckte att kommunikation av beslut och lägesbilder har varit den största utmaningen i början. En väsentlig insikt blev att det tog tid, både att komma igång med att fatta strategiska beslut samt att kommunicera vad som gäller och också tills information omsattes till handling. Slutsatsen drogs att ”det finns mycket att dra lärdom utav i alla fall och ta med sig”. Det kom också fram att hanteringen av pandemin medförde att en del av arbetet med totalförsvaret blev uppskjuten, såsom efterarbetet kring Totalförsvarsövning 2020 som i sin tur också utfördes i begränsad omfattning på grund av rådande omständigheter. Respondenterna påpekade generella brister inom samordning och förberedelse kring övningar, ”det är såna här sporadiska övningar som ploppar upp någon gång då och då, det är inte så att det finns en tanke runt någon planering för dem.”

Bortsett från den egna krisberedskapen inom de deltagande organisationerna bedöms samhällets civilförsvarförmåga som låg i nuläget. Exempelvis diskuterades konsekvenserna av samhällets beroende av internetuppkoppling och digitaliserade betalsystem. Även värdet av att använda scenarier för att diskutera möjliga konsekvenser och åtgärder för att höja uthållighet i samhället lyftes. Deltagarna pekade på nödvändigheten att se över möjligheter för att skapa en viss redundans i samhällsviktiga verksamheter samt alternativa och komplementära lösningar, exempelvis med hänsyn till funderingar kring ”vad gör vi när tekniken stannat?”

Som särskilt utmanande inför uppbyggandet av totalförsvarsplaneringen nämns en bristfällig integration av rutiner mellan kommunerna och räddningstjänsterna när det kommer till risk- och sårbarhetsanalyser och relaterade

planeringar, såsom angående *Styrel* eller kontinuitetshantering. Inom ramen för totalförsvar finns än så länge inga utarbetade rutiner, där inväntar aktörerna ett förtydligande kring uppdraget från nationellt håll, exempelvis gällande ansvar, roller och hantering av information mellan de olika aktörerna samt resurstilldelning. Det påpekas att ”det är svårt att ha engagemang och planera någonting när man inte får medel i form av pengar till exempel”. Därtill kommer svårigheten att identifiera vad som räknas som samhällsviktig verksamhet samt att kunna bedöma beroendekedjor utan grundläggande information. Respondenterna från räddningstjänsterna tydliggör problematiken med ofullständig information från andra kommunala/lokala aktörer vid organisationsövergripande planering. De upplever det som en ”ganska allvarlig brist om inte vi har insyn i hur man har planerat som om vi förväntas göra vissa åtgärder och ha en egen planering”. Även här upprepas det att planeringen borde utgå från olika scenarier, men att ingen sådan information heller kommuniceras i nuläget mellan de olika aktörerna.

Ett strukturerat informationsflöde anses vara viktigt inte bara emellan de utpekade aktörerna utan också för att nå fram till frivilligorganisationerna och invånare. Om man skulle behöver bortse från internet-baserad kommunikation skulle informationsspridning blir betydlig mer manuellt hanterad och därför resurskrävande. Resultaten från intervjuerna tyder på att det finns olika lokala lösningar för informationsspridning, genom exempelvis ”Hesa Fredrik”, tillfälligt inrättade informationspunkter eller lokalradion, men det upplevs att vara ännu svårare att ta emot viktig information från allmänheten på ett bra sätt.

6.2.3 Kommunal verksamhet och beredskapsplanering

Sedan nedläggningen av Civilförsvaret[121] och regementet har totalförsvar och säkerhetsskydd inte varit några prioriterade områden på kommunal nivå. Detta sammanfattades som att ”vi har inte jobbat alls med frågorna, utan vi har levt i den välsignade fredens tid”. Detta betyder att de flesta kommuner i länet har förutom någon form av arkivmaterial ingen större kunskap om tidigare ansträngningar inom totalförsvaret, både när det gäller planering, arbetsformer och konkreta åtgärder. Så utgångsläget för att bygga upp totalförsvaret inom länet bedömdes av deltagarna vara ”i princip … ifrån noll”.

Tolkningen av vad begreppen totalförsvar, totalförsvarsplanering och beredskap innebär samt att vad som förväntas av de kommunala aktörerna lyftes som en kärnfråga. Det kommunala arbetet med totalförsvar anses vara ytterligare en dimension till det kontinuerliga krisberedskapsarbetet. Medan termen ’totalförsvarsplanering’ tolkas som ”någonting som finns i bokhyllan någonstans”, lyftes innebörden av totalförsvar som något som ”handlar ju väldigt mycket om samövning och utbyte och samverkan på ett annat plan också”. Det sistnämnda illustrerar problematiken med terminologin. Samövning borde tillhöra den fredstida fasen, så kallad totalförsvarsplanering, som syftar till att bygga upp en totalförsvarsförmåga, både angående planerings- och styrningsmodeller och också

[121] Regeringens proposition 194/95:7 Lag om civilt försvar.

praktiskt arbete kring att utveckla kompetens och tillgång till olika typer av resurser. Själva totalförsvaret aktiveras, dvs. mobiliseras först under höjd beredskap, varför samövning i detta skede må vara av annan karaktär om det ens förekommer då.

Otydligheter kring begrepp, roller, ansvars- och handlingsområden samt förväntningar upplevdes som hämmande för aktörerna som konstaterade: ”det är väldigt svårt att göra en totalförsvarsplanering då vi inte riktigt vet vad vi ska ställa upp med”. Generellt sett saknas ”den här dialogen och tydligheten från både statens sida och ja, mer då direkt Försvarsmakten”. Särskilt påpekades att de resurserna som är tillgängliga på kommunalnivå är begränsade och därför skulle en prioritering av samarbetsområden behövas samtidigt som ytterligare medel skulle behövas för att kunna prioritera denna fråga högre i kommunerna. Det poängterades att ”det är ett sjukt dåligt signalvärde som man skickar med den fördelningen som man gör nu” och att detta äventyrar basen i det civila försvaret. Därtill lyftes det fram att ”det känns som vi står väldigt, väldigt långt ifrån varandra kunskapsmässigt runt om i Sverige på hur det här ska se ut som”.

