

Räddningstjänst under höjd beredskap

En studie om samverkan med frivilliga försvarsorganisationer

Malin Svensson

BRANDTEKNIK | LTH | LUNDS UNIVERSITET



EXAMENSARBETE
Brandteknik

Räddningstjänst under höjd beredskap
En studie om samverkan med frivilliga försvarsorganisationer

Malin Svensson

Lund 2023

Titel: Räddningstjänst under höjd beredskap - En studie om samverkan med frivilliga försvarsorganisationer

Title: The fire and rescue service during a heightened state of alert – A study of cooperation with voluntary defense organizations

Författare/Author: Malin Svensson

Report 5711

ISRN: LUTVDG/TVBB--5711--SE

Antal sidor/Number of pages: 68 (inklusive bilagor / including appendix)

Illustrationer/Illustrations: 4. Illustrationerna är gjorda av författaren / The illustrations are made by the author.

Sökord

Räddningstjänst under höjd beredskap, RUHB, Sveriges civila försvar, civilt försvar, samverkan, frivilliga försvarsorganisationer, FFO, avtalspersonal, arbetsuppgifter, organisering

Keywords

Fire and rescue service, fire and rescue service during a heightened state of alert, civil defense in Sweden, civil defense, cooperation, voluntary defense organizations, tasks, organization

Abstract

Due to the increasing threat against Sweden and the worsened security policy situation, Sweden is strengthening both the military and civil defense. The fire and rescue service are an important part of the civil defense and during war, since their responsibility, in case of war, is expanded to include detecting, marking and clearing of dangerous areas as well as indication and decontamination of nuclear- and chemical weapons. They are also obligated to participate in first aid, transportation of wounded and protection of the population. To handle these tasks, a large increase of personnel is needed. This report examines how the fire and rescue service can cooperate with voluntary defense organizations during a heightened state of alert. To do this, literature study and an interview study were conducted. The studies have shown that the voluntary defense organizations can have an important role to the fire and rescue service by providing support in several tasks. The studies have also shown that it is important that the fire and rescue service is prepared for the arrival of volunteers during a heightened state of alert. Furthermore, it is concluded that volunteers can be an important resource, but that there are also several challenges that come with it. For example, the fire and rescue service lacks money, equipment and personnel required for a heightened state of alert. They also need more knowledge of the voluntary defense organizations and must be prepared to receive external personnel in a state of heightened alert. Another challenge is to maintain the volunteers' interest over time.

© Copyright: Division of Fire Safety Engineering, Faculty of Engineering, Lund University, Lund 2023

Avdelningen för Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2023

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

www.brand.lth.se
Telefon: 046 - 222 73 60

Division of Fire Safety Engineering
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

www.brand.lth.se
Telephone: +46 46 222 73 60

Förord

Denna rapport är ett examensarbete på Brandingenjörsprogrammet vid Avdelningen för Brandteknik på Lunds Tekniska Högskola (LTH). Examensarbetet omfattar 22,5 högskolepoäng och genomfördes under höstterminen 2023. Jag vill rikta ett stort tack till alla som bidragit till denna rapport och ett extra tack till följande personer:

Nils Johansson, universitetslektor vid Avdelningen för Brandteknik och programledare vid Brandingenjörsprogrammet, som varit handledare till detta examensarbete för värdefull feedback och vägledning under arbetets gång.

Sebastian Severinsen, brandingenjör, civilingenjör i riskhantering och förebyggandechef på Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund (SÖRF), som varit extern handledare för goda råd och guidning under både studietiden och examensarbetet.

Respondenterna från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, räddningstjänsterna i Skåne, Sveriges Bilkårens Riksförbund och Svenska Försvarsutbildningsförbundet för att ni tog er tid att delta i intervjustudien.

Sammanfattning

Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa och Sverige under de senaste åren arbetar Sverige med att förstärka totalförsvaret. Sveriges civila försvar har gradvis nedmonterats sedan kalla krigets slut och därför står landet inför ett stort arbete för att uppnå de nya nationella målen som satts för det civila försvaret.

Sveriges civila försvar består av många aktörer, såsom centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och frivilliga försvarsorganisationer (FFO), som alla arbetar för att stärka samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Den kommunala räddningstjänsten har en viktig roll i det civila försvaret och ansvarar under höjd beredskap enligt 8 kap. 2§ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) för upptäckande, utmärkande och röjning av farliga områden samt indikering och sanering av kemiska stridsmedel och kärnvapen. De ska under höjd beredskap även delta i åtgärder för första hjälpen, transport av skadade och befolkningsskydd. Eftersom räddningstjänsten främst är dimensionerad för att verka i fredstid behöver de personella resurserna kraftigt öka och MSB bedömer att personalantalet behöver fördubblas under höjd beredskap. Syftet med detta examensarbete är att undersöka hur räddningstjänsten kan samverka med frivilliga försvarsorganisationer. Detta genom att identifiera lämpliga arbetsuppgifter för frivilliga inom räddningstjänsten samt undersöka olika alternativ för hur frivilligresurser kan organiseras för att effektivt kunna bistå räddningstjänsten under höjd beredskap.

För att uppnå arbetets syfte utfördes en litteratur- och intervjustudie. I litteraturstudien granskades främst publiceringar från MSB och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Intervjustudien var av semistrukturerad karaktär och intervjuer genomfördes med MSB, länsstyrelser, räddningstjänster i Skåne samt frivilliga försvarsorganisationer.

Studien visar att de frivilliga försvarsorganisationerna kan vara en viktig förstärkande och avlastande resurs för räddningstjänsten som gör att ordinarie räddningstjänstpersonal kan fokusera på sitt huvuduppdrag. Vidare visar studien att för att effektivt kunna samverka med frivilliga krävs att de frivilliga på förhand är organiserade i räddningstjänsten och att avtal skrivs om tjänstgöring under höjd beredskap. Under höjd beredskap behöver räddningstjänsten vara förberedda och ha resurser för att ta emot en stor mängd personal som inte vanligtvis arbetar i organisationen, exempelvis avtalspersonal, civilpliktiga och inte minst spontanfrivilliga. Studien identifierar att begränsningen i frivilligförordningen försvarar räddningstjänstens möjligheter att knyta till sig personer från frivilliga försvarsorganisationer på lokal nivå. Utifrån gällande förutsättningar bedöms det sammantaget vara mest lämpligt att länsstyrelsen sköter organiseringen och krigsplacerar avtalspersonalen i samråd med räddningstjänsterna i länet och den civilområdesansvariga länsstyrelsen. Därefter bör räddningstjänsten överta ansvaret för avtalspersonalen eftersom de ska verka på lokal nivå i samverkan med räddningstjänstpersonalen. Räddningstjänsten ansvarar då för att upprätthålla kontakten, vidareutbilda och öva avtalspersonalen för att bevara kompetens och engagemang.

Det finns flera utmaningar som har identifierats kopplat till samverkan mellan räddningstjänsten och de frivilliga försvarsorganisationerna. En utmaning är räddningstjänstens förutsättningar att arbeta med planering av sin krigsorganisation eftersom det saknas medel och materiel i form av bland annat skyddsutrustning. Ytterligare en utmaning är att säkra personalförsörjningen av ordinarie räddningstjänstpersonal eftersom de utgör fundamentet av räddningstjänst under höjd beredskap. Studien identifierar även att räddningstjänstens kunskap och medvetenhet om de frivilliga försvarsorganisationerna i stort behöver öka för att kunna inkludera dessa viktiga resurser i planeringen av räddningstjänst under höjd beredskap.

Summary

Due to the deteriorating security situation in Europe and Sweden in recent years, Sweden is working to strengthen the total defense. Sweden's civil defense has gradually been dismantled since the end of the Cold War, and therefore, the country faces a significant task to achieve the new goals set for civil defense.

Sweden's civil defense consists of many actors, such as central authorities, county administrative boards, municipalities, and voluntary defense organizations, all working to strengthen the societal resilience in times of war and conflict. The municipal fire and rescue services play a crucial role in the civil defense, and, during a heightened state of alert, they are responsible for detecting, marking, and clearing hazardous areas, as well as indicating and decontaminating chemical- and nuclear weapons. They are also required to participate in measures for first aid, transportation of injured, and civil protection. Since the fire and rescue services are primarily designed to operate in peace, there needs to be a substantial increase in personnel and the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) assesses that the number of personnel needs to be doubled during a heightened state of alert. The purpose of this thesis is to investigate how the fire and rescue services can collaborate with voluntary defense organizations. This involves identifying suitable tasks for volunteers within the fire and rescue services and exploring various options for organizing volunteer resources to effectively support the fire and rescue services during a heightened state of alert. To fulfill the purpose of this work, a literature and interview study was carried out. In the literature study, publications from mainly MSB and the Swedish Defence Research Agency (FOI) were reviewed. Interviews were conducted with MSB, county administrations, fire and rescue services in Skåne and voluntary defense organizations.

The study shows that the voluntary defense organizations can be an important reinforcing and relieving resource for the fire and rescue service, which allows the staff to focus on their main mission. Furthermore, the study shows that effective collaboration with volunteers requires prior organization within the fire and rescue services, and agreements need to be made regarding serving during a heightened state of alert. Furthermore, the study shows that to be able to cooperate effectively with volunteers, it is required that the volunteers are organized in the fire and rescue service in advance and that agreements are written about serving under high alert. During a heightened state of alert, the fire and rescue service need to be prepared and have resources to receive a large number of personnel who are not usually part of the organization, including contractual personnel, civil servants, and spontaneous volunteers. The study identifies that limitations in the Volunteer Act hinder the fire and rescue services' ability to involve individuals from voluntary defense organizations at the local level. Given current conditions, it is deemed most suitable that the county administrative boards handle the organization and placement of contracted personnel in consultation with the fire and rescue services in the county and the county administrative board responsible in the civil area. Subsequently, the fire and rescue services should take over responsibility for contracted personnel as they operate at the local level in collaboration with fire and rescue service personnel. The fire and rescue services are then responsible for maintaining contact, further training, and practicing of contracted personnel to maintain competence and commitment.

There are several challenges that have been identified linked to collaboration between the fire and rescue service and voluntary defense organizations. One challenge is the fire and rescue service's conditions for working with planning of its war organization due to a lack of resources and equipment, including protective gear. Another challenge is securing the supply of regular fire and rescue service personnel, as they form the foundation of the fire and rescue service during a state of heightened alert. The study also identifies that the fire and rescue services' knowledge and awareness of voluntary defense organizations need to increase significantly to incorporate these important resources in the planning of the fire and rescue service during a heightened state of alert.

Förkortningar

MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RUHB - Räddningstjänst under höjd beredskap

FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut

SKR - Sveriges Kommuner och Regioner

FFO - Frivilliga försvarsorganisationer

LSO - Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

FSO - Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Frivilligförordningen - Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

OXA – Oexploderad ammunition

Nomenklatur

Totalförsvaret - All verksamhet som ska förbereda för och bedrivs vid krig. Totalförsvaret består av både militärt och civilt försvar (MSB, 2023v).

Militärt försvar – Försvarsmakten med armé-, flyg- och sjöstridskrafter (MSB, 2023v).

Civilt försvar – Allt som krävs för att skydda civilbefolkningen och samhällsviktiga funktioner vid fara för krig och under krig (MSB, 2023e).

Krisberedskap – Förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer (MSB, 2023f).

Civil beredskap – Samlingsbegrepp av civilt försvar och krisberedskap vilka förstärker varandra genom gemensamma processer som exempelvis förberedelse, samordning och planering (MSB, 2023f).

Höjd beredskap – Beslutas av regeringen i syfte att förbereda landet för krigsfara och krig. Höjd beredskap ger regeringen större handlingsfrihet att agera och fatta beslut och andra lagar gäller (MSB, 2023k). Beslutet kan omfatta hela eller delar av landet alternativt vissa verksamheter (Sveriges riksdag, 2023c).

Avtalspersonal - Person som är medlem i en frivillig försvarsorganisation som ingått avtal om tjänstgöring i totalförsvaret (MSB, 2022b).

I denna rapport avser ”räddningstjänsten” den kommunala räddningstjänsten och ”frivilliga” medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer om inget annat anges.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	<i>Bakgrund.....</i>	1
1.2	<i>Syfte.....</i>	2
1.3	<i>Mål.....</i>	2
1.4	<i>Frågeställningar.....</i>	2
1.5	<i>Disposition.....</i>	3
1.6	<i>Avgränsningar.....</i>	3
2	Metod.....	5
2.1	<i>Litteraturstudie.....</i>	5
2.2	<i>Intervjustudie.....</i>	6
2.3	<i>Deltagande i arbetsgrupp RUHB.....</i>	7
2.4	<i>Analys.....</i>	7
3	Sveriges civila beredskapssystem.....	9
3.1	<i>Historia.....</i>	9
3.2	<i>Mål med det civila försvaret.....</i>	9
3.3	<i>Aktörer.....</i>	9
3.4	<i>Totalförsvarsplikt och krigsplacering.....</i>	12
4	Räddningstjänst under höjd beredskap.....	13
4.1	<i>Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.....</i>	13
4.2	<i>Arbetsuppgifter.....</i>	13
4.3	<i>Personella resurser vid krig.....</i>	15
5	Frivilliga försvarsorganisationer.....	17
5.1	<i>Roll i det civila försvaret.....</i>	17
5.2	<i>Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.....</i>	17
5.3	<i>Frivilliga försvarsorganisationer i det civila försvaret.....</i>	18
6	Hur frivilliga kan bistå räddningstjänsten.....	21
6.1	<i>Frivilligas roll i räddningstjänsten under höjd beredskap.....</i>	21
6.2	<i>Identifierade arbetsuppgifter för frivilliga.....</i>	22
7	Organisering av frivilliga till räddningstjänsten.....	29
7.1	<i>Avtalstyper för frivilliga.....</i>	29
7.2	<i>Alternativ för organisering av frivilliga.....</i>	30
7.3	<i>Lokal nivå.....</i>	32
7.4	<i>”Lokalregional nivå”.....</i>	34

8	Räddningstjänstens förutsättningar och identifierade utmaningar	37
8.1	<i>Ekonomi.....</i>	37
8.2	<i>Materiel.....</i>	38
8.3	<i>Personalförsörjning till räddningstjänsten.....</i>	38
8.4	<i>Krigsplacering.....</i>	38
8.5	<i>Kommunalt självstyre.....</i>	39
8.6	<i>Kunskap om frivilliga försvarsorganisationer</i>	39
8.7	<i>Upprätthålla engagemang med frivilliga.....</i>	40
8.8	<i>Mottagande av resurser.....</i>	40
9	Diskussion.....	41
9.1	<i>Osäkerheter och felkällor.....</i>	41
9.2	<i>Förslag på framtida forskning.....</i>	43
10	Slutsats.....	45
11	Litteraturförteckning	47
	Bilaga 1 Intervjufrågor	53

1 Inledning

I detta kapitel presenteras examensarbetets bakgrund, syfte, mål och de frågeställningar examensarbetet utgår från.

1.1 Bakgrund

Under de senaste åren har hotbilden mot Sverige ökat och det säkerhetspolitiska läget försämrats. Sverige håller därför på att förstärka totalförsvaret där både militärt och civilt försvar ingår. Den 1 februari 2021 började lagändringar gälla som bland annat innefattar övergripande mål om totalförsvaret samt nya mål för både militärt och civilt försvar (Sveriges riksdag, 2023h). Arbetet med att förstärka det civila försvaret är en process som bedrivs hos många aktörer, exempelvis statliga myndigheter som MSB, länsstyrelser, kommuner och räddningstjänster samt frivilliga försvarsorganisationer. Processen att förstärka det civila försvaret är i flera aspekter i ett startskede och det kommer krävas mycket arbete och resurser för att på sikt uppnå målen. Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 aktualiserade frågan gällande totalförsvaret ytterligare och inte minst räddningstjänstens roll i det civila försvaret.

Räddningstjänsten har en avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd under höjd beredskap (Statens offentliga utredningar, 2022) och är idag främst dimensionerad för att verka i fredstid (MSB, 2023g). Därför står Sveriges räddningstjänster inför ett stort arbete för att på sikt uppnå en tillfredställande civil beredskap som kan verka vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap (MSB, 2023g). Vid höjd beredskap tillkommer ett antal ansvarsområden för räddningstjänsten vilka framgår i kap 8. 2§ LSO. Räddningstjänsten ansvarar utöver det som i övrigt framgår i LSO under höjd beredskap även för att upptäcka, utmärka och röja farliga områden, indikera och sanera kemiska stridsmedel och kärnvapen och de ska även delta i åtgärder för första hjälpen, transport av skadade samt befolkningsskydd. Planeringsförutsättningarna är att räddningstjänsten ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris eller krig under minst tre månader och under denna tid hålla verksamheten och funktionaliteten på en grundläggande nivå (Försvarmakten & MSB, 2021). Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att angriparen inte kan förväntas respektera internationella konventioner och folkrätt vilket gör att både civilbefolkningen och räddningstjänsten kan bli hårt drabbade då krigsföringen till stor del inriktas på civila mål (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023).

För att räddningstjänsten ska kunna fullfölja sitt uppdrag vid höjd beredskap krävs kraftigt ökade resurser i form av utbildning, kunskap, materiel, metodik och personal (MSB, 2023g). Bemanningen vid höjd beredskap och krig kommer inte kunna täckas av de 16 000 hel- och deltidsanställda brandmän som idag arbetar inom kommunal räddningstjänst i Sverige utan MSB bedömer att personalantalet behöver fördubblas (MSB, 2023g).

Det finns 18 frivilliga försvarsorganisationer i Sverige som bedriver verksamhet som främjar totalförsvaret. Totalt är 350 000 personer engagerade i någon av de frivilliga försvarsorganisationerna (MSB, 2019) som finns runt om i landet och besitter värdefull kompetens (MSB, 2022a). De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar med engagemang, försvarsvilja och har i uppgift att rekrytera och utbilda frivilliga för att utföra arbetsuppgifter inom totalförsvaret (Sveriges riksdag, 2023d). Frivilliga försvarsorganisationer har varit en viktig del i det civila försvaret historiskt (Regeringen, 2021) och regeringen uttrycker att frivilliga försvarsorganisationers roll behöver vidareutvecklas (Sveriges riksdag, 2023h). Frivilliginsatser utgör en ovärderlig resurs för kommunalt samordningsarbete vid krishantering, katastrofsituationer och räddningsarbete (SKR, 2018).

1.2 Syfte

Sveriges civila försvar håller gradvis på att återuppbyggas efter många år av nedmontering och avveckling vilket innebär att det saknas bland annat utbildad personal, kompetens, materiel och fungerande strukturer. Räddningstjänsten har ett stort ansvar under höjd beredskap och behöver mycket personella resurser för att kunna utföra sina uppdrag. MSB uttrycker i rapporten *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) att det finns behov av forskning gällande dimensionering och planering av personella resurser samt samverkan mellan aktörer vid storskaliga händelser vilket detta examensarbete syftar att bidra till. Syftet med denna studie är att skapa underlag till relevanta aktörer i det civila försvaret för att förbättra räddningstjänstens samverkan med frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap.

1.3 Mål

Målet med examensarbetet är att undersöka hur räddningstjänsten kan samverka med frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap genom att analysera vilka förutsättningar som finns för samverkan och hur frivilligresurserna bör organiseras för att samverkan ska ske så effektivt som möjligt. Ett ytterligare mål är att undersöka hur frivilliga försvarsorganisationer kan bidra med kompetens och personalresurser till räddningstjänsten under höjd beredskap. Detta genom att undersöka vilka behov som finns hos räddningstjänsten och hur frivilliga kan bidra. Examensarbetet ska även redogöra för vilka utmaningar som finns kopplat till samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer.

1.4 Frågeställningar

För att uppnå syfte och mål med examensarbetet kommer följande frågeställningar användas:

Vilken roll kan de frivilliga försvarsorganisationerna ha inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

Hur ser olika aktörer inom det civila försvaret på samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap?

Vilka arbetsuppgifter bedöms lämpliga för personer från frivilliga försvarsorganisationer att utföra inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

Hur ska de frivilliga försvarsorganisationerna organiseras för att effektivt kunna bistå räddningstjänsten under höjd beredskap?

Vad har räddningstjänsten för förutsättningar att samverka med frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap och vilka utmaningar finns?

1.5 Disposition

Kapitel 2 - Metod

Här presenteras de metoder som används för att genomföra detta examensarbete.

Kapitel 3 – Sveriges civila beredskapssystem

I detta kapitel beskrivs kortfattat det civila beredskapssystemets historia, målen med det civila försvaret och vilka aktörer som ingår.

