



UMEÅ UNIVERSITET

KOMMUNERNA OCH FRIVILLIGA RESURSGRUPPEN (FRG) - OM STÖD I FREDSTIDA KRISER OCH I HÖJD BEREDSKAP

**Umeå Working Papers in Crisis
Management Studies**

Veronica Strandh och Malin E. Wimelius

Förord

Utöver pandemin, som aktualiserade en rad frågor rörande svensk krisberedskap och krishantering, har Rysslands invasion av Ukraina ytterligare understrukt både vikten av och intresset för beredskapsfrågor. Rysslands krigföring, som involverar angrepp på kritisk infrastruktur som vatten- och energiförsörjning samt angrepp mot andra civila mål, illustrerar hur räddningstjänstarbete och krishantering för att återställa samhällets grundläggande funktionaliteter sammanflätas med militärt försvar. I Sverige pågår för närvarande ett antal processer kopplade till stärkta förmågor och ökad uthållighet. I kommunerna arbetas det också bland annat med planering för och bemanning av en krigsorganisation. I dessa processer och i detta arbete finns ofta frivilliga av olika slag. I den här rapporten intresserar vi oss särskilt för kommunernas syn på Frivilliga resursgruppen (FRG) och deras roll i såväl fredstida kriser som i höjd beredskap. På uppdrag av den nyinrättade samordnings- och utvecklingsfunktion för FRG har vi, Veronica Strandh och Malin E. Wimelius, båda docenter vid Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet, undersökt detta via både en enkät och uppföljande intervjuer med representanter för Sveriges kommuner. Intresset för att besvara enkäten var stort liksom intresset för att delta i en uppföljande intervju. Båda metoderna gav rika insikter i och kunskaper om kommunernas erfarenheter och behov. Vi vill rikta ett mycket stort tack till alla som besvarade enkäten och som vi fått intervjua efteråt! Vi vill också tacka Civilförsvarsförbundet för förtroendet att få genomföra detta uppdrag. Vi hoppas att resultaten ska kunna bidra till utveckling av det fortsatta arbetet.

Veronica Strandh och Malin E. Wimelius

Umeå 28 april

Innehåll

| | |
|---|----|
| Förord..... | 1 |
| 1. Inledning – om uppdraget och tillvägagångssättet | 4 |
| 1.1 Enkäten | 4 |
| 1.2 Intervjuerna | 6 |
| 2. En kort forskningsbakgrund – krishantering och frivillighet | 7 |
| 3. Enkätresultat..... | 9 |
| 3.1 Kommuner och FRG | 10 |
| 3.2 Uppfattningar om förmågan hos FRG | 11 |
| 3.3 Kommuners erfarenheter av att använda FRG | 11 |
| 3.4 Förmågor hos FRG som bidrar till att | 12 |
| stärka kommunens kapacitet att hantera fredstida kriser | 12 |
| 3.5 Kommuners kunskap om FRG | 13 |
| 3.6 Kompetens hos FRG i relation till kommunens behov | 13 |
| 3.7 FRG och utbildning..... | 15 |
| 3.8 FRG:s roll i kommunens arbete med civilt försvar | 17 |
| 3.9 Förslag om att utveckla FRG till beredskapsgrupper | 18 |
| 3.10 Kommuners planering av krigsorganisation och behov av stöd från frivilliga försvarsorganisationer | 20 |
| 3.11 Kommuners arbete med trygghetspunkter | 21 |
| 3.12 Vilket stöd efterfrågas för att starta en FRG eller för att stärka en befintlig FRG? | 23 |
| 3.13 Behov av att FRG blir mer enhetligt..... | 24 |
| 3.14 Kommuners samverkan för att stärka FRG | 25 |
| 3.15 Förväntningar på den nya samordnings-och utvecklingsfunktionen | 25 |
| 3.16 Rekrytering av medlemmar till FRG | 26 |
| 3.17 Former för kunskapshöjande aktiviteter | 28 |
| 4. Intervjuresultat | 29 |
| 4.1 Erfarenheter av samarbete med FRG..... | 29 |
| 4.2 Varför FRG? | 30 |
| 4.3 Varför inte FRG? | 30 |
| 4.4 Förmåga i relation till hela hotskalan | 32 |

| | |
|---|----|
| 4.5 Kommuners syn på frivillighet..... | 33 |
| 4.6 Kommuner som beställare och mottagare av frivilliga resurser | 35 |
| 4.7 Förväntningar på samordnings-och utvecklingsfunktionen | 36 |
| 5. Sammanfattande diskussion och analys..... | 37 |
| 5.1. Övergripande resultat | 37 |
| 5.2 Behovet av stöd | 39 |
| 5.3 Avslutande reflektioner | 40 |
| Referenslista..... | 41 |
| Bilaga 1 Enkätfrågor | 43 |
| I serien Umeå Working Papers in Crisis Management Studies har tidigare utgivits | 48 |

1. Inledning – om uppdraget och tillvägagångssättet

Från och med den första januari 2023 finns, på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), en samordnings- och utvecklingsfunktion för Frivilliga resursgruppen (FRG), placerad hos Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF). Funktionen finansieras av MSB och ska stödja kommunernas start och utveckling av FRG för insatser vid fredstida kriser och höjd beredskap. Vad avser det senare uttrycks i utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022: 57) en förväntan på att kommunerna ska ta ett större ansvar för att utveckla och samordna FRG/beredskapsgrupper i fredstida kriser och höjd beredskap. Vilket behov av stöd för att stärka FRG vid fredstida kriser och utveckla FRG:s förmåga i relation till hela hotskalan har då kommunerna? Den frågan fick vi i uppdrag av den nyinrättade samordnings- och utvecklingsfunktionen att besvara. En enkät ställd till Sveriges samtliga kommuner utarbetades för det syftet. Enkäten följdes upp av intervjuer. I den här rapporten presenteras och diskuteras resultaten.

Rapporten har fem kapitel. I det här första kapitlet ger vi härnäst en närmare beskrivning av arbetet med enkäten samt en beskrivning av hur intervjuerna var utformade och gick till. I kapitel två redovisas en kort forskningsöversikt på området krishantering och frivillighet. En sådan bidrar med ett sammanhang i vilket resultaten från enkätundersökningen och intervjuerna kan placeras. I kapitel tre presenteras resultat från enkätundersökningen med hjälp av tabeller och diagram. Kapitel fyra redovisar intervjumaterialet ur vilket vi har valt att lyfta fram några övergripande teman. I rapportens avslutande kapitel diskuterar och analyserar vi resultaten.

1.1 Enkäten

Enkätundersökningen genomfördes elektroniskt och skickades till samtliga svenska kommuner. Av de 290 kommunerna deltog 179 vilket innebär en svarsfrekvens på 62%. Enkäten innehöll 26 frågor och bestod av tre delar (se Bilaga 1). Del ett rörde kommunernas erfarenheter av FRG. Den första delen innehöll även två frågor som var specifikt riktade till de kommuner som idag inte har en FRG. Del två innehöll frågor som handlar om civilt försvar och huruvida FRG kan nyttjas längs hela hotskalan. Del tre fokuserade på kommunernas behov av stöd och förväntningar på samordning.

Enkätens frågor hade olika karaktär. Några av frågorna hade en- eller flervalssvar, exempelvis ”Har kommunen etablerat trygghetspunkter?” I andra frågor ombads kommunerna att ange i vilken grad FRG kan utgöra ett stöd, exempelvis ”I vilken grad anser ni att FRG har en viktig roll i kommunens arbete med civilt försvar?” Andra frågor var öppna till sin karaktär och respondenterna kunde fritt formulera sina tankar, t.ex. ”Vilken typ av stöd eller information efterfrågas av er som kommun

för att eventuellt starta upp en FRG grupp?”. I flertalet frågor hade respondenten även möjlighet att kommentera sitt svar. Enkäten avslutades med frågor som gav kommunerna möjlighet att fritt ta upp en aspekt eller erfarenhet de ville dela med sig av som inte fångats upp av enkätens frågor. De kunde också anmäla intresse för att delta i en uppföljande intervju. Enkätens frågor utformades av de två ansvariga forskarna och förankrades hos referensgruppen FRG Framtid som består av representanter från Bilkåren, Svenska Blå Stjärnan, Civilförsvarsförbundet, Försvarsutbildarna, Lottakåren, Frivilliga Automobilkåren, Frivilliga Radioorganisationen och Skyttesportförbundet.

Undersökningen genomfördes elektroniskt via programmet Questback. Enkäten skickades till kommunernas funktionsbrevlådor med hänvisning till kommunens beredskapssamordnare eller motsvarande. En påminnelse gick ut till kommunerna som totalt hade fyra veckor på sig att svara. Förfrågan om att delta i undersökningen följdes av en informationstext som förklarade bakgrund och syfte med enkäten. Den innehöll även information om hur personuppgifter skulle behandlas, kontaktinformation vid frågor samt information om att det i redovisningen av resultat inte skulle framgå vilken kommun som har svarat vad.

Svaren på enkäten sammanställdes via Questback i exporterbara filer, manuell bearbetning av data genomfördes därefter i Excel. Den analys av data som gjorts är deskriptiv till sin karaktär. Det handlar alltså om att exempelvis kartlägga frekvenser av vissa företeelser, exempelvis hur många kommuner som har en FRG. Data redovisas ofta i procentansatser, t.ex. hur stor andel av de svarande som ansåg att FRG kan utvecklas till beredskapsgrupper.

Som konstaterats valde 179 kommuner att svara på enkäten. Det ska dock noteras att de 179 kommunerna inte har svarat på samtliga frågor varför svarsfrekvensen varierar mellan frågorna. Framför allt är antalet svar något lägre för den tredje delen av enkäten. Viktigt att poängtera är också att 111 kommuner *inte* deltog i undersökningen. En farhåga inledningsvis var att de som valde att svara framför allt skulle vara kommuner med en redan väl fungerande FRG-verksamhet (och därmed enbart ge ett perspektiv på frågorna). Då utfallet blev att 59% av de svarande har en FRG i kommunen och 41% inte har det (av dem planerar flera för att starta) är bedömningen dock att datainsamlingen visar på en bredd av erfarenheter.

1.2 Intervjuerna

De som besvarade enkäten tillfrågades också om de var intresserade av att delta i en uppföljande intervju; 50 respondenter uttryckte sådant intresse. Av dessa valdes 20 ut på basis av: (i) *geografisk spridning*, för att få så många delar av Sverige representerade; (ii) *storlek*, både små och stora kommuner i såväl urbana som landsbygdsområden och (iii) om kommunen *hade eller inte hade en FRG*.

Respondenter kontaktades per e-post och informerades om syftet med intervjun och om de forskningsetiska riktlinjer som gäller för intervjuer, det vill säga att dessa bygger på frivillighet, anonymitet och samtycke samt närsomhelst kan avbrytas. Därutöver gäller att intervjumaterialet hanteras konfidentiellt. I brevet lämnades också förslag på dagar och tider för intervju via Zoom. Mellan den 20 februari och den 12 april genomfördes 18 intervjuer (två av de planerade intervjuerna kunde inte genomföras under den aktuella perioden) med representanter – säkerhetschefer, säkerhetsskyddschefer samt beredskapssamordnare – för kommunerna. Då intresset för att medverka i intervjuerna varit så stort pågår fortsatt arbete under våren för att fånga in ytterligare erfarenheter och tankar från kommunerna.

Intervjuerna tog omkring en timme att genomföra, spelades med intervjupersonernas tillstånd in och var uppbyggda kring en tematisk intervjuguide. Tematiken rörde erfarenheter av att ha och samarbeta med en FRG, orsaker till att kommunen inte har en sådan grupp, syn på FRG:s förmågor i relation till kommunens behov sett till hela hotskalan, samverkan, frivillighet i bredare bemärkelse, civilt försvar samt förväntningar på den nya samordnings- och utvecklingsfunktionen. Intervjumaterialet används i rapporten för att illustrera kommunala erfarenheter, synpunkter och överväganden när det gäller FRG:s roll i fredstida kriser och höjd beredskap.

2. En kort forskningsbakgrund – krishantering och frivillighet

Civilsamhälleaktörer framhålls ofta som centrala i akuta krissituationer. I Sverige blev det exempelvis tydligt att frivilliga spelade en viktig roll under skogsbränderna 2014 och 2018. De nätverk, resurser och stöd som finns i civilsamhället anses också i stor utsträckning vara viktiga komponenter i samhällelig resiliens, förmågan att stå emot och ta sig igenom svårigheter (Norris m.fl. 2008). Att frivilliga resurser i stor utsträckning behövdes för att skapa just uthållighet blev påtagligt inte minst under pandemin.

En betydande del av forskningen om frivilliga har utvecklats i länder som USA, Australien och Japan, länder som också varit centrala för att utveckla den internationella krishanteringsforskningen i stort. Ett utmärkande drag för aktuell forskning är att den huvudsakligen bygger på enskilda fallstudier av extraordinära kriser och katastrofer (Wolbers m.fl. 2021). Ett annat drag är att forskare tenderar att fokusera på specifika faser av en kris snarare än att anlägga ett helhetsperspektiv (Joseph m.fl. 2021).

Traditionellt sett har den svenska och den internationella krisforskningen framför allt studerat hur offentliga krishanteringsaktörer förbereder sig för och hanterar kriser. Inte sällan har blåljusaktörer som exempelvis räddningstjänsten, ambulansen och polisen stått i fokus. Under det senaste decenniet har dock synen på vilka aktörer som har betydelse för att stärka samhällets samlade krishanteringsförmåga vidgats, civilsamhället och olika typer av frivilliga har därför fått en mer framskjuten plats (se t.ex. Heelsloot och Ruitenbergh, 2004 och Strandh och Eklund, 2018). Många studier har sökt svar på vilka aktiviteter som frivilliga utför i samband med kriser och katastrofer; ett vanligt förekommande tema är för- och nackdelar med frivilliga. Återkommande slutsatser i litteraturen visar att de positiva aspekterna inkluderar att frivilliga har en stark motivation, kan bidra med olika typer av resurser, har en lokalkännedom och kan agera snabbt. De kan även nå ut till olika grupper i samhället och bidra till att skapa en uthållighet i krishanteringen. Utmaningarna består i att frivilliga nödvändigtvis inte har en träning för och erfarenhet av att agera i svåra situationer och att kompetensen varierar mellan organisationer. Ett stort inflöde av frivilliga kan även orsaka oklara rollfördelningar och otydlighet i ansvarsutkrävande (Barsky och Horan, 2014). Inte sällan landar studierna i slutsatsen att frivilliga resurser är en *mixed blessing* (Souza, 2009, Eriksson och Danielsson, 2022).

Det är intressant att notera att det internationella krisforskningsfältet sedan 1960-talet framför allt har studerat väletablerade frivilligorganisationer som exempelvis Röda Korset eller olika FN-organ och deras frivilliga (Strandh och Eklund, 2018). Mycket av vår kunskap baseras därför på hur

organisationer som är välkända och ofta har en hög grad av organisering arbetar i en kontext av kris- och katastrofhantering. Samtidigt har flera decenniers studier kommit till slutsatsen att det frivilliga engagemanget vid omfattande kriser många gånger tar sig spontana och informella uttryck (Stallings och Qarantelli, 1985). Det blir därför vanligare att undersöka olika kategorier av frivillighet. Medan många frivilliga är organiserade i frivilligorganisationer är det också vanligt att personer dyker upp spontant i krisdrabbade områden eller vid en olycksplats och erbjuder sig att hjälpa till (s.k. spontanfrivilliga). Att förstå spontana frivilliginsatser och hur dessa kan nyttjas eller organiseras av väletablerade organisationer är viktiga samtida forskningsfrågor (Whittaker, Blythe och Handmer, 2015).