I likhet med tidigare kommentarer betonades svårigheten att bedöma vad som räknas som samhällsviktig verksamhet i vilka lägen samt att hitta samband och beroenden bortom det lokala perspektivet. Det poängterades att ”tidigare fanns ju de här K-märkta företagen” och att det inte är tydligt hur detta ska hanteras i den kommande varianten av totalförsvaret. Detta illustrerar att det kan behövas en prioritering mellan de uppgifter det civila försvaret ska ta hänsyn till. Att uppgifterna - värna befolkningen, skydda samhällsviktiga verksamheter och stödja Försvarsmakten – är ömsesidigt beroende och involverar ett stort antal aktörer bidrar till att det efterlyses en mer konstruktiv dialog om tydligare gränser för att kunna skilja ”mellan kris i vardagen och höjd beredskap”, exempelvis för att kunna kommunicera bättre med mindre insatta aktörer.

I samband med detta uttrycktes också uppfattningen att det kan finnas en föreställning hos allmänheten att samhället står för basfunktionaliteten, men att denna inte längre återspeglar verkligheten på grund av att ”man har sålt ut verksamheter och det är en privat marknad. Så det är varje enskild aktör som står för sitt”. Eftersom de flesta företag använder ekonomiska perspektiv på verksamheten för att styra utveckling kan privatiseringen även medföra att vissa verksamheter avvecklas. Förändringar som ofta går onoterat fram till att någon är i behov av just denna tjänst. Exempelvis kunde bristerna kring flygande resurser vid skogsbränderna år 2018 nämnas.

Att uppnå den robusthet i samhället som kan relateras till en önskad nivå av civil försvarsförmåga anses som en utmaning. I synnerhet diskuterades vilken nivå som är lämplig att uppnå på kommunal nivå genom frågan ”vad är det vi ska se till att det finns på plats?” Deltagarna noterade att samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur sällan drivs av lokalt förankrade aktörer utan ofta av operatörer som kommunerna upplever sig inte ha något inflytande över. Det uttrycktes ett behov av systemisk styrning för att utveckla en top-down ansats som

drivs av behov som identifierats underifrån: ”Planeringen måste börja där och spridas neråt, det går inte att ta det tvärtom. Vi kan däremot påpeka vilka behov vi har underifrån och säga ’Det här måste finnas på plats.’ Men de står för strukturen och det måste man ta ett ansvar för”.

Det påpekades att uppbyggandet av det nya totalförsvaret måste lyfta blicken från ”det här området civilt försvar som gällde på typ 80-talet”. Istället borde ansträngningarna vara särskilt inriktade mot den så kallade ’gråzonsproblematiken’ som uppfattas som central, men hittills otillräcklig förtydligad genom befintliga texter. ”För det är lätt att se att när vi pratar höjd beredskap och civilt försvar, att vi pratar det här yttersta läget […] Men det kan ju vara så att när vi väl kommer till det läget så har vi inte så mycket verksamhet som fungerar över huvud taget”. Det förtydligades att det ses en viss skillnad mellan det ordinarie kommunala beredskapsarbetet och det som förväntas vara på plats för att uppnå en civil försvarsförmåga men att det finns en brist på kunskap om detta i dagsläget. Särskild utmanande upplevs avvägningen mellan det kommunala uppdraget att tillgodose invånarnas intressen och eventuella regionala och nationella intressen i samband med uppbyggandet och vid mobilisering av det civila försvaret. Några av frågorna som lyftes för ytterligare diskussion är: ”Var någonstans på vägen mot höjd beredskap bestämmer vi vad vi ska sluta göra för någonting? Var går gränsen då? Vem är det som säger vad som i såna fall ska finnas och vad ska inte finnas?”

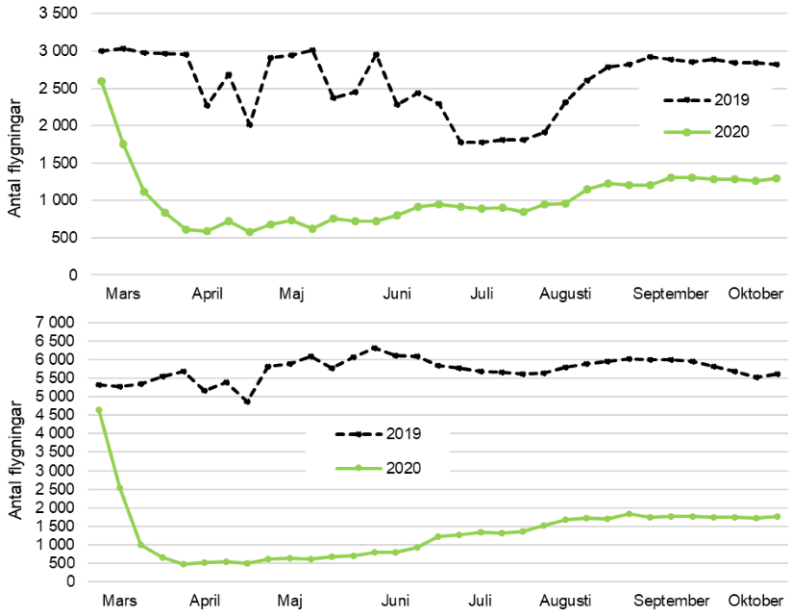
I samband med det uppmärksammades också att ”man får inte glömma privata aktörer, att de får vara med och bidra och styra hur det ska bli. Så att inte vi byråkrater och militären framför allt styr hela paketet”. Därför lades ytterligare betoning på den upplevda bristen av tydliga uppdrag och adekvat kunskap, resurser och incitament både när det gäller offentliga aktörer, det privata näringslivet, frivilliga organisationer och invånare. Sådana brister skulle kunna leda till oönskade förhållanden på lokal nivå, exempelvis när prioriteringar mellan olika kommunala verksamheter behöver göras eller om ett företag fattar beslut om att förändra eller avveckla sin verksamhet.

6.2.4 Insikter kring det flygbaserade transportsystemet

I enlighet med det som diskuterades ovan konstaterade deltagarna att samhällets flöden och transporter inklusive bränsleförsörjning sköts till överväldigande del av privata och globalt agerande aktörer. I Västernorrland finns bland annat tre regionala flygplatser som utgör en förutsättning för flygbaserade transporter. De regionala flygplatserna upprätthåller ett ”informellt och ganska vitalt närverk” men ändå beskrevs utmaningen som: ”Om det skulle krisa till så finns det ingen huvudman i Sverige som varken har koll, för statistik, har någon form av beredskapskoppling mellan våra drygt 30 flygplatser”. I samband med det ökade intresset för försvarsfrågorna upplevs ett större engagemang från Försvarsmakten kring sådana frågor av regional tillgänglighet än från den civila försvarssidan. ”På MSB så märker vi väl egentligen … eller, får vi egentligen ingen respons”.