Kapitel 4 – Räddningstjänst under höjd beredskap

Här redogörs räddningstjänstens arbetsuppgifter vid höjd beredskap samt vilka personella resurser de har att tillgå under höjd beredskap.

Kapitel 5 – Frivilliga försvarsorganisationer

I detta kapitel beskrivs bland annat de frivilliga försvarsorganisationernas roll i det civila försvaret samt de frivilliga försvarsorganisationer som har uppgifter inom det civila försvaret.

Kapitel 6 – Hur frivilliga kan bistå räddningstjänsten

Detta kapitel redogör för vilken roll de frivilliga försvarsorganisationerna kan ha i RUHB samt vilka arbetsuppgifter som anses lämpliga för frivilliga att utföra inom räddningstjänsten.

Kapitel 7 – Organisering av frivilliga till räddningstjänsten

Här beskrivs vilka avtalstyper som är aktuella för frivilliga samt alternativ för organisering av frivilliga för att kunna bistå räddningstjänsten under höjd beredskap.

Kapitel 8 – Räddningstjänstens förutsättningar och identifierade utmaningar

I detta kapitel beskrivs räddningstjänstens förutsättningar att arbeta med att stärka det civila försvaret och vilka utmaningar som identifierats kopplat till samverkan med frivilliga försvarsorganisationer.

Kapitel 9 – Diskussion

Här redovisas rapportens osäkerheter och felkällor samt förslag på framtida arbete inom området.

Kapitel 10 – Slutsats

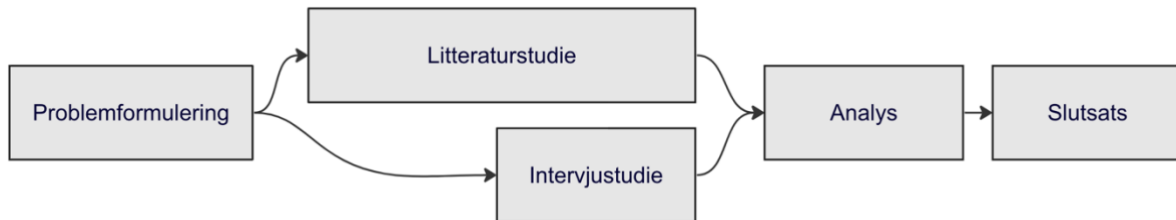
I kapitlet presenteras kortfattade slutsatser baserade på rapportens frågeställningar.

1.6 Avgränsningar

Rapporten utgår från den litteratur som redovisats inom området till och med oktober 2023. Arbetet med att utveckla totalförsvaret fortgår löpande och är i flera avseende i en uppstartsfas då detta examensarbete har genomförts. Det innebär att ny information kontinuerligt släpps och förutsättningarna kan därför ändras vilket behöver tas i beaktande. Examensarbetet avgränsas till att omfatta samverkan mellan kommunal räddningstjänst och frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap. De räddningstjänster som intervjuas är lokaliserade i Skåne eftersom det tidigt i examensarbetet framgick de börjat arbeta med frågan om att inkludera frivilliga i räddningstjänsten vid höjd beredskap i större utsträckning än andra i Sverige. Rapporten undersöker endast frivilliga i form av medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer och inte andra former av frivilliga såsom räddningsvårn, spontanfrivilliga, hemvärnet och andra som kan bidra med resurser till räddningstjänsten under höjd beredskap.

2 Metod

Metoden som använts i genomförandet av denna rapport är en litteraturstudie och en intervjustudie vilka beskrivs närmare i detta kapitel. Figur 1 nedan visar den övergripande arbetsprocessen i detta examensarbete.



Figur 1: Struktur av arbetsprocessen för examensarbetet.

2.1 Litteraturstudie

En litteraturstudie utfördes med syftet att inhämta relevant information gällande räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB) och frivilliga försvarsorganisationer. I ett inledande skede var litteraturstudiens fokus att skapa förståelse för bland annat hur Sveriges civila beredskapssystem är uppbyggt samt vilka lagar som finns kopplat till räddningstjänst under höjd beredskap och frivilliga försvarsorganisationer. Därefter inriktades litteraturstudien till rapportens frågeställningar. I detta skede undersöktes exempelvis räddningstjänstens arbetsuppgifter under höjd beredskap och resursbehov som jämfördes med vad de frivilliga försvarsorganisationerna har för kompetens och resurser. I litteraturstudien undersöktes även vilka möjligheter, utmaningar och förutsättningar som finns för samverkan. Under litteraturstudien utformades även relevanta frågor till intervjustudien.

De källor som använts i litteraturstudien är främst publikationer från MSB och FOI. Eftersom MSB är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* (MSB, 2023b) och tilldelas regeringsuppdrag (MSB, 2023i) utgör MSB:s artiklar och vägledningar en stor del av underlaget till denna litteraturstudie. Dessa källor identifierades genom sökningar på MSB:s webbsida, på MSB:s bibliotek RIB samt på Regeringskansliets och Sveriges riksdags hemsida där olika typer av rättsliga dokument, regeringspropositioner och publikationer publiceras. Exempel på sökord som användes i litteraturstudien är: *räddningstjänst under höjd beredskap*, *höjd beredskap*, *civilt försvar*, *totalförsvar*, *frivilliga försvarsorganisationer* och *Sveriges försvar*. Arbetet med civilt försvar pågår intensivt och ny information utges kontinuerligt. Därför filterades sökresultaten i MSB:s bibliotek RIB baserat på publiceringsår för att säkerställa att den senaste informationen inom området användes och samtlig litteratur publiceringsår kontrollerades för att bedöma dess relevans. Även snöbollsmetodik har använts för att hitta aktuell litteratur vilket innebär att referenserna i en publicering används för att hitta fler relevanta publiceringar (Ghent University, 2023). Litteratursökningen genomfördes under september och oktober 2023.

2.2 Intervjustudie

Inom ramen för arbetet genomfördes även en intervjustudie där olika aktörer inom det civila försvaret intervjuades. Syftet med intervjustudien var att undersöka samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap samt hur frivilligresurserna kan organiseras på ett lämpligt och effektivt sätt. Intervjustudien är av kvalitativ karaktär vilket möjliggör inhämtning av data i form av människors upplevelser och åsikter kopplat till ämnet. En kvalitativ metod används i syfte att förklara, beskriva och tolka den data som samlas in i form av människors ord och upplevelser (Hedin, 1996). Intervjuerna som genomfördes är av semistrukturerad karaktär vilket innebär att intervjufrågorna tagits fram på förhand men att exakt formulering och ordning på frågorna kan variera (Höst, Regnell, & Runesson, 2006). Denna typ av intervju möjliggör även att följdfrågor kan ställas vilket kan leda till mer nyanserade svar. Totalt genomfördes 11 intervjuer med olika aktörer under oktober och november 2023.

Baserat på litteraturstudien identifierades relevanta aktörer som utgjorde det strategiska urvalet av respondenter till intervjustudien. Urvalet av aktörer stärktes av att respondenterna i intervjun fick ge förslag på andra personer de ansåg var relevanta att intervjua där flertalet namn på respondenter återkom. Intervjuer genomfördes med MSB, länsstyrelser, räddningstjänster i Skåne och frivilliga försvarsorganisationer. I Tabell 1 redovisas en sammanställning av de aktörer som intervjuades utan inbördes ordning.

Tabell 1: Sammanställning av vilka aktörer som intervjuades.

Intervjuade aktörer
Länsstyrelsen Norrbotten
Länsstyrelsen Skåne
Länsstyrelsen Stockholm
MSB intervju A
MSB intervju B
MSB intervju C
Räddningstjänst intervju A
Räddningstjänst intervju B
Räddningstjänst intervju C
Sveriges Bilkårens Riksförbund (Bilkåren)
Svenska Försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna)

MSB ansågs vara en relevant aktör att intervjua eftersom de är en beredskapsmyndighet med ansvar för beredskapssektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* och för att en del av MSB:s uppdrag är att stödja andra aktörers arbete med delar som rör det civila försvaret, bland annat kommuner. MSB tilldelas också uppdrag från regeringen, varav ett sådant är presenterat i rapporten *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) och används som underlag i denna rapport. Totalt genomfördes tre intervjuer med MSB eftersom respondenterna arbetar med olika specifika områden. Genom att intervjua flera personer gavs en större bild av MSB:s perspektiv. De olika respondenterna refereras till enligt Tabell 1 ovan. Kontakt med MSB togs via mejl och därigenom erhöles kontaktuppgifter till de personer inom organisationen som bedömdes relevanta till intervjustudien.

Länsstyrelsen intervjuades eftersom de är ytterst ansvariga för den civila beredskapen i länet. Det är även länsstyrelsen som samordnar förberedelser och planering av det civila försvaret och ansvarar för att stödja kommuner och regioner i arbetet med att stärka det civila försvaret (Länsstyrelsen Skåne, 2023). Intervjuer genomfördes med Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Stockholm som samtliga är civilområdesansvariga länsstyrelser i sina respektive civilområde. Intervjustudien fokuserades till Skåne eftersom det tidigt i processen identifierades att Skåne kommit

långt i arbetet med samordning av frivilliga försvarsorganisationer kopplat till RUHB. Intervjuerna med Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Stockholm utfördes för att få olika perspektiv utifrån en geografisk spridning i landet. Kontakt med respondenten på Länsstyrelsen Skåne togs efter rekommendation från en person på en räddningstjänst som är väl insatt i planering för RUHB. Kontakt med Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Stockholm togs via mejl som vidarebefordrades till lämpliga personer att intervjua. Vid intervjuerna med Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Stockholm deltog tre personer vardera efter förfrågan av dessa för att kunna ge mer heltäckande svar på intervjufrågorna.

Via Länsstyrelsen Skåne erhöles kontaktuppgifter till tre räddningstjänster som deltog i intervjustudien. Räddningstjänsterna som intervjuades är baserade i Skåne eftersom rapporten fokuserar på hur Skåne arbetar med att implementera frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer i räddningstjänsten under höjd beredskap. Eftersom räddningstjänstens förutsättningar kan skilja sig beroende av kommunens storlek och hur räddningstjänsten är organiserad inkluderades olika former av räddningstjänstorganisationer i intervjustudien.

Ytterligare ett viktigt perspektiv är från de frivilliga försvarsorganisationerna. Därför genomfördes en intervju med Sveriges Bilkårens Riksförbund (Bilkåren) och en intervju med Svenska Försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna). Kontakt med respondenten på Bilkåren erhöles efter rekommendation från en person på MSB. Kontakt med Försvarsutbildarna togs via e-post till generalsekretären som vidarekopplade till en lämplig person inom organisationen som ställde upp på intervjun. För intervjufrågor se Bilaga 1 Intervjufrågor.

För att ge respondenterna möjlighet att förbereda sig skickades en intervjuguide ut i förväg tillsammans med bakgrundsinformation till intervjun. Samtliga intervjuer genomfördes via digitala videomötestjänster alternativt telefon och spelades in efter respondentens muntliga samtycke för att möjliggöra bearbetning av det insamlade materialet efter att intervjun genomförts. I stället för att transkribera samtliga intervjuer vilket är en tidskrävande process (Höst, Regnell, & Runesson, 2006) sammanfattades respondenternas svar, och dessa skickades sedan till dem för godkännande. De godkända sammanfattningarna utgör det material som analyseras vidare i intervjustudien.

2.3 Deltagande i arbetsgrupp RUHB

Under examensarbetet öppnades möjligheten att delta i en träff med den arbetsgrupp som Länsstyrelsen Skåne arrangerar om RUHB där representanter från bland annat räddningstjänsterna i Skåne deltar för att diskutera aktuella frågor om räddningstjänst under höjd beredskap. I arbetsgruppen utbyts aktuell information, erfarenheter, tankar och idéer. En del i det arbetet är att ta fram nya koncept för hur räddningstjänsten ska kunna nyttja frivilliga inom räddningstjänsten under höjd beredskap. Arbetsgruppen träffas regelbundet och författaren deltog i arbetsgruppen den 16 november 2023 i syfte att inhämta relevant information till denna studie samt få en inblick i hur arbetsgruppen fungerar.

2.4 Analys

Efter att litteratur- och intervjustudien genomförts analyserades och sammanställdes det inhämtade materialet. Respondenternas svar redovisas ibland med citat för att återge exakt formulering och därmed bättre kunna förmedla deras synpunkter i vissa avseende. För att kvalitetssäkra rapportens innehåll användes triangulering vilket innebär att flera olika metoder används för att samla in information (Höst, Regnell, & Runesson, 2006). Triangulering medför därför att en mer heltäckande bild erhålls (Höst, Regnell, & Runesson, 2006) och gjordes genom att jämföra respondenternas intervjusvar med varandra samt genom att jämföra data från intervjustudien med litteraturstudien för att säkerställa trovärdigheten i information och påstående. Litteraturstudien har även utgått från flera

olika källor där samma information erhöles för verifiering. Efter analysen av litteratur- och intervjustudien drogs slutsatser utifrån de frågeställningar som arbetet kretsar kring.

3 Sveriges civila beredskapssystem

Som en del av litteraturstudien undersöks uppbyggnaden av Sveriges civila beredskapssystem, hur det civila försvaret sett ut historiskt, målen med det civila försvaret och olika aktörers roll, vilket beskrivs i detta kapitel.

3.1 Historia

Sverige har arbetat med civilt försvar i olika omfattning sedan efter första världskriget. När kalla kriget tog slut år 1991 övergick inriktningen på det civila försvaret från att hantera militära angreppshot till förebyggande arbete och hantering av samhällsstörningar och andra risker och hot (Statens offentliga utredningar, 2021). I samband med detta fokusskifte nedmonterades och avvecklades Sveriges militära och civila försvar gradvis (Försvarshögskolan, 2019). Fram till 1995 var det staten som ansvarade för räddningstjänsten under höjd beredskap och därefter övertog kommunen ansvaret (MSB, 2020c). Sverige återupptog planeringen av landets totalförsvar år 2015 till följd av den försvarspolitiska inriktningspropositionen *Sveriges försvar 2016–2020* (Regeringen, 2015a). En anledning till beslutet var Rysslands aggression mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krimhalvön 2014 (Regeringen, 2015a).

3.2 Mål med det civila försvaret

Regeringen föreslog i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (2020) ett antal mål med det civila försvaret som godkändes den 15 december 2020. Dessa mål började gälla 2021 och är följande:

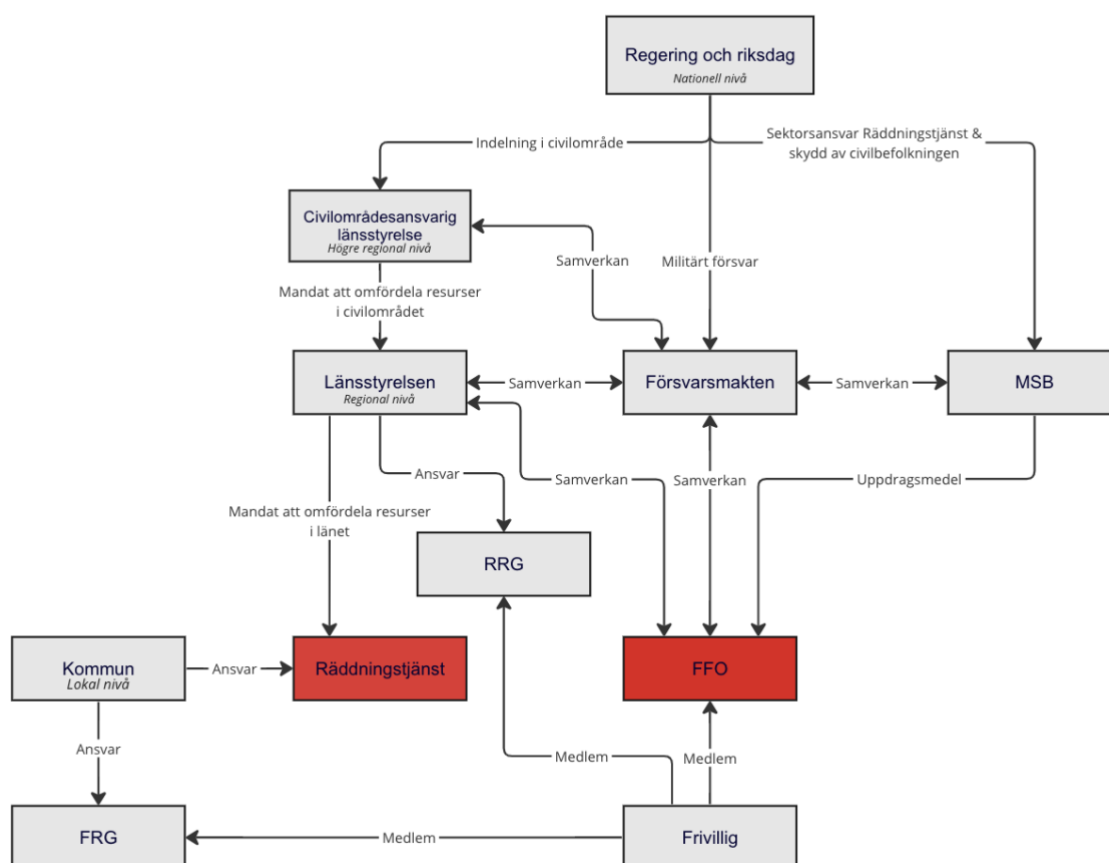
- ” • värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred samt,
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser” – Totalförsvaret 2021-2025

3.3 Aktörer

Sveriges civila försvar består av flertalet aktörer som alla har olika roller i beredskapssystemet. Med aktör menas i detta sammanhang alla som på något sätt bidrar i att hantera en samhällsstörning (MSB, 2023q). Nedan beskrivs de aktörer som anses ha en direkt roll kopplat till räddningstjänsten under höjd beredskap men det finns fler aktörer med andra viktiga roller i det civila försvaret som inte beskrivs nedan, exempelvis regioner och näringslivet.

3.3.1 Översikt

Krisberedskapen i Sverige bygger på geografiskt områdesansvar och delas in i fyra olika nivåer; nationell, högre regional, regional och lokal nivå. En myndighetsreform för krisberedskap och civilt försvar trädde i kraft den 1 oktober 2022 i syfte att stärka Sveriges motståndskraft under både fredstida krisituationer, höjd beredskap och krig (MSB, 2023q). Strukturreformen innefattar införandet av beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och civilområden (MSB, 2023q). Indelningen av länsstyrelser i civilområden medförde även att den högre regionala nivån infördes i det geografiska områdesansvaret (MSB, 2023q). I Figur 2 nedan visas aktörer och de uppdrag de har som anses mest aktuella kopplat till räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer.



Figur 2: Översikt av aktörer i det civila försvaret kopplat till räddningstjänsten.

3.3.2 Regering och riksdag

Regeringen är ansvarig för Sveriges civila beredskap på nationell nivå och har stöd av centrala myndigheter i sitt arbete (MSB, 2023f). Riksdagen beslutar om exempelvis lagar, förordningar och budget som föreslås av regeringen. Det är regeringen som kan besluta om höjd beredskap vid krigsfara eller krig (Sveriges riksdag, 2023c).

3.3.3 Centrala myndigheter

På central nivå finns 60 beredskapsmyndigheter som i sin tur ingår i 10 beredskapssektorer (MSB, 2023f). Beredskapsmyndigheterna är statliga myndigheter som bedöms ha särskild betydelse för samhällets civila beredskap. De ska arbeta med att förebygga sårbarheter, motstå risker och hot, hantera fredstida krissituationer och kunna utföra sina respektive arbetsuppgifter vid höjd beredskap (MSB, 2023f). Beredskapssektorerna arbetar för att samordna åtgärder inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap (MSB, 2023f). För varje sektor finns en sektorsansvarig myndighet vars uppgift regleras i Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (Sveriges riksdag, 2023b).

MSB är sektorsansvarig myndighet för sektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* där även bland annat Kustbevakningen, Polismyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigheten ingår (MSB, 2023b). Som sektorsansvarig myndighet ska MSB kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser på räddningsledares begäran (MSB, 2023g). MSB ansvarar även för att bevilja frivilliga försvarsorganisationers ansökan av medel från anslag 2:4 Krisberedskap (MSB, 2023r). Vidare avser MSB att vidareutveckla samverkansprocesser och frivilliga försvarsorganisationers roll i det civila försvaret (MSB, 2020d).