Svensk forskning om frivilliga har tidigare beskrivits som begränsad och fragmenterad (Demarin m.fl. 2010, Danielsson m.fl. 2011, Johansson m.fl. 2015). Dessutom har ett myndighetsperspektiv dominerat, dvs.. hur kan exempelvis kommuner och länsstyrelser nyttja frivilliga på bästa sätt? I takt med att specifika kriser och händelser synliggjort behovet av frivilliga har också antalet svenska studier ökat. Dock finns det stundtals en tendens att forskningen pratar *om* frivilliga snarare än *med* frivilliga. Det finns därför ett fortsatt behov av studier som tar sin utgångspunkt i de frivilligas egna erfarenheter och sätt att organisera sig. Detta är viktigt då frivilliga i dag fyller många olika funktioner.

Många studier, både svenska och internationella, kretsar kring diskussioner som rör gränsdragning mellan formella och informella krishanteringsaktörer, i dessa diskussioner ses frivilliga främst som en extra resurs som ska nyttjas och koordineras på bästa sätt. I vår egen forskning har vi t.ex. observerat att en vanlig beskrivning av frivilligas insatser är att de utgör ”extra händer och fötter” (Strandh, 2018). Betydligt färre krishanteringsstudier undersöker frivilligas potential att utgöra ett socialt stöd för medmänniskor och vara brobyggare mellan människor och myndigheter i svåra situationer. Potentialen och förmågan att fungera som brobyggare fångas in exempelvis av teorier om socialt kapital i civilsamhälleforskningen men sådana teorier har fått förvånansvärt lite uppmärksamhet i krishanteringsforskning (Aldrich och Meyer, 2015). I intervjuer som vi själva gjort med FRG-ansvariga och som handlade om deras insatser under pandemin, reflekterade många över just den sociala roll de spelat och beskrev bland annat samtal med personer i riskgrupper under leverans av mat och mediciner som exempel på detta (Strandh och Wimelius, 2022).

En återkommande slutsats i forskningen är att frivilliga och allmänheten ofta uppvisar ett stort engagemang i samband med större kriser (Drabek, 2013). Detta engagemang tar sig dock så pass olika uttryck och former att det kan beskrivas som att frivilliglandskapet i sig håller på att förändras (McLennan, Whittaker och Handmer, 2016; Strandh, 2019). Hur denna förändring ska förklaras och förstås är också en central fråga för fortsatt forskning.

3. Enkätresultat

I det här kapitlet redovisar vi i tabell- och diagramform svar på de frågor som enkäten innehöll. Redovisningen görs utifrån enkätens tre delar. I den första delen, som rör huruvida FRG finns i kommunen eller inte, synen på förmåga i fredstida kriser samt kunskap och utbildning, kan några saker observeras och kommenteras inledningsvis: En klar majoritet av de kommuner som besvarat enkäten uppgav att de hade en FRG men vad det betyder i praktiken varierade. En del grupper aktiverades exempelvis på regelbunden basis, andra inte alls. Noteras kan också att kommunerna, trots olika grad av FRG-aktivering, bedömde att FRG i tämligen stor utsträckning har en förmåga att utgöra ett stöd under fredstida kriser. Den förmågan kretsade kring praktiska uppgifter, logistik och transport samt samordning av spontanfrivilliga. En majoritet uppgav även att den kompetens som FRG har motsvarar de behov som finns, här fanns emellertid en del reservationer som kom till ännu tydligare uttryck i svar på frågorna i enkätens andra del.

Den andra delen handlar om civilt försvar, beredskapsgrupper, krigsorganisation och trygghetspunkter. I den delen av enkäten kompliceras bilden av och synen på FRG:s förmågor då frågor ställs om kommunens behov sett till hela hotskalan. Å ena sidan är det tydligt att kommunerna i mycket stor utsträckning ansåg att FRG har en roll att spela i arbetet med civilt försvar, en överväldigande majoritet uppgav också att de stödde förslaget att utveckla FRG till beredskapsgrupper. Å andra sidan fanns frågetecken avseende de behov en kommun har (och det ansvar kommunen förväntas ta) vid höjd beredskap och om dessa behov skulle motsvaras av den förmåga och uthållighet som för närvarande anses finnas hos FRG. Detta syns också i frågan som rör krigsorganisationsplanering, här såg en majoritet av kommunerna inte ett behov av stöd från frivilliga försvarsorganisationer (FFO:er).

Enkätens tredje del rör kommunernas behov av stöd och förväntningar på samordning när det gäller vidareutveckling av FRG. Vad gäller dessa frågor är det tydligt att en stor majoritet av kommunerna önskade mer enhetlighet i relation till hur FRG fungerar. Klart är också att de såg SCF och andra kommuner som centrala samverkanspartners för utveckling av FRG. Beträffande förväntningar på den nya samordnings- och utvecklingsfunktionen lyftes bland annat att få mer information om FRG, att få kännedom om goda exempel och att kunna använda funktionen som ett bollplank för FRG-relaterade frågor.

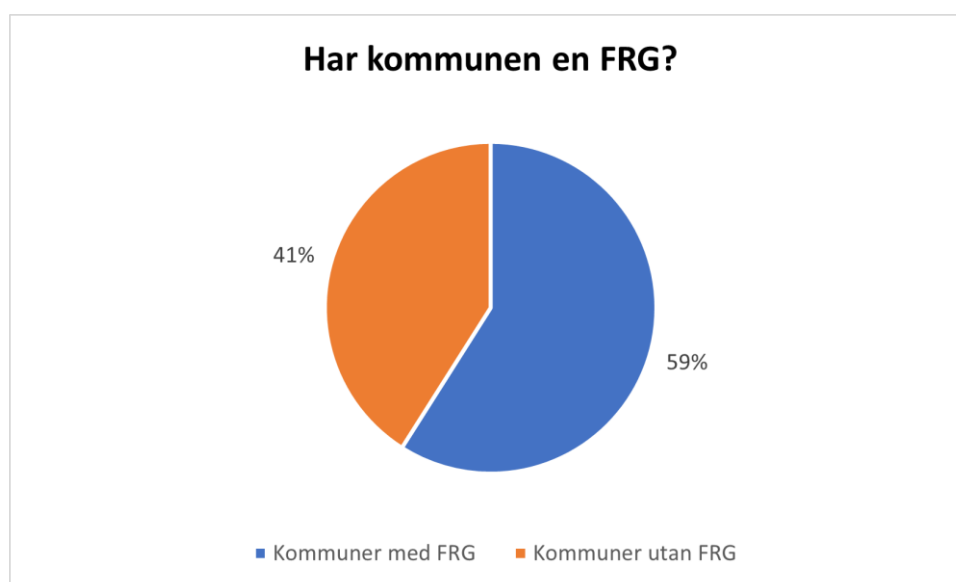
DEL I

I den första delen av enkäten ställdes frågor om kommunernas erfarenheter av FRG i fredstida samhällsstörningar och kriser. Den första delen visar även exempel på kommunernas uppfattningar om vilka kompetenser och förmågor som finns hos FRG.

3.1 Kommuner och FRG

Till att börja med kan konstateras att 59% (n=106) av de 179 kommuner som svarade på enkäten har en FRG medan 41% (n=73) inte har det. Det ska noteras att flera av de kommuner som uppgett att de inte har en FRG samtidigt kommenterade att de önskar, eller har för avsikt, att etablera en FRG.

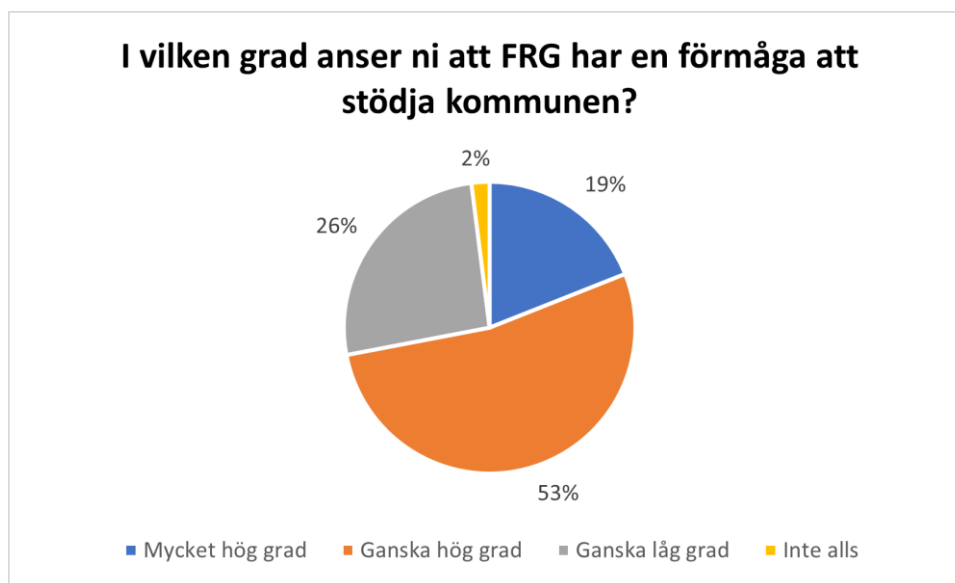
Diagram 1: Kommuner som har en FRG respektive inte har en FRG



3.2 Uppfattningar om förmågan hos FRG

En central fråga i enkäten rör kommuners uppfattningar om FRG:s förmåga att utgöra ett stöd till kommunen i fredstida kriser. På den frågan svarade 19% (n=28) att FRG ”i mycket hög grad” har en sådan förmåga medan 53% (n=77) ansåg att det ”i ganska hög grad” förhöll sig så. Vidare angav 26% (n=37) att FRG ”i ganska låg grad” har en den förmågan och 2 % (n=3) svarade att FRG ”inte alls” har förmågan att utgöra ett stöd till kommunen.

Diagram 2: Kommuners uppfattningar om förmågan hos FRG



3.3 Kommuners erfarenheter av att använda FRG

Hos de 106 kommuner som svarat att de har en FRG visar enkäten att erfarenheterna av att använda gruppen varierade stort; från ett par gånger per år till endast enstaka insatser totalt sett. I de fall regelbunden aktivering förekom angavs ofta att FRG gjort insatser under Beredskapsveckan och deltagit i utbildning och övningar. Många exempel på användning i skarpa lägen fanns också i kommentarerna till enkätsvaren. De mest påtagliga och samtida rörde insatser under pandemin och under mottagandet av ukrainska flyktingar. Under pandemin beskrevs i fritextsvar i enkäten hur FRG-medlemmar handlade till riskgrupper, informerades om Covid-19, fanns tillgängliga i lokaler där vaccinationer genomfördes och samordnade spontanfrivilligt engagemang. Andra händelser under vilka FRG aktiverats har rört stormar, skogsbränder och snöoväder samt nödvattenhantering, oljeutsläpp, utomhuskonserter och trygghetsarbete.

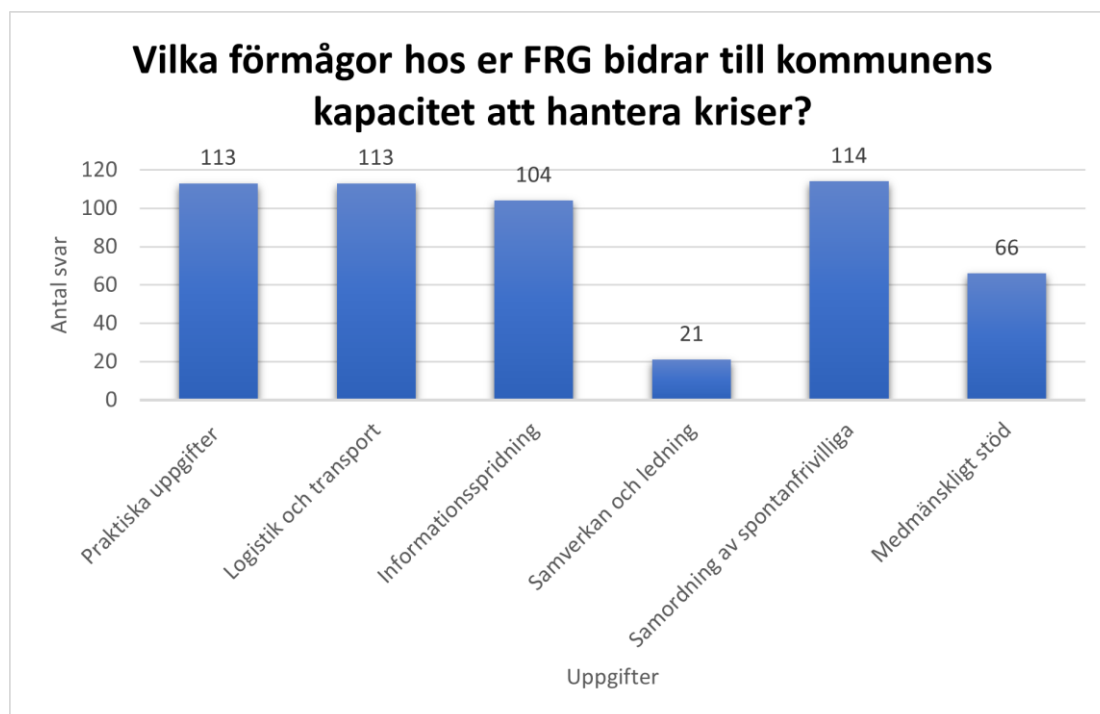
Av kommentarerna i enkäten går det inte att utläsa några värderande omdömen om de insatser FRG gjort, sådana framkom emellertid under intervjuerna som vi återkommer till i kapitel fyra.

3.4 Förmågor hos FRG som bidrar till att stärka kommunens kapacitet att hantera fredstida kriser

FRG finns till för att stödja kommunen när dess ordinarie resurser inte räcker till. Medlemmar ur en FRG kan hjälpa till med en rad olika uppgifter. Det kan handla om att möta människor i kris, utgöra ”extra händer och fötter” eller arbeta med logistik. På frågan om vilka förmågor som kommunen anser att FRG har och som kan bidra till att hantera kriser är, som framgår av tabellen nedan, ”samordning av spontanfrivilliga” det alternativ som är i topp (n=114). Förmågan att stödja kommunen med ”praktiska uppgifter” (n=113) och ”logistik och transport” (n=113) rankades även högt. Därefter följer ”informationsspridning,” (n=104) ”medmänskligt stöd,” (n=66) och ”samverkan och ledning” (n= 21).

Även i kommentarerna från respondenterna betonades FRG:s förmåga att hjälpa till med olika (ofta relativt enkla) praktiska uppgifter. Kommentarerna gav även uttryck för att FRG har potential att bidra till bemanningen av de trygghetspunkter som många kommuner är i färd med att etablera eller utveckla.