Trots att Försvarsmakten har ett uttalat intresse i att använda befintliga flygplatser som reservbas, uppfattas det att flygplatser anses vara en infrastruktur som alltid finns tillgänglig. Denna syn bortser inte bara från faktumet att själva infrastrukturen behöver underhållas utan också att det behövs olika verksamheter och förutsättningar, såsom bandrift, flygfordon, service, bränsle, piloter och annan kunnig personal samt flygledning, för att kunna utföra flygtransporter av olika slag. Flygplatserna i Västernorrland ägs av de respektive kommunerna i närheten av flygplatser. Förutom Ånge och Härnösand är alla kommuner i länet engagerade i en av de tre flygplatserna.

Att äga en flygplats utgör för kommunerna en väsentlig budgetpost som vanligtvis motiveras med att tillgång till tidseffektiva transporter av resenärer och frakt gynnar invånare och näringslivet i kommunerna samt bidrar till att bibehålla och utveckla konkurrenskraften av mer avlägsna områden som den norra delen av Sverige[122]. De regionala flygplatserna möter dock en rad ekonomiska utmaningar eftersom möjligheterna till intäkter är hård knutna till passagerantalet och antalet start och landningar. Ett förändrat antal passagerare och/eller start och landningar påverkar intäkterna samtidigt att marknaden, konkurrens och lagens regelverk sätter gränser för flygplatsernas prissättning. Därtill kommer en annan konsekvens, nämligen om antalet passagerare minskar avsevärt, kan det resultera i att vissa flyglinjer blir olönsamma, vilket har som konsekvens att de antingen inte trafikeras längre (på sikt), eller att de upprätthålls med underskottsfinansiering genom offentliga medel. I samband med den pågående pandemin har flygtrafiken minskat dramatiskt och ligger sedan slutet av mars 2020 på en extrem låg nivå som Figur 4 demonstrerar.[123]



Figur 4: Start och landningar inrikes (ovan) och utrikes (nedan) 2020 och 2019

[122] ACI Europe (2004). *The social and economic impact of airports in Europe*, s. 25
[123] https://www.trafa.se/luftfart/flygtrafik-9443/

Omständigheterna medför en företagsekonomisk förlust som kan leda till att de kommunala ägarna överväger att lägga ner hela eller delar av funktionaliteten som i konsekvens påverkar användare av dessa tjänster negativt, dvs. den samhällsviktiga funktionaliteten som flygtransport utgör demonteras på ett oönskat sätt. Ekonomiska problem har diskuterats i omgångar men de senaste månaderna har läget blivit akut, vilket ledde till frågan ”Vem ser till att inte saker och ting försvinner, och vem är beredd att ta över om det nu är så att till exempel en kommun säger att ’vi orkar inte med det här längre’?” Att denna utmaning tacklas i närtid är inte bara viktig för att säkra flygplatsernas existens utan kommer också ha effekter för samhällets framtida robusthet och de specifika innovations- och utvecklings- och utbildningsaktiviteter som pågår i länet.

Det ligger således ett ansvar på kommunerna avseende kommunalägda flygplatser, gentemot totalförsvaret. Att påverka staten att Swedavia tar sitt ansvar för de regionala flygplatserna är ett sätt att säkra flygplasters existens. Där gäller det då att övertyga staten om att Totalförsvaret är en relevant faktor i paritet med lönsamhet för Swedavia. Så länge som detta inte sker bör regioner och kommuner tillse att flygverksamhet kan bedrivas inom regionen, även om ej reguljärt. Detta givet den prioritet som värdlandsstöd i regionen givits i Försvarspropositionen och att den röstats genom i riksdagen. Man kan jämföra med andra svenska exempel i närtid. I Karlstad vill exempelvis regionen köpa in sig i Karlstad flygplats, förvisso ej primärt ur totalförsvarsperspektivet.[124] I samma tidsperiod har Västerås kommun beslutat att lägga ned Västerås flygplats, av kostnadsskäl.[125]

Från Västernorrlands’ perspektiv kan det nämnas att SDL är utpekat som beredskapsflygplats av riksintresse[126], vilket bland annat innebär att kunna ta emot flygplan med mycket kort varsel. Dessutom bedrivs i utbildningsverksamhet som uppmärksammas i branschen, flygtrafikledning på distans och säkerhetsrelaterade tjänster kring kriminalvårdens transporter av fångar och deras anslutande marktransport till och från anstalten Saltvik. Utöver hantering av flygtransporter utgör OER en testbädd för forskning och utveckling kring elflyg[127] och autonoma flygplatser[128]. Att detta är relevant även i sammanhang med denna studie uppmärksammades av representanten från Region Västernorrland som ”att … Luftfartsverket som etablerat sig där uppe, det borde finnas en koppling till totalförsvar där också”. På liknande sätt bidrar KRF till de regionala förutsättningarna för att bygga upp ett robust civilt försvar. Bland annat ingår KRF i systemet med statligt upphandlad trafik och allmän trafikplikt[129].

Detta kommer också att bidra till en bra tillgänglighet till Sollefteå och Härnösand samt Östersund där det planeras att inrätta verksamheter i samband med återetablering av regementet I21 i Sollefteå och Detachement I5 i Östersund.

---

[124] https://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/region-varmland-kan-bli-delagare-i-karlstad-airport
[125] https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/vasteras-flygplats-laggs-ner-beslut-pa-fullmaktige-i-natt
[126] Trafikverket (2014). *Rapport Nordiskt samarbete - Beredskapsflygplatser*.
Trafikverket (2017). *Riksintresse för kommunikationer: Sundsvall Timrå flygplats*
[127] https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasternorrland/framtidens-flyg-testas-i-ornskoldsvik
[128] https://www.transportochlogistik.se/20190802/8818/lfv-utvecklar-framtidens-flygplatser?page=0%2C7
[129] Trafikverket (2017). *Rapport Flygutredning 2019-2023*.

Därtill poängterades vikten att kunna ta emot stora transportflygplan som C-17. Eftersom banorna hos länets flygplatser är på gränsen att ett sådant flygplan kan starta och landa, krävs goda förutsättningar och en väl bemannad flygplats för en säker start och landning. De tre flygplatserna utgör då en resurs för ökat robusthet till varandra för att kunna vara ett alternativ vid exempelvis försämrade (väder-) förhållanden på ett ställe.