3.3.4 Länsstyrelser

Länsstyrelsen har regionalt geografiskt områdesansvar och ansvarar därför för regionalt samarbete (MSB, 2023f). Sveriges länsstyrelser utgör även 21 av landets 60 beredskapsmyndigheter (MSB, 2023q). Länsstyrelsen har under höjd beredskap enligt Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) rätt att omfördela räddningstjänstens personal mellan kommuner inom länet (Sveriges riksdag, 2023a). Vid höjd beredskap kan länsstyrelsen enligt 8 kap. 2 § FSO även föreskriva om undantag för de behörighetsregler som annars gäller för räddningsledare och räddningschefer (Sveriges riksdag, 2023e).

Sveriges 21 länsstyrelser är indelade i sex civilområden där det för varje civilområde finns en civilområdesansvarig länsstyrelse (MSB, 2023f). Den länsstyrelse som är civilområdesansvarig ansvarar för att se till att civilområdet har en enhetlig inriktning genom att bland annat samverka med Försvarsmaktens olika militärregioner och samordna totalförsvaret på en regional nivå. Länsstyrelser med civilområdesansvar ska även stödja övriga länsstyrelser i civilområdet med planering och förberedelser inom respektive län (Länsstyrelsen Skåne, 2023). Samtliga länsstyrelser ska stödja sina respektive kommuner i frågor gällande krigsorganisation, säkerhetsskydd och bemanning samt genom metoder och arbetssätt. Länsstyrelsen kan även stödja kommunerna genom exempelvis utbildningar och övningar (MSB, 2023g).

Under höjd beredskap ska respektive civilområde arbeta för att uppnå maximal försvarseffekt genom att samordna det civila och militära försvaret i samråd med Försvarsmakten. De ska även informera regeringen genom att sammanställa lägesbilder (Länsstyrelsen Skåne, 2023). Dessutom ska de samordna den civila delen av värdlandstödet samt samordna åtgärder i det civila försvaret (Länsstyrelsen Skåne, 2023). Den civilområdesansvariga länsstyrelsen har även mandat att omfördela räddningstjänstpersonal mellan länen inom civilområdet (Sveriges riksdag, 2023b).

3.3.5 Kommuner

Kommunerna är enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) skyldiga att minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och ha en grundläggande förmåga till civilt försvar (Sveriges riksdag, 2023f). Kommunen är enligt 3 kap. 7§ LSO även ansvariga för

räddningstjänsten i kommunen och är skyldiga att ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten som bland annat ska innehålla mål för verksamheten samt risker i kommunen som kan leda till räddningsinsatser. Handlingsprogrammet ska även redovisa vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan under både fredstid och höjd beredskap (Sveriges riksdag, 2023e). Räddningstjänstens roll i det civila försvaret beskrivs i kapitel 4.

3.3.6 Frivilliga

Frivilliga kan delas in i olika kategorier i samband med samhällsstörningar. Det finns exempelvis spontanfrivilliga och grupper som organiseras genom bland annat sociala medier (MSB, 2023h). En annan typ av organiserade frivilliga är personer som ingår i någon av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna och därigenom deltar i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap (MSB, 2023h). De frivilliga försvarsorganisationerna har särskilda uppdrag i totalförsvaret och beskrivs närmare i kapitel 5 nedan.

3.3.7 Privatpersoner

Privatpersoner har ett enskilt ansvar att göra det som behövs för att skydda sig själv och sina närmaste mot större händelser och olyckor vilket innebär att privatpersoner bör ha egen beredskap för kriser och höjd beredskap (MSB, 2023f). Privatpersoner omfattas även av totalförsvarsplikten som beskrivs i avsnitt 3.4.

3.4 Totalförsvarsplikt och krigsplacering

Totalförsvarsplikten aktiveras av regeringen och innebär att alla mellan 16–70 år som är stadigvarande boende och medborgare i Sverige är skyldiga att hjälpa till vid krigsfara och krig. Det finns tre typer av totalförsvarsplikt och dessa är värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt (MSB, 2023s). Värnplikt innebär att man tjänstgör i Försvarsmakten och civilplikt innebär tjänstgöring i en verksamhet regeringen beslutar om, exempelvis räddningstjänsten. Allmän tjänsteplikt innefattar tre kategorier. Den första är tjänstgöring i en samhällsviktig verksamhet vilket är en verksamhet som måste fungera även under krigsfara och krig, den andra att man tilldelas ett arbete av Arbetsförmedlingen som bedöms vara viktigt för totalförsvaret och det tredje är tjänstgöring enligt särskilt avtal genom att vara medlem i en frivillig försvarsorganisation (MSB, 2023s). Frivilliga som ingått avtal om allmän tjänsteplikt benämns avtalspersonal (Plikt- och prövningsverket, 2023).

Krigsplacering innebär att en person placeras i en organisation där den är skyldig att tjänstgöra under höjd beredskap. En person kan endast ha en krigsplacering och därför utförs en disponibilitetskontroll hos Plikt- och prövningsverket för att kontrollera att personen inte är krigsplacerad någon annanstans (MSB, 2022b).

4 Räddningstjänst under höjd beredskap

I detta kapitel beskrivs vilka ansvarsområden räddningstjänsten har under höjd beredskap och vad dessa innebär i praktiken samt vilka personella resurser räddningstjänsten har att tillgå vid krig. Sammanställningen baseras på litteraturstudien.

4.1 Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Räddningstjänstens arbete styrs av Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som enligt 1 kap. 1 § syftar till att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett likvärdigt skydd mot olyckor som tar hänsyn till de lokala förhållandena som råder. Utöver ordinarie ansvar ska räddningstjänsten vid höjd beredskap även ansvara för följande:

” I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

- 1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,*
- 2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,*
- 3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.” – 8 kap. 2 § LSO*

Räddningstjänsten ska under höjd beredskap även delta i åtgärder för första hjälpen, transport av skadade och befolkningsskydd (Sveriges riksdag, 2023e).

4.2 Arbetsuppgifter

I detta avsnitt beskrivs de arbetsuppgifter räddningstjänsten ska hantera vid en krigssituation enligt LSO och vad detta innebär i praktiken baserat på exempelvis erfarenheter från kriget i Ukraina.

4.2.1 Upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden

Ett av räddningstjänstens uppdrag under höjd beredskap är att upptäcka, utmärka och röja farliga områden. I fredstid ansvarar polisen för denna uppgift (Polisen, 2023) som i sin tur kan begära hjälp av Försvarsmakten (Försvarsmakten, 2023b). Detta medför att den kommunala räddningstjänsten har ytterst begränsad kompetens och erfarenhet inom området (MSB, 2023g). Till farliga områden räknas platser där civilbefolkningen kan befinna sig och det förekommer oexploderad ammunition (OXA) och minor vilket utgör en fara för människors liv och hälsa (MSB, 2023g). OXA och minor kan även påverka samhället på andra sätt, exempelvis kan det leda till följdproblem som brist på kritiska varor och livsmedel eftersom transportmöjligheterna kan begränsas och det kan även fördröja alternativt omöjliggöra en räddningsinsats (MSB, 2023g).

Räddningstjänstens uppgift kopplat till upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden innefattar i en del fall att oskadliggöra hotet genom att avlägsna alternativt förstöra hotet på plats. För att kunna oskadliggöra hotet krävs särskilda resurser och om hotet inte oskadliggörs påverkar det samhället under lång tid framöver (MSB, 2023g). För att kunna upptäcka och utmärka ett farligt område krävs att räddningstjänsten har en grundläggande förmåga att kunna upptäcka farliga område, göra en riskbedömning och därefter vidta riskreducerande åtgärder (MSB, 2023g).

FOI redogör i rapporten *Räddningstjänst i krig - Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige* (2023) att räddningstjänsten i krigsdrabbade Ukraina trots omfattande stöd från internationella aktörer har stora svårigheter att hantera OXA. Detta på grund av att de flesta krigsmaterielen har potential att utgöra OXA, exempelvis kvarlämnad ammunition i sönderskjutna stridsfordon och klusterbomber. En klusterbomb är en bomb som vid detonering delar upp sig i mindre stridsdelar där vissa detonerar direkt och andra detonerar senare när det till exempel kommer i kontakt med fordon eller människor (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). En annan svårighet är att det finns olika typer av OXA beroende på tillverkare. I Ukraina finns exempelvis kunskap och erfarenhet om hur sovjetisk OXA desarmeras men det förekommer numera vapensystem från hela världen i kriget vilket ställer ytterligare krav på räddningstjänsten (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). I Ukraina finns kompetens kring hantering av OXA och minröjning både hos räddningstjänsterna och andra myndigheter som till exempel The National Guard. Denna kompetens har funnits sedan tiden då Ukraina ingick i Sovjetunionen och har vidareutvecklats efter den ryska aggressionen av Krimhalvön 2014. Innan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 var hantering av OXA och minor en valbar specialistkompetens på räddningsskolorna (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Att ukrainsk räddningstjänst har stora problem att hantera OXA trots att det sedan lång tid tillbaka finns kompetens inom området innebär att även svensk räddningstjänst sannolikt kommer ha stora problem med denna arbetsuppgift.

I kriget i Ukraina förekommer även hemmagjorda bomber, Improvised explosive devices (IED), vilket är ett okonventionellt vapen som installerats på modifierade hobbydrönare. Eftersom denna typ av vapen är icke standardiserade ställs även här stora krav på hur de hanteras (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). I Ukraina förekommer dessutom försåtsmineringar vilket innebär att minor, handgranater och ammunition används för att göra improviserade fällor. Detta förekommer främst i samband med tillbakadraganden av trupper och skapar farliga områden som behöver hanteras, vilket även detta är en viktig lärdom för Sverige (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023).

4.2.2 Indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel

Räddningstjänsten har under höjd beredskap även ansvar för indikering, sanering och att utföra andra åtgärder som skyddar mot kärnvapen och kemiska stridsmedel (Sveriges riksdag, 2023e). Kärnvapen har markant högre sprängverkan i jämförelse med bomber och leder till en omfattande förstörelse (FN-förbundet, 2023b). Den plats där kärnvapnet detonerar blir totalförstörd och den tryckvåg som bildas slår sönder allt i sin väg på långa avstånd samtidigt som gas, rök och partiklar sprids i luften (FN-förbundet, 2023b). FOI har skrivit rapporten *Kärnvapenscenario för räddningstjänst* (2021) som beskriver viktiga omständigheter för räddningstjänsten vid ett kärnvapenangrepp. FOI redogör i denna rapport att räddningstjänstens framkomlighet kommer försvåras avsevärt vid ett kärnvapenangrepp till följd av bland annat raserade byggnader och skador på infrastruktur. De bedömer också det sannolikt att skadeverkningarna inte kommer kunna uppfattas och att information gällande händelsen troligen kommer vara mycket bristfällig. Det kommer troligtvis inte heller vara känt om radioaktivt nedfall förekommer och räddningstjänsten kan vara direkt drabbade vilket medför att eget strålskydd behöver prioriteras (Goliath, Lidström, Nylén, & Sivertsson, 2021).

Både kärnvapen och kemiska stridsmedel omfattas av CBRNE vilket är ett samlingsnamn för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen (MSB, 2023c). Sveriges CBRNE-strategi innefattar allt från olyckor med kemikalier till massförstörelsevapen och räddningstjänsterna har därför kunskap och erfarenhet från fredstida insatser inom detta område. FOI redogör för insatsernas komplexitet och att flera oförutsedda problem kan uppkomma i samband med CBRNE-händelser som räddningstjänsten behöver hantera. De menar vidare att det kan vara svårt att identifiera och bedöma omfattningen av dessa händelser (Thorstensson, Nordström, Trnka, & Granlund, 2018).

4.2.3 Delta i åtgärder för första hjälpen, transport av skadade och befolkningsskydd
Räddningstjänsten ska enligt 8 kap. 2§ LSO delta i åtgärder för första hjälpen, transport av skadade och befolkningsskydd. Vid krig finns ett ökat behov av första hjälpen eftersom konventionella vapen orsakar exempelvis kläm- och krosskador, brännskador och rökskador på människor (MSB, 2023g). Det är ofta många drabbade som är i akut behov av första hjälpen för att överleva och det behöver därför finnas tillräckligt med resurser för att täcka det behovet. Ofta finns det också ett behov av att transportera bort skadade från en skadeplats till en mer säker plats (MSB, 2023g). Räddningstjänsten ska även delta i åtgärder för befolkningsskydd. Befolkningsskydd innebär enligt MSB åtgärder för att skydda civilbefolkningen från verkan av krig vilket inkluderar bland annat varningssystem, skyddsrum, utrymning och inkvartering men även räddningstjänst under höjd beredskap. MSB håller på att utreda och ta fram föreskrifter kring inkvartering och storskalig utrymning och anger att det pågår ett arbete för att anpassa befolkningsskyddet utifrån den aktuella hotbilden (MSB, 2023a).

4.2.4 Övriga insatser

Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att räddningsinsatser ökar både i frekvens och omfattning vid krig. En av insatserna som ökat är bränder till följd av vapenpåverkan som vid krig kräver stora resurser (MSB, 2023g). Bränder till följd av vapenpåverkan har ett häftigare brandförlopp i jämförelse med om en brand uppkommit till följd av andra orsaker (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). I fredstid bedöms räddningstjänsten ha god förmåga att hantera bränder i byggnader (MSB, 2023g). Vid krig kommer dock flera insatser behöva hanteras samtidigt under en kortare period vilket kommer kräva en avsevärd ökning av materiel och personal (MSB, 2023g). Utöver att en ökning av bränder till följd av vapenpåverkan noterats i krigsdrabbade Ukraina har det även skett en ökning av industribränder och vegetationsbränder (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Sannolikt är även vattentillgången begränsad vid krig då brandpostnätet kan vara utslaget vilket i sin tur innebär att brandvattenförsörjning behöver prioriteras vilket kan påverka en räddningsinsats (MSB, 2023g).

4.3 Personella resurser vid krig

För att räddningstjänsten ska kunna utföra de arbetsuppgifter de ansvarar för under höjd beredskap enligt LSO behövs en kraftig ökning av personella resurser (MSB, 2023g). MSB bedömer att det kommer krävas en fördubbling av räddningstjänstpersonal under höjd beredskap, vilket innebär en ökning från de 16 000 som är hel- och deltidsanställda i räddningstjänsten i fredstid till 32 000 (MSB, 2023g). En del i att säkerställa personalresurser inom räddningstjänsten under höjd beredskap är att räddningstjänsterna identifierar personer som är lämpliga att skriva in i sin krigsorganisation, exempelvis frivilligbrandkårar, räddningsvärn och personer med kunskap inom byggnadsteknik (MSB, 2023g). Ytterligare personal kommer tillföras genom att civilplikten återinförs inom räddningstjänsten vilket bedöms tillföra 2000–3000 individer som inte längre arbetar inom räddningstjänsten. På sikt kan även andra civilpliktiga tillföras genom mönstring och uttagning till civilplikt om regeringen beslutar för att återinföra civilplikten (MSB, 2023d). Frivilliga som ingår i en frivillig försvarsorganisation beskrivs av MSB som en viktig förstärkande resurs vid händelser där ordinarie personal inte räcker till (MSB, 2023h). De besitter kompetens som gynnar räddningstjänsten och genom samverkan mellan frivilliga försvarsorganisationer och räddningstjänsten kan det civila försvaret förstärkas.

5 Frivilliga försvarsorganisationer

I detta kapitel beskrivs de frivilliga försvarsorganisationernas roll i det civila försvaret, frivilligförordningen samt vilka kompetenser de olika frivilliga försvarsorganisationerna med uppgifter inom det civila försvaret har.

5.1 Roll i det civila försvaret

Frivilliga försvarsorganisationer är ideella föreningar som utgör en viktig del i Sveriges krisberedskap och civila försvar (Statens offentliga utredningar, 2021). Det finns 18 frivilliga försvarsorganisationer i Sverige med ungefär 350 000 medlemmar totalt vilka bedriver verksamhet som främjar totalförsvaret (MSB, 2019). Organisationerna har särskilda uppdrag inom totalförsvaret och rekryterar, organiserar, utbildar och övar sina medlemmar (MSB, 2023h). De frivilliga försvarsorganisationerna finns lokalt runt om i landet och medlemmarna fungerar som en förstärkande resurs vid händelser där ordinarie ansvarig personal inte räcker till. Försvarsberedningen redogör i *Totalförsvaret 2021–2025* (2020) att bemanning genom avtal med frivilliga försvarsorganisationer kommer vara en viktig del av personalförsörjningen inom det civila försvaret, främst som stöd till myndigheter, regioner och kommuner. De klarlägger även att offentliga aktörers samarbete med frivilliga försvarsorganisationer behöver utvecklas vidare.

De senaste åren har flera samhällsstörningar inträffat i Sverige som till exempel de omfattande skogsbränderna 2014 och 2018 (MSB, 2019). Dessa händelser har belyst värdet av frivilligas insatser samt vikten av de frivilligas förebyggande och förberedande arbete för samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap (MSB, 2022d). De frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar kan även ingå i Frivilliga resursgrupper (FRG) vilket är en grupp som upprättas av kommunen och består av medlemmar från olika frivilliga försvarsorganisationer (MSB, 2023h). De kan även ingå i en regional resursgrupp (RRG) som upprättas av länsstyrelsen och motsvarar en FRG men på regional nivå.

Regeringen har uttryckt att de frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga för att skapa engagemang för totalförsvaret vilket bidrar till att öka försvarsviljan (Statens offentliga utredningar, 2022). MSB betonar också den unika möjligheten frivilliga försvarsorganisationer har att bidra till folkförankringen och att direkt engagera människor i totalförsvaret (Statens offentliga utredningar, 2022) vilket bidrar till att öka samhällets förmåga att hantera samhällsstörningar både i fredstid och under höjd beredskap (MSB, 2023u). Medlemmarna i de frivilliga försvarsorganisationerna har sökt sig till de ideella organisationerna på grund av någon form av intresse och vilja att delta i att förstärka totalförsvaret (MSB, 2022a).

5.2 Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

Frivilliga försvarsorganisationer omfattas av Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet som ofta refereras till som frivilligförordningen. Förordningen definierar att en frivillig försvarsorganisation är en organisation som bedriver verksamhet som främjar totalförsvaret och anger de 18 organisationer som är frivilliga försvarsorganisationer i Sverige. De frivilliga försvarsorganisationernas uppgift enligt frivilligförordningen är försvarsupplysning samt att rekrytera och utbilda frivilliga för att utföra arbetsuppgifter inom totalförsvaret (Sveriges riksdag, 2023d).

5.3 Frivilliga försvarsorganisationer i det civila försvaret

Av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna som finns i Sverige har 13 uppgifter inom det civila försvaret. Övriga 5 har uppgifter inom det militära försvaret via Försvarmakten (Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Försvarets Personaltjänstförbund, Svenska Fallskärmsförbundet, Svenska Pistolskytteförbundet och Svenska Sportskytteförbundet). De kommer därför inte beskrivas vidare i denna rapport.

5.3.1 Frivilliga Automobilkårernas riksförbund

Frivilliga Automobilkårernas riksförbunds (FAK) uppgift är att säkerställa den tunga trafiken vid en krissituation genom att vidareutbilda förare och delta i logistikinsatser (Frivilliga automobilkåren, 2023). De genomför utbildningar för framkörning av snöskoter, bandvagn och fyrhjuling. FAK utbildar även medlemmarna i föreskrifter om transport av farligt gods på väg och terräng samt hantering av motorsåg (MSB, 2018). FAK ska bistå myndigheter, regioner, kommuner och räddningstjänst under såväl fredstida kriser som vid krig och ska vara en förstärkningsresurs för totalförsvaret (Frivilliga automobilkåren, 2023).

5.3.2 Frivilliga Flygkåren

Frivilliga Flygkåren är en flygande resurs som årligen utför uppdrag för MSB, Försvarmakten, räddningstjänsten med flera. Frivilliga Flygkårens flyginsatsgrupper genomgår övningar för att möjliggöra stöd till civilsamhället (Frivilliga Flygkåren, 2023). Flyginsatser är ett effektivt sätt att bilda en uppfattning av komplexa händelser som exempelvis skogsbränder, översvämningar och radioaktiva utsläpp samt för att leda och samordna insatser (Frivilliga Flygkåren, 2023).

5.3.3 Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund

Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund (FMCK) utbildar motorcykelordonnanser (MSB, 2018) vilket är en befattning som innebär spaning samt transport av nyckelpersoner, materiel och information i totalförsvaret (Försvarmakten, 2023a). De frivilliga kan, utöver att användas vid höjd beredskap och krig, även medverka vid exempelvis elavbrott, skogsbränder och översvämningar (Frivilliga Motorcykelkåren, 2023). Vid höjd beredskap och krig använder de civila MC-resurserna Försvarmaktens civila motorcyklar som krigsplacerats (Frivilliga Motorcykelkåren, 2023).