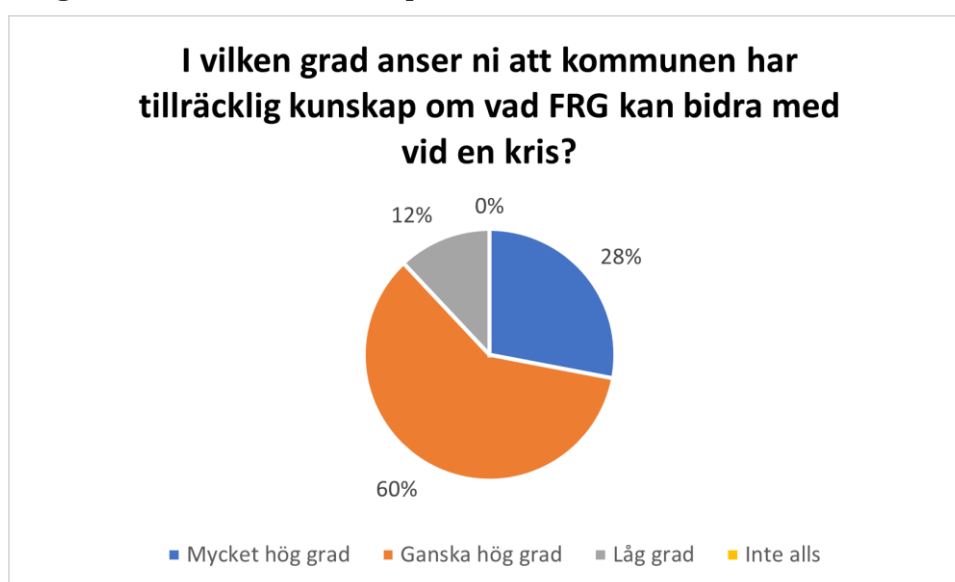
Tabell 1: Vilka uppgifter kommuner anser FRG kan utföra för att bidra till kommunens kapacitet att hantera kriser (fler svarsalternativ kunde anges)



3.5 Kommuners kunskap om FRG

Kommunerna bestämmer själva om de vill ha en FRG samt när och hur de vill använda gruppens resurser. Kommunen är med andra ord beställare av de frivilliga insatserna och det är därför relevant att undersöka huruvida kommunerna upplever att de har tillräcklig kunskap om på vilka sätt FRG kan bidra. Knappt en tredjedel av de som besvarat denna fråga, 28 % (n=46) uppgav att de ”i mycket hög grad” har en kunskap om FRG. Den största andelen av de svarande kommunerna, 60% (n=100), ansåg att de ”i ganska hög utsträckning” har tillräcklig kunskap, medan 12% (n=20) svarade att de ”i låg grad” besitter tillräcklig kunskap om FRG:s kapacitet och förmågor. I detta sammanhang kan det noteras att enkäten besvarats av beredskapssamordnare eller motsvarande och att kunskapen i de olika kommunala förvaltningarna därmed kan variera.

Diagram 3: Kommuners kunskap om hur FRG kan bidra vid en kris

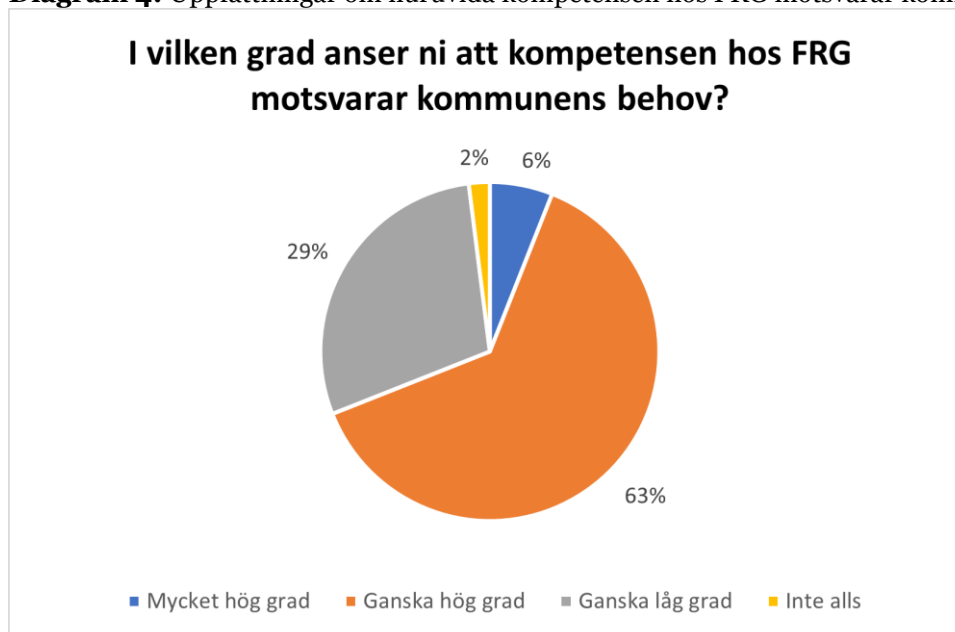


3.6 Kompetens hos FRG i relation till kommunens behov

Vad gäller uppfattningar om i vilken grad kompetensen hos FRG motsvarar kommunens behov svarade de flesta respondenter, 63% (n=82), i ”ganska hög grad.” Det näst vanligaste svaret var dock ”i ganska låg grad,” det angavs av 29% (n=37) av respondenterna. Endast 6% (n=8) svarade att kompetensen i ”mycket hög grad” motsvarade kommunens behov. Den andel som markerade alternativet ”inte alls” var 2% (n=3).

I kommentarerna till enkätfrågan framkom det att flera respondenter upplevde en betydande osäkerhet. Det handlar dels om en osäkerhet kring FRG:s kompetenser, dels en osäkerhet kring den egna kommunens faktiska behov. Enkätsvaren (som även stärks av intervjusvaren) indikerar att FRG:s kompetens ofta är avhängig vilka medlemmar som är verksamma i FRG för tillfället. Inte sällan är det ett mindre antal eldsjälur som utgör grunden i FRG:s kompetens och förmåga.

Diagram 4: Uppfattningar om huruvida kompetensen hos FRG motsvarar kommunens behov

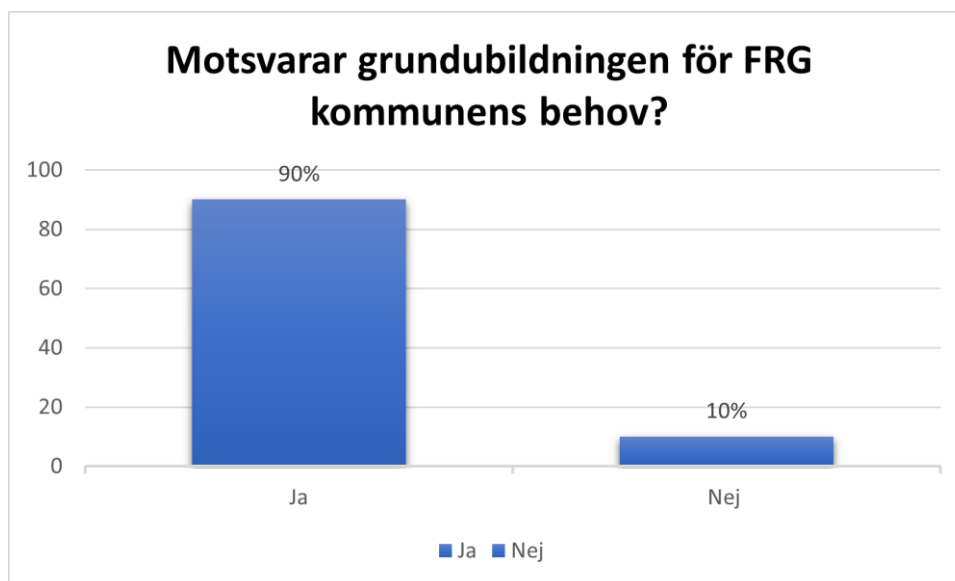


Respondenterna ombads även att uppge om de upplevde att det fanns några behov (med koppling till frivilliga) som de ansåg att FRG för närvarande inte klarar av att fylla. Flertalet respondenter valde att svara på den frågan genom att lyfta fram problematiken med att det generellt sett är en hög medelålder hos medlemmarna i FRG. En respondent konstaterade exempelvis *"FRG har generellt för hög medelålder vilket innebär att de inte kan användas för exempelvis fysiska arbetsuppgifter."* Även behovet av att ha medlemmar med en stark lokal kännedom och språk- och kulturkompetens lyftes fram i kommentarerna. Flera respondenter menade även att FRG i deras kommuner har för få medlemmar och att det sätter gränser för vilka arbetsinsatser de kan genomföra. Det låga medlemsantalet i vissa kommuner ansågs särskilt gränssättande för att skapa en uthållighet i frivilligarbetet.

3.7 FRG och utbildning

En stor andel av de svarande kommunerna, 90% (n=113), angav att de anser att grundutbildningen för FRG motsvarar kommunens behov, medan 10% (n=13) svarade att den inte uppfyllde behoven. Det kan noteras att flera respondenter kommenterade sitt enkätsvar med att de inte hade en fullständig bild av vad som ingick i grundutbildningen.

Tabell 2: Kommuners uppfattningar om grundutbildningen för FRG motsvarar kommunens behov

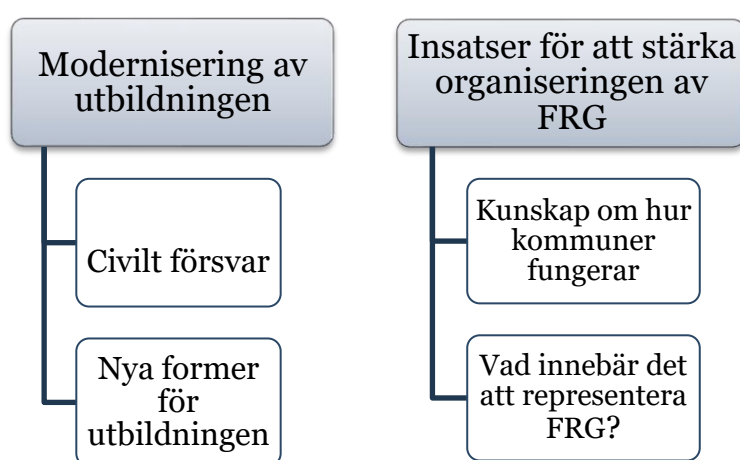


Respondenterna svarade även på frågan om de hade kunskap om att det finns centrala fortbildningar för FRG, exempelvis sjukvårdsutbildning och livsmedelsutbildning. En majoritet, 75% (n=127) svarade att de har kännedom om sådana utbildningar medan 25% (n=43) svarade att de inte visste om att det fanns fortbildningar. Vidare gavs respondenterna möjligheten att lyfta fram eventuella nya komponenter som behöver inkorporeras i utbildningsinsatser eller föreslå befintliga delar som behöver stärkas. Två huvudteman framkom.

Flera svar kretsade kring en tematik som har att göra med en idé om att framtida utbildning i högre grad behöver följa med den snabba utveckling som sker inom samhällsskydd och beredskap. Exempelvis efterfrågas än mer totalförsvarsinformation och fler diskussioner om frivilligas roll i civilt försvar. En respondent uttryckte det så här "*Det moderna krisstödet måste möta en modern värld.*" Svaren indikerar också att det finns en uppfattning om att utbildningen behöver moderniseras i sin form. Fler online-utbildningar, självstudier och stödfunktioner digitalt nämndes som några förslag på en modernisering.

En andra tematik som flera svar kretsar kring handlar om uppfattningen att det behövs mer insatser för att göra FRG än mer stabilt och professionellt. Enligt respondenterna finns det ett behov av att utbildningarna innehåller än mer kunskap om hur kommuner fungerar. Detta framhålls som viktigt då tanken är att FRG ska stödja kommunen och därför behöver en förståelse för detta. Det uttrycktes även en förhoppning om att framtida utbildningar kan bidra till att FRG:s medlemmar får mer djupgående insikter om vad det innebär att representera FRG.

Figur 1: Kommuners syn på vilka komponenter som behöver stärkas i framtida utbildningsinsatser



DEL II

Kommunerna arbetar idag aktivt med frågor som rör civilt försvar, dvs. den civila verksamhet som kommuner, regioner, myndigheter, näringsliv, civilsamhälle samt enskilda vidtar för att förbereda Sverige för att hantera en krigssituation. FRG kan utgöra ett stöd för kommuner vid fredstida olyckor och kriser men den förändrade säkerhetssituationen har lett till diskussioner om och utredningar av huruvida FRG också kan verka längs hela hotskalan. Frågorna i enkätens andra del kretsade kring ett förändrat säkerhetsläge, kommuners behov av stöd vid höjd beredskap och kommuners tankar om att eventuellt utveckla FRG till beredskapsgrupper. Den första av frågorna rörde arbetet med civilt försvar och FRG:s roll i detta.

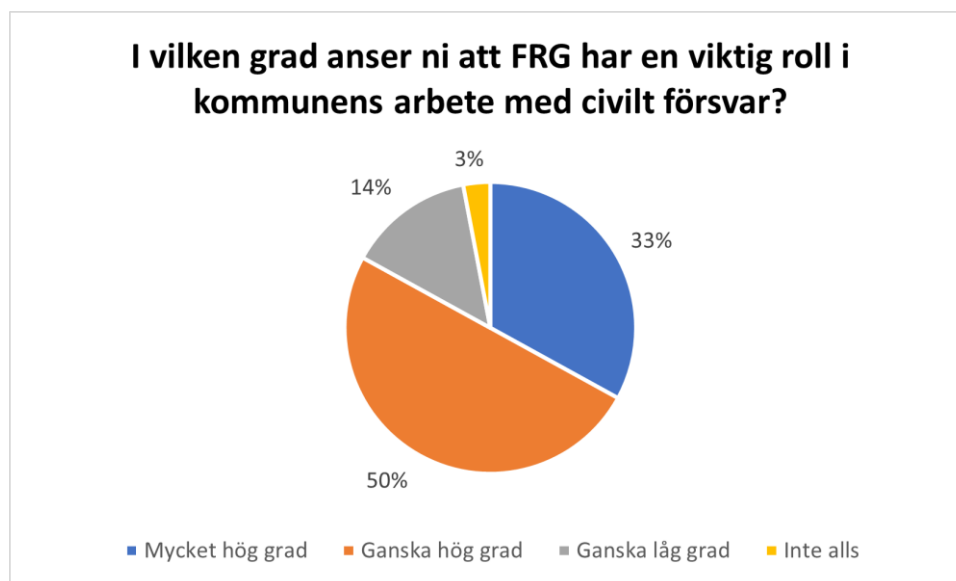
3.8 FRG:s roll i kommunens arbete med civilt försvar

Enkätsvaren indikerar att kommunerna anser att FRG har en viktig roll att spela när det gäller det pågående arbetet med civilt försvar. En tredjedel, 33% (n=52) av de svarande ansåg att FRG ”i mycket hög grad” har en viktig roll och 50% (n=78) angav svaret ”i ganska hög grad.” I kommentarerna från respondenterna går det att utläsa att det finns en förhoppning om att frivilliga kan spela en större roll framöver för att stärka kommunernas förmåga att hantera både fredstida kriser, höjd beredskap och i värsta fall krig. Samtidigt ger även enkätresultatet uttryck för en betydande osäkerhet. Exempelvis svarade 14% (n=22) att FRG endast ”i ganska låg grad” har en viktig roll när det kommer till kommunens arbete med civilt försvar. Vidare så svarade 3% (n=4) att FRG ”inte alls” har en viktig roll.