Deltagarna relaterade flygplatsernas roll i det civila försvaret dels till tidkritiska transporter, så som transporter av sjuka och skadade personer, materiel och trupper, dels till den stora ytan som också är ett säkerhetsområde med lokaler för att inrätta tillfälliga ledningscentraler. Där ses det också möjligheten att ”härbärgera sånt som … Det kan vara material, det kan vara människor, det kan vara fältsjukhus, det kan vara allt möjligt. Alltså, en flygplats är inte bara en start- och landningsbana.” En stor utmaning ses i att ”aktörer runt omkring förväntar sig att flygplatsen finns som en nod, det är då det här blir liksom en störning i systemet” när en flygplats inte längre finns kvar på grund av ekonomiska skäl. Dock en marknadsmässig normalitet fungerar inte som bas för det civila försvaret, särskilt eftersom ”det finns alltså inga uppdrag och det finns inte någon formell styrning” vilket borde ”vara förknippat med resurser också, och då … Ja. Men där är vi inte alls i dag, tyvärr”.

6.2.5 Civilsamhället – Frivilliga försvarsorganisationer

I Västernorrland finns en rad frivilliga organisationer bland vilka det råder samsyn att frågeställningar gällande totalförsvaret är viktiga och högst aktuellt. Samtidigt konstaterades att det inte är sällan med utmaningen gällande ”vi har ju ganska tunnsått med medlemmar och aktiva förbund norr utöver, från … ja, ganska mitten av Sverige, tyvärr.” Det betyder också att många strukturella och samarbetsfrågor i huvudsak bedrivs på nationell nivå, vilket innebär att medlemmar på lokal nivå är i en mycket mindre utsträckning engagerade i strategisk utveckling och planeringsarbete, såsom totalförsvarsplanering. Återkommande uttrycktes utmaningen som ”de jobbar inte på den nivån… de kan mycket om krisberedskap men det här var för svåra frågor för våra förtroendevalda att ta.”

Det kan också ses som en anledning till varför kvalitén på lokal och regionalt samarbete varierar stort bland de frivilliga organisationerna. Lokala nätverk bedrivs av engagerade individer, dock kan deras räckvidd ses som begränsad när det gäller övergripande samverkan med nationella aktörer och myndigheter eller uppbyggnaden av rikstäckande strukturer. Å andra sidan finns frivilliga organisationer som har satsat mer på samarbete på nationell nivå, exempelvis med MSB och Försvarsmakten, vilket gör att de strukturerna för lokal och regional samverkan med andra aktörer inom totalförsvaret som helhet är inte alltid särskilt upparbetade.

Därtill kommer att en stor del av befintliga planer och strategier samt utvecklingsarbetet kring totalförsvar inte är offentlig information, ”alltså det finns

en liten del av den som är öppen om man är intresserad men det är typ två sidor sammanfattning". Detta försvårar för frivilliga organisationer både att identifiera sina roller i det civila försvaret och också att etablera relevanta kontakter och nätverk på alla samhällsnivåer.

Civila frivilliga organisationer agerar utifrån sina stadgade grundprinciper, vilka inte nödvändigtvis är fullständig överens med det som anses vara politisk korrekt från ett nationellt perspektiv i en specifik situation. Det kan exempelvis handla om humanitära värden som står i fokus oavsett militär eller nationell tillhörighet. Ett exempel är Röda Korset som är en internationell och fristående organisation som bedömer förfrågningar om hjälp utifrån sin grundsyn, både när det gäller civila kriser, så som skogsbränder, eller militära strider som orsaker en hjälpinsats. Former av hjälp inkluderar exempelvis inte bara att ta hand om skadade personer och alla personer som arbetar med krishanteringen utan också krisledningskapacitet genom att ta emot spontana frivilliga för att kanalisera dessa extra resurser.

De frivilliga försvarsorganisationerna uppvisar stor variation när det gäller storlek och inriktning, vilket medför att tillgångarna varierar på ett liknande sätt och därmed det lokala, regionala och nationella inflyttande. Därtill får det inte glömmas att de flesta lokala funktionärer jobbar ideellt med civilt försvar, vilket betyder att många är sysselsatt med förvärvsarbete på dagarna, är pensionärer eller stödjande medlemmar. Dessutom lyftes att många invånare har andra ideella engagemang, exempelvis i fotboll, eller är hård upptagna av sina jobb och andra åtaganden. "Och det är en svårighet i det, för nu vill folk köpa sig fria om de har pengarna, från engagemanget", vilket i sin tur anses som problematisk förutsättning för att bygga upp grundläggande kunskap hos befolkningen och ett robust civilt försvar.

När diskussionen kom till den aktuella civilförsvarsförmågan inom samhället i stort och de regionala och lokala förutsättningarna i synnerhet var den allmänna uppfattningen att "vi börjar på noll då, nästan, på den civila sidan i dag". Frivilliga organisationer som är inriktade mot specialistuppdrag eller det militära försvaret uttryckte ett mer koncentrerat fokus på operativ hantering av kris och höjd beredskap, exempelvis att etablera alternativa kommunikationssätt, vårda människor och djur samt sköta fysiska åtgärder såsom att släcka bränder och säkra vägar. Oavsett uppfattas uthålligheten och stöd för försvaret i samhället som låg, vilket anses vara en "uppförsbacke för många kommuner och myndigheter", i synnerhet "om det skulle hetta till med kort förvarning".

Därtill påpekades utmaningen med att rekrytera fler kunniga personer som har en passande utbildning och kan ställa upp när det behövs särskild i den glesbefolkade norra delen av Sverige. I kontexten av utbildade specialister poängterades också att en ansats genom en operativ hantering av en händelse eller under höjd beredskap kan vara att transportera specialister från söder till områden i norr där de skulle behövas, vilket i sin tur vilar på en robust transportinfrastruktur samt insatsledning på nationell nivå som samordnar lokala och regionala behov och möjligheter.

När det gäller specifika uppdrag finns ofta upparbetade kontakter och nätverk mellan myndigheter och frivilliga organisationerna. Som exempel kunde gårdsproduktionen och övervakning av elnätet nämnas. I det förstnämnda sammanhanget kan det handla om en elbortfall eller en smitta som har tagit sig in på en gård. Gårdsägaren, länsstyrelsen eller via Jordbruksverket lämnar då förfrågan om att skicka experthjälp till Blå Stjärnan där förfrågningarna som oftast koordineras på det nationella kansliet. Det andra exemplet handlar om övervakningsflyg av elnätet och i skogsbrandsäsongen. Där har Frivilliga Flygkåren också ett upparbetat samarbete med Svenska Kraftnät och MSB för just de frågorna. Den Frivilliga Flygkåren är i sin tur dock beroende av att det finns tillräckligt med både servicemöjligheter och lämpligt flygbränsle för de flygplan som används vid de regionala flygplatser som de operativa tjänsterna utgår från. Dessa exempel visar tydligt på dilemmat många frivilliga organisationerna måste hantera. De är ofta mindre grupper på lokal nivå med begränsad räckvidd och är mycket beroende av andra offentliga och privata samhällsaktörer samt samordningsansträngningar på nationell nivå.