5.3.4 Frivilliga Radioorganisationen

Frivilliga Radioorganisationen (FRO) rekryterar och utbildar sambands- och ledningsstödsbefattningar till totalförsvaret som kan placeras i modulära staber och på ledningsplatser (Frivilliga radioorganisationen, 2023b). Inom det civila försvaret arbetar FRO med att rekrytera och utbilda radiooperatörer, sambandsledare, sambandsoperatörer och sambandsoperatörer med specialistförmåga. Radiooperatörens arbetsuppgifter är att hantera enklare radiosystem och sambandsledaren att leda en sambandsenhet vid uppdrag av organisationen eller en myndighet. En sambandsoperatör kan hantera en myndighets reservsambandssystem och också förstärka användandet av ordinarie ledningsstödsystem och elektroniska kommunikationer (Frivilliga radioorganisationen, 2023b). Det finns även sambandsoperatörer med fördjupad kompetens inom exempelvis Rakel, MSB:s webbaserade informationssystem WIS, HF-radio samt RIB/lupp, vilket är ett program för ledning och uppföljning av räddningsinsatser (Frivilliga radioorganisationen, 2023a).

5.3.5 Insatsingenjörernas Riksförbund

Insatsingenjörernas Riksförbund (IIR) organiserar medlemmar med olika befattningar inom infrastruktur och byggnation som exempelvis ingenjörer, konsulter, arkitekter och entreprenörer (Insatsingenjörernas Riksförbund, 2023). Aktörer i Sveriges totalförsvaret kan vända sig till organisationen för att komma i kontakt med utbildade personer att knyta till civil eller militär verksamhet (MSB, 2018).

5.3.6 Sjövärnsskårens Riksförbund

Sjövärnsskårens Riksförbund (SVK) har uppgifter inom både det militära och civila försvaret. De bistår med materiel och utbildad personal kopplat till marina ärenden (Sjövärnsskåren, 2023).

5.3.7 Svenska Blå Stjärnan

Svenska Blå Stjärnan rekryterar och utbildar sina medlemmar till att kunna ta hand om lantbruksdjur vid krisläge som drabbar djuren, exempelvis större utbrott av djursmittor (Svenska Blå Stjärnan, 2023a). De har även kompetens att arbeta i stab (Svenska Blå Stjärnan, 2023b).

5.3.8 Svenska Brukshundklubben

Svenska Brukshundklubbens (SBK) uppdrag är att rekrytera och utbilda patrull- och räddningshundekipage bestående av personal och hundar (Svenska Brukshundklubben, 2023).

5.3.9 Svenska Försvarsutbildningsförbundet

Svenska Försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna) arbetar med rekrytering och utbildning inom totalförsvaret (MSB, 2018). De erbjuder utbildningar inom farliga ämnen, sjukvård, hälsoskydd, kommunikation, räddnings- och röjningsstyrkor samt specialistbefattningar och förstärkningsresurser till Försvarsmakten och myndigheter (Försvarsutbildarna, 2023b).

5.3.10 Svenska Lottakåren

Svenska Lottakårens uppgifter inom det civila försvaret är att stärka myndigheters kris- och krigsorganisation genom att bland annat utbilda registratorsassistenter och stabsassistenter. De tillhandahåller även en stabspool med stabsassistenter vilket är en resurs som myndigheter kan använda vid behov (Svenska Lottakåren, 2023).

5.3.11 Svenska Röda Korset

Röda Korset är världens största katastroforganisation och verkar i hela världen (Röda Korset, 2023). Svenska Röda Korset rekryterar och utbildar främst i första hjälpen och krisstöd. Inom Svenska Röda Korset finns också personer som är specialister på att informera om krigslagar samt att samordna volontärer (MSB, 2018).

5.3.12 Sveriges Bilkårers Riksförbund

Sveriges Bilkårers Riksförbund (Bilkåren) rekryterar och utbildar förare till att framföra exempelvis buss, lastbil, bandvagn och terrängbil (MSB, 2018). Bilkåren har uppdrag både inom det militära och civila försvaret.

5.3.13 Sveriges Civilförsvarsförbund

Sveriges Civilförsvarsförbund (SCF) utbildar i riskmedvetande, kris, hantering av olyckor och höjd beredskap (MSB, 2018). De arbetar med frågor som involverar skydd, trygghet, säkerhet och överlevnad och får uppdrag från landsting, regioner och kommuner. Organisationen genomför även uppdragsutbildningar för ideella organisationer, föreningar, skolor och allmänheten (Civilförsvarsförbundet, 2023). De planerar och håller även i utbildningar av kommunernas FRG (MSB, 2018).

6 Hur frivilliga kan bistå räddningstjänsten

I detta kapitel redogörs hur frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer kan bistå räddningstjänsten vid krig. Sammanställningen är baserad på den litteratur- och intervjustudie som genomförts. I avsnitt 1.4 presenteras samtliga frågeställningar i arbetet och utgångspunkten i detta kapitel är följande frågeställningar:

Vilken roll kan de frivilliga försvarsorganisationerna ha inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

Hur ser olika aktörer inom det civila försvaret på samverkan mellan räddningstjänst och personal från frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap?

Vilka arbetsuppgifter bedöms lämpliga för personer från frivilliga försvarsorganisationer att utföra inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

6.1 Frivilligas roll i räddningstjänsten under höjd beredskap

Regeringen redogör i Ds 2017:66 *Totalförsvaret 2021–2025* (2017) att de anser att personalförstärkning inom det civila försvaret i första hand ska ske i form av anställda och frivilliga. Vidare förespråkar de att civilplikten återaktiveras eftersom bemanningen inte helt kan täckas av ordinarie personal vid höjd beredskap och krig (Sveriges riksdag, 2023h). MSB anser dock inte att återinförandet av civilplikten är en motsättning i förhållande till de frivilliga försvarsorganisationerna eftersom civilpliktiga och frivilliga utgör olika typer av resurser (MSB, 2020d). Frivilliga försvarsorganisationer ses därför fortsatt som en viktig och effektiv resurs som bör nyttjas (MSB, 2020d). Regeringen menar att planeringen för krisberedskap och totalförsvaret bör innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv och att aktörer i det civila försvaret i högre grad bör eftersträva samverkan med frivilliga försvarsorganisationer (Sveriges riksdag, 2023h). De har även uttryckt ett behov av att undersöka vilka uppgifter och ansvarsområden frivilliga kan ha inom det civila försvaret (Sveriges riksdag, 2023h). Vidare lyfts vikten av att aktörer har en effektiv struktur för att snabbt nå de frivilliga försvarsorganisationerna vid behov och att det finns rutiner för hur frivilligorganisationer ska medverka vid en händelse (MSB, 2019). MSB menar att tillgången till rätt kompetens är avgörande för att det civila försvaret ska fungera (Statens offentliga utredningar, 2022).

Intervjustudien som genomförts inom ramen för detta arbete visar att majoriteten av räddningstjänsterna i Skåne är positivt inställda till samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och att de anser att frivilliga kan stärka organisationen i flera aspekter under höjd beredskap. Vissa räddningstjänster är dock i nuläget mer reserverade i frågan. I intervjuerna med ett urval av räddningstjänsterna i Skåne samt Länsstyrelsen Skåne uttrycktes att det inom räddningstjänsten finns en oro att i förlängningen kunna förvalta frivilligresurserna. Detta eftersom det från räddningstjänstens håll saknas resurser och ekonomiska medel för att på sikt upprätthålla de frivilligas intresse, engagemang och utbildning.

Respondenterna från de frivilliga försvarsorganisationerna uttryckte båda att de upplever att räddningstjänstens intresse för att samverka med frivilliga varierar men att räddningstjänsterna har börjat förstå fördelarna med att samverka med dem. Frivilliga beskrevs av några respondenter som en värdefull stödresurs som kommer vara särskilt viktig under en kommande period där antal civilpliktiga gradvis ökar. Respondenter från både MSB, länsstyrelse och räddningstjänst uttryckte att frivilliga ses som en mer osäker lösning för att öka de personella resurserna i räddningstjänsten under höjd beredskap i jämförelse med civilpliktiga. Respondenten från Länsstyrelsen Skåne menar att en del av

de frivilligas potentiella uppgifter inom räddningstjänsten eventuellt kommer ersättas med civilpliktiga i framtiden men betonar att de frivilliga fortfarande kommer vara en viktig resurs som kommer kunna utföra andra uppdrag. I likhet med MSB:s bedömning lyfter respondenter i intervjustudien att de frivilliga och civilpliktiga kommer utgöra olika typer av resurser inom räddningstjänsten som båda behövs.

Flera respondenter uttryckte att frivilligresurserna är tänkta att fungera som understöd till räddningstjänsten och som avlastning så att räddningstjänstpersonal kan ägna sig åt sin huvuduppgift. Respondenten från Länsstyrelsen Skåne uttryckte fördelarna med frivilligresurser inom räddningstjänsten på följande sätt:

”Fördelarna är ganska uppenbara utifrån det fallet att räddningstjänsterna inte kommer räcka till under höjd beredskap. Deras resurser är inte tillräckliga. Civilplikten som kommer är jättebra men under överskådlig tid alldeles för lite” - Länsstyrelsen Skåne

En annan fördel med frivilliga som lyftes av flertalet respondenter är att de även kan nyttjas vid fredstida kriser men då på frivillig basis vilket inte är möjligt med civilpliktiga. Genom att de frivilliga kan delta även i fredstida krissituationer bibehålls kompetens och erfarenhet som kan vara användbar vid höjd beredskap. Även MSB redogör för denna fördel i deras vägledning om hur offentliga aktörer kan samverka med frivilliga där de uttrycker att de frivilliga som sluter avtal om tjänstgöring i totalförsvaret även bör nyttjas vid fredstida krissituationer i enighet med likhetsprincipen (MSB, 2022b). MSB anser vidare att det är fördelaktigt att använda frivilligresurser även i fredstida krissituationer eftersom krisberedskapen och det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande (MSB, 2023f). Respondenten från Bilkåren belyser även att medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer bidrar med andra kompetenser från sitt ordinarie arbete som bör nyttjas. Respondenten menar att samtliga individer under höjd beredskap kommer ha en primäruppgift men att även sekundäruppgifterna kan vara ganska omfattande vilket innebär att kompetensen kommer flöda när behoven blir stora vilket måste kunna hanteras.

6.2 Identifierade arbetsuppgifter för frivilliga

Räddningstjänstens ansvar under höjd beredskap framgår av 8 kap. 2 § LSO och MSB redovisar i regeringsuppdraget Ju 2022/02313 *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) ett antal arbetsuppgifter som den kommunala räddningstjänsten behöver kunna hantera vid höjd beredskap. Det pågående kriget i Ukraina analyseras löpande och FOI har på uppdrag av MSB bland annat skrivit rapporten *Räddningstjänst i krig - Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige* (2023) där de har samlat in erfarenheter kring vad räddningstjänsten behöver ha för resurser och förmågor för att hantera ett krig.

Genom litteratur- och intervjustudien har ett antal arbetsuppgifter identifierats som bedöms lämpliga för frivilliga att delta i och utföra inom räddningstjänsten under höjd beredskap. De frivilliga försvarsorganisationerna anpassar sig även utifrån det behov som finns vilket innebär att de kan utbildas till nya uppgifter (MSB, 2019). I följande avsnitt beskrivs vilka arbetsuppgifter som bedöms lämpliga för frivilliga att utföra baserat på vilka behov som finns inom räddningstjänsten under höjd beredskap.

6.2.1 Transport och logistik

En stor och viktig arbetsuppgift frivilliga kan utföra inom räddningstjänsten under höjd beredskap är transport och logistik som beskrivs mer ingående i detta avsnitt.

6.2.1.1 Transport av materiel och personal

De frivilliga försvarsorganisationerna har kompetens att framföra exempelvis snöskoter, bandvagn, fyrhjuling och motorcykel i olika terräng. Under krig kommer det krävas transport av bland annat personal, materiel och förnödenheter. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att en del av angrিপarens krigsföring involverar attacker mot civil infrastruktur (MSB, 2023g) vilket försvårar framkomligheten och innebär att räddningstjänsten kan behöva ta alternativa vägar för att nå en skadeplats där räddningstjänstens ordinarie fordon inte kan framföras. Kriget i Ukraina visar även att OXA försvårar framkomligheten vilket ställer höga krav på transport och logistik (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Vid höjd beredskap har länsstyrelsen mandat att förflytta räddningstjänstpersonal mellan kommuner dit behovet bedöms vara som störst (Sveriges riksdag, 2023a). Motsvarande mandat har även civilområdesansvariga länsstyrelser som kan förflytta resurser inom civilområdet (Sveriges riksdag, 2023a). Detta innebär att resurser kan behöva förflyttas längre sträckor vilket ställer krav på logistik och transport.

Samtliga aktörer som deltog i intervjustudien lyfter transport och logistik som en arbetsuppgift där frivilliga kan ge understöd och ett urval av respondenternas uttalande är följande:

”Vi behöver precis som Försvarsmakten hjälp med logistik och underhåll för att få allt att fungera.”-Räddningstjänst intervju A

”De flesta räddningstjänster har en del tyngre fordon till exempel för att köra med vatten eller att köra med bränsle och det är ju ganska onödigt att man har någon som är utbildad rökdykare som ska sitta och köra lastbil med drivmedel. Där kan frivilliga hjälpa till.”- Länsstyrelsen Skåne

6.2.1.2 Transport av skadade

Räddningstjänsten ska enligt 8 kap. 2§ LSO delta i åtgärder för transport av skadade vilket är ett uppdrag som MSB bedömer att frivilliga kan vara behjälpliga i efter utbildning (MSB, 2023g). Flertalet respondenter i intervjustudien delar MSB:s bedömning. Exempelvis förklarade respondenten från Länsstyrelsen Skåne att de inte tror att Region Skåne kommer kunna åka ut till varje skadeplats och hämta skadade utan att den uppgiften sannolikt hamnar på räddningstjänsten. De ser därför ett behov att utbilda frivilliga som kan omhänderta skadade och transportera dessa till en samlingsplats där ambulanser kan möta upp och transportera de skadade vidare. En respondent från räddningstjänsten uttryckte att:

”Vi kommer ju inte kunna lösa allt inom egen organisation utan om vi till exempel ska kunna hjälpa till med transport av skadade människor ser vi att FAK har en jättebra kompetens och uppgift att utföra inom det.”- Räddningstjänst intervju A

Flera respondenter och deltagare i Länsstyrelsen Skånes arbetsgrupp lyfte även behovet av personer som kan bära bår för att kunna flytta skadade från en skadeplats. Detta är en uppgift som kräver mycket ”händer och fötter” och här anses frivilliga kunna ha en viktig roll eftersom det inte anses effektivt att exempelvis brandmän och sjukvårdspersonal ska utföra denna uppgift.

6.2.1.3 Livsmedelsförsörjning

Räddningstjänsten har även ett behov av resurser som kan sköta livsmedelshantering och förse personalen med mat under höjd beredskap och krig där frekvensen av insatser och insatsernas omfattning förväntas öka markant (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Respondenter från både länsstyrelsen och MSB redogjorde i intervjustudien för behovet av personal som kan hantera livsmedel, säkerställa livsmedelshygien och få ut mat till personalen. Länsstyrelsen Skåne redogjorde att de planerar att utbilda personer i Svenska Lottakåren till denna uppgift. En respondent uttryckte följande:

”Det vi tror är att det kommer krävas mycket mer av allt vilket gör att man kommer kunna göra precis allt runt omkring för att organisationen ska funka. Nu hinner brandmännen laga mat och lite allt möjligt på arbetstid men om organisationen är hårt belastad kan en sådan sak som att det finns mat på bordet och toalettpapper på toaletten vara nog lika viktig. Annars kommer brandmän och brandingenjörer som är specialister inte kunna jobba för att ta ett exempel.” – MSB intervju A

6.2.1.4 Reparation och underhåll

Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att räddningstjänsten drabbas av att artilleri träffar räddningsfordon och brandstationer (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Det är också vanligt att samma objekt beskjuts flera gånger vilket innebär en ökad risk för räddningstjänsten som kan ha hunnit till en skadeplats för att inleda en räddningsinsats när platsen beskjuts igen. FOI redogör för att flera hundra räddningsfordon skadats till följd av kriget fram till deras rapport utgavs i januari 2023 (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023) och nyheter visar att det finns anledning att tro att denna siffra har ökat sedan dess (SVT, 2023c).

För att räddningstjänsten ska kunna upprätthålla beredskapen under krig krävs utöver en ökning av antal fordon även resurser som kan reparera och underhålla fordon och materiel. Vid en del brandstationer är det ordinarie räddningstjänstpersonal som underhåller fordonen i fredstid men vid krig kan dessa personer behöva prioritera andra uppdrag. Historiskt har den frivilliga försvarsorganisationen Insatsingenjörerna haft en roll i reparationsberedskap (MSB, 2020d). Försvarsberedningen lyfter i Ds 2017:66 *Motståndskraft* (2017) att de anser att en beredskapsorganisation för reparationsberedskap behöver inrättas inom transportsektorn. De föreslår att denna ska bestå av exempelvis maskin- bygg- och installationsföretag. Även om försvarsberedningen inte syftar till räddningstjänsten i detta sammanhang belyser de behovet av personer som kan utföra underhåll och reparationer vid krig. Baserat på erfarenheterna i Ukraina och intervjustudien behöver räddningstjänsten personer som kan reparera och underhålla räddningstjänstens fordon samt materiel som exempelvis elverk under höjd beredskap.

6.2.2 Pilot UAS

Unmanned Aircraft System (UAS), eller drönare som de även kallas, används i fredstida räddningstjänst för att exempelvis snabbt kunna lokalisera människor och bränder samt för att ge en överblick av en skadeplats (MSB, 2023t). Att använda UAS kan underlätta att inrikta och samordna en räddningsinsats och även ge viktig information som kan öka säkerheten vid en insats (MSB, 2023t). Drönare används i stor utsträckning för olika ändamål i kriget i Ukraina (Dalsjö, 2022). De används dels som vapen i form av exempelvis beväpnade drönare men är även en oersättlig resurs för spaning och ledning (Dalsjö, 2022) och kan vid krig fylla samma funktion för räddningstjänsten som i fredstid. UAS kan användas för att till exempel övervaka utrymning av civilbefolkningen och undersöka farliga områden. Enkla kommersiella drönare används ofta till denna typ av uppgifter i Ukraina och eftersom många störs ut eller skjuts ner bör de ses som en förbrukningsvara (Dalsjö, 2022). Länsstyrelsen Skåne håller på att undersöka möjligheten att utbilda frivilliga till att flyga UAS som kan nyttjas vid både fredstida krissituationer och under höjd beredskap. De anser att Frivilliga Flygkåren är lämpliga till detta eftersom de besitter värdefull kunskap inom området.

6.2.3 Kommunikation och ledning

Det finns även ett behov av personella resurser som kan arbeta med kommunikation och ledning i räddningstjänsten under höjd beredskap och kan bestå av personer från frivilliga försvarsorganisationer. Detta kan inkludera exempelvis stabsarbete vilket är en funktion som aktiveras vid en samhällsstörning för att öka en organisations ledningsförmåga (MSB, 2023o). Stabsarbetet

inkluderar bland annat kriskommunikation, samverkan med andra aktörer, att ta fram beslutsunderlag, troliga framtidsscenario, uppföljning och lägesbilder (MSB, 2023o).

Det är fördelaktigt att stabsmedlemmarna består av personer med olika kompetens, roll och bakgrund eftersom det ger en bredd av perspektiv som kan gynna stabsarbetet (MSB, 2023o). Det finns flera frivilliga försvarsorganisationer med kompetens inom kommunikation och ledning. En av dessa är Frivilliga Radioorganisationen som har kompetens inom sambands- och ledningsstödsbefattningar. De kan även hantera myndigheters reservbandsystem och bemannar sambandsenheter på exempelvis statliga verk och kommuner (Frivilliga radioorganisationen, 2023a). Svenska Försvarsutbildningsförbundet utbildar även frivilliga till kommunikatörer som har kunskap om omvärldsbevakning och kommunikativt stöd (Försvarsutbildarna, 2023a). Omvärldsbevakning innefattar till exempel identifiering av desinformation (MSB, 2020a) som är vanligt förekommande i kriget mellan Ryssland och Ukraina där desinformation sprids i syfte att vilseleda och vinkla sanningar (FN-förbundet, 2023a). Utöver Frivilliga Radioorganisationen och Svenska Försvarsutbildningsförbundet har även Svenska Brukshundklubben, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Lottakåren och Sveriges Civilförsvarsförbund kompetens inom stabstöd (MSB, 2020a).