Sett till helheten är det alltså flertalet av kommunerna som tycker att FRG utgör en viktig komponent i pågående arbete att bygga upp och stärka det civila försvaret. Som vi återkommer till senare förefaller problematiken grunda sig i *hur* det frivilliga arbetet ska organiseras, finansieras och huruvida det i praktiken finns möjligheter att skala upp FRG:s roll till att även handla om hela hotskalan. Nedan följer två citat som illustrerar återkommande reflektioner i enkäten:

”Vi ser en svårighet att förlita oss på FRG i uppbyggnad av det civila försvaret, när vi inte ens under fredstid kan få till ett bra samarbete med de civila försvarsorganisationerna.”

”Inte som FRG ser ut/fungerar idag, men vi har behov av att frivilliga tar en större roll.”

Diagram 5: FRG som stöd åt kommunen i civilt försvar

3.9 Förslag om att utveckla FRG till beredskapsgrupper

En bedömning som görs i utredningen *Ett starkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*, är att antalet medlemmar i FRG under en femårsperiod kan behöva öka från ca 3500 till drygt 11 000. (SOU 2022: 57, 33). En transformering av FRG till beredskapsgrupper skulle kunna innebära att medlemmarna kan ha funktioner för skyddsrum, evakuering, utrymning, livsmedel, trygghetspunkter eller skadetransport. Förslaget presenterades nyligen, i slutet av 2022, och respondenterna tillfrågades därför om huruvida ser ett behov av en sådan utveckling. Svaren indikerar, som illustreras nedan, ett starkt stöd för en sådan väg framåt då 90% (n=145) svarade ja och 10% (n=15) svarade nej.

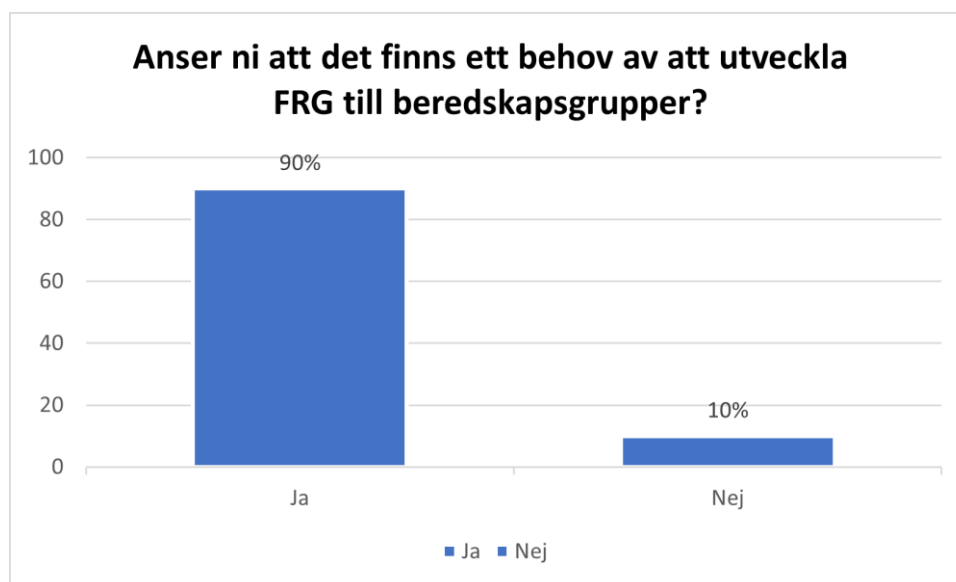
Det bör noteras att även om 90% av de svarande kommunerna anser att det finns ett behov av att utveckla FRG till beredskapsgrupper så problematiseras dock en sådan utveckling i ett stort antal kommentarer. Framför allt kretsar kommentarerna kring att det idag finns betydande frågetecken kring hur man säkerställer personalresurser. Det finns en osäkerhet kring styrning och frågetecken kring den rättsliga regleringen. Vi återvänder till denna diskussion i nästa kapitel då det även var en återkommande tematik under intervjuerna.

En av enkätfrågorna handlade även om vilka kompetenser och förmågor som kommunen anser att det finns behov av för inrättandet av beredskapsgrupper. Här fick de som svarade på enkäten fritt formulera sina svar och det går att urskilja några olika grupper av svar. För det första icke-svar i den

meningen att det ansågs råda för stor oklarhet kring vad beredskapsgrupper i praktiken innebär varför inga kompetenser kan räknas upp. För det andra att frågan besvarades med en lista på flera olika typer av förmågor och kompetenser och för det tredje att uppgifter som beredskapsgrupper sannolikt skulle ha ansågs olämpliga för frivilliga.

Vad gäller oklarheter kring förslaget om beredskapsgrupper kretsade kommentarerna kring behovet av att tydliggöra inte bara beredskapsgruppernas roll utan även kommunens ansvar vid höjd beredskap. Vad beträffar önskvärda kompetenser nämndes iordningsställande av skyddsrum, utrymning, evakuering, transport av skadade, första hjälpen, åtgärder för att säkra dricksvattenförsörjning, bemanning av trygghetspunkter och evakueringsplatser samt informationsinsatser. Uppräkningarna återföljdes av kommentarer om att detta skulle kräva att antalet FRG-medlemmar måste öka markant, att en förnyring måste ske och uthålligheten förbättras. De som svarat att uppgifter som beredskapsgrupper förmodligen skulle ha inte är lämpliga för FRG menade att det snarare behövs *“civilpliktsutbildad personal”*. Återkommande var också kommentarer kring avsaknaden av resurser för att upprätta beredskapsgrupper, exempelvis *“De medel som staten skjuter till räcker i dagsläget inte”* och *“att underhålla den här typen av arbete med all omsättning av frivilliga samt se över underhåll och rutiner skulle jag säga är närmare en 100 % tjänst.”*

Tabell 3: Kommuners syn på förslaget om att utveckla FRG till beredskapsgrupper

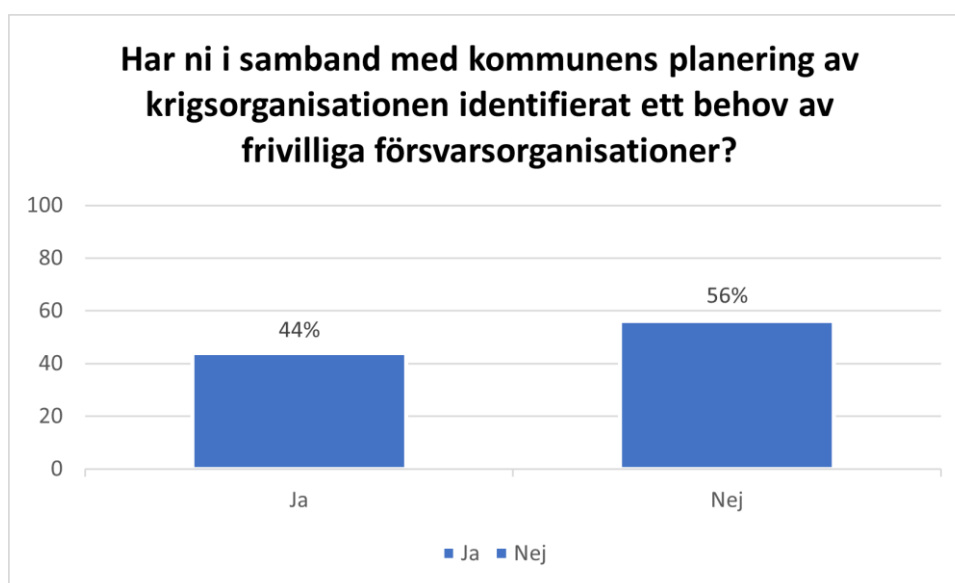


3.10 Kommuners planering av krigsorganisation och behov av stöd från frivilliga försvarsorganisationer

Kommunerna ombads att svara på frågan om de i sin krigsorganisationsplanering funnit ett behov av stöd från någon av de 18 olika FFO:er. De är knutna till beredskapen genom frivilligförordningen (Förordning 1994:524 om frivillig försvarsverksamhet) och ses som en särskild grupp knutna till svensk beredskap (MSB, 2022).

Det är en delad bild som framträder i enkätmaterialen då 44% (n=69) ansåg att det finns ett behov av frivilliga försvarsorganisationer medan 56% (n=89) svarade att de inte ser ett sådant behov. Baserat på kommentarerna i enkäten är det rimligt att anta att en del av kommunerna svarat nej på frågan då de nu arbetar intensivt med planeringen men inte landat i en detaljerad analys av behovet av frivilliga. Det finns dock de som svarat att det finns ett stort personalbehov med att de inte anser att FRG eller frivilliga försvarsorganisationer kan möta det.

Tabell 4: Kommuners behov av stöd från frivilliga försvarsorganisationer

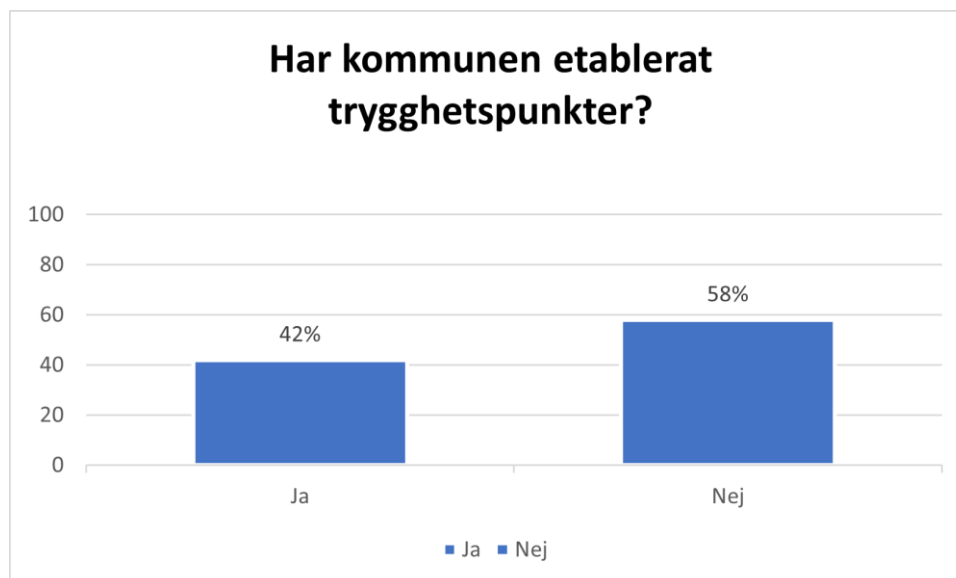


3.11 Kommuners arbete med trygghetspunkter

Många kommuner arbetar idag med att etablera trygghetspunkter. På frågan om kommunen etablerat trygghetspunkter angav 42% (n=74) av de som svarade att de etablerat trygghetspunkter medan 58% (n=103) svarade att de inte har gjort det. Kommunerna fick även besvara följdfrågan huruvida de planerar att etablera trygghetspunkter i framtiden. Samtliga svarade att de har för avsikt att arbeta med trygghetspunkter. Många kommuner arbetar nu intensivt med trygghetspunkter och har som målsättning att de ska vara på plats under 2023. Flera kommenterade även att trygghetspunkter redan har inrättats och att arbetet nu handlar om att identifiera och inventera lokaler, organisering, bemanning och budget.

Det är viktigt att poängtera att kommunerna använder olika begrepp när det handlar om trygghetspunkter. Förutom trygghetspunkt används även utrymnings- och mottagningsplatser, informationspunkter samt service- och trygghetspunkter (vilket är ett specifikt begrepp kopplat till arbete i Jämtlands län). Enligt MSB (2022) förstås en trygghetspunkt som mötesplats dit människor kan vända sig. Det handlar om att ge stöd till drabbade samhällsmedborgare vid en samhällsstörning eller kris, exempelvis vid ett omfattande elavbrott. Det kan handla om att skapa förutsättningar för att värma sig, ladda mobiler eller få information.

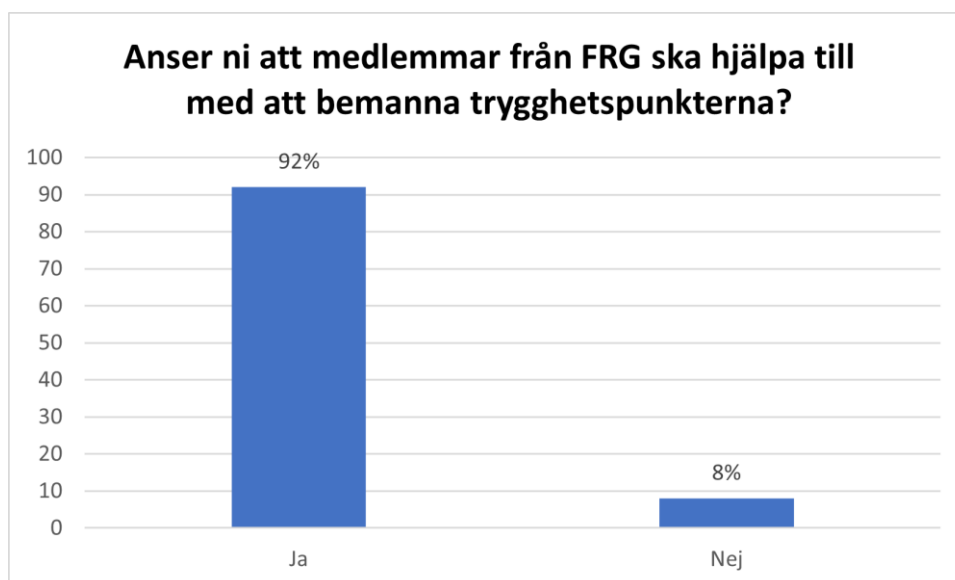
Tabell 5: Kommuner som har respektive inte har etablerat trygghetspunkter



Trygghetspunkter kan också ha en viktig funktion vid höjd beredskap. Storskalig utrymning eller inkvartering är två exempel som faller inom ramen med arbetet att skapa skydd för civilbefolkningen (MSB, 2022). Det intensiva arbetet hos kommunerna aktualiserar frågor om framför allt bemanning, organisation och finansiering. Kommunerna fick därför svara på frågan om de anser att FRG ska hjälpa till med att bemanna trygghetspunkterna. En överväldigande majoritet, 92% (n=144) svarade ja på den frågan medan 8% (n=12) svarade nej.

Även om en majoritet svarade ja på frågan bör noteras att respondenternas svar synliggör en större komplexitet där det går att urskilja markant olika resonemang hos kommunerna. Det finns kommuner som är mycket positivt inställda och menar att arbetet med att etablera trygghetspunkter är en av de saker som gör att kommunen nu överväger att starta en FRG. Andra respondenter är betydligt mer skeptiska och skriver i sina kommentarer att det finns andra grupper som skulle ha bättre kompetens, förmåga och uthållighet. Flera respondenter är ense om att det kvarstår frågetecken kring att planera för en bemanning som bygger på frivilliga krafter.