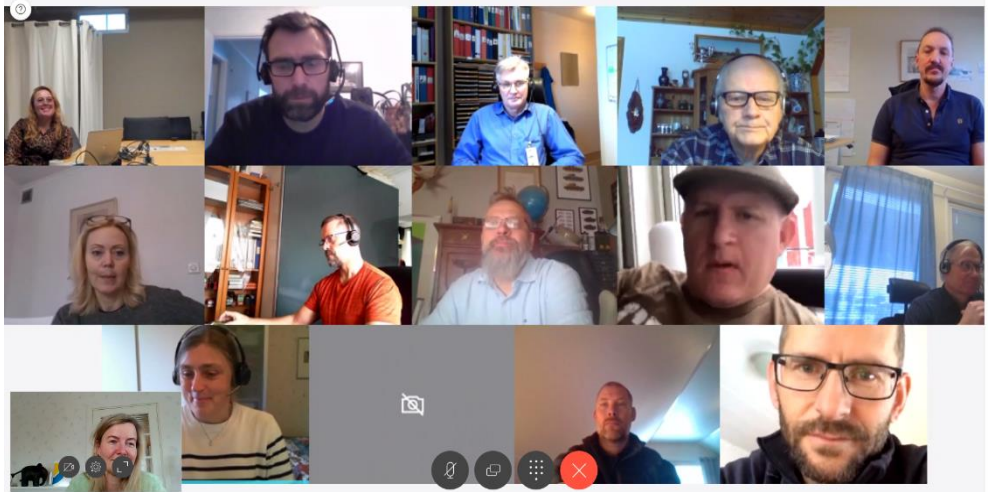
I likhet med andra typer av organisationer har inte heller alla medlemmar möjlighet eller alltför stort intresse i det strategiska utvecklingsarbetet utan fokuserar hellre på det praktiska samt inväntar uppdrag och regelverk från annat håll angående Totalförsvaret. I synnerhet förväntas en dialog om ett tydligt uppdrag, adekvata resurser och rimlig informationshantering. Bland annat lyftes människans vilja att bidra till samhället ”vi är så jädra många som vill lösa och hjälpa till när något väl händer”. Med det betonades att uppbyggandet av totalförsvaret behöver beakta frivilligheten och utveckla en bättre dialog med frivilligorganisationerna och invånare. Därför behöver inte bara kommunikationsvägar etableras och övas under totalförsvarsplaneringen utan också nya sätt för integrerad krisledning och nya former av ett strukturerat mottagande av experthjälp från befolkning, icke-statliga organisationer och företag.

Ett exempel för inspiration hur delar av det frivilliga Sverige kunde organiseras kan finnas i Tysklands THW (Federal Agency for Technical Relief).[130] Den civila myndigheten är etablerad på alla samhällsnivåer med ca 2% fast anställda och 98% frivilliga personer inklusive tre övningscentrum. Fokus ligger på att stödja samhället med teoretisk, praktisk, logistisk och teknisk hjälp inom landet vid stora olyckor, kriser eller i förebyggande syfte samt att bidra vid humanitära insatser i utlandet och i samband med uppgifter inom civilt försvar. Uppgiften inkluderar också att bidra till katastrofledning och säkerhetsforskning. En sådan satsning kunde också knytas till punkt 7 i målet för det civila försvaret att uppnå förmåga ”att med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser”.[131]

[130] https://www.thw.de/EN/Homepage/homepage_node.html
[131] Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025,* sid 89.

6.3 Ytterligare behov och synpunkter

Vid workshoppen diskuterades utmaningar och möjligheter i samband med uppbyggandet av totalförsvaret i allmänhet och aktiviteter och nödvändiga förutsättningar i Västernorrland utifrån ett fiktivt scenario i synnerhet.



Figur 5: Livliga diskussioner vid grupparbetet i den digitala workshoppen
(Bild tagen med deltagarnas tillstånd)

Genomgående ansågs scenariot som involverade en gråzonsproblematik som tankeväckande och bra ett underlag för gruppdiskussionerna som resulterade i en rad funderingar kring olika ämnen som kräver fortsatt dialog och utveckling. Ett exempel rör hur robusthet i samhällsviktiga funktioner kunde stärkas, exempelvis genom att utveckla redundans kring transporter och försörjning med bränsle, el, kommunikation, mat och andra förnödenheter.

I samband med detta lyftes också nödvändigheten att skapa incitament riktat till ekonomiskt agerande aktörer för att motivera dessa att bygga upp en sådan kapacitet. Som nödvändig förutsättning identifierades vidare att en önskad nivå av robusthet behöver specificeras, vilket skulle underlätta att ta fram och kommunicera konkreta åtgärder. Vidare diskussioner om samhällets uthållighet kretsade kring utmaningar med globala försörjningskedjor och beroendet från stora företag som inte sällan har sitt säte utomlands. Där menade man också att ämnet kräver förstärkta gemensamma ansträngningar och tydliggöranden på alla nivåer i samhället under totalförsvarsplaneringen.

Därtill lyftes att uppbyggandet av totalförsvaret behöver beakta samhällets komplexitet vilket uppmanar till mer systemiskt samarbete istället för konkurrens mellan de enskilda aktörerna. Utmaningen är att en sådan samverkan kräver en form av drivkraft som tillförs till systemet och viljan att arbeta tillsammans i organisationsövergripande nätverk. Fördelen av ett sådant arbetssätt vore att andra aktörer kunde få möjlighet att ansluta till nätverket, vilket skulle underlätta att involvera frivilliga organisationer, småföretag och andra intressenter i högre utsträckning. Deltagarna attribuerade MSB en viktig roll med dragkraft i detta, dvs.

att vara en viktig nod som både attraherar samhällets aktörer, samlar information och kunskap samt aktivt driver systemet inklusive kompetensutveckling på olika strategiska, taktiska och operativa nivåer. En sådan roll skulle i synnerhet inkludera ett engagemang för konstruktiv samverkan bortom bestämmanderätt och institutionella gränser.