Flertalet respondenter i intervjustudien uttryckte att personer från frivilliga försvarsorganisationer kan utgöra en värdefull resurs vid arbetsuppgifter som innefattar kommunikation och ledning i räddningstjänsten under höjd beredskap. I intervjun med Länsstyrelsen Norrbotten beskrivs räddningstjänstens staber vid tidigare större händelser som ”*tunna*” och uthålligheten i staberna ifrågasätts. De menar att räddningstjänsten behöver se över sina behov kopplat till stab och antingen ”*ha hjälp av kommunen i övrigt för att fylla upp sådana bitar eller får man använda frivilliga till det*”. Att frivilliga utgör en viktig resurs i ledning och kommunikation lyftes även av andra respondenter varav en uttryckte följande:

”Det är inte lätt att samordna och eftersom räddningstjänsten är tunn på resurser klarar de inte av att stabsleda och samordna för många frivilliga utan då behövs stöd till det.” och ”Tittar vi på Radiogrupperna är de jättebra på att sätta ut kortvågsradio och bygga ut ett sådant nät snabbt.”-
Räddningstjänst intervju B

6.2.4 Sök och räddning i raserade byggnader

Vid krig skadas ofta byggnader i varierande grad till följd av vapenpåverkan (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Kriget i Ukraina visar att den ryska krigsföringen inriktar sig på civil infrastruktur och civilbefolkningen vilket orsakar stora skador på bland annat byggnader (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Denna typ av krigsföring ses även i andra krigsdrabbade länder som till exempel Syrien och i konflikten mellan Israel och Hamas (SVT, 2023b).

När en byggnad skadats eller raserat till följd av vapenpåverkan kan det finnas skadade människor som är i akut behov av hjälp. Människorna kan ha fastnat eller vara fastklämda i rasmassor alternativt blivit skadade på andra sätt (MSB, 2023g). I en sådan situation kan det vara svårt att veta hur många som är drabbade och räddningstjänstens insats är livsavgörande för de i behov av hjälp (MSB, 2023g). Att genomföra en sök- och räddningsinsats är ett riskfyllt uppdrag som är tidskrävande eftersom det är svårt att lokalisera och rädda överlevande. Det kan även finnas personer som är fast i skyddsrum som inte kan ta sig ut till följd av rasmassor alternativt personer som finns i hålrum och skyddade utrymmen i rasmassor. I dessa situationer bedöms dock inte behovet av en snabb insats vara lika stor som i tidigare nämnda fall (MSB, 2023g).

Vid en sök- och räddningsinsats krävs mycket ”händer och fötter”. Frivilligresurser ses ofta som just ”extra händer och fötter” (Strandh, 2018) men detta är ett synsätt som enligt respondenten från Bilkåren inte anser ger en rättvis bild av frivilliga försvarsorganisationer och vad de kan bidra med.

Frivilliga försvarsorganisationer bedöms kunna bistå räddningstjänsten vid sök och räddning i raserade byggnader genom just ”extra händer och fötter” men även med sökhundar, byggnadsteknisk kunskap och entreprenadfirmor som kan hjälpa till att flytta rasmassor. Dessutom kan de hjälpa till med första hjälpen och transport av skadade från skadeplatsen. Frivilliga Automobilkåren utbildar också medlemmar i hantering av motorsåg (MSB, 2018) vilket kan vara en behjälplig resurs i vissa fall.

I Ukraina utgör räddningshundar en oersättlig resurs för att söka efter både levande och omkomna i rasmassor. Detta bedömer FOI är en viktig erfarenhet som ska beaktas i den svenska räddningstjänsten kopplat till frivilliga (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Svenska Brukshundklubben rekryterar och utbildar räddningshundekipage som kan medverka vid sök- och räddningsinsatser (Svenska Brukshundklubben, 2023). Vid sök och räddning i raserade byggnader krävs även personer med byggnadsteknisk kunskap där Insatsingenjörernas Riksförbund kan bistå med utbildade som kan knytas till totalförsvarsverksamhet (Insatsingenjörernas Riksförbund, 2023).

Intervjustudien visar att aktörerna ser positivt på frivilligas medverkan vid sök och räddning i raserade byggnader. Det främsta behovet kopplat till denna typ av insats är extra ”händer och fötter”, sjukvårdsutbildade samt räddningshundekipage vilket respondenterna uttryckte bland annat genom följande:

”Räddningstjänsten under höjd beredskap förfogar över bland annat röjning efter byggnadskollaps och sök, och där skulle man kunna använda väldigt mycket händer och fötter.” - Bilkåren

”Ganska tidigt efterfrågades också förmågan att kunna söka efter människor i raserad infrastruktur och därför har vi då nu också engagerat Svenska Brukshundklubben.” – Länsstyrelsen Skåne

6.2.5 Skogsbrandbekämpning

Ytterligare en resurs frivilliga kan bistå med är understöd vid skogsbrandbekämpning. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att antal bränder vid krig ökar både i byggnader och i vegetation (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Försvarsberedningen redogör i *Motståndskraft* (2017) att regionala förstärkningsresurser i form av räddnings- och röjningsstyrkor behövs för att förstärka räddningstjänsten vid krig men att resursen även bör nyttjas vid fredstida krissituationer. Det är Svenska Försvarsutbildningsförbundet som ansvarar för utbildning av räddnings- och röjningsstyrkor på uppdrag av länsstyrelsen. För att ingå i en räddnings- och röjningsstyrka krävs att personen genomgått en obligatorisk utbildning i skogsbrandsbekämpning och kan även utbildas i exempelvis CBRN, krisberedskap, oljesanering och sjukvård (Försvarsutbildarna, 2023c).

Samtliga länsstyrelser som deltog i intervjustudien har en regional räddnings- och röjningsstyrka och ser detta som en värdefull resurs. Vidare menar de att det finns begränsade erfarenheter av att nyttja styrkan praktiskt. Respondenten från Försvarsutbildarna lyfter att räddnings- och röjningsstyrkan gör att ordinarie räddningstjänstpersonal snabbare kan återgå till återställning och återhämtning eftersom styrkan kan delta i eftersläckningen. Vidare menar respondenten att räddnings- och röjningsstyrkan gör att räddningstjänsten kan hantera fler händelser eftersom det finns mer personella resurser.

6.2.6 Första hjälpen och omhändertagande

I SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) föreslogs att frivilliga bör utbildas för att vara behjälpliga vid första hjälpen vilket är ett förslag MSB ser positivt på. MSB anser att detta indirekt skulle vara ett betydelsefullt komplement till räddningstjänsten (MSB, 2023g). Att frivilliga är en viktig resurs vid första hjälpen och omhändertagande av skadade visar även

intervjustudien där flertalet respondenter uttryckte att räddningstjänsten kommer behöva hjälp i form av frivilliga till denna uppgift. Detta uttrycktes exempelvis enligt följande:

”Vi ser att frivilligresurser till stor del kommer behöva användas till sjukvårdsrelaterade uppgifter över ytan som vi då kommer ha med oss fram.” - Räddningstjänst intervju C

6.2.7 Befolkningsskydd

Räddningstjänsten ska enligt kap 8. 2§ LSO under höjd beredskap delta i åtgärder för befolkningsskydd. Åtgärderna är till för att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar och innefattar bland annat varningssystem, skyddsrum, utrymning och inkvartering (MSB, 2023a). Sedan Lag (1994:1720) om civilt försvar upphävdes 2006 saknas en författningsreglerad definition av vad befolkningsskydd innebär (Statens offentliga utredningar, 2022). Det saknas också en vedertagen definition av vad inkvartering innebär men MSB:s förklaring av inkvartering är att personer som utrymms från ett område anvisas till ett alternativt boende (MSB, 2022e). Det är regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer som får fatta beslut om utrymning av ett område enligt 2 kap. 1 § Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap och det är enligt samma lag kommuner och regioners skyldighet att ta hand om människorna som omfattas av ett utrymningsbeslut (Sveriges riksdag, 2023g).

I SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) beskrivs att en storskalig utrymning är ett komplicerat uppdrag som kräver en stor mängd resurser. Utredningen anser att frivilliga efter utbildning bör kunna utgöra en del av de resurser som krävs vid genomförandet av större utrymningar, inkvartering och vid användning av skyddsrum (Statens offentliga utredningar, 2022). Förslaget att involvera frivilliga i dessa uppgifter har mötts av delade meningar. MSB ställer sig positiva till att frivilliga efter utbildning kan bistå vid skydd av civilbefolkningen. Det gör även respondenten från Bilkåren som menar att kommunen kommer behöva hjälp med transport och logistik vid storskalig utrymning vilket respondenten anser är en tydlig uppgift där de frivilliga försvarsorganisationerna kan hjälpa till. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) motsätter sig detta och uttrycker att storskalig utrymning och inkvartering vid höjd beredskap i stället bör utföras av grundutbildade civilpliktiga som tillförs kommunerna och säger i sitt yttrande av SOU 2022:57 följande:

”SKR bedömer att det inte är realistiskt att basera kommunernas organisation för dessa krävande uppgifter på frivilliga.” - SKR

6.2.8 Organisering av tillkommande personal

När en krissituation inträffat vill människor generellt hjälpa till (Krisinformation.se, 2023). Denna grupp benämns spontanfrivilliga och innefattar människor som erbjuder sig att hjälpa till efter bästa förmåga i samband med en kris men som inte har utbildning eller erfarenhet och inte är knutna till någon organisation (MSB, 2023h). Medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer är ofta mer användbara än spontanfrivilliga i en krissituation eftersom de har utbildning och har övat (Krisinformation.se, 2023) men alla människor behövs (MSB, 2023s). Även om totalförsvarsplikten aktiveras kommer det finnas personer som vill hjälpa till på sin fritid och andra som behöver organiseras (Strömberg Jonsson, 2023).

När en krissituation inträffar är de första på plats ofta civilbefolkningen, det vill säga spontanfrivilliga. Spontanfrivilliga kan vara på plats innan räddningstjänsten anlant till olycksplatsen för att göra en insats. Att civilbefolkningen är först på plats och hjälper till kan ses vid bland annat raserade byggnader till följd av jordbävningar som vid olika tillfällen under 2023 har drabbat bland annat Marocko (SVT, 2023d), Afghanistan (UNHCR, 2023) samt Turkiet och Syrien (Regeringskansliet,

2023). Fenomenet att frivilliga hjälper till vid kris ses även i krigsdrabbade Ukraina där spontanfrivilliga ofta hjälper till vid skadeplatser (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Behovet av att ta emot och organisera spontanfrivilliga vid en skadeplats identifierades även vid till exempel skogsbränderna i Sverige 2018 och kan också ses i andra delar av världen (Statens offentliga utredningar, 2019). Sverige kan vid krig förvänta sig att få hjälp av internationella frivilliga på liknande sätt som det finns personer från Sverige som åker och hjälper till vid kriget i Ukraina (Strömberg Jonsson, 2023). Vid en stor tillströmning av personer till räddningstjänstorganisationen krävs att någon organiserar dessa och identifierar var varje enskild person gör mest nytta. Om det saknas strukturer för att ta emot och hantera en tillströmning av frivilliga finns enligt respondenterna från Länsstyrelsen Stockholm en risk att de i stället blir en belastning för räddningstjänsten.

Försvarsberedningen anser att frivilliga försvarsorganisationer bör ges en tydlig roll i att organisera spontanfrivilliga inom det civila försvaret (Försvarsdepartementet, 2017). En annan viktig del i organisering av alla typer av frivilliga är att identifiera och ta vara på andra viktiga kompetenser personerna kan ha. Respondenten från Bilkåren uttryckte följande gällande frivilliga:

”De kan till exempel vara sjuksköterskor eller jobba med katastrofmedicin och sen dessutom köra lastbil så man får med sig väldigt mycket och det är det höjd beredskap kommer bestå i. Dels har du en primäruppgift men sekundäravgifterna är ganska omfattande.”- Bilkåren

6.2.9 Utmärka farliga områden

Räddningstjänsten ansvarar under höjd beredskap för upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden vilket inkluderar hantering av oexploderad ammunition (OXA). Detta är en riskfylld uppgift som räddningstjänsten i Ukraina har stora svårigheter att utföra trots att de har fått omfattande stöd av internationella aktörer (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Eftersom hantering av OXA kräver specialutbildning anses detta i det stora hela inte vara en lämplig uppgift för frivilliga. Dock lyfte Länsstyrelsen Skåne och Försvarsutbildarna att de håller på att undersöka möjligheten att utbilda frivilliga till att märka upp exempelvis OXA för att undvika att människor trampar in i farliga områden.

7 Organisering av frivilliga till räddningstjänsten

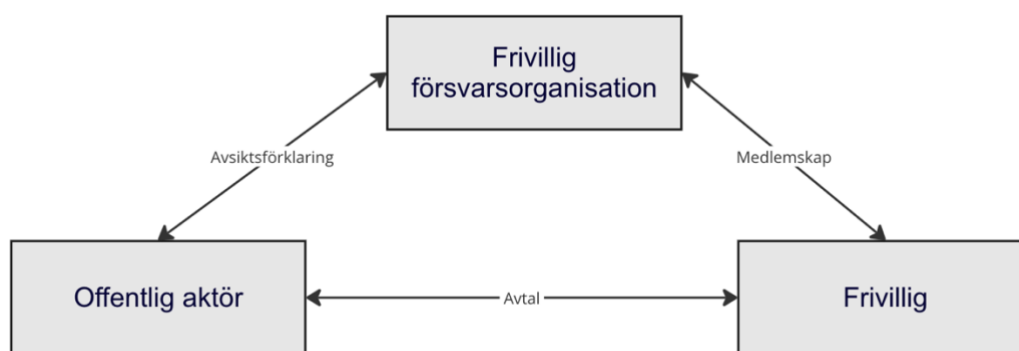
Detta kapitel utgår från frågeställningen: *Hur ska de frivilliga försvarsorganisationerna organiseras för att effektivt kunna bistå räddningstjänsten under höjd beredskap?* I kapitlet diskuteras avtalstyper och olika sätt frivilliga kan samordnas med räddningstjänsten under höjd beredskap.

7.1 Avtalstyper för frivilliga

Det finns två olika avtalstyper som är aktuella för frivilliga i frivilliga försvarsorganisationer för att tjänstgöra under höjd beredskap. Avtal om krigsplacering med allmän tjänsteplikt kan tecknas mellan frivilliga och offentliga aktörer. Mellan frivilliga och kommuner samt regioner kan i stället civilrättsliga avtal tecknas. Nedan beskrivs de två avtalstyperna mer ingående.

7.1.1 Avtal om krigsplacering med allmän tjänsteplikt

Offentliga aktörer som exempelvis MSB och länsstyrelsen kan teckna avtal med frivilliga från FFO för frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret som omfattas av allmän tjänsteplikt. Detta avtal kan vara grund för krigsplacering i enighet med frivilligförordningen (MSB, 2022a). Att vara krigsplacerad med allmän tjänsteplikt innebär att den frivilliga är skyldig att tjänstgöra hos den offentliga aktör den är krigsplacerad hos om regeringen beslutar om höjd beredskap och föreskriver om allmän tjänsteplikt (MSB, 2022a). Frivilliga som tecknat avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret benämns även avtalspersonal (Plikt- och prövningsverket, 2023). Avtalet mellan den offentliga aktören och den frivilliga kan kompletteras med en avsiktsförklaring mellan den offentliga aktören och den frivilliga försvarsorganisationen som tydliggör hur samverkan ska ske och vem som ansvarar för vad (MSB, 2022b), se Figur 3 nedan. För att frivilliga ska kunna verka även i fredstida krissituationer behövs utöver frivilligavtalet även ett anställningsavtal som inte är reglerat enligt frivilligförordningen. De frivilliga som sluter avtal om tjänstgöring i totalförsvaret bör i största mån även nyttjas vid fredstida krissituationer i enighet med likhetsprincipen (MSB, 2022b).



Figur 3: Illustration över sambandet mellan frivillig försvarsorganisation, frivillig och offentlig aktör.

7.1.2 Civilrättsligt avtal med individ

Frivilligförordningen som är tillämpbar vid avtal mellan frivilliga och offentliga aktörer gäller inte för kommuner och regioner (MSB, 2022b). I utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) redogörs att kommuner och regioner bör kunna teckna avtal om tjänstgöring inom totalförsvaret med medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer ändå men utan att hänvisa till frivilligförordningen. MSB rekommenderar i sin vägledning *3. Förbered för att teckna avtal* (2022) att kommuner och regioner utgår från frivilligförordningens bestämmelser för att framställa en avtalsmall

för samverkan med frivilliga inom totalförsvaret. Avtalsmallen ska även fungera med respektive myndighets arbetsprocess och rutiner gällande kompetensförsörjning och beredskapsplanering (MSB, 2022b). Frivilliga med avtal inom kommuner och regioner lyder inte under allmän tjänsteplikt utan av det som framgår av det skrivna avtalet (MSB, 2022b) men MSB menar att kommuner kan krigsplacera frivilliga med stöd i civilrättsliga avtal (MSB, 2023n). MSB skriver i rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* (2022) att en viktig del i att lösa myndigheters ökade behov av personalresurser vid höjd beredskap och krig är att nyttja utbildade frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Vidare anser de att kommuner och regioner bör ha samma möjligheter och att det därför finns ett behov att se över regelverket (MSB, 2022c).

Det råder olika åsikter kring kommunens möjlighet att skriva civilrättsliga avtal med frivilliga. SKR är i sitt yttrande till utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) kritiska till den typ av civilrättsliga avtal som MSB föreslår och menar att avtalen inte har de juridiska förutsättningarna som krävs och att det finns en risk att avtalen ses som anställningsavtal (SKR, 2023b). De anser därför att det finns ett behov att en reglering tas fram som medger att det är möjligt för kommuner och regioner att krigsplacera frivilliga (SKR, 2023b). Både litteratur- och intervjustudien lyfter att begränsningen i frivilligförordningen är en försvårande faktor för räddningstjänstens möjligheter att samverka med frivilliga. En lösning i detta är att frivilliga tecknar frivilligavtal med en central myndighet alternativt länsstyrelse som krigsplacerar personen där för att därefter tjänstgöra hos en annan aktör (MSB, 2023n) som exempelvis räddningstjänsten.

7.2 Alternativ för organisering av frivilliga

Sveriges geografiska områdesansvar under höjd beredskap utgörs av fyra nivåer. Regeringen har geografiskt områdesansvar på nationell nivå. Därefter har den civilområdesansvariga länsstyrelsen i respektive civilområde geografiskt områdesansvar på högre regional nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunen på lokal nivå, se Figur 4 nedan. Under processen att stärka Sveriges totalförsvar har flera förslag presenterats på hur personella resurser kan organiseras för att bistå räddningstjänsten under höjd beredskap. Alternativen på hur avtalspersonal från frivilliga försvarsorganisationer kan organiseras bygger på de olika nivåerna av geografiskt områdesansvar i det civila försvaret och beskrivs mer ingående nedan.



Figur 4: Geografiskt områdesansvar för Sveriges civila försvar.

7.2.1 Nationell nivå

Utredningen SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) föreslog att en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst ska inrättas som ska fungera som en statlig förstärkningsresurs. Beredskapsorganisationen är tänkt att förstärka räddningstjänsten med personella resurser och utredningens förslag är att bemanningen ska ske med civilpliktiga och inte frivilliga eftersom de anser att det kommer ta för lång tid och dessutom ställa för höga krav på de frivilliga. MSB är negativt inställda till utredningens förslag att införa en statlig förstärkningsresurs över lag eftersom de inte anser att det kommer täcka räddningstjänstens behov av förstärkning under höjd beredskap. De anser i stället att personella resurser i så stor utsträckning som möjligt ska placeras lokalt eftersom det vid krig kan vara svårt att samordna och förflytta en nationell förstärkningsresurs dit behovet är som störst till följd av störningar i kommunikation, samband och infrastruktur (MSB, 2023g). Även SKR är negativt inställda till utredningens förslag till en statlig förstärkningsresurs eftersom de anser att det bryter mot de grundläggande principer Sveriges krisberedskap bygger på, det vill säga ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen (SKR, 2023b). En respondent från räddningstjänsten uttryckte i likhet med MSB och SKR att förslaget att införa en statlig beredskapsorganisation är en dålig idé.