Tabell 6: Kommuners syn på om FRG ska bemanna trygghetspunkter



3.12 Vilket stöd efterfrågas för att starta en FRG eller för att stärka en befintlig FRG?

Många kommuner kommenterade i enkätundersökningen att de är inne i en fas där det sker många och snabba förändringar. Sverige befinner sig i ett nytt säkerhetsläge och det kommer ständigt nya krav och förväntningar på kommunerna. Det aktualiserar också frågor om hur kommuner kan stärka sitt arbete med FRG eller överväga att starta en FRG om en sådan inte finns sedan tidigare. När respondenterna fick kommentera vilket stöd de efterfrågar framkom ett antal teman.

Tabell 7: Centrala teman i vilket stöd som efterfrågas av kommunerna för att starta eller utveckla FRG

| CENTRALA TEMAN | EXEMPEL PÅ KOMMUNERS UPPFATTNINGAR |
|---------------------------------------|---|
| Ekonomiska resurser | <ul style="list-style-type: none"> • Mer ekonomiska resurser behövs för att kommunerna ska kunna arbeta med frivilligfrågor på ett systematiskt sätt. |
| Stöd för rekrytering | <ul style="list-style-type: none"> • Det behövs en kraftansträngning för att rekrytera yngre medlemmar. • En förnygring är av största vikt när det handlar om FRG:s förmåga att arbeta längs hela hotskalan. • Att i större skala bemanna exempelvis trygghetspunkter eller arbeta med inkvartering eller utrymning kräver ett visst mått av fysisk kapacitet. • Att bredda medlemsskaran även om att tillskriva andra FFO:er (i tillägg till Civilförsvarsförbundet en större roll). |
| Stöd av Civilförsvarsförbundet | <ul style="list-style-type: none"> • Civilförsvarsförbundet behöver i vissa avseenden professionaliseras, exempelvis genom en närvarande samordnare och tydligare vägar för kontakt och information. • Stöd ifall kommunen hamnar i en situation där de från kommunens sida har ambitioner att utveckla FRG men deras samarbete med det lokala civilförsvarsförbundet inte fungerar. |
| Utbildningar | <ul style="list-style-type: none"> • Behov av kortare utbildningsinsatser också för krisberedskapssamordnare i kommunerna, inte minst på grund av en stor personalomsättning. |

DEL III

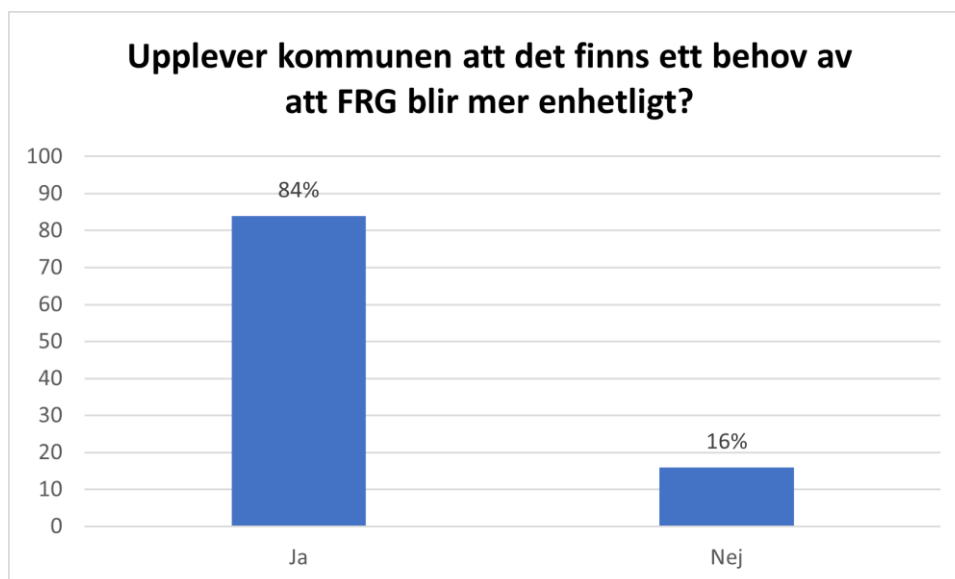
I arbetet att stärka och vidareutveckla FRG är samordning en viktig aspekt. Den tredje delen av enkäten innehöll frågor som handlar om behov av stöd och förväntningar på samordning.

3.13 Behov av att FRG blir mer enhetligt

FRG utgör ett stöd för kommunen när de ordinarie resurserna inte räcker till. Det är ytterst kommunen som bestämmer om och hur resurserna som kommer från FRG bäst kan nyttjas. Med andra ord finns det utrymme för stora variationer i arbetssätt. I enkäten fick kommunerna besvara frågan om de ansåg att det finns ett behov av att göra FRG mer enhetligt.

En betydande andel av de svarande, 84% (n= 127) ansåg att FRG behöver en större enhetlighet medan 16% (n=25) inte såg ett sådant behov. Återkommande kommentarer indikerade att det är en utmaning att finna rätt balans mellan att låta lokala förutsättningar och behov få styra och de fördelar som kan komma med en större enhetlighet och riktlinjer från nationell nivå eller en samordning på exempelvis regional nivå.

Tabell 8: Kommuners syn på om det finns ett behov av att göra FRG mer enhetligt



3.14 Kommuners samverkan för att stärka FRG

Vad gäller frågan om vilka aktörer kommunerna kan samverka med för att stärka FRG (flera svarsalternativ fanns angivna), angav flest respondenter att Civilförsvarsförbundet var en viktig aktör, därefter följer andra kommuner som har en FRG. Många respondenter menade även att andra FFO:er (förutom Civilförsvarsförbundet) är viktiga och så även Länsstyrelsen. Något färre kommuner lyfte fram MSB, ideella organisationer och SKR som viktiga just för att stärka FRG. I kategorin "andra aktörer" lyfte respondenterna fram att det är viktigt att även samverka med räddningstjänsten, polisen, regionen och privata företag i kommunen. Enligt några respondenter (vilket också framkom i intervjuerna) är det extra viktigt med samverkan med räddningsförbunden då det finns erfarenheter att en ingång i ett räddningsförbund lett till att samarbetet mellan FRG och räddningstjänsten kommit i bakgrunden.

Tabell 9: Viktiga samverkansaktörer för kommunen i arbetet att stärka FRG (flera svarsalternativ kunde anges)

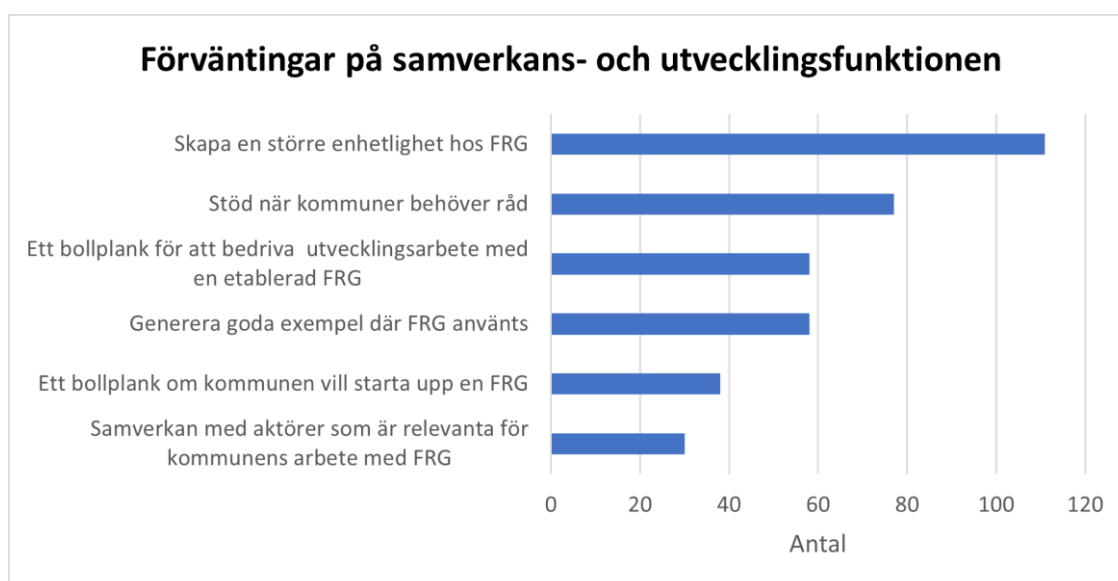


3.15 Förväntningar på den nya samordnings-och utvecklingsfunktionen

Enkätsvaren visade att kommunernas främsta förväntning vad gäller den nya samverkans-och utvecklingsfunktionen var att arbetet ska leda till en större enhetlighet hos FRG. Mot bakgrund av att 84% av de svarande också i en tidigare enkätfråga uppgett att de ser ett behov av en större enhetlighet så kommer inte detta som någon överraskning. Många kommuner angav också att de såg samverkans- och utvecklingsfunktionen som en möjlighet att få mer information om FRG och att den kunde utgöra ett konkret stöd när kommunen behöver råd.

Det kan även noteras att respondenter också i sina kommentarer uppgav att de inte hade några större förväntningar på funktionen, att den inte kommer att göra någon skillnad för kommunernas arbete. Denna inställning märktes också i intervjumaterialet. En del kommuner ställde sig också sig frågande till det lämpliga i att funktionen är placerad hos Civilförsvarsförbundet och uttryckte en farhåga över att det blir en för stark koppling till medlemsrekrytering till just Civilförsvarsförbundet.

Tabell 10: Kommuners förväntningar på samverkans- och utvecklingsfunktionen (flera svarsalternativ kunde anges)



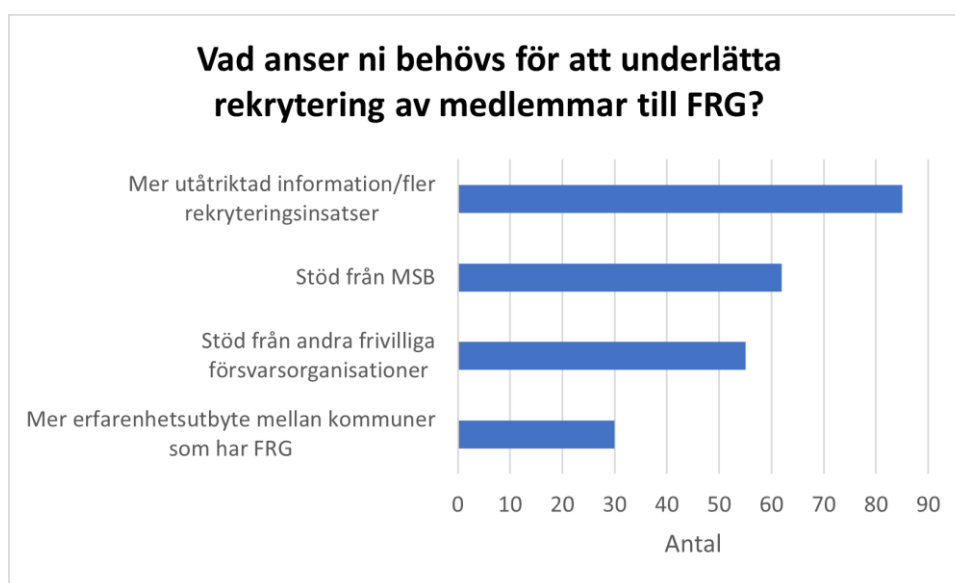
3.16 Rekrytering av medlemmar till FRG

För att kommunerna ska kunna nyttja FRG krävs att det finns ett tillräckligt många medlemmar. Det är sedan tidigare väl känt att en stor utmaning ligger i medlemmarnas relativt sett höga medelålder. Dessutom synliggjorde pandemin utmaningar i relation till att skapa uthållighet hos frivilligresurserna. Kommunerna tillfrågades om vad de anser behövs för att underlätta rekryteringen av medlemmar.

Av de svarande kommunerna angav flest (n=85) att de såg ett behov av mer utåtriktad information och fler riktade rekryteringsinsatser. Därefter angav (n=62) att de ansåg att stöd från MSB skulle kunna underlätta rekrytering. Stöd från andra FFO:er (n=55) sågs också som en möjlighet. Något färre (n=30) svarade att erfarenhetsutbyte mellan kommuner som har FRG behövdes för att underlätta rekryteringen.

Av kommentarerna (vilket även speglas i flera intervjuer) går det att se en optimism vad gäller rekrytering i det avseendet att det upplevs som allmänhetens intresse för beredskap i stort, och också hemberedskap, har ökat det senaste året. Det finns med andra ord ett stort intresse och engagemang som bör förvaltas. Dock gav även en del kommuner uttryck för att rekryteringen behöver ett omtag där det krävs nya sätt att tänka för att få en bättre mångfald och öppna upp så att fler känner sig välkomna att engagera sig. Ytterligare en aspekt som lyfts fram är att mindre kommuner har det extra svårt med engagemanget för att de som bor i mindre byar visserligen är väldigt aktiva för samhällsutvecklingen men att de redan är involverade i andra organisationer, räddningstjänst eller olika lokala utvecklingsprojekt. På mindre ställen finns det heller inte alltid en aktiv Civilförsvarsförening.

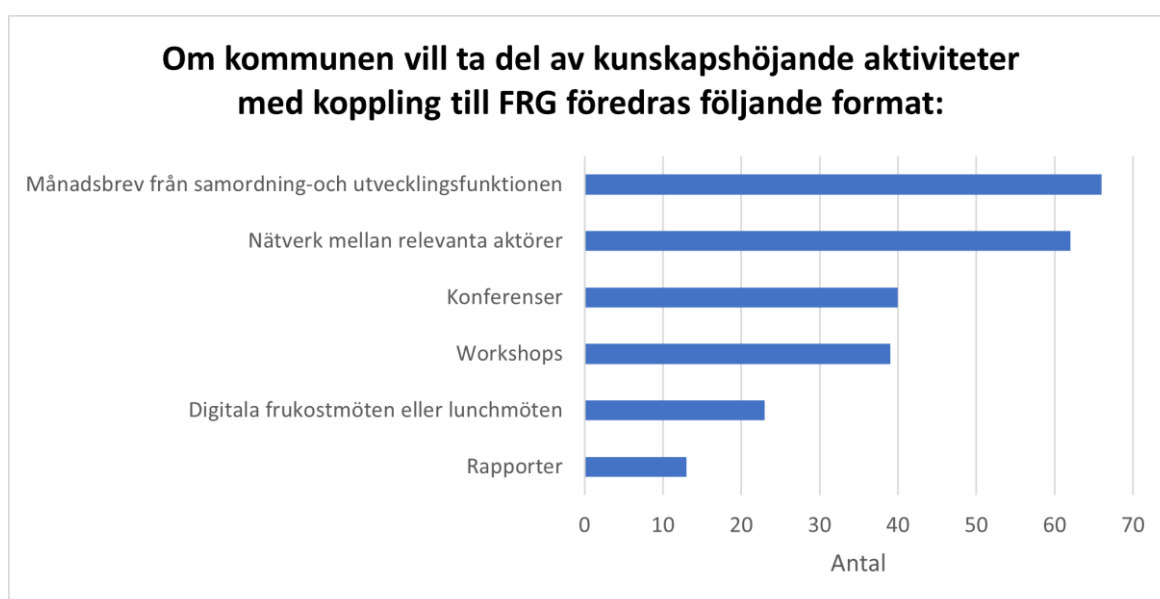
Tabell 11: Insatser för att underlätta rekrytering av medlemmar till FRG (fler svarsalternativ kunde anges)



3.17 Former för kunskapshöjande aktiviteter

På frågan om hur kommuner vill ta del av kunskapshöjande aktiviteter med koppling till FRG angav flest respondenter (n=66) att de föredrog ett månadsbrev från samordning- och utvecklingsfunktionen. Därefter angavs alternativet ”nätverk mellan relevanta aktörer” (n=62), följt av ”konferenser” (n=40) och ”workshops” (n=39). Alternativen ”digitala frukostmöten/lunchmöten” (n=23) och ”rapporter ” (n=13) föredrogs i mindre utsträckning.