6.4 Slutsats

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett starkt intresse och engagemang bland samhällsaktörerna i Västernorrland kring frågeställningar i samband med uppbyggnaden av totalförsvarsförmågan. Gemensamt för en majoritet av deltagare är att det är svårt i nuläget att relatera den specifika organisationens roll till det civila försvaret i sin helhet. Därtill finns en tendens att fokusera på det operativa försvaret, det vill säga den fas där det civila försvaret mobiliseras vid höjd beredskap. Även om detta synsätt är viktigt för att relatera till en önskad nivå av uthållighet och försvarsförmåga i samhället så bortses dock från själva planeringsfasen. Denna fas innebär både praktiska åtaganden att bygga upp och sedan bibehålla och vidareutveckla förmågan och också strategiska målbilder och metodiska val inklusive mätbara mål som behöver tas fram, prövas och vidareutvecklas.

Fallstudiens resultat ger en ökad förståelse för aktörernas perspektiv på totalförsvaret vilken kan hjälpa MSB genom verksamhetsstället MSB Sandö att bidra till utvecklingen av civilförsvarsförmågan. I synnerhet kan nämnas att förstudien lyckades samla många aktörer som är verksamma i Västernorrland, vilket återspeglar såväl behov av som förutsättningar för att vidareutveckla området med bas i Västernorrland. Unika möjligheter till skarpa och simulerade övningar i virtuella, verkliga och varierade miljöer över stora arealer i kust- och skogsmiljö samt i industri- och mindre byggnader tillsammans med den planerade återetableringen av regementet i området kan ge MSB via verksamhetsställe MSB Sandö starka förutsättningar att skapa och driva en testbädd för nya sätt att samverka kring, samplanera för och vidareutveckla totalförsvaret.

7 Avslutande diskussion

7.1 Implikationer för ett framtida totalförsvar

Sammantaget, givet hotbild och regionala förutsättningar ställt mot fallstudien, framgår att värdlandsstödet är en viktig faktor att beakta vid kris och krig. En kritisk faktor för detta är en fungerande infrastruktur i ordets bredare mening (inkluderat digitala nätverk) och att totalförsvarsresurser inriktas till att upprätthålla denna kapacitet även när den är utsatt av olika typer av stress. Övningar som syftar till att säkra infrastruktur får därmed sägas vara av högsta prioritet ur totalförsvarssynpunkt.

En annan utmaning rör resurser av olika slag, exempelvis kunskap, personal, rutiner, tid och olika typer av infrastruktur. De flesta aktörer behöver förhålla sig till ekonomiska ramar för att strukturera sina verksamheter. Kostnadsreducering och vinstmaximering kan medföra att verksamheter som internt bedöms vara för kostnadsintensiva eller inte tillräcklig lönsamma rationaliseras bort. Särskilt i globalt agerande företag kan marginella vinster på en mer avlägsen marknad som i norra delen av Europa verka som onödigt att engagera sig i. Det kan hända att ett sådant segment säljs eller läggs ner, vilket i sin tur kan leda till osynliga brister som först upptäcks av andra när tjänsten efterfrågas. En annan konsekvens av tajta budgetramar är att organisationer behöver prioritera bland sina uppgifter, vilket också innebär att tiden som medarbetare kan lägga på samverkan med omgivningen är begränsad. Denna används i många fall för omvärldsbevakning och informationsinhämtning genom etablerade nätverk. Överlag verkar det saknas utrymme hos offentliga aktörerna för att bedriva ett mer omfattande och organisationsöverskridande samarbete eller för att nå ut till företag och allmänhet utöver de befintliga kanalerna. Utgångspunkten för det civila försvaret är det kommunala arbetet med krisberedskap, men uppbyggandet och förvaltningen av en totalförsvarsförmåga i samhället borde anses som en strävan som är mer långtgående än grundläggande krisberedskap. Detta bekräftar i sin tur tidigare fynd i området att det saknas systemisk struktur som förenar aktörerna och synliggör glapp mellan deras aktiviteter, samt en drivkraft som inte bara håller systemet igång utan därutöver agerar motor i det gemensamma arbetet kring osäkerheter och tillvägagångssätt för att överkomma komplexitetsparalysen.[132]

Det är inte heller självklart vad som skall organiseras utifrån en totalförsvarstanke. Vissa delar är mer givna, tex. gällande myndigheter, medan det frivilliga Sverige till stor del är ideellt och det kan krävas kreativitet att involvera dem. Genom studien diskuterades en rad olika behov som lyftes av aktörerna inom Totalförsvaret och dess uppbyggnad i Västernorrland. Några relevanta områden som framträdde beskrivs i de följande avsnitten i mer detalj. Deltagarna ser

[132] Große, C. (2020). *Towards Systemic Governance of Critical Infrastructure Protection: State and Relevance of a Swedish Case*. Dokorsavhandling (Sammanläggning) Sundsvall: Mid Sweden University, sid. 139.

specifika möjligheter för MSB via verksamhällsställe MSB Sandö att bidra till både totalförsvarsplanering, uppbyggnad av totalförsvarsförmågan och även vid höjd beredskap och ytterst vid väpnade strider i norra delen av Sverige. De kommunicerade möjligheterna kan relateras till de följande fyra profiler.

7.2 Möjligheterna för MSB Sandö

7.2.1 Att vara en unik plats

De allra flesta deltagare kan placera verksamhetsställe Sandö som en plats där det bedrivs eller har bedrivits utbildningar i olika former. Många har varit på plats själva av just den anledningen, men det finns också många som påpekade att det var några år sen sist man använde stället eller att man har hört talas om det men inte ha varit där själv. De flesta knyter MSB Sandö till en fysisk plats där man kan vara för att delta i utbildning och övningar. Väldigt få personer nämnde att det har byggts ett ”rasområde” där det går att genomföra fysiska övningar kring rasskydd, vilket också kan relateras till totalförsvar. Det saknas dock ett tydligt koncept som kommuniceras till berörda aktörer kring övningar som använder sig av de fysiska förutsättningarna ”jaha, nu har de byggt ett rasområde, men är det tanken att vi ska åka dit och öva? Finns det en inriktning som vi ska försöka nå eller?” Särskilt nämndes möjligheter till fysisk träning av uppgifter som förväntas att aktörerna ska kunna utföra vid höjd beredskap, exempelvis i samband med röjning av farliga ämnen och kemiska stridsmedel, eller att upprätta fältsjukhus och liknande.
I förlängningen skulle MSB Sandö som plats också kunna vara relevant vid höjd beredskap. Detta kunde hänföras till lokaler för insatsstyrkor, ytor för att skapa materieldepåer, faciliteter för försörjning av invånare i närheten samt också i egenskap av en viktig nod för information och kommunikation inom den norra delen av Sverige.