MSB har i *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) delat upp räddningstjänstens förmågebehov i tre nivåer; specialistförmåga, förstärkt förmåga och basförmåga där specialistförmågan består av nationellt disponerade resurser som bygger på de nationella förstärkningsresurserna MSB tillhandahåller. MSB:s befintliga förstärkningsresurser används i fredstid vid komplexa och långvariga insatser där varken lokala eller regionala resurser räcker till (MSB, 2023j). Dessa behöver vidareutvecklas för att även vara en resurs vid höjd beredskap (MSB, 2023j). De förstärkningsresurser MSB tillhandahåller i nuläget är resurser för exempelvis sök och räddning, indikering och sanering, samverkan och ledning, rövning samt skogsbränder (MSB, 2023j) och de avser att bygga den specialistförmåga som behövs inom räddningstjänsten på de befintliga förstärkningsresurserna. En del av dessa förstärkningsresurser är placerade på olika räddningstjänster i Sverige, till exempel indikeringsenheterna och sök- och räddningsstyrkan NUSAR (MSB, 2020b). MSB:s sök- och räddningsstyrka kompletteras med avtalspersonal i form av räddningshundekipage från Svenska Brukshundklubben samt med byggnadsteknisk kompetens (MSB, 2020b). Det finns därför en möjlighet att organisera frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer i denna struktur. Hur de nationella förstärkningsresurserna ska utformas, bemannas och vilken förmåga resurserna ska ha för att möta räddningstjänstens behov under höjd beredskap avser MSB att utreda vidare. Dock redogör MSB att personalen som bemannar denna förstärkningsresurs behöver särskild kompetens och utrustning vilket kräver omfattande utbildning och övningsverksamhet (MSB, 2023g). Under höjd beredskap kommer behovet av räddningshundekipage och personer med byggnadsteknisk kunskap sannolikt vara stort och MSB lyfter att denna kompetens behöver samordnas på lokal nivå i direkt samverkan med räddningstjänsten (MSB, 2023g).

7.2.2 Högre regional nivå

Sverige är sedan 2022 indelat i sex civilområden som vardera har en civilområdesansvarig länsstyrelse med geografiskt områdesansvar på högre regional nivå (MSB, 2023q). Den civilområdesansvariga länsstyrelsen ansvarar för bland annat samverkan med Försvarsmaktens militärregioner, samordning av totalförsvaret på en regional nivå och att se till att civilområdet har en enhetlig inriktning (MSB, 2023f). Den civilområdesansvariga länsstyrelsen i respektive civilområde har även mandat att omfördela räddningstjänstpersonal mellan länen i civilområdet (Sveriges riksdag, 2023b). Genom att samordna frivilliga försvarsorganisationer i respektive civilområde kan dessa fördelas ut där det finns högst behov i civilområdet. Det ses därför som fördelaktigt om frivilligresurserna är organiserade på liknande sätt inom civilområdet.

Eftersom den civilområdesansvariga länsstyrelsen ansvarar för att samverka med Försvarsmaktens militärregioner som i sin tur även de samverkar med frivilliga försvarsorganisationer bör en effektiv resursfördelning kunna inrättas. En respondent uttryckte i intervjustudien att man bör fokusera på uppdragstaktiken snarare än organisationslojaliteten och använda civilområdena för att kompetensallokera eftersom en civilområdesansvarig länsstyrelse kan överta ansvaret för räddningstjänsten under höjd beredskap enligt 4 kap. 10§ LSO och 4 kap. 33§ FSO. Respondenten anser vidare att civilområdena bör nyttjas till att organisera frivilliga försvarsorganisationer och att civilområdena kan fungera som en resurspool till räddningstjänsten. Vidare betonar respondenten fördelen med samverkan mellan länsstyrelsen och Försvarsmaktens militärregioner utifrån ett frivilligperspektiv eftersom båda har tillgång till frivilligresurser som vid behov kan omfördelas mellan aktörerna i krig.

7.2.3 Regional nivå

MSB och försvarsberedningen har båda uttryckt ett behov av regionala förstärkningsresurser som kan placeras där det finns störst behov i en region och som inte är knutna till en viss kommun (MSB, 2020c). Länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar på regional nivå och ansvarar för att samordna planeringen och förberedelserna för det civila försvaret inom länet (Länsstyrelsen Skåne, 2023). Hur länsstyrelsen väljer att organisera exempelvis frivilliga i länet är upp till respektive länsstyrelse. I *Motståndskraft* (2017) uttrycker försvarsberedningen att det finns ett behov av att organisera statliga förstärkningsresurser på regional nivå och lyfter att räddnings- och röjningsstyrkor kan förstärka räddningstjänsten både vid fredstida krissituationer och krig. Flera länsstyrelser har inrättat en räddnings- och röjningsstyrka som Svenska Försvarsutbildningsförbundet utbildar. Räddnings- och röjningsstyrkorna ska användas vid höjd beredskap och kan användas vid fredstida händelser som till exempel skogsbränder (Försvarsutbildarna, 2023c).

Enligt MSB:s indelning av förmågebehov i tre delar utgör den regionalt disponerade resursen en förstärkt förmåga för sök, räddning och röjning, OXA samt indikering och sanering (MSB, 2023g). MSB:s förslag är att den förstärkta förmågan ska utgöras av specialutbildade räddningsstyrkor med särskild utrustning som i fredstid utgör ordinarie bemanning inom räddningstjänsten (MSB, 2023g). Försvarsberedningen delar MSB:s bedömning att bemanningen av den regionala förstärkningsresursen så långt som möjligt ska bestå av ordinarie räddningstjänstpersonal men lyfter även att bemanning kan ske genom personal från de frivilliga försvarsorganisationerna (Försvarsdepartementet, 2017).

Ett sätt att organisera frivilligresurser på regional nivå är genom att en länsstyrelse inrättar en regional resursgrupp. En regional resursgrupp består av medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer som samarbetar med länsstyrelsen och fungerar som en extra resurs som kan användas vid behov (Länsstyrelsen Hallands län, 2023) på liknande sätt som en kommunal FRG men på regional nivå.

7.3 Lokal nivå

Kommunen har geografiskt områdesansvar på lokal nivå och ansvarar även för kommunens organisation för räddningstjänst (Sveriges riksdag, 2023e). MSB har uttryckt att räddningstjänstens personella resurser i så stor utsträckning som möjligt ska placeras lokalt i räddningstjänstorganisationerna för att effektivt kunna minska skadeverkningar under höjd beredskap (MSB, 2023g). De redogör även att det sannolikt kommer uppstå störningar i infrastruktur, kommunikation och samband vid krig vilket kommer försvåra en förflyttning av resurser. Att organisera personella resurser i form av frivilliga som kan bistå räddningstjänsten under höjd beredskap på lokal nivå är i enighet med ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. En fördel med att organisera frivilliga på lokal nivå är att de har lokalkännedom (Strandh & Wimelius, 2023) vilket flertalet respondenter lyfte i intervjustudien genom exempelvis följande uttalande:

”Det finns en fördel i att det då finns en lokal koppling med allt vad det kan vara. Några enkla exempel från huvudet; man kanske har koll på kommunens skolors kök och vet vilka platser man kan laga mycket mat på till exempel eller var man kan inkvartera om man kanske behöver få in specialister från någon annan räddningstjänst någonstans. Då har man en frivilligrörelse som är lokalt förankrad och vet vad det finns för grävmaskiner, sovsalar och hela den biten som är mycket enklare när man jobbar lokalt.” - MSB intervju A

”Jag tror det är viktigt att man rekryterar och använder dem lokalt. När man rekryterar dem rekryterar man ofta människor som bor i det området och då är det nog bra att man är med där och övar och jobbar så att man känner att man tillför något här i en krigssituation också. Jag tror man behöver rekryteras, utbildas, verka, bo och finnas så nära det området som möjligt.” - Räddningstjänst intervju C

Respondenterna i intervjustudien var eniga i att frivilligresurserna i så stor utsträckning som möjligt ska verka på lokal nivå i samverkan med räddningstjänsten under höjd beredskap. Intervjustudien visar att det finns olika tankar kring om länsstyrelsen eller enskilda räddningstjänster ska ansvara för att organisera och implementera resurser från frivilliga försvarsorganisationer i räddningstjänstorganisationen. MSB menar att det finns frivilligresurser som behöver organiseras på lokal nivå i direkt samverkan med räddningstjänsten för att bemanna specialbefattningar i räddningstjänstens krigsorganisation varav ett exempel är räddningshundekipage från Svenska Brukshundsklubben (MSB, 2023g). En respondent från räddningstjänsten uttryckte i intervjustudien att *”direktkontakt med försvarsorganisationerna blir för spretigt”* och förespråkade därför att organiseringen av frivilligresurser ska ske på regional nivå för att sedan fördelas till räddningstjänsten på lokal nivå men att länsstyrelsen bör sköta organiseringen. Respondenterna från Länsstyrelsen Stockholm resonerade kring om det vore mer lämpligt att exempelvis räddnings- och röjningsstyrkorna i förlängningen är kopplade till räddningstjänsten och räddningstjänstförbunden. Detta med motiveringen att länsstyrelsen kanske inte alltid har kunskapen att prioritera var en regional räddnings- och röjningsstyrka behövs som mest vilket kommunerna och räddningstjänsten själva har. Vidare menar respondenterna från Länsstyrelsen Stockholm att de ser länsstyrelsens avtal med räddnings- och röjningsstyrkorna mer som en *”mellanperiod”* för att stötta räddningstjänsterna innan de kommit dit i planeringen.

7.3.1 FRG

Ett sätt att organisera frivilligresurser på lokal nivå är genom att kommunen inrättar en frivillig resursgrupp (FRG). FRG är ett avtalsbaserat samarbete mellan kommun och frivilliga försvarsorganisationer med syftet att samla frivilliga på en lokal nivå (FRG, 2023a). Kommunen kan via en FRG på ett effektivt sätt få tillgång till extra personalresurser vid krissituationer och genom kommunen kan de även vara en förstärkningsresurs till andra kommuner, regioner och statliga myndigheter om behov finns (FRG, 2023b). Utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (2022) bedömde att FRG skulle kunna utgöra en grund för att kunna bygga upp frivilliga beredskapsgrupper på lokal nivå som kan hjälpa och stödja civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. Utgångspunkten ska vara att frivilliga ska kunna medverka i det civila försvaret på sina hemorter och därmed ha en lokal förankring (Statens offentliga utredningar, 2022).

I fredstid kan FRG hjälpa till med exempelvis att sprida information till allmänheten, ge medmänskligt stöd och med praktiska uppgifter som att bland annat hantera nödvatten (FRG, 2023b). Av intervjustudien framgick att det finns kommuner som diskuterat att FRG ska stötta räddningstjänsten under höjd beredskap. Respondenten från Länsstyrelsen Skåne berättade att de tillsammans med räddningstjänsterna i Skåne har resonerat att FRG är kommunens resurs för att hantera andra uppgifter vid höjd beredskap och beskrev vidare:

”Jag tror att kommunerna verkligen behöver FRG till befolkningsskydd och alla andra uppgifter som ligger på en kommun för det är ett obeskrivligt antal uppgifter som ligger på kommunen. Jag tror att kommunen behöver sina FRG till annat än räddningstjänst.” - Länsstyrelsen Skåne

Även respondenten från Försvarsutbildarna lyfte att det finns kommuner och räddningstjänster som anser att räddning- och röjningsstyrkor ska ingå i FRG men detta tror inte respondenten på eftersom:

”Om man börjar smeta ut det finns risken att det inte blir någonting till slut”. -
Försvarsutbildarna

Respondenten från Försvarsutbildarna menar att FRG först måste göra en resa innan det kan bli aktuellt att organisera räddning- och röjningsstyrkor i resursgruppen. Veronica Strandh och Malin E. Wimelius utförde en studie vid namn *Kommunerna och frivilliga resursgruppen (FRG) – om stöd i fredstida kriser och i höjd beredskap* (2023) som visade att det även finns delade åsikter om huruvida FRG kan användas i hela hotskalan, det vill säga både i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Studien visade att en del kommuner inte ansåg att FRG och frivilliga försvarsorganisationer är en lämplig resurs under höjd beredskap eftersom de har svårigheter att samarbeta även i fredstida krissituationer alternativt att FRG inte kan möta det behov kommunerna har. Andra kommuner såg positivt på att utveckla FRG till beredskapsgrupper (Strandh & Wimelius, 2023). Den höga medelåldern på medlemmar i FRG lyftes i Strandh och Wimelius studie som ett problem eftersom de inte ansågs kunna användas till mer fysiskt krävande uppgifter. Detta är ett problem kopplat till frivilliga som även identifierades i denna intervjustudie. Respondenten från Försvarsutbildarna menar dock att de har noterat en förändring i demografi av de som rekryteras till räddnings- och röjningsstyrkorna och förklarar att de observerat att *”där är det lite mer muskler och yngre personer jämfört med vad FRG har så det är en skillnad i det här”*.

7.3.2 Hemskyddsorganisation

Försvarsberedningen redogör i *Motståndskraft* (2017) och senare i *Totalförsvaret 2021–2025* (2020) att räddningstjänsten utgör grunden för befolkningsskyddet och konstaterar att räddningstjänsten inte kan hantera en krigssituation utan hjälp. Kopplat till befolkningsskyddet menar försvarsberedningen att det behövs en lokal hemskyddsorganisation som kan förstärka både räddningstjänst och kommun. Vidare anser de att hemskyddsorganisationen ska bemannas med totalförsvarspliktig personal och med personal från frivilliga försvarsorganisationer men de ställer sig frågande kring om personalförsörjningen helt kan täckas av dessa eller om civilpliktiga behövs. Försvarsberedningens förslag är att hemskyddsorganisationen ska:

- ”• förmedla information mellan kommunledningen och befolkningen,*
- verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med krigshandlingar, samt*
- verka för att trygga försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.”* –
Försvarsberedningen

Under 1980- och 1990-talet fanns hemskyddsorganisationer som skulle fungera som länk mellan offentliga funktioner som räddningstjänsten och civilbefolkningen (Regeringen, 2021). Erfarenheter från de tidigare hemskyddsorganisationerna visar att det fanns problem att rekrytera och upprätthålla de frivilligas engagemang vilket delvis berodde på att de inte användes vid skarpa fredstida insatser (Larsson, Wedebrand, & Denward, 2018).

7.4 ”Lokalregional nivå”

Länsstyrelsen Skåne arbetar med att organisera frivilliga som kan bistå räddningstjänsten under höjd beredskap. En intervju som genomförts i detta arbete hölls med en person som har en ledande funktion

i detta arbete på Länsstyrelsen Skåne. Respondenten förklarade att begränsningen i frivilligförordningen gör att kommunen har begränsade juridiska förutsättningar att ingå avtal med frivilliga om tjänstgöring i totalförsvaret. De har därför valt att krigsplacera frivilliga på länsstyrelsen i enighet med det förslag MSB redogjorde för i vägledningen *Rätt person på rätt plats* (2023). Länsstyrelsen Skåne håller tillsammans med räddningstjänsterna i Skåne på att organisera frivilligresurser på regional nivå. Dessa resurser ska verka på lokal nivå i något Länsstyrelsen Skåne kallar för ”lokalregional nivå” med motiveringen att:

”Den ena är att kommunen har ansvar för räddningstjänsten och det andra att det ska byggas upp regionala räddnings- och röjningsstyrkor. Där har vi konstaterat att det inte finns tillräckligt med frivilliga och inte tillräckligt med pengar för att göra båda.” - Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Skåne har därför frågat räddningstjänsterna vad de har för behov av frivilliga och utifrån det arbetar länsstyrelsen med att rekrytera funktioner för bland annat samband, transport, logistik, civila motorcykelresurser, räddningshundekipage samt personer för livsmedelshantering som kan förse räddningstjänstpersonal med mat. På så sätt har de tagit fram ett ”baspaket” för hur en frivillig räddningsstyrka kan se ut som kan förstärka en räddningstjänst. I en sådan räddningsstyrka är tanken att ungefär hälften ska bestå av personer med tidigare nämnda uppgifter och övriga av räddning- och röjningsstyrkor som ska kunna hjälpa till vid brandbekämpning, uppmärkning av OXA och räddning av personer i raserad infrastruktur. Räddningsstyrkorna ska fungera som en avlastning för räddningstjänsten så att de i stället kan ägna sig åt sin huvuduppgift. Tanken är att ett antal räddningstjänster ska agera värd för styrkorna och se till att de får utrustning, kompletterande utbildning och övningar vilket ställer krav på räddningstjänstens förmåga att ta emot och leda dessa räddningsstyrkor som ska arbeta tillsammans med ordinarie personal vid höjd beredskap. Resurserna ska även kunna nyttjas vid fredstida krissituationer men då på frivillig basis vilket är en fördel eftersom civilt försvar och krisberedskap är ömsesidigt förstärkande (MSB, 2023f). Det kan även bidra till att upprätthålla de frivilligas intresse samt ger övning och erfarenhet som kan vara användbar vid höjd beredskap. Arbetet med att organisera frivilligresurser är i ett startskede på Länsstyrelsen Skåne och den intervjuade respondenten förklarar att:

”Samarbetet mellan länsstyrelsen och räddningstjänsten tror jag är A och O för att det här ska fungera. För räddningstjänstens del är det så att de inte heller kan göra det här fullt ut själva eftersom de inte sitter på alla mandat för att göra detta. Man kan inte nog understryka samarbetet.” - Länsstyrelsen Skåne

Andra fördelar som identifierats kopplat till att organisera frivilligresurser på ”lokalregional nivå” är att det underlättar fördelningen av resurser eftersom länsstyrelsen har mandat att förflytta resurser inom länet under höjd beredskap. Att länsstyrelsen sköter kontakten med de frivilliga försvarsorganisationerna och fördelningen av dessa avlastar även räddningstjänstens administrativa arbete. Respondenten från Försvarsutbildarna uttryckte att det är en utmaning för de frivilliga försvarsorganisationerna att hantera alla olika typer av uppdragsgivare. Att länsstyrelsen sköter kontakten med de frivilliga försvarsorganisationerna i stället för enskilda räddningstjänster anses därför även underlätta för dem. Det blir dessutom mindre sårbart eftersom det inom länet finns ett enhetligt system för hur frivilligresurser organiseras. I samband med skogsbränderna 2014 och 2018 belystes behovet av en enhetlig hantering och organisering i räddningstjänsten vilket bland annat ledde till *Ett enhetligt ledningssystem* (ELS) för kommunal räddningstjänst (MSB, 2021). Motsvarande fördelar kan även ses vid organisering av frivilliga.

8 Räddningstjänstens förutsättningar och identifierade utmaningar

I detta kapitel beskrivs räddningstjänstens förutsättningar för att arbeta med civilt försvar vilket inkluderar samverkan med frivilliga försvarsorganisationer. I kapitlet redogörs även vilka utmaningar som identifierats. MSB har i rapporten *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) ingående redogjort för räddningstjänstens resursbehov vilken refereras till för vidare läsning. I detta kapitel diskuteras de utmaningar som direkt kan kopplas till räddningstjänstens planering för och samverkan med frivilliga. Kapitlet utgår från följande frågeställning:

Vad har räddningstjänsten för förutsättningar att samverka med frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap och vilka utmaningar finns?

8.1 Ekonomi

En aspekt samtliga respondenter i intervjustudien uppmärksammade är att räddningstjänsten inte har ekonomiska förutsättningar för att arbeta med att utveckla organisationen för höjd beredskap i stor utsträckning. Det krävs därför en kraftig ökning av medel till räddningstjänsten. Denna uppfattning delas av exempelvis SKR som anser att kommuner och regioner behöver mer pengar för att kunna stärka det civila försvaret. De menar att kommuner och regioner redan befinner sig i en svår ekonomisk situation till följd av bland annat den höga inflationen och att de därför har tvingats vidta åtgärder i form av besparingar och effektiviseringar (SKR, 2023a). Respondenter från både MSB, länsstyrelse och räddningstjänst menar att det finns tecken på att pengarna inte når hela vägen ut till räddningstjänsten och en respondent från MSB lyfte att det finns exempel på kommuner där riktade medel stannar i kommunen och aldrig når räddningstjänstförbundet. MSB redogör i *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) att det krävs omfattande investeringar hos räddningstjänsten och MSB för att ha förmågan att utföra effektiva räddningsinsatser under höjd beredskap. Vidare anser MSB att det krävs riktade bidrag till den kommunala räddningstjänsten för det omfattande arbete som krävs för planering, utveckling och rekrytering av personal. De belyser även vikten av en stabil och förutsägbar finansiering till räddningstjänsten (MSB, 2023g).