Tabell 12: Former av kunskapshöjande aktiviteter med koppling till frivilliga (flera svarsalternativ kunde anges)



4. Intervjuresultat

Till att börja med kan konstateras att intervjuerna, precis som enkätsvaren och kommentarerna till dessa, vittnade om en intensiv aktivitet i kommunerna. Planering för och arbete med civilt försvar, totalförsvar och krigsorganisation pågår, förmågenivåer utvärderas och insatser för att öka uthålligheten genomförs. Betonas bör att detta arbete i små kommuner bärs upp av ett fåtal personer. Att resursfrågan var återkommande under intervjuerna var därför inte förvånande. Flertalet intervjupersoner kommenterade t.ex. relationen mellan statens förväntningar å ena sidan och kommunernas faktiska möjligheter å den andra. Några efterlyste öronmärkta medel, andra menade att det inte alltid var enkelt att driva igenom prioritering av beredskap i kommunens alla förvaltningar när andra frågor också kräver uppmärksamhet, tid, personal och långsiktiga insatser. Vid flertalet tillfällen framkom även synpunkten att krisberedskapssystemet och beredskapsarbetet i Sverige saknar ett helhetsgrepp, ett systemperspektiv och en förmåga att förstå hur det ena påverkar det andra. Tendensen är att myndigheter och andra centrala aktörer är så fokuserade på sina egna områden och frågor att helhetsbilden riskerar att försvinna.

I det följande beskriver vi erfarenheter från kommuner som har FRG och redovisar de orsaker kommuner uppgav till att de inte har en FRG. På detta följer en redovisning av kommunernas syn på FRG:s förmågor i relation till hela hotskalan, deras syn på frivillighet mer generellt, kommunen som beställare och mottagare av frivilliga resurser och slutligen en summering av vad det är kommunerna förväntar sig av den nya samordnings- och utvecklingsfunktionen.

4.1 Erfarenheter av samarbete med FRG

Intervjuszvaren reflekterar till stor del enkätsvaren vad gäller erfarenheter av samarbete med FRG. Betydande variationer framträder och aktiveringen av FRG varierar från någon enstaka gång totalt sett till tämligen regelbunden sådan. Vad gäller det senare finns många exempel på kommuner som återkommande och aktivt arbetar med att engagera och aktivera FRG. Tanken bakom detta är att FRG blir starkare och bättre kan fungera som en resurs om de aktiveras flitigt. Det kräver dock en omfattande investering av kommunen i både tid och resurser. Några intervjupersoner berättade att de tillsammans med FRG-ansvariga samarbetade väl för att *”hitta uppdrag”* som inte enbart handlar om specifika krishändelser (Intervju #13). Exempelvis finns det i vissa kommuner ett behov av FRG också i ett mer långsiktigt trygghetsarbete, t.ex. vad gäller närvaro i områden som drabbats av den senaste tidens våldsvåg och skjutningar.

De intervjupersoner som beskrev goda erfarenheter av att samverka med FRG lyfte bland annat fram goda personliga relationer som en nyckelfaktor. När säkerhetschefer eller beredskapssamordnare känner FRG-ansvarig underlättas med andra ord kontakten och samarbetet. Framhölls gjordes

också vikten av att visa uppskattning för gjorda insatser, upplåta lokaler, inkludera FRG i övningar och utbildning samt aktivera gruppen i skarpa lägen (Intervju #4). Några intervjupersoner betonade även vikten av att få stöd från politiskt håll. De menade att det i grunden handlar om att FRG finns där för kommunen som extra resurser och därmed behövs även en bred förståelse inom kommunen för frivilliga resursers potential. Så här uttryckte en kommunrepresentant sin positiva erfarenhet. *“Vi har ju ett engagemang från politiken, att vi ska jobba tillsammans. Då blir det mer lättarbetat, man vill att vi ska ha in näringslivet och frivilliga.”* (Intervju #9).

I intervjumaterialet finns emellertid också flera erfarenheter som visar på ett begränsat samarbete och aktivering av FRG. Här återfinns samma mönster i intervjusvaren som i enkäten vad gäller förklaringar till varför FRG inte aktiveras särskilt ofta. Återkommande resonemang handlade om begränsade eller för allmänt hållna förmågor (Intervju #8); om att befintlig FRG inte var livskraftig, tog för mycket tid och pengar att förvalta eller helt enkelt var ett koncept som inte fungerade (Intervju #15). I intervjumaterialet finns också uppfattningen att det finns en *“hype”* kring frivillighet i Sverige, att det ligger i tiden att tycka att frivillighet endast är av godo och att diskussionen i mycket större utsträckning borde handla om resultaten av frivilliga insatser (Intervju #8).

4.2 Varför FRG?

Många intervjupersoner ville framhålla att frivilligt engagemang i sig är något positivt. De menade att det i en värld kantad av osäkerhet och snabba förändringar är inspirerande och hoppningivande att människor vill ge av sin tid och kunskap för att hjälpa andra och bidra till den gemensamma samhällssäkerheten. På frågan varför kommunen väljer att ha en FRG var det flera intervjupersoner som återkom till grundtanken med FRG, dvs.. att det innebär en *extra* resurs till kommunen. Den inställningen fångas väl in av följande citat: *“Även om vi är 10 000 anställda i kommunen så är ju jag som tjänsteman i beredskap efter kl. 17.00 ensam, vi har ingen att ringa. Det finns ingen liksom. Vi är ju helt och hållet utelämnade till de frivilliga krafterna faktiskt. Kommunen är så uppstyrd och slimmad så det finns inget utrymme för någon annan...Är det så att jag vill ha hjälp att köra ut en vattentank så är det ju de som gör det.”* (Intervju #13).

4.3 Varför inte FRG?

I intervjumaterialet finns sex exempel på kommuner som för närvarande inte har en FRG men gärna skulle starta en sådan. Orsaker till att detta ännu inte skett uppgavs bland andra vara att kommunen förfogar över små resurser – såväl finansiella som personella – och då saknas möjlighet att prioritera arbete med att starta en FRG; att det saknas engagemang i lokalsamhället (Intervju #3) och i några fall handlade det om att samarbetet med den lokala Civilförsvarsföreningen inte fungerar. Vad gäller det senare uttryckte en kommunrepresentant det så här: *“Problemet är att Civilförsvarsföreningen*

har ingen verksamhet. Jag kan inte teckna avtal med någon som inte har något att erbjuda mig. Och, kanske blir det en bromsande faktor för dom i sin rekrytering, att dom inte har något avtal heller. Så, det blir lite hönan och ägget.” (Intervju #10). I intervjuerna finns det även exempel på kommuner som har haft avtal med FRG med känt sig tvungna att säga upp avtalen då de inte anser att de fått ut något i relation till de kostnader det inneburit för kommunen. I dessa fall finns nu en ambition att starta upp en dialog och få i gång verksamheterna igen.

Intervjuerna indikerar alltså att kommunstorlek (och antal tjänster som arbetar med krisberedskap och/eller civilt försvar) spelar en stor roll för beslutet att inte ha en FRG. Det finns exempel på kommuner som vill starta en FRG men det saknas helt enkelt resurser att ta sig an den uppgiften på ett bra sätt. ”Investerar man i tid och så vidare så vill man ju få ut något av det. Det ska ju inte bara vara något på ett papper för att lugna allmänheten och politiker att vi har en FRG. Vi måste ju kunna nyttja dom och dom måste ju kunna få stöttning av oss på ett bra sätt.” (Intervju #11).

Några av intervjupersonerna menade vidare att i stora kommuner med många kommunalt anställda kan egen personal ställas om vid behov. Flera exempel från pandemin gavs; i stället för att nyttja frivilliga hade exempelvis olika förvaltningar och verksamheter inom kommunen gjort de insatser som behövdes (Intervju #2, #7). I sådana kommuner fanns också, berättade intervjupersonerna, nära och sedan lång tid tillbaka etablerad samverkan med civilsamhället. Tillsammans med föreningar och civilsamhälleorganisationer (som t.ex. Röda Korset och olika trossamfund) gjordes de insatser som behövdes och problem och utmaningar i samhällslivet hanterades gemensamt och löpande. I ett sådant sammanhang skulle FRG bli ett extra lager som dessutom var “dyrt” och riskerade störa redan etablerade samverkansformer (Intervju #2). Några av de större kommunerna menade också att FRG passade bättre i små kommuner med begränsade möjligheter att ställa om egen personal. En del intervjupersoner vände sig även mot själva utgångspunkten (t.ex. i utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*) att frivilliga, åtminstone i termer av FRG och episodiskt engagemang, alls behövs. Det senare betonades särskilt i relation till höjd beredskap, något vi återkommer till i resonemanget om förmågor i förhållande till hela hotskalan.

Ur intervjumaterialet går också att utläsa att en del ställningstaganden i relation till FRG har med en annan syn på både frivillighet och beredskap att göra. Frivillighet var för en del intervjupersoner något annat än avtalsbaserade insatser som kommunen ska ge ekonomisk ersättning för (Intervju #8). Vad gäller synen på beredskap menade några att FRG representerar en “*traditionell syn*” (Intervju #2) och att beredskap snarare är något som måste integreras i varje kommunal förvaltning och verksamhet och därmed bli allas ansvar (Intervju #2).

4.4 Förmåga i relation till hela hotskalan

I många av intervjuerna rörde sig samtalen i stor utsträckning kring frivilliga resursers, och specifikt FRG:s, förmågor i relation till hela hotskalan. Intervjupersonerna lyfte fram både aspekter som handlar om potentialen i att använda frivilliga och betydande utmaningar med detta. Som tidigare berörts var det för intervjupersonerna centralt att först få klarlagt exakt vad det är som staten förväntar sig av kommunerna vid höjd beredskap, därefter kan behov inventeras menade de. Många intervjupersoner ser en potential i att transformera FRG till beredskapsgrupper. Det innebär dels ett konkret sätt att ta tillvara det ökade engagemang som finns i Sverige vad gäller området hemberedskap och frågor som kopplar till samhällsskydd och beredskap i stort. Intervjuer gav även uttryck för att FRG-medlemmar i olika kommuner har en värdefull specialistkunskap om exempelvis logistik, samband eller teknisk kunskande och att den kunskapen är av stort värde i situationer som exempelvis omfattande översvämningar. Några kommunrepresentanter lyfte fram att även om de representerade medelstora kommuner och därmed har tillgång till många anställda inom den kommunala verksamheten i händelse av en extraordinär händelse behöver inte det betyda att de personerna har specialistkunskaper som efterfrågas, och då har FRG en stor roll att spela. Vidare menade några intervjupersoner att de ser en stor potential vad gäller att låta FRG-medlemmar arbeta med och sprida totalförsvarsinformation och i förlängningen bidra till en ökad försvarsvilja.

Som nämnts tidigare indikerar utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57, 33) att antalet medlemmar i FRG kan behöva öka från 3500 till drygt 11 000 under en femårsperiod. Det skulle innebära en tredubbling av antalet medlemmar under en relativ kort tidsperiod. Här såg kommunerna stora problem. Det handlar inte enbart om att öka antalet medlemmar utan också att se till sammansättningen av medlemmar. I princip samtliga intervjuade kommuner gav uttryck för att det generellt sett är ett problem att medelåldern i FRG tenderar att vara hög och att de kompetenser, den förmåga och den uthållighet som gruppen har med största sannolikhet inte svarar upp mot de behov som skulle uppstå vid höjd beredskap, exempelvis i relation till skyddsrum, evakuering och utrymning (Intervju #17). Vad gäller just skyddsrum uppgavs att de behov som hade identifierats hade med tekniskt och hantverksmässigt kunnande att göra: *“vi behöver hantverkare, elektriker, rörmokare och kommunikatörer”* (Intervju # 17).

Vad gäller ålder poängterade flera kommuner att åldersläget i FRG begränsar deras faktiska användningsområde. Så här reflekterade en intervjuperson *“Vi får egentligen inte ut så mycket. Därför funderar vi på att gå åt ett annat håll nu för att få tag på frivilliga, och det är att vända oss till idrottsföreningar direkt med ett särskilt avtal. Då får dom 5000 – 10.00 spänn om året men då lovar dom att vi har 20 par händer som kan hjälpa oss att utrymma ett äldreboende, för det kan inte Civilförsvarsföreningen göra. Dom är för gamla”* (Intervju # 18).

Några menade också att totalförsvaret var *“för allvarligt för FRG”* (Intervju #15) och förordade civilplikt snarare än frivillighet då plikten innebär att *“du måste komma”* i skarpa lägen (Intervju #17). Det går helt enkelt inte, ansåg de, att planera för höjd beredskap på basis av frivillighet (Intervju #15). De här uppfattningarna kom till uttryck också i enkäten där inte minst kommentarerna visade att frågetecken fanns kring förmåga, uthållighet och kompetens hos FRG samt ett visst ifrågasättande av det lämpliga i att just planera för insatser – också i fredstid – som bygger på frivillighet. Osäkerheten kopplades framför allt samman med personella resurser. *“Det går inte för oss att ha en planerad bemanning av en trygghetspunkt i fredstid om det blir ett långvarigt avbrott och använda våra frivilliga resursgrupper. Det går inte att göra det. Det är inte en planeringsförutsättning som fungerar att säga vi har 20 frivilliga och vi behöver sex personer och när vi ringer till dom säger dom, nej jag har ont i benet, jag är bortrest, eller jag vill inte”*. (Intervju # 9).

Med andra ord landade flera intervjuersonemang i att det finns en stor utmaning med att skapa en förutsägbarhet i frivilligheten. Intervjuerna och enkäten visar tillsammans att det finns behov av vidare arbete för att se i vilken utsträckning det faktiskt går att skapa en sådan förutsägbarhet. Då vi diskuterar FRG i relation till *hela* hotskalan, dvs. från beredskapsåtgärder i vardagen och samhällsstörningar till höjd beredskap, innebär det också att man rör sig mellan olika rättsliga reageringar. Här finns det till synes olika uppfattningar hos intervjupersonerna och flera ger också uttryck för osäkerhet. Exempelvis, om ett avtal sluts mellan FRG och kommunen i fredstid, vad gäller då under höjd beredskap och hur spelar olika typer av plikt in? Vi återkommer till dessa frågor och diskuterar dem mer ingående i det avslutande kapitlet.

4.5 Kommuners syn på frivillighet

Som tidigare framgått såg en stor majoritet av de intervjuade kommunerna frivilliga krafter som något positivt, många menade att det är viktigare än någonsin med värden som solidaritet och gemensamt arbete för trygghet och säkerhet. Vid en första anblick kan begreppet frivillighet och organisering av frivilliga verka tämligen okomplicerad, det är extra resurser som ska koordineras på bästa sätt. Intervjuerna och enkäten gav dock uttryck för att det finns en rad faktorer som komplicerar bilden.