Ingen av totalförsvarsaktörerna i länet uppmärksammade MSB Sandö som en digital plats. Trots att det påbörjades utvecklingsarbete kring simulering och digitala övningar, verkar värdet av detta inte ha nått fram än till tilltänkta eller relevanta användare. Förutom att översätta fysiska övningar till virtuella varianter kan det hos MSB Sandö i synnerhet finnas en unik möjlighet att utvidga det fysiska övningsfältet med digitala komponenter i ett scenarioformat. Därtill borde det också tydliggöras hur hanteringen av data och information sker och hur den tekniska lösningen är uppbyggd för att kunna säkerställa en rimlig nivå av både informationssäkerhet och systemrobusthet på plats. En sådan dedikerat digital plats skulle också kunna spela roll i utvecklingen av totalförsvaret och under höjd beredskap, både när det gäller konkret planering men också i relation till informationsbevarande och -spridning under osäkra förhållanden och höjd beredskap.

7.2.2 Att utgöra ett kompetenscentrum

MSB Sandö är välkänt för utbildningar av olika slag hos majoriteten av deltagarna. Både MSB:s uppdrag inom området och utbildningskompetensen som finns på stället lyftes. Samtidigt poängterades att vissa praktiskt orienterade utbildningar i området har lagts ner och att detta minskar den regionala krisberedskapsförmågan. Idag anses MSB Sandö vara en utbildningsorienterad verksamhet som riktar sig mestadels till offentliga aktörer och olika typer av kursdeltagare och studenter inom beredskapsområdet. För att vidareutveckla denna roll betonades av deltagarna att utbudet behöver vara konkurrenskraftigt i jämförelse med andra aktörer på marknaden. Prissättningen påverkar möjligheterna för totalförsvaraktörerna att nyttja kursutbudet som finns tillgängligt.

MSB:s roll med verksamhetsstället på Sandö – som utbildare inom området krisberedskap och-hantering – kräver också en ständig utveckling av kompetens genom exempelvis omvärldsbevakning samt forskning och utveckling. Genom loppet av den här förstudien betonades att kunskapen om hur den regionala krisberedskapen och planeringen för totalförsvar verkställs i praktiken och vilka utmaningar som kräver en utveckling av adekvata metoder borde vara en naturlig del av kompetenshöjande aktiviteter i verksamheten.

Utöver offentliga aktörer och elever borde MSB:s utbildningsinsatser också vända sig till företag och allmänheten i en större utsträckning, menade en del av deltagarna. Som exempel nämndes offentliga seminarier, workshoppar och andra arrangemang för kunskapsspridning, både kring grundläggande aspekter av krisberedskap och gällande roller och ansvar i samband med det civila försvaret. I det sammanhanget identifierades dessutom de frivilliga organisationerna som en viktig målgrupp för utökade utbildningsinsatser.

Därtill ansåg deltagarna att kunskap behöver utvecklas i takt med att samhället utvecklas och när nya kunskapsluckor blir synliga, särskild rörande frågor av mer övergripande, etisk eller normativ karaktär. Kunskapsutvecklingen borde även inkludera internationella rön och samarbeten, både för att lära sig av andra ansatser och för att öka förståelsen för det svenska krishanteringssystemet.

7.2.3 Att vara ett överregionalt samverkanscentrum

Utgående från den samlade kompetens som finns på MSB och en utökad kompetensutveckling som baseras på insikter från det lokala, regionala och nationella arbetet med totalförsvaret identifierades MSB Sandös tredje roll: att utgöra en naturlig nod för samverkan. Samarbetet kan relateras både till att vara en medlare i det strategiska arbetet men också att vara en organisatör och möjliggörare av aktörsgemensamma övningar. Å ena sida poängterades att MSB:s verksamhet på Sandö tydligare borde följa det lokala krisberedskapsarbetet för att utveckla en djupare förståelse för komplexiteten i civilförsvarssystemet. Denna kunskap och förståelse skulle inte bara vara till fördel för egen kompetensutveckling utan i synnerhet för att stödja samarbetet mellan exempelvis

organisationerna, olika län i norra delen av Sverige, offentliga och privata aktörer, näringsliv, frivilliga organisationer och befolkningen. Just att synliggöra glapp mellan ansvarsområden och överbrygga institutionella, organisatoriska och mentala gränser skulle kunna vara en mycket relevant roll att fylla.

Att utveckla det civila försvaret samt att sedan underhålla det på en önskad nivå skulle kunna innebära bland annat:

- att skapa och utveckla tydliga ramar och metoder för exempelvis statusbedömning, självvärdering och hantering av osäkerheter
- att regelbundet motivera och aktivera lokala, regionala och nationella aktörer till olika typer av aktiviteter, såsom planering, beslut, övning och utvärdering
- att stödja och uppmuntra samarbete mellan totalförsvarsaktörer genom exempelvis diskussioner, utbildningar, övningar, och workshops
- att möjliggöra ett övergripande samarbete genom att moderera nätverk och identifiera glapp samt bygga broar
- att facilitera ett kompetensutbyte mellan aktörerna, exempelvis genom att dokumentera och kommunicera goda och mindre lyckade exempel

Majoriteten av deltagarna lyfte värdet att öva tillsammans med andra aktörer, exempelvis kring konkreta åtgärder på fältet, samordning av aktiviteter och krisledning och också scenario-baserade tankeövningar. Därtill kan ett gemensamt arbete kring riktlinjer, ramverk och metoder öka transparensen och förståelsen för arbetet och därmed underlätta för nybörjare, frivilliga och näringsliv att komma in i rutiner och nätverk inom området.

7.2.4 Att vara ett överregionalt krisledningscentrum

Att bygga upp totalförsvaret kan också inkludera en reflektion över de roller som totalförsvarsaktörerna kan ha vid ett läge av skärpt och högsta beredskap. Om landet skulle befinna sig i ett sådant skede, kommer resurser ställas om till att fullgöra civilförsvarets centrala uppgifter, såsom att stödja Försvarsmakten, värna civilbefolkningen och upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Då kan det bli ännu viktigare för den myndighet som är ansvarig för samhällsskydd och beredskap att verka ännu mer regionalt. Både Sandö och Revinge befinner sig i två geografiska ytterligheter av landet – med nästan lika långt avstånd i motsatt riktning – jämfört med verksamhetsställen i Stockholm och Karlstad, vilket gör att de kan vara av betydelse i ett sådant nationellt läge.