Eftersom räddningstjänsten ska kunna hålla verksamheten på en grundläggande nivå under minst tre månader vid krig (Försvarsmakten & MSB, 2021) krävs att det finns stora mängder lagerhållet materiel. Respondenterna i intervjustudien lyfte att det exempelvis behövs skyddsutrustning, drivmedel, elverk, fordon, mat och vatten för att räddningstjänsten ska kunna hantera ett krig under tre månader vilket inte finns idag. Respondenterna betonade även att det krävs pengar för att säkra bemanningen inom räddningstjänsten. Detta innefattar både operativ personal och personal som arbetar förebyggande med exempelvis planering av räddningstjänstens krigsorganisation.

Räddningstjänsterna i Sverige har olika ekonomiska förutsättningar och det rapporteras i olika delar av landet om deltidsstationer som hotas av nedläggning eller som läggs ner till följd av att räddningstjänsten befinner sig i en svår ekonomisk situation (Sydöstran, 2020; Hansen, 2022; Breiter, 2023). EU:s arbetsdirektiv gällande dygnsvila kan också leda till att det krävs mer personal för att upprätthålla beredskapen vilket leder till en ökad kostnad för räddningstjänsten, samtidigt som räddningstjänstpersonal varnar för massuppsägningar till följd av direktiven (SVT, 2023a).

Trots att det krävs mer pengar till räddningstjänsten betonade flera respondenter att det finns uppgifter räddningstjänsten kan utföra utan pengar. Ett exempel är mental förberedelse och ett annat att undersöka alternativa lokaler för att bedriva räddningstjänst vid krig. Detta eftersom erfarenheterna från kriget i Ukraina visar att det inte är lämpligt att samtliga resurser utgår från ordinarie station på

grund av att räddningstjänsten utsätts för angrepp (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023).

8.2 Materiel

Räddningstjänsten saknar materiel för att hantera insatser som involverar bland annat OXA, indikering och sanering av kärnvapen och kemiska vapen samt sök och räddning i raserade byggnader (MSB, 2023g). Det saknas även skyddsutrustning för räddningstjänstpersonal (MSB, 2023e) och det kommer bli en utmaning att förse tillkommande personal i form av civilpliktiga och avtalspersonal med skyddsutrustning. En respondent lyfte dock att den skyddsutrustning som vanligtvis kasseras efter ett visst antal rökdykningar anses vara fullt brukbar för frivilliga eftersom de inte ska utföra rökdykning. Dessa kan därför sparas till frivilliga men kvantiteten av dessa täcker sannolikt inte behovet.

Utgångspunkten att räddningstjänsten ska kunna hantera ett krig under minst tre månader ställer höga krav på materieldepåer (MSB, 2023g). Att det till stor del saknas materiel som behövs för att utföra räddningstjänstens arbetsuppgifter enligt kap. 8 2§ LSO påverkar även räddningstjänstens förmåga att öva och utbilda sig. MSB har tagit fram en tidsplan för åtgärder de bedömer är lämpliga för att under en 10-årsperiod öka räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap. I denna tidsplan menar de att räddningstjänsten under år 1–3 ska fokusera på att skapa en basförmåga i att hantera OXA (MSB, 2023g). Samtidigt menar MSB att det i princip helt saknas utrustning för att hantera OXA (MSB, 2023g). Intervjustudien fastställer att det i nuläget saknas kompetens att utföra räddningstjänstens arbetsuppgifter enligt LSO. Flera räddningstjänster redogjorde i intervjustudien att de arbetar med att bland annat inventera lager med krigsmateriel som finns kvar på en del platser och andra att de behåller sina gamla fordon i stället för att sälja dem men även detta är en ekonomisk fråga där olika räddningstjänster har olika förutsättningar.

8.3 Personalförsörjning till räddningstjänsten

Kommunal räddningstjänst beskrivs som en av de viktigaste hörnstenarna i det civila försvaret (MSB, 2023m) och erfarenheter från kriget i Ukraina visar att räddningstjänsten utgör en stor trygghetssymbol som stärker försvarsviljan (Olsén, Ryghammar, & Welander, 2023). Att det finns tillräckliga personella resurser och en hållbar arbetsmiljö som gör räddningstjänsten till en attraktiv arbetsplats är en förutsättning för samhällets beredskap i såväl fredstid som under höjd beredskap. För att upprätthålla den uthållighet som krävs under höjd beredskap krävs fler och större räddningsstyrkor vilket medför ett ökat behov av personella resurser (MSB, 2023g). Samtidigt som MSB redogör att det under de kommande 10 åren krävs en fördubbling av räddningstjänstens personal vid höjd beredskap har en majoritet av räddningstjänsterna svårigheter att rekrytera och behålla deltidsbrandmän, vilka utgör två tredjedelar av Sveriges räddningstjänstpersonal (MSB, 2023p). Räddningstjänsten har också varnat för att reglerna kring dygnsvila kan leda till massuppsägningar (SVT, 2023a) eftersom reglerna leder till att räddningstjänstpersonalens schema förändras och blir mindre flexibelt. Ett mindre flexibelt schema kan även påverka personalens möjligheter till övning och utbildning negativt eftersom en del utbildningar inte kan utföras under operativa arbetspass. Utbildning och övning kommer behöva prioriteras för att höja förmågan att utföra de arbetsuppgifter ett krig medför men det krävs då att personalen har förutsättningar att utbildas och övas.

8.4 Krigsplacering

En utmaning som identifierades i intervjustudien är att en person endast kan vara krigsplacerad på en plats (MSB, 2023n). En respondent från räddningstjänsten lyfte att det är vanligt att personal plockas från andra räddningstjänster eftersom det är brist på räddningstjänstpersonal och att en person arbetar heltid på en station och deltid på en annan. Det finns även ett antal RiB (deltidsbrandmän) som inte kan krigsplaceras i organisationen eftersom de har andra befattningar där de har sin primära

krigsplacering. I intervjuerna med räddningstjänsten lyftes även att det finns ett antal pensionärer som arbetat i räddningstjänsten tidigare som de vill krigsplacera i organisationen men eftersom dessa personer inte längre är anställda behöver avtal skrivas vilket försvårar processen. Ytterligare en utmaning kopplat till krigsplacering är begränsningen i frivilligförordningen som gör att kommuner inte kan skriva avtal med frivilliga på samma sätt som exempelvis myndigheter vilket beskrivs i avsnitt 7.1. En annan utmaning som lyftes i Länsstyrelsen Skånes arbetsgrupp RUHB är att avtalspersonal krigsplaceras i den organisation som först registrerar personen hos Plikt- och prövningsverket (Plikt- och prövningsverket, 2023). Detta kan skapa en konflikt om flera organisationer vill krigsplacera samma typ av resurser. Ett exempel är en frivillig som ingår i Insatsingenjörernas Riksförbund vars resurser kan behövas både inom räddningstjänsten för Sök och räddning i raserade byggnader men även hos andra aktörer för att säkra infrastruktur. Om en aktör krigsplacerar avtalspersonal i sin organisation snabbare än en annan aktör kan det innebära att andra aktörer inte kan knyta den kompetens de behöver till sin organisation.

8.5 Kommunalt självstyre

Det kommunala självstyret innebär att respektive kommun har stor handlingsfrihet och eftersom ett av kommunens ansvarsområde är den kommunala räddningstjänsten förkommer skillnader i räddningstjänstens förutsättningar att bedriva verksamhet. Detta påverkar i sin tur räddningstjänstens förmåga att återuppbygga det civila försvaret. Självstyrelsen ställer stora krav på kommunernas förmåga att hantera olika uppdrag (Kullander, 2023a) och respondenten från Länsstyrelsen Skåne uttryckte att det är ett obeskrivligt antal uppgifter som ligger på kommunen under höjd beredskap. Det finns 290 kommuner i Sverige vilket innebär att det förekommer skillnader i kommunens och därmed räddningstjänstens förutsättningar utifrån de lokala förhållandena (Kullander, 2023b). Kommunernas ansvar är samma oavsett kommunens storlek vilket medför att kommunerna har olika förmåga och resurser att effektivt kunna arbeta med att återuppbygga det civila försvaret. Att kommuner har stor handlingsfrihet gör att de kan prioritera kommunens verksamheter olika och räddningstjänsten kan drabbas negativt om kommunen väljer att investera i andra kommunala verksamheter.

En faktor som kan påverka räddningstjänstens förmåga är hur räddningstjänsten är organiserad, exempelvis om kommunen ingår i ett räddningstjänstförbund eller på andra sätt samverkar med andra kommuners räddningstjänst. Det finns flera fördelar med samverkan mellan räddningstjänster, bland annat att förmågan att hantera olyckor och kriser ökar (MSB, 2022a) och att det finns fler resurser som kan arbeta med exempelvis återuppbyggnaden av det civila försvaret. Dock kan det leda till stordriftsproblematik i form av kommunikationsproblem och långa beslutsvägar samt att ett räddningstjänstförbund kan exkluderas från gemenskapen mellan de andra kommunala förvaltningarna (Räddningsverket, 2003). Det kan i sin tur leda till ett ”vi och dem-tänkande” som kan påverka hur kommunen prioriterar räddningstjänsten. Politiska intressen för en enskild kommun i räddningstjänstförbundet kan även påverka förmågan att fatta beslut utifrån räddningstjänstens bästa. Den stora handlingsfrihet som kommunalt självstyre medför innebär sammanfattningsvis att räddningstjänsterna i landet har olika förutsättningar att arbeta med frågor som exempelvis återuppbyggnaden av det civila försvaret vilket i förlängningen kan innebära att räddningstjänsterna har olika förmåga att hantera ett krig.

8.6 Kunskap om frivilliga försvarsorganisationer

En utmaning som lyftes av respondenter från MSB och de frivilliga försvarsorganisationerna är att de upplever att räddningstjänsten saknar kunskap om de frivilliga försvarsorganisationerna och vad de har för resurser och kompetenser. En respondent från MSB förklarade detta på följande sätt:

”Någonting jag har lagt märke till är kunskap om frivilligorganisationer, vad frivilligorganisationerna kan bidra med. Det har man helt enkelt inte. Man känner inte till vad de har för resurser, vilken kompetens de har och så vidare och känner man till det kanske man har en vag uppfattning om det”. - MSB intervju C

Respondenten från MSB beskriver vidare att de frivilliga försvarsorganisationerna behöver arbeta med att marknadsföra sin organisation och ta kontakt med räddningstjänsten för att förklara vad de kan bidra med. Dock poängterar respondenten att det är ömsesidigt att skapa kontakt och förtroende och att även räddningstjänsten behöver sätta sig in i vad det finns för resurser att tillgå utanför sin organisation. Respondenten tror att en del av denna problematik automatiskt kommer lösa sig när räddningstjänsten arbetat med dimensionerande scenario eftersom de då snabbt kommer inse att de behöver resurser som inte finns att tillgå i den egna organisationen.

8.7 Upprätthålla engagemang med frivilliga

En utmaning som framkommit i både litteratur- och intervjustudien är räddningstjänstens förmåga att upprätthålla engagemanget hos de frivilliga på sikt. För att upprätthålla engagemang krävs regelbunden kontakt med de frivilliga och att de integreras i planeringar och övningar om kris och höjd beredskap (MSB, 2019). Tidigare erfarenheter från när det fanns hemskyddsorganisationer visar att det är en tidskrävande process att rekrytera och upprätthålla frivilligas engagemang över tid (Larsson, Wedebrand, & Denward, 2018). Engagemanget i de tidigare hemskyddsorganisationerna minskade och organisationen dränerades på personal eftersom medlemmarna inte användes vid skarpa insatser i fredstida kriser (Larsson, Wedebrand, & Denward, 2018). Eftersom det är avtalspersonalen som avgör om frivilligavtalet ska sägas upp (MSB, 2023i) är det viktigt att engagemanget upprätthålls. Detta kan bland annat göras genom att de frivilliga engageras även i fredstida krissituationer (MSB, 2022b). Betydelsen av detta lyfts även i intervjustudien och flertalet respondenter uttrycker en oro kring om räddningstjänsten har resurser att ta hand om de frivilliga så att de inte tappar lusten och slutar. För att upprätthålla förmågan över tid behöver även nya frivilliga rekryteras vilket ställer krav på bland annat att de frivilliga försvarsorganisationerna marknadsför sig och att samhället har kunskap om dessa. Om det inte finns intresse att engagera sig i frivilliga försvarsorganisationer går det inte garantera att kunskap och förmåga kan upprätthållas över tid vilket sänker totalförsvarets förmåga.

8.8 Mottagande av resurser

Det krävs att räddningstjänsten har ett system för att ta emot personella resurser i form av exempelvis avtalspersonal men även civilpliktiga och spontanfrivilliga vilket lyfts som en utmaning i intervjustudien. Länsstyrelsen Stockholm uttryckte i intervjun att det just nu saknas ett fungerande system för att ta emot personella resurser vilket kan innebära att en tillströmning av personer till räddningstjänsten i nuläget kan bli en börda i stället för en användbar resurs. En sådan situation uppstod exempelvis vid skogsbränderna i Ljusdal 2018 där en stor mängd spontanfrivilliga anslöt och det saknades strukturer och gemensamma arbetssätt för att hantera tillflödet av dessa (Statens offentliga utredningar, 2019). De spontanfrivilliga tenderade i denna händelse att bli mer en folksamling och resursen kunde inte nyttjas till sin fulla potential eftersom det saknades strukturer för att samordna frivilligresurserna. Räddningstjänsterna fick i denna händelse efter en tid hjälp av Röda Korset att organisera de frivilliga vilket underlättade arbetet. Av skogsbränderna 2018 drogs slutsatsen att aktörer som hade överenskommelser med frivilliga försvarsorganisationer sedan tidigare mer effektivt kunde samverka i jämförelse med aktörer som inte hade det (Statens offentliga utredningar, 2019). Att ta emot och organisera spontanfrivilliga och andra resurser har identifierats som en arbetsuppgift där frivilliga försvarsorganisationer kan bistå räddningstjänsten i kapitel 6.2.8 vilket även erfarenheterna från skogsbränderna i Ljusdal visar.

9 Diskussion

I detta kapitel diskuteras den metod som använts i examensarbetet, felkällor, osäkerheter samt förslag på framtida arbete kopplat till området.

9.1 Osäkerheter och felkällor

Återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar har nyligen påbörjats igen efter en lång tid av nedrustning vilket medför osäkerheter eftersom det i stora drag saknas riktlinjer och vägledningar för hur målen med det civila försvaret ska uppnås praktiskt. Processen med att tillföra personal till räddningstjänstens krigsorganisation är i stora delar fortfarande i ett planeringsstadium vilket innebär att förutsättningarna kan förändras och därmed även förutsättningarna för hur räddningstjänsten samverkar med frivilliga. Räddningstjänsten styrs kommunalt vilket innebär att det förekommer skillnader i exempelvis arbetsmetoder och förutsättningar som påverkar hur räddningstjänsten arbetar med bland annat frågor som berör höjd beredskap. Både litteratur- och intervjustudien visar att de olika aktörerna i en del fall har olika åsikter gällande hur frivilliga kan bistå räddningstjänsten under höjd beredskap. Till exempel visar litteraturstudien att MSB och SKR har olika åsikter om huruvida det är lämpligt att frivilliga ska delta i åtgärder för befolkningsskydd. MSB och SKR är även oense om de juridiska förutsättningarna av de civilrättsliga avtal MSB menar att räddningstjänsten kan teckna för att knyta frivilliga till sin organisation. Av intervjustudien framgick också att det finns delade meningar kring om det är mest lämpligt att länsstyrelsen eller räddningstjänsterna själva organiserar de frivilliga som ska samverka med räddningstjänsten under höjd beredskap.

För att öka rapportens reliabilitet användes triangulering i form av att en litteratur- och intervjustudie genomfördes. Anledningen till att en intervjustudie valdes framför att exempelvis utföra en enkätstudie är att en intervjustudie gör det möjligt att ställa följdfrågor, göra förtydligande och gör att respondenten kan ge mer nyanserade svar (Hedin, 1996). För att besvara frågeställningarna i examensarbetet ansågs därför en intervjustudie vara mer lämpligt än exempelvis en enkätstudie. Fördelen med en enkätstudie är att fler svar hade kunnat inhämtats eftersom enkäten exempelvis hade kunnat mejlas ut till ett stort antal personer (Höst, Regnell, & Runesson, 2006). Detta hade medfört att studien haft ett mer rikstäckande perspektiv och fler svar hade möjligtvis kunnat öka studiens reliabilitet. Dock anses en intervjustudie i detta fall vara mest lämpligt.

Intervjustudien avgränsades till att endast inkludera räddningstjänster i Skåne eftersom det under examenarbetet framkommit av bland annat frivilliga försvarsorganisationer och länsstyrelser att Skåne ”kommit långt” i jämförelse med andra delar av Sverige gällande frivilliga försvarsorganisationer och hur de kan samverka med räddningstjänsten under höjd beredskap. Eftersom respektive kommun ansvarar över sin räddningstjänst ger denna rapport inte en rikstäckande bild. Intervjustudien inkluderar tre räddningstjänstorganisationer i Skåne vilket är en begränsning eftersom inte samtliga räddningstjänster i Skåne inkluderats. Det kan därför finnas aspekter från andra räddningstjänster i Skåne som inte redogörs i denna rapport. Dock visar intervjuerna som utfördes med räddningstjänsterna en relativt enig bild vilket indikerar att en liknande bild hade redogjorts för även om fler intervjuer hade genomförts. Eftersom räddningstjänstens förutsättningar kan skilja sig beroende av kommunens storlek och om räddningstjänsten exempelvis ingår i ett förbund eller samverkar med andra kommuner inkluderades olika former av räddningstjänstorganisationer i intervjustudien.

Det förekommer även skillnader i hur länsstyrelsen i olika delar av Sverige arbetar och därför genomfördes utöver en intervju med Länsstyrelsen Skåne även intervjuer med Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Stockholm. Eftersom intervjuer inte genomfördes med räddningstjänster i Stockholm och Norrbotten kan inga slutsatser dras gällande hur de resonerar kring samverkan med

frivilliga försvarsorganisationer. Intervjuerna med MSB, Bilkåren och Försvarsutbildarna inriktades inte heller specifikt till verksamheten i Skåne utan hade ett rikstäckande perspektiv.

Det finns flera faktorer kopplat till intervjustudier som kan resultera i osäkerheter av olika slag, exempelvis subjektivitet och misstolkningar. En osäkerhet är att intervjustudien baseras på respondenternas egna reflektioner kring räddningstjänst under höjd beredskap och samverkan med frivilliga försvarsorganisationer. MSB arbetar med att ta fram vägledningar och guider som ska förtydliga flera områden kopplat till höjd beredskap och civilt försvar som under examensarbetet inte publicerats. Avsaknaden av vägledande dokument och information om hur målen för det civila försvaret ska uppnås praktiskt kan påverka intervjusvaren eftersom det inom räddningstjänsten finns osäkerheter kring hur allt ska fungera.

Andra faktorer som kan ha påverkat intervjustudien är hur intervjufrågorna har utformats och tolkats av respondenten. Eftersom intervjustudien var av semistrukturerad karaktär ändrades den exakta formuleringen av frågorna vilket kan ha påverkat hur de har uppfattats av respondenten och också objektiviteten i frågorna. För att minimera denna felkälla skickades en intervjuguide innehållande bakgrundsinformation och frågor ut i förväg för att ge respondenten möjlighet att förbereda sig inför intervjun. Efter intervjun skickades även en sammanfattning av intervjun ut till respondenten i syfte att säkerställa att respondentens svar uppfattats korrekt vilket anses höja studiens reliabilitet. Endast en person från respektive räddningstjänst intervjuades och en förbättringsmöjlighet hade varit att intervjua flera personer från varje organisation för att säkerställa att en heltäckande bild ges. Samtliga respondenter från räddningstjänsten har dock en ledande roll och arbetar med RUHB vilket gör att deras trovärdighet bedöms vara hög. Det finns dock en osäkerhet i att enstaka individer representerar en stor aktör i det civila försvaret och en förbättringsmöjlighet är att genomföra intervjuer med fler länsstyrelser, räddningstjänster och frivilliga försvarsorganisationer. Totalt genomfördes 11 intervjuer vilket anses rimligt med hänsyn till arbetets omfattning men genom att genomföra fler intervjuer hade arbetets reliabilitet stärkts. Att endast två av de frivilliga försvarsorganisationer som har uppgifter i det civila försvaret intervjuats är en begränsning i intervjustudien eftersom åsikter och idéer på hur organisationerna kan bidra till räddningstjänsten under höjd beredskap kan ha uteblivit. Studien inriktades till Skåne och stickprov gjordes genom att intervjua Länsstyrelsen Stockholm och Länsstyrelsen Norrbotten. Detta innebär att det finns många räddningstjänster, länsstyrelser och frivilliga försvarsorganisationer vars kvalitativa data inte inhämtats vilket kan innebära att information uteblivit från studien.