En aspekt handlar om själva begreppet frivillighet. I forskning lyfts det ofta fram att begreppet för tankarna till att personer utför aktiviteter på frivillig basis, de väljer själva att engagera sig. Man ger av sin tid, kunskap och delar erfarenheter – och för det utgår ingen ekonomisk ersättning (se exempelvis Cnaan, Handy and Wadsworth, 1996, Nesbit, Christensen and Brudney, 2018). I några intervjuer blev det tydligt att det just är komponenten 'frivilliga' i *frivilliga* resurs gruppen som blir komplicerad. En beredskapssamordnare reflekterade så här: *”Den mest komplicerade frågan, det är ekonomi kan jag tycka. För jag är frivillig men jag ska ha betalt när jag utför mitt uppdrag och*

det är en tankekurva i sin helhet. Ställer jag upp, då ställer jag upp på min fritid och då är jag så pass engagerad. Det hindrar mig som beredskapssamordnare i att understödja, eller uppmuntra, de frivilliga” (Intervju #5).

Enligt intervjupersonen skapar ekonomin hinder, framför allt i termer av att det finns gränser för hur mycket kommunen kan betala. Det ska också förstås i relation till att kommunen redan har en vikariepool och får extra resurser därifrån i stället. Ytterligare en infallsvinkel som några intervju personer lyfte handlar om att det skapar en förvirring i frivilligskaran om det finns personer som får betalt för insatser och andra inte får det. Samtidigt finns det också exempel på kommuner som har haft en FRG men sedan tecknat avtal med en annan organisation där uppgifterna är i princip desamma men där organisationen inte får betalt.

Vidare fanns det intervju personer som tyckte att det var en enkel uppdelning att göra. Kommunen använde då benämningen 'frivilliga' för medlemmar från FFO:er och med det, menade intervju personen, kommer en kvalitetsstämpel. Där sågs den ekonomiska ersättningen snarare som problematiskt då den anses vara för låg vilket gör att personer som fortfarande är yrkesverksamma har få incitament att engagera sig i någon större omfattning. Volontärer sågs i detta fall som ett begrepp som fångar in insatser av exempelvis Röda Korset och trossamfund.

Ytterligare en aspekt som lyftes fram som en komplicerande faktor är att kommunen å ena sidan ser positivt på frivilliga men å andra sidan kommer det så många följdfrågor och ansvar som gör att frågan om frivilliga genast "växer sig större" Så här uttryckte en intervju person det. *"Jag tror ju väldigt mycket på de frivilliga försvarsföreningarna och frivilligheten i generella termer (...) Frivilliga ska ju ha en anställningsform och volontärerna ska ju vara försäkringsskyddade och så vidare så det finns ju ganska mycket HR- frågor kring det här. Man kan ju inte ta in folk utan vidare, man måste hantera alla de arbetsrättsliga förutsättningarna (...) Det gör det hela lite komplicerat."* (Intervju #7).

Avslutningsvis vad gäller synen på frivilliga så går det att konstatera att intervjuerna visar på en enorm spännvidd, från de som menar att frivilliga är lösningen på många av de personella utmaningarna i vår beredskap (Intervju #11) till någon som uttryckligen slog fast *"jag är en frivilligskeptiker"* (Intervju #17).

4.6 Kommuner som beställare och mottagare av frivilliga resurser

FRG bygger på tanken att medlemmarna i resursgruppen ska kunna utgöra ett stöd vid olika krishändelser och att det görs i kommunens regi. Det är kommunen som bestämmer om FRG aktiveras. I det avseendet är det kommunen som är beställare av det frivilliga engagemanget. En del problematik som togs upp under intervjuerna kan möjligen förklaras av att det verkar råda delvis motstridiga uppfattningar om vem som är beställare av det frivilliga engagemanget. Så här uttryckte en intervjuperson det: *”Man måste komma ihåg att det är kommunen som äger det här.”* (Intervju #18). Enligt några intervjupersoner kan det stora engagemang som finns hos en del FRG-medlemmar ibland bli något problematiskt då medlemmarna upplever att kommunens roll är att underhålla och driva FRG. *”Det blir bara en diskussion om vad vi ska göra för föreningen.”* (Intervju #18). En annan intervjuperson var inne på ett liknande spår. *”Jag kan ju också se att om man går med i Civilförsvarsföreningen kan man gå en massa kurser om FRG. Men det är ju inte på kommunens beställning. Då blir det, varför har inte kommunen något engagemang i FRG? Men, det har vi ju, men det är inte vi som sköter partyt för FRG.”* (Intervju #9). Ett sätt att komma vidare från detta menade några intervjupersoner är att FFO:erna, och de lokala civilförsvarsföreningarna i synnerhet, blir tydligare med vad som är deras identitet idag. Om de lokala föreningarna har många spännande, och aktuella, verksamheter kan det locka och bibehålla ett engagemang som också är fristående från de insatser då de aktiveras i formen av FRG. Enda drivkraften att vara med en lokal civilförsvarsförening kan inte vara FRG-kopplingen menade en intervjuperson.

Några kommuner tryckte också på att kommunens arbete med att vara beställare, och mottagare, av frivilligt engagemang måste göras mer systematiskt. Därmed fanns det en form av självkritik, att planera för och nyttja frivilliga kräver en kunskap om vilka frivilliga resurser som finns i kommunen. En respondent lyfte fram att man från kommunens sida behöver *”öka poolen av frivilliga för uthålligheten som behövs finns inte där idag.”* (Intervju # 10). Med andra ord handlar det här om att se olika typer av frivilliga som kompletterande och förmedla ett budskap till FRG att kommunen inte ser olika organisationer, trossamfund eller spontana frivilliginitiativ som konkurrerande utan snarare kompletterande. Att göra det menade några intervjupersoner är ett led i att stärka kommunens mottagarkapacitet av frivilligresurser.

4.7 Förväntningar på samordnings- och utvecklingsfunktionen

Under intervjuerna diskuterades också på vilka sätt den nya samordnings- och utvecklingsfunktionen kan vara ett stöd för kommunerna och här gjordes flera olika inspel. Några former av stöd och konkreta exempel på förväntningar som kommunerna gav uttryck för sammanfattas nedan.

Tabell 13: Former av stöd och exempel på sådant

| FORMER AV STÖD | EXEMPEL |
|---|---|
| Upstartsstöd | Öppet hus i kommunen med deltagande från samordnings- och utvecklingsfunktionen Presentation av goda exempel från andra kommuner Digitala träffar (gärna på basis av kommunstorlek) med grundläggande information om vad det är funktionen i praktiken kan bistå med. |
| Stöd för att skapa en större enhetlighet | Mallar för avtal Stöd och större tydlighet vad som gäller juridiskt för ersättningar och försäkringar |
| Stöd för utbildning och övning | Moderniserade och aktuella utbildningspaket för FRG En bank av övningsscenarier, anpassning utifrån olika hot och krisscenarion och utifrån kommunstorlek |
| Bollplank | En resurs för kommunen när samarbetet lokalt inte fungerar |
| Information och inspirationskälla | Riktade informationsinsatser på basis av kommunstorlek Månadsbrev med aktuell information och spridning av nyheter relaterat till FRG Uppdaterad hemsida |

Som sammanställningen visar uppgavs behov av flera olika former av stöd. Behoven varierar självfallet med de förutsättningar, erfarenheter och utgångspunkter som kommunerna har. Av intervjuerna framgick dock tydligt att efterlysningen av större enhetlighet och av hjälp med diverse mallar förenade kommunerna, oavsett erfarenheter och förutsättningar i övrigt.

5. Sammanfattande diskussion och analys

Till att börja med kan konstateras att Sveriges förändrade säkerhetsläge märks i såväl enkät- som intervjumaterial. Att planera för evakuering, för att upprätta trygghetspunkter och för att iordningsställa skyddsrum har på flera håll blivit en självklar del av beredskapsarbetet. Mycket arbete pågår och detta trots att många anser att statens styrning på området är för spretig, vag och otydlig. Kommunerna förväntas kunna kartlägga sina behov av stöd från frivilliga i en situation då Sverige befinner sig i höjd beredskap, men, som påpekades flera gånger under intervjuerna – hur ska behoven kunna kartläggas om det inte är tydligt och klart vad kommunen i praktiken ska ansvara för ; går det ens att planera för höjd beredskap med frivillighet som en, om inte central så i varje fall viktig, komponent? Att kommunernas ansvar är en kärnfråga märks också politiskt eftersom en särskild utredare nu fått i uppdrag att ”göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.” (Dir 2023: 51, 1). I kommittédirektivet anges att den reglering som görs i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska ses över. Att så långt det är möjligt beskriva och analysera kommunernas behov av stöd för att antingen starta en FRG eller utveckla befintlig FRG:s förmåga att bidra i fredstida kriser och i höjd beredskap är således centralt. Den här rapporten bidrar med sådan beskrivning och analys med utgångspunkt i en enkätundersökning som 179 av Sveriges 290 kommuner deltagit i och i intervjuer med 18 representanter för olika kommuner i landet. Det bör dock åter understrykas att 111 kommuner inte besvarat enkäten och att detta påverkar resultaten men att det är svårt att bedöma på vilka sätt. Intervjuerna ger exempel på olika sätt att resonera men det går självfallet inte att dra för stora växlar på 18 intervjuer. Det finns emellertid en stor variation bland deltagande kommuner, det rör sig om spridning i landet, skillnad i storlek, huruvida FRG finns eller inte samt vilka erfarenheter kommunerna har av samarbete med FRG. Denna variation borgar för att enkät och intervjuer lyckats relativt väl med att fånga in synpunkter och erfarenheter från olika typer av kommunala kontexter.

5.1. Övergripande resultat

Enkäten visade att de flesta kommuner som svarat hade en FRG men att hur ofta (och till vad) FRG aktiverades och användes varierade kraftigt. Överlag bedömde kommunerna att FRG har en god förmåga att bidra i fredstida kriser, har en roll att spela i civilt försvar, kan omvandlas till beredskapsgrupper och kan användas för att bemanna trygghetspunkter. Det är dock tydligt att kommunerna hade en del frågetecken kring förmågan och uthålligheten hos FRG framför allt i höjd beredskap men i vissa fall också i fredstida kriser. Några efterlyste ett annat kunnande samt fler och yngre medlemmar för att FRG skulle kunna ansvara för uppgifter t.ex. i samband med evakuering eller i relation till skyddsrum. I viss utsträckning hade kommunstorlek betydelse för resonemangen

ju större kommun, desto fler frågetecken kring FRG. Detta mönster är dock inte entydigt. De större kommunerna hänvisade oftare till förmågan att ställa om egen personal, till upparbetade kontakter med olika delar av civilsamhället som gjorde insatser när det behövdes och till andra, som de såg det, mindre traditionella sätt att tänka om vad beredskap är. De större kommunerna var också mer benägna att prata om FRG som ett bra alternativ för mindre kommuner. Flera av de mindre kommunerna själva hänvisade dock till allt för små resurser för att kunna arbeta systematiskt med FRG.

Klart är att erfarenheterna av att samarbeta med FRG varierade och detta bidrog sannolikt till hur förmågan i relation till hela hotskalan bedömdes. Goda erfarenheter beskrevs exempelvis i termer av att FRG-ansvarig var den första person beredskapssamordnaren ringde om något inträffade i kommunen och att vederbörande då kunde vara säker på att kommunen skulle få det stöd den behövde av FRG-resursen. Andra, mindre positiva, erfarenheter hade att göra med att kommunrepresentanterna inte tyckte att FRG lokalt hade en god förmåga att stödja kommunen ens i framtida kriser och att själva konceptet kostade mycket, både i förvaltning och ersättningstermer.

En tydlig skiljelinje gick mellan de kommunrepresentanter som förespråkade plikt framför frivillighet och de som bedömde att det senare behövdes. På den här punkten är det emellertid viktigt att hålla isär situationer och regleringar. Kommunernas syn på FRG:s förmåga präglas av deras erfarenheter av samarbetet i fredstid. Om detta inte fungerar har kommunerna svårt att föreställa sig att det skulle fungera i höjd beredskap. Enligt förordningen om frivillig försvarsverksamhet kan myndigheter under regeringen och med uppgifter inom totalförsvaret teckna frivilligavtal med personer som tillhör frivilliga försvarsorganisationer. Ett sådant avtal innebär att man som frivillig förbinder sig att tjänstgöra hos den myndigheten vid höjd beredskap (MSB, 2022). Den frivillige kan, med stöd av frivilligavtalet, krigsplaceras i myndighetens krigsorganisation. Kommuners och regioners avtal med FFO-medlemmar om tjänstgöring i totalförsvaret regleras dock inte av förordningen. MSB (2022) skriver att kommuner och regioner också kan "träffa avtal med motsvarande frivilliga, dock utan att hänvisa till förordningen. Det betyder att frivilliga i kommun och region formellt inte lyder under allmän tjänsteplikt om regeringen föreskriver om detta utan enligt det som framgår av avtalet." (MSB, 2022, 4). Eftersom förordningen inte är tillämplig kan kommuner och regioner, enligt MSB, teckna sådana avtal på civilrättslig grund (MSB, 2022, 8). Utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* är inne på samma spår som MSB i det här avseendet. Sveriges kommuner och regioner (SKR) skriver dock i sitt yttrande till utredningen att man inte ser några juridiska förutsättningar för kommunerna att teckna den typen av avtal (SKR, 2023, 8). SKR framhåller att det finns en risk för att avtalen i juridisk mening skulle betraktas som anställningsavtal och vill hellre se en reglering som medger att kommuner och regioner krigsplacerar frivilliga. I yttrandet skriver SKR vidare att man

”avstyrker utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. SKR anser att det är de kommunala räddningstjänstorganisationerna som bör tillföras personal genom civilplikt, samt förstärkningsmateriel. SKR anser inte att utredningens förslag ger kommunerna förutsättningar att genomföra storskalig utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. SKR bedömer att det inte är realistiskt att basera kommunernas organisation för dessa krävande uppgifter på frivilliga. Istället bör fler grundutbildade civilpliktiga tillföras kommunerna. De civilpliktiga bör även kunna användas för en större bredd av uppgifter inom skyddet av civilbefolkningen, såsom stöd vid användning av skyddsrum och bemanning av trygghetspunkter. Frivilliga kan utgöra ett viktigt komplement till en sådan struktur.” (SKR, 2023, 1).

Yttrandet ger med andra ord uttryck för de tankegångar som många av intervjupersonerna beskrev. Remisstiden för utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* går ut den 19 maj, det återstår således att se vad i den som blir föremål för proposition till riksdagen. Vad gäller FRG:s roll som extra resurs i kommunerna under höjd beredskap står dock klart att flera frågor behöver besvaras, inte minst de som rör möjligheten att teckna avtal med frivilliga.