Utöver den kompetens som finns i anslutning till MSB Sandö kan den fysiska och digitala platsen få ytterligare en roll i sammanhanget, exempelvis för att stödja sjukvården, upprätthålla en grundläggande försörjning av befolkningen i området och erbjuda möjlighet till att upprätta tillfälliga bostäder och liknande. En annan relevant vinkling kan finnas i gråzonsproblematiken exempelvis i fall av en massiv störning av el- och informationsförsörjningen i centrala delar av landet. Att

upprätthålla en tillförlitlig informationskälla och kunna koordinera aktiviteter både på lokal, regional och nationell nivå kräver en robust nod i krishanteringsnätverket dit andra offentliga och privata totalförsvarsaktörer samt frivilliga organisationer och befolkningen kan vända sig till. Detta inkludera också robusta och beprövade informationssystem och -vägar som behöver skapas, testas och utvecklas i förväg. Därtill kommer att det finns både en stor vilja att hjälpa till och okunskap hos invånare och företag, varför det kan antas att MSB Sandö också behöver spela en roll i att ta emot och koordinera spontanfrivilliga av olika slag och att hantera risk- och kriskommunikation med befolkning och näringsliv i norra delen av landet.

7.3 Metodval och Forskningsmöjligheter

En utveckling av hotbild gentemot det regionala perspektivet skulle kunna ge fler exempel på relevanta hot. Föregående text har enbart presenterat exempel under varje rubrik. Man kan tänka sig att andra exempel bär regional relevans sett ur DIME(FIL)-perspektiv, eller att FIL-delen utvecklas. De exempel som ges är däremot relevanta ur det hybridhotsperspektiv som anlagts.

Även om fallstudien har begränsats till aktörer verksamma i Västernorrlands län kan det finnas befogade anledningar att anta att det finns liknande behov i andra delar av Sverige. Analysen av både de lokala och regionala förutsättningarna i fallstudien och de nationella och internationella perspektiv som framkommer i offentliga dokument och diskussioner samt observerbara aktiviteter ger resultat som borde kunna användas även i konstellationer utanför Västernorrlands län. Dessutom kan insikterna som kom fram genom den här förstudien breddas genom att involvera flera aktörer, exempelvis genom enkätundersökning inom norra delen eller hela Sverige, vilket också kunde inkludera verksamhetsställe MSB Revinge och andra bredskapsansvariga myndigheter. Sådana fördjupningar skulle också kunna se till att engagera hela spektrumet av totalförsvarsaktörerna.

Hotbilder som har angivits i det föregående borde kunna kopplas till övningar vid MSB Sandö. Det arbetet bör ske i samarbete med experter och relevant personal vid MSB Sandö, för att ge realism och relevans till övningarna. Övningarna ges då teori och metod, som kan erbjudas de delar av totalförsvaret som vill nyttja övningsanläggningen. Det är inte realistiskt att de som skall övas har kapacitet att själva bidra med teori och metod för övningarna, det måste ingå i övningspaketet. Här finns det även möjlighet till tillämpad forskning, att dels kontinuerligt uppdatera vad som är relevant ur hotbildsperspektiv (vilket aktörerna inte kan antas veta), dels skapa övningar anpassade efter dessa hotbilder. Att MSB Sandö håller stabsövningar som syftar till att maximera totalförsvarets omfattning – i synnerhet mobilisering av det frivilliga Sverige som inte självklart omfattas av totalförsvaret – är en viktig aktivitet som inte bör försummas. Där kunde förutsättningarna inom Västernorrland användas för att skapa en testbädd av nya former för samverkan som ersätter konkurrens mellan aktörerna med ett arbetssätt som inriktats till att förverkliga samarbete mellan försvarsaktörerna inom hela samhället. I samband med detta behöver dolda och erkända brister i befintlig

Totalförsvarsansats uppmärksammas och möjliga lösningar framtas, diskuteras, testas och utvecklas. En sådan testbädd kunde dessutom främja innovation och samarbete inom länet mellan aktörer från offentlig och privat sektor, exempelvis för att utveckla de hybrida och virtuella övningsmöjligheterna.

En väsentlig aspekt som kom fram i dokumentanalysen och som också har lyfts av studiens deltagare på olika sätt är att det i dag saknas indikatorer för att mäta resultat av en uppbyggnad av totalförsvaret. MSB genom verksamhetsställe MSB Sandö skulle kunna facilitera och moderera en aktörsgemensam utveckling av indikatorer som hjälper aktörerna i sina förmågebedömningar och skapar jämförbarhet med hjälp av vetenskapligt stöd. Som förutsättning borde det beaktas att propositionen[133] inte definiera tydliga mål för det civila försvaret, utan att den konkreta 'förmågan' behöver specificeras samt hur en uppnådd förmåga förvaltas, upprätthålls och utvecklas i takt med att samhället utvecklas. Därtill behöver ansvarsområden förtydligas och systemansatsen vidareutvecklas. Det betyder också att en mer omfattande dialog kring relaterade frågeställningarna behöver bedrivas, där MSB i stort, men även MSB Sandö i norra delen av Sverige innehar en viktig roll. Förutom de offentliga samhällsaktörerna med sina upparbetade nätverk behöver dessa ansträngningar i synnerhet involvera näringslivet och frivilliga organisationer på alla nivåer i samhället samt en bredare dialog med befolkningen. Betydelsen av denna aspekt betonas ytterligare genom ett nytt regeringsbeslut om uppdraget till MSB att göra en samlad bedömning och uppföljning av förmågan inom det civila försvaret.[134]

Till sist behöver det noteras att den aktuella pandemin medför stora ekonomiska utmaningar för en rad organisationer i samhället, vilka kan vara av betydelse för uppbyggnaden av totalförsvaret. Detta kan innebära att det krävs snabba och modiga beslut för att upprätthålla och utveckla förmågan att kunna värna befolkningen, skydda samhällskritisk infrastruktur och säkerställa samhällsviktiga verksamheter samt stödja Försvarsmakten och internationella insatser även i framtid.

[133] Regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, sid. 89
[134] Regeringsbeslut, Försvarsdepartementet, Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, 2020-12-17
https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2020/december/totalforsvarsplanering--tre-nya-regeringsuppdrag-till-myndigheterna/

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I samarbete med:

Risk and Crisis Research Centre

PART OF MID SWEDEN UNIVERSITY

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 **www.msb.se**