5.2 Behovet av stöd

När det gäller frågan om behov av stöd för antingen uppstart eller utveckling av FRG framkom vissa motstridiga tendenser i materialet. Å ena sidan uppgav kommunerna att de hade den kunskap som behövdes om FRG, å den andra efterlystes mer information om mallar för avtal, ersättningar och försäkringar – juridiken (vilket också berördes i det tidigare avsnittet) kring FRG var inte alldeles enkel enligt en del kommunrepresentanter. Tydligt i materialet är att kommunerna önskade en högre grad av enhetlighet. Samtidigt gav dock flera av intervjupersonerna uttryck för att anpassningar behöver ske lokalt och att det är lokala behov som måste styra.

I materialet framkom också synpunkter på att den utbildning som ges till FRG måste moderniseras för att grupperna ska kunna utvecklas på sätt som svarar mot de krav samtiden ställer. Bland annat föreslogs mer information om totalförsvaret, om frivilligas roll och om hur en kommun fungerar och fattar beslut. I mer övergripande termer uppgav kommunerna att större ekonomiska resurser behövdes för att de ska kunna arbeta systematiskt med frivilliga, att rekryteringssatsningar behövde göras så att FRG:s medlemsskara blir större, yngre och präglas av mer mångfald.

Av samordnings- och utvecklingsfunktionen önskades bland annat spridning av goda exempel, hjälp med avtalsmallar, ersättnings- och försäkringsfrågor samt riktad information, t.ex. till mindre kommuner. Många framhöll också att de hade behov av ett bollplank, någon att höra av sig till när det kärvar lokalt. Flera efterlyste också uppdaterad och samlad information, t.ex. i form av

månadsbrev. Sammanfattningsvis kan önskemålen och förväntningarna alltså sägas handla om en högre grad av professionalisering och ökad systematik i frågor som rör stöd till kommunerna i det här avseendet.

5.3 Avslutande reflektioner

Sammantaget visar enkät-och intervjumaterialet att det i kommunerna i grunden finns en positiv syn på frivillighet som sådan. Att människor vill hjälpa till och bidra till samhällets beredskap och förmågan att hantera situationer längs hela hotskalan ses som värdefullt. FRG utgör inte bara extra händer och fötter, många kommunrepresentanter ser också att verksamhet, förmåga och samarbete kan utvecklas. Framgångsrik rekrytering och förnyring liksom tydlighet kring kommunernas ansvar och deras möjligheter att säkra upp frivilliga (och andra) resurser är dock centrala frågor härvidlag.

Avslutningsvis är det slående att synpunkten att det saknas ett helhetsperspektiv i svensk krisberedskap framkom vid ett flertal tillfällen i vårt material. Själva systemet i Sverige anses i relativt stor utsträckning bestå av "*isolerade öar*"; aktörer på nationell nivå är i hög grad specialiserade och tänker därför främst på "*sina*" frågor, kommunerna arbetar på olika sätt och det brister i samverkan och samordning mellan nivåer och sektorer. Ingen syr ihop helheten på ett bra och begripligt sätt. Detta rimmar väl med observationer vi (och andra) tidigare gjort gällande styrning av beredskap som politikområde (Wimelius och Engberg, 2015; Bergling m.fl. 2015; Wimelius och Strandh, kommande). I grund och botten har problemet med fragmentering att göra och intressant nog brottas såväl krishanteringsforskare som praktiker med att få syn på och få tag i helheten snarare än de enskilda delarna.

Referenslista

- Aldrich, D. och Meyer, A. (2015). Social Capital and Community Resilience, *American Behavioral Scientist*, 59(2): 254-269.
- Barsky, L. och Horan, J. (2014). Volunteers and nonprofits in disaster. I Trainor, J. och T. Subbio, T (red.) *Critical Issues in Disaster Science and Management: A Dialogue Between Researchers*. Emmitsburg, MD: FEMA, 53–81.
- Bergling, P., Engberg, J., Naarttijärvi, M., Wennerström, E och Wimelius, M. E (2015). *Krisen, myndigheterna and lagen*. Malmö: Gleerups.
- Cnaan, R., Handy, F. och Wadsworth, M. (1996). Defining who is a volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 25(3): 364-383.
- Danielsson, E., Olofsson, A., Larsson, G., Voss, M. och Landgren, J. (2011). *Forskningsöversikt Ledning och Samverkan vid olyckor och kriser*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Demarin, E-L., Danielsson, E., Eliasson, L., Johansson, R., Olofsson, A., Sparf, J. och Öhman, S. (2010). *Samhällsvetenskaplig forskning om risk och kris – Uppfattning, Kommunikation, Organisation*. Östersund: Mittuniversitet.
- Danielsson, E. och Eriksson, K. (2022). Women's invisible work in disaster contexts: Gender norms in speech on women's work after a forest fire in Sweden. *Disasters*, 46(1): 141-161. <https://doi.org/10.1111/disa.12464>
- Dir. 2023: 51. *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*. <https://www.regeringen.se/rattsligadokument/kommittedirektiv/2023/04/dir.-202351>
- Drabek, D. (2013). *The Human Side of Disaster*. New York: CRC Press.
- Helsloot, I. och Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: A Survey of Literature and Some Practical Implications.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12 (3): 98–111.
- Johansson, R., Karlsson, R., Oscarsson, O. och Danielsson, E. (2015). *Att använda, leda och samverka med frivilliga – om kommuners och länsstyrelses relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Johansson, R., Danielsson, E., Kvarnlöf, L., Eriksson, K. och Karlsson, R. (2018). At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(4), 519-529.
- Joseph, J., Irshad, S. M. och Alex, A. M. (2021). Disaster recovery and structural inequalities: A case study of community assertion for justice. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 66: 11-12. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102555>
- McLennan, B., Whittaker, J. och Handmer, J. (2016). The changing landscape of disaster volunteering: Opportunities, responses and gaps in Australia, *Natural Hazards*, 84, 2031–2048.
- MSB (2022). *Förbered för att teckna avtal*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nesbit, R., Christensen, R. K. och Brudney, J. L. (2018). The Limits and Possibilities of Volunteering: A Framework for Explaining the Scope of Volunteer Involvement in Public and Nonprofit Organizations. *Public Administration Review*. July/August. pp. 502-513.

Norris, F., Susan, P., Stevens, A., Phefferbaum, B., Wyche, K och Phefferbaum, R. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategies for Disaster Readiness, *Am J Community Psychol* (2008) 41:127–150.

SKR (2023). *Yttrande*. Dnr. SKR2023/00097.

SOU 2022: 57. *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*.

Souza, A. (2009). *Wasted Resources: Volunteers and Disasters*. Dissertation, Naval Postgraduate School Monterey Ca Dept of National Security Affairs.

Stallings, R. och Quarantelli, E. L. (1985). Emergent citizen groups and emergency management. *Public Administration Review*, 45: 93–100.

Strandh, V. (2018). *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Karlstad, Publikationsnummer MSB1324.

Strandh, V. (2019). Crisis volunteerism is the new black? *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 10(3): 311-333.

Strandh, V. och Eklund, N. (2018). Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observations over time and across studies of nine natural disaster, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26 (3):329-338.

Strandh, V. och Wimelius, M. E. (2022). *De samhällsviktiga frivilligresurserna – lärdomar från Frivillig Resursgrupp (FRG) insats under pandemin*. Policy brief, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Whittaker, J., McLennan, B. och Handmer J. (2015). A Review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13: 358-368.

Wimelius, M. E. och Engberg J. (2015). Crisis Management through Network Coordination: Experiences of Swedish Civil Defence Directors, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(3): 129-137.

Wimelius, M. E. och Strandh, V. (kommande). Organized crisis volunteers, Covid-19, and the political steering of crisis management in Sweden.

Bilaga 1 Enkätfrågor

DEL 1. Nuläge – erfarenheter och behov av FRG

Frågorna i del 1 rör kommuners erfarenheter av FRG. Ett antal frågor riktar sig också till de kommuner som idag inte har FRG.

1. Har kommunen en FRG? (Om ja, gå vidare till fråga 4)

- Ja
- Nej

2. Vad är de främsta anledningarna till att kommunen inte har FRG?

- Brist på kunskap om FRG
- Brist på resurser för att starta upp FRG
- Osäkerhet inför hur FRG ska organiseras
- Det är för dyrt att aktivera FRG vid en insats
- Det saknas personer som vill vara medlemmar i FRG
- Annan kompetens efterfrågas
- Använder i stället resurser från andra organisationer än de frivilliga försvarsorganisationerna
- Annat:

3. Vilket typ av stöd eller information efterfrågas av er som kommun för att eventuellt starta upp en FRG grupp?

Kommentar...

4. I vilken grad anser ni att FRG har en förmåga att stödja kommunen vid kriser?

- Mycket hög grad
- Ganska hög grad
- Ganska låg grad
- Inte alls

Kommentar...

5. Ge exempel på hur ofta och när FRG använts? (exempelvis vid kriser, beredskapsveckan, övningar etc)

Kommentar...

6. Utifrån era erfarenheter, vilka förmågor hos FRG anser ni bidrar till kommunens kapacitet att hantera kriser?

- Praktiska uppgifter, exempelvis hantering av vatten eller reservkraft
- Logistik och transport
- Informationsspridning
- Samverkan och ledning
- Samordning av spontanfrivilliga
- Medmänskligt stöd till drabbade
- Annat...

7. I vilken grad anser ni att ni har tillräcklig kunskap om vad FRG kan bidra med vid en kris?

- Mycket hög grad
- Ganska hög grad
- Ganska låg grad
- Inte alls

Kommentar...

8. I vilken grad anser ni att kompetensen hos FRG motsvarar kommunens behov?

- Mycket hög grad
- Ganska hög grad
- Ganska låg grad
- Inte alls

Kommentar....

9. Finns det något behov hos kommunen (med koppling till frivilliga) som ni tycker att FRG idag inte kan fylla?

Kommentar....

10. Motsvarar grundutbildningen för FRG er kommuns behov?

- Ja
- Nej
- Om nej, vad anser ni saknas i grundutbildningen?...

11. Vet kommunen om att det finns centrala fortbildningar för FRG, exempelvis sjukvårdsutbildning och livsmedelsutbildning?

- Ja
- Nej

12. Om ni har kunskap om att det finns centrala fortbildningar, har ni aktivt uppmuntrat FRG till medverkan i dessa?

- Ja
- Nej

DEL 2. Framtid – behov av att stärka och utveckla FRG för hela hotskalan

Målsättningen är att FRG ska vara en resurs för lokal beredskap i hela hotskalan. Frågorna i del 2 rör ett förändrat omvärldsläge, kommunens behov av stöd vid höjd beredskap och beredskapsgrupper.

13. I vilken grad anser ni att FRG har en viktig roll i kommunens arbete med civilt försvar?

- Mycket hög grad
- Ganska hög grad
- Ganska låg grad
- Inte alls

Kommentar...

14. Anser ni att det finns ett behov av att utveckla FRG till beredskapsgrupper? (dvs. funktioner för skyddsrum, inkvartering, evakuering, utrymning, livsmedel, vatten, trygghetspunkter, skadetransport)

- Ja
- Nej
- Kommentar...

15. Vilka kompetenser och förmågor anser kommunen det finns behov av för inrättandet av beredskapsgrupper?

Kommentar....

16. Har ni i samband med kommunens planering av krigsorganisationen identifierat ett behov av frivilliga försvarsorganisationer?

- Ja
- Nej
- Om ja, beskriv vilka...

17. Har kommunen etablerat trygghetspunkter?

- Ja
- Nej

18. Om nej, planerar ni att etablera sådana i framtiden?

- Ja
- Nej

Kommentar....

19. Anser ni att medlemmar från FRG ska hjälpa till med att bemanna trygghetspunkterna?

- Ja
- Nej

Kommentar...

20. Vilket stöd efterfrågas av kommunen för att starta en FRG/vidareutveckla befintlig FRG för att hjälpa till med uppgifter kopplade till trygghetspunkter?

Kommentar...

DEL 3 – Behov av samordning, samverkan och stöd

I arbetet med att stärka och vidareutveckla FRG är samordning viktigt. Del 3 innehåller frågor om kommuners behov av stöd och förväntningar på samordning.

21. Upplever ni att det finns ett behov av att FRG blir mer enhetligt? Exempelvis genom fler gemensamma utbildningar, arbetssätt och tydligare riktlinjer och samordning på nationell nivå?

- Ja
 - Nej
- Kommentar....

22. Vilka aktörer är det viktig att kommunen samverkar med för att stärka FRG?

- Andra kommuner med FRG
- Civilförsvarsförbundet (ansvar för utbildning av FRG)
- Länsstyrelsen
- MSB
- Sveriges kommuner och regioner
- Frivilliga försvarsorganisationer
- Olika ideella organisationer
- Andra aktörer

Kommentar....

23. MSB har beslutat att inrätta en samordnings- och utvecklingsfunktion för FRG, placerad hos Sveriges Civilförsvarsförbund. Funktionen har till uppgift att sprida kunskap om FRG, samordna FRG (t.ex. bidra med stödinsatser, kommunicera goda exempel, samverka med relevanta samarbetsorgan) och vidareutveckla FRG.**Vilka förväntningar har ni som kommun på funktionen?**

- En möjlighet att få mer information om FRG
- Den kan bidra till en större enhetlighet hos FRG
- En funktion att vända sig till om kommunen behöver råd i olika situationer
- En möjlighet att ta del av goda exempel där FRG använts
- Ett bollplank om kommunen vill göra ett aktivt utvecklingsarbete med en etablerad FRG
- Ett bollplank om kommunen vill starta upp en FRG
- Ett forum för samverkan med olika aktörer som är relevanta för kommunens arbete med FRG
- Annat....

24. Vad anser ni behövs för att underlätta rekrytering av medlemmar till FRG?

- Mer utåtriktade informationsinsatser/rekryteringsinsatser
- Mer erfarenhetsutbyte mellan kommuner som har FRG
- Stöd från MSB
- Stöd från frivilliga försvarsorganisationer

25. Om kommunen vill ta del av kunskapshöjande aktiviteter med koppling till FRG föredras följande format:

- Månadsbrev från samordning-och utvecklingsfunktionen
- Workshops
- Nätverk mellan relevanta aktörer
- Konferenser
- Digitala frukostmöten eller lunchmöten
- Rapporter
- Annat....

Övrigt - Finns det något utöver det som behandlats i enkäten som ni vill tillägga eller utveckla?

.....

Denna enkät kommer kompletteras med ett antal telefonintervjuer (januari-mars) där syftet är att ha mer utförliga diskussioner om hur kommunens arbete med FRG kan utvecklas. Skulle du vilja medverka i en telefonintervju?

- Nej
- Ja

- Om ja, vänligen uppge namn, kommun och kontaktinformation (email och telefon).
Informationen ni lämnar här är enbart till för att genomföra intervjuer och kommer inte användas när svaren på enkätfrågorna sammanställs

.....

Tack för din medverkan!

I serien Umeå Working Papers in Crisis Management Studies har tidigare utgivits

Falkenberg, E. och Strandh, V. (2021). *Folkförankrat totalförsvar? En explorativ studie om försvarsvilja bland unga kris- och säkerhetsintresserade personer*. Umeå Working Papers in Crisis Management Studies, 2021:1

Hermansson, L. (2021). *De skandinaviska ländernas hantering av Covid-19 pandemin - vilken roll spelar ländernas förvaltningsmodeller?* Umeå Working Papers in Crisis Management Studies, 2021:2



UMEÅ UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen 901 87 Umeå 090 786 50 00 www.umu.se