Partiskhet kan även påverka respondenternas svar eftersom de i hög grad påverkas av arbetet som pågår inom civilt försvar på både ett professionellt och privat plan. Dock gav respondenterna från räddningstjänsten en relativt samstämd bild vilket styrker trovärdigheten. Flertalet respondenter som deltog i intervjustudien valdes utifrån rekommendationer från andra personer som arbetar med RUHB. Namnen på dessa personer återkom även i intervjuer med andra respondenter som rekommenderade dessa personer vilket anses stärka urvalet av respondenter men kan leda till bias av olika slag. En felkälla kopplat till intervjustudien är att begreppet "frivillig" kan vara missledande eftersom det inkluderar alla typer av frivilliga och inte endast organiserade frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Detta kan ha lett till missförstånd i intervjustudien men för att minska denna felkälla förtydligades vilken typ av frivilliga som avsågs både i intervjuguiden som skickades ut till respondenterna före intervjun och muntligt under intervjun.

En osäkerhet i detta examensarbete är att processen att stärka Sveriges totalförsvar pågår nationellt och det utges kontinuerligt nya rapporter, direktiv och yttrande vilket gör att information kan ha missats alternativt förändrats under examensarbetets skrivandeprocess. För att inhämta information kring planeringen för totalförsvaret har främst litteratur använts som publicerats efter att regeringen beslutade om att återuppta totalförsvarsplaneringen 2015, med fokus på litteratur som publicerats

under 2022 och 2023. Detta kan dock ha medfört att annan relevant litteratur uteblivit från examensarbetet, exempelvis kopplat till hur det civila försvaret var uppbyggt förr och vilka lärdomar som finns att hämta därifrån. Det finns även säkerhetsskyddsklassificerad information om det civila försvaret som inte tagits del av. MSB:s rapport *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) samt FOI:s rapport *Räddningstjänst i krig - Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige* (2023) är två källor som återkommer i litteraturstudien. Detta på grund av att det finns få källor med information inom området vilket kan påverka litteraturstudiens reliabilitet. Litteratur från MSB anses dock vara trovärdig eftersom MSB är en statlig beredskapsmyndighet och den aktuella rapporten utgör svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313 (MSB, 2023g). FOI bedöms även vara en trovärdig källa eftersom majoriteten av deras uppdrag är offentligt finansierade av myndigheter, departement och Försvarmakten (FOI, 2023).

9.2 Förslag på framtida forskning

Arbetet med att stärka Sveriges totalförsvaret pågår hos samtliga aktörer. Sedan regeringen beslutade om att totalförsvaret skulle återupptas år 2015 har Sveriges totalförsvaret förstärkts men det krävs stora satsningar för att målen ska uppnås. Eftersom arbetet med att stärka totalförsvaret pågått under relativt kort tid i förhållande till hur lång tid det innan dess har nedrustats finns det många aspekter som behöver analyseras och diskuteras vidare i samtliga delar av totalförsvaret. MSB uttryckte i rapporten *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* (2023) att det finns behov av forskning gällande dimensionering och planering av personella resurser, kompetensförsörjning samt samverkan mellan aktörer vid storskaliga händelser.

Framtida arbete kopplat till räddningstjänst under höjd beredskap och samverkan med frivilliga som identifierats under examensarbetet är följande:

- *Hur andra typer av frivilliga kan nyttjas för att stärka räddningstjänsten under höjd beredskap*
Detta examensarbete har avgränsats till att undersöka samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer men det finns andra typer av frivilliga som exempelvis trossamfund, ideella organisationer och räddningssvårn (MSB, 2022a) vars möjligheter att stärka räddningstjänsten under höjd beredskap behöver undersökas vidare.
- *Hur räddningstjänsten i andra länder samverkar med frivilliga*
Eftersom Sveriges totalförsvaret legat nere under många år finns lärdomar att hämta från andra länder om hur ett modernt civilt försvar kan se ut kopplat till räddningstjänsten och samverkan med andra aktörer som exempelvis frivilligresurser.
- *Juridiska förutsättningar för räddningstjänsten under höjd beredskap*
För att fullt ut kunna planera för räddningstjänstorganisationen under höjd beredskap krävs tydliga vägledningar för vilka lagar som gäller kopplat till exempelvis arbetstidsregler och arbetsmiljö vilket behöver tas fram.
- *Hur lokala förhållande påverkar räddningstjänstens förutsättningar att samverka med frivilliga*
Räddningstjänsten ska enligt LSO i sitt arbete ta hänsyn till de lokala förhållandena som råder. Faktorer som kan påverka räddningstjänstens förutsättningar att samverka med frivilliga kan vara i vilket område räddningstjänsten verkar, om det är glesbygd eller en storstadsregion samt om räddningstjänsten ingår i ett förbund eller inte. Andra lokala förhållande som kan påverka är utbudet av och engagemanget hos frivilliga.

10 Slutsats

I detta kapitel besvaras examensarbetets frågeställningar kortfattat.

Vilken roll kan de frivilliga försvarsorganisationerna ha inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

De frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll inom det civila försvaret och kan vara en viktig förstärkande och avlastande resurs för räddningstjänsten som ska arbeta ihop med ordinarie räddningstjänstpersonal. Införandet av civilplikten är inte en motsättning till de frivilliga eftersom de utgör olika typer av resurser. Det är en fördel att de frivilliga kan nyttjas även vid fredstida krissituationer eftersom krisberedskap och civilt försvar är ömsesidigt förstärkande.

Hur ser olika aktörer inom det civila försvaret på samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap?

De olika aktörerna är generellt positiva till samverkan mellan räddningstjänsten och frivilliga försvarsorganisationer. Studien visar dock att planering för samverkan med frivilliga inte är fokus för räddningstjänsterna i nuläget och det finns flera andra saker som prioriteras högre, exempelvis att förbereda verksamheten för civilpliktiga. För att implementera avtalspersonal i krigsorganisationen krävs att räddningstjänsten inventerar vilka resursbehov de har och här inväntar räddningstjänsterna vägledningar, dimensionerande scenario och vidare direktiv från MSB vilket studien identifierar att det finns ett stort behov av. De frivilliga försvarsorganisationerna ser väldigt positivt på att samverka med räddningstjänsten men menar att det finns en utmaning i att hantera många olika typer av uppdragsgivare.

Vilka arbetsuppgifter bedöms lämpliga för personer från frivilliga försvarsorganisationer att utföra inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

Avtalspersonal bedöms kunna utföra arbetsuppgifter i följande kategorier:

- Transport och logistik
- UAS
- Kommunikation och ledning
- Sök och räddning i raserade byggnader
- Skogsbrandbekämpning
- Första hjälpen och omhändertagande
- Befolkningsskydd
- Organisering av tillkommande personal
- Utmärka farliga områden

En del av dessa förmågor har de frivilliga försvarsorganisationerna redan medan andra kräver utbildning.

Hur ska de frivilliga försvarsorganisationerna organiseras för att effektivt kunna bistå räddningstjänsten under höjd beredskap?

Frivilligförordningen begränsar kommunens möjligheter att knyta medlemmar från FFO på lokal nivå och det är delade åsikter kring MSB:s förslag att skriva civilrättsliga avtal med frivilliga. Det bedöms utifrån gällande förutsättningar mest lämpligt att organisera frivilliga på regional nivå som ska verka på lokal nivå och att räddningstjänsten därefter övertar ansvaret i likhet med hur Länsstyrelsen Skåne arbetar. Detta arbete bör ske i samråd med civilområdena eftersom den civilområdesansvariga länsstyrelsen har mandat att vid höjd beredskap förflytta resurser inom civilområdet. Att samtliga räddningstjänster ska organisera frivilliga bedöms vara ineffektivt utifrån ett samhällsperspektiv men det är viktigt att de frivilliga engageras för att de inte ska tappa intresset och sluta.

Vad har räddningstjänsten för förutsättningar att samverka med frivilliga försvarsorganisationer under höjd beredskap och vilka utmaningar finns?

Kommunal räddningstjänst är en av de viktigaste hörnstenarna i det civila försvaret men trots det saknar räddningstjänsten generellt pengar och materiel. En stor utmaning är att säkra personalförsörjningen av ordinarie räddningstjänstpersonal som utgör fundamentet av räddningstjänsten under höjd beredskap. Det finns även en utmaning i att det finns begränsade möjligheter att krigsplacera personal som inte är anställda i organisationen. Räddningstjänsten saknar generellt även kunskap om de frivilliga försvarsorganisationerna och deras resurser vilket är en förutsättning för att samverka med dem. Det kommer även krävas resurser för att upprätthålla de frivilligas engagemang och det ställs stora krav på räddningstjänstens förmåga att ta emot externa resurser under höjd beredskap i form av både avtalspersonal, civilpliktiga och spontanfrivilliga.

11 Litteraturförteckning

- Breitner, L. (den 27 juni 2023). Får inte rädda brandstation i Vollsjö – nu dras planerna upp för att lämna Sörf. *Skånska dagbladet*.
- Civilförsvarsförbundet. (den 21 september 2023). *Våra utbildningar*. Hämtat från Civilförsvarsförbundet: <https://civil.se/utbildningar/>
- Dalsjö, R. (2022). *Några observationer från kriget i Ukraina av relevans för svenskt försvar*. FOI.
- Försvarsdepartementet. (2017). *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Försvarshögskolan. (2019). *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Försvarshögskolan.
- Försvarsmakten & MSB. (2021). *Handlingskraft*. Försvarsmakten & MSB.
- Försvarsmakten. (den 21 september 2023a). *Motorcykelordonnans*. Hämtat från Försvarsmakten: <https://jobb.forsvarsmakten.se/sv/utbildning/befattningsguiden/hv-befattningar/motorcykelordonnans/>
- Försvarsmakten. (den 25 september 2023b). *Rör aldrig oexploderad ammunition*. Hämtat från Försvarsmakten: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2023/08/ror-aldrig-oexploderad-ammunition/>
- Försvarsutbildarna. (den 22 oktober 2023a). *Kommunikatör - grundkurs*. Hämtat från Försvarsutbildarna: <https://www.forsvarsutbildarna.se/utbildning/kurser-for-dig-i-frivillig-forsvarsorganisation-och-forsvarsmakten/kommunikatorer-till-criscom-basorganisation/>
- Försvarsutbildarna. (den 18 september 2023b). *Om oss*. Hämtat från Försvarsutbildarna: <https://www.forsvarsutbildarna.se/om-oss/>
- Försvarsutbildarna. (den 15 november 2023c). *Räddnings- och röjningsstyrkor*. Sverige.
- FN-förbundet. (den 22 oktober 2023a). *Tro och tvivel – desinformation och demokratiutveckling i Europa*. Hämtat från FN-förbundet UNA Sweden: <https://fn.se/aktuellt/varldshorizont/tro-och-tvivel-desinformation-och-demokratiutveckling-i-europa/>
- FN-förbundet. (den 12 september 2023b). *Vi säger nej till kärnvapen!* Hämtat från FN-förbundet: <https://fn.se/vi-gor/fred-sakerhet-nedrustning/karnvapen/>
- FOI. (den 1 december 2023). *Om FOI*. Hämtat från FOI: <https://www.foi.se/om-foi.html>
- FRG. (den 18 september 2023a). *Du gör skillnad när det behövs*. Hämtat från FRG: <https://frivilligaresursgruppen.se/>
- FRG. (den 17 september 2023b). *För kommuner*. Hämtat från FRG: <https://frivilligaresursgruppen.se/for-kommuner/>
- Frivilliga automobilkåren. (den 17 september 2023). *Om FAK*. Hämtat från Frivilliga automobilkåren: <https://www.fak.se/om-fak>
- Frivilliga Flygkåren. (den 21 september 2023). *FIG-Flyginsatsgrupp*. Hämtat från Frivilliga Flygkåren: <https://ffk.se/fig-flyginsatsgrupp/>
- Frivilliga Motorcykelkåren. (den 21 september 2023). *Civil MC-resurs*. Hämtat från Frivilliga Motorcykelkåren: <https://fmck.myclub.se/menu/pages/25443>

- Frivilliga radioorganisationen. (den 17 september 2023a). *Civila uppdrag*. Hämtat från FRO:
<https://www.fro.se/web/civilauppdrag/>
- Frivilliga radioorganisationen. (den 14 november 2023b). *Sambandsenheter*. Hämtat från FRO:
<https://www.fro.se/web/kommunerochlansstyrelser/>
- Ghent University. (den 11 september 2023). *vad är sökmetoden för snöboll?* Hämtat från Ghent University: <https://onderzoektips.ugent.be/en/tips/00002030/>
- Goliath, M., Lidström, K., Nylén, T., & Sivertsson, S. (2021). *Kärnvapenscenario för räddningstjänst*. FOI.
- Höst, M., Regnell, B., & Runesson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen, M. (den 22 mars 2022). *Deltidskårer läggs ner*. Hämtat från Tjugofyra7:
<https://www.tjugofyra7.se/amnesomraden/raddningstjanst/2022/deltidskarer-laggs-ner/>
- Hedin, A. (1996). *En liten lathund om kvalitativ metod med tonviktpåintervju*. Sverige.
- Insatsingenjörernas Riksförbund. (den 17 september 2023). *Om oss*. Hämtat från Insatsingenjörerna:
<https://www.insatsingenjorerna.se/>
- Krisinformation.se. (den 22 oktober 2023). *Frivilligorganisationer*. Hämtat från Krisinformation.se:
<https://www.krisinformation.se/frivilligorganisationer>
- Kullander, B. (den 26 november 2023a). *Det här är kommunalt självstyre*. Hämtat från Sveriges kommuner och regioner:
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltselfstyre/dethararkommunaltselfstyre.61407.html>
- Kullander, B. (den 29 november 2023b). *Fakta om kommuner och regioner*. Hämtat från Sveriges kommuner och regioner:
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html>
- Länsstyrelsen Hallands län. (den 30 oktober 2023). *Frivilliga försvarsorganisationer*. Hämtat från Länsstyrelsen Hallands län: <https://www.lansstyrelsen.se/halland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/krisberedskap/frivilliga-forsvarsorganisationer.html>
- Länsstyrelsen Skåne. (den 7 september 2023). *Civilt försvar*. Hämtat från Länsstyrelsen Skåne:
<https://www.lansstyrelsen.se/skane/samhalle/sakerhet-och-beredskap/civilt-forsvar.html>
- Larsson, P., Wedebrand, C., & Denward, C. (2018). *Personal för ett nytt civilt försvar*. FOI.
- MSB. (2018). *Du behövs. Din insats gör skillnad*. MSB.
- MSB. (2019). *Sveriges frivilliga försvarsorganisationer*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2020a). *Personalförstärkning från utbildade frivilliga - kommuner och regioner*. MSB.
- MSB. (2020b). *MSB:s förstärkningsresurser – ett stöd när de regionala resurserna inte räcker till*. MSB.
- MSB. (2020c). *Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB Del 1. Stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete*. MSB.
- MSB. (2020d). *Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret*. MSB.
- MSB. (2021). *Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS*. MSB.
- MSB. (2022a). *1. Så bidrar frivilliga till god beredskap*. MSB.

- MSB. (2022b). *3. Förbered för att teckna avtal*. MSB.
- MSB. (2022c). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. MSB.
- MSB. (2022d). *Introduktion och översikt; Offentliga aktörers samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga i civil beredskap*. MSB.
- MSB. (2022e). *Storskalig utrymning Del 1 – Grunder i planering*. MSB.
- MSB. (den 23 september 2023a). *Befolkningsskydd/skydd av civilbefolkningen*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningsskydd/>
- MSB. (den 19 september 2023b). *Beredskapssektorn Raddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/beredskapssektorn-raddningstjanst-och-skydd-av-civilbefolkningen/>
- MSB. (den 20 november 2023c). *CBRNE i vår omvärld*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne-strategi/cbrne-i-var-omvarld/>
- MSB. (den 10 oktober 2023d). *Civilplikt*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/civilplikt/>
- MSB. (den 15 september 2023e). *Det här är civilt försvar*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/forsvarsvilja/civilt-forsvar/>
- MSB. (den 31 augusti 2023f). *Det svenska civila beredskapssystemet*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>
- MSB. (den 29 augusti 2023g). *Dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap*. Hämtat från MSB: https://www.msb.se/contentassets/ee43fccbddd6414d819523e76e820667/~-msb-2022-09064-8-msb-2022-09064-svar-pa-regeringsuppdrag-om-dimensionerande-planeringsforutsat-1363046_1_1.pdf
- MSB. (den 19 september 2023h). *Frivilliga*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/frivilliga/>
- MSB. (den 4 december 2023i). *Frågor och svar om krigsorganisation och krigsplacering*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/fragor-och-svar-om-krigsorganisation-och-krigsplacering/>
- MSB. (den 22 oktober 2023j). *Förstärkningsresurser*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/forstarkningsresurser/>
- MSB. (den 31 augusti 2023k). *Höjd beredskap*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/hojd-beredskap/>
- MSB. (den 13 november 2023l). *Regeringsuppdrag*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/>
- MSB. (den 12 oktober 2023m). *Räddningstjänst under höjd beredskap - RUHB*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/raddningstjanst-i-hojd-beredskap---ruh/b/>

- MSB. (2023n). *Rätt person på rätt plats : vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. MSB.
- MSB. (2023o). *Stabsmetodik Introduktion*. MSB.
- MSB. (2023p). *Strategi och handlingsplan för personalförsörjning av deltidsbrandmän*. MSB.
- MSB. (den 7 september 2023q). *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*. Hämtat från MSB: www.msb.se/strukturereform
- MSB. (den 14 november 2023r). *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/finansiering/stod-till-frivilliga-forsvarsorganisationer/>
- MSB. (den 19 september 2023s). *Totalförsvarsplikt*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/krigsorganisation-och-krigsplacering/totalforsvarsplikt/>
- MSB. (den 16 november 2023t). *UAS*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/raddningstjanst-och-raddningsinsatser/metod-och-teknikutveckling-for-raddningstjansten/uas/>
- MSB. (den 15 september 2023u). *Vägledning i frivilligsamverkan för offentliga aktörer*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/frivilliga/vagledning-i-frivilligsamverkan-for-offentliga-aktorer/>
- MSB. (den 31 augusti 2023v). *Vårt försvar*. Hämtat från MSB: <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/vart-forsvar/>
- Olsén, M., Ryghammar, L., & Welander, F. (2023). *Räddningstjänst i krig Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI.
- Plikt- och prövningsverket. (den 16 november 2023). *Krigsplacering för civila organisationer*. Hämtat från Plikt- och prövningsverket: <https://www.pliktverket.se/monstring-och-varnplikt/totalforsvarsplikten/krigsplaceringar/civila-krigsplaceringar>
- Polisen. (den 28 september 2023). *Bombtekniker – polisens arbete*. Hämtat från Polisen: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/bombtekniker/>
- Röda Korset. (den 21 september 2023). *Om oss*. Hämtat från Röda Korset: <https://www.rodakorset.se/om-oss/>
- Räddningsverket. (2003). *Kommunal samverkan inom räddningstjänsten Erfarenhet och framtida handlingsvägar*. Karlstad: Räddningsverket.
- Regeringen. (2015a). *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Stockholm: Regeringen.
- Regeringen. (2015b). *Regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Stockholm: Regeringen.
- Regeringen. (2021). *Kommittédirektiv Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap*. Stockholm: Regeringen.
- Regeringskansliet. (den 22 oktober 2023). *Sveriges stöd till jordbävningdrabbade i Turkiet och Syrien*. Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/sveriges-stod-till-jordbavningsdrabbade-i-turkiet-och-syrien/>

- Sjövärnskåren. (den 21 september 2023). *Om oss*. Hämtat från Sjövärnskåren:
<https://www.sjovarnskaren.se/om-oss-2/>
- SKR. (2018). *Civilsamhället som utvecklingskraft, demokratiaktör och samverkanspartner*. SKR.
- SKR. (den 25 september 2023a). *Välkommet besked om statsbidrag – men fortsatt tufft*. Hämtat från Sveriges Kommuner och Regioner:
<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/valkommetbeskedomstatsbidragmenfortsatttufft.74984.html>
- SKR. (2023b). *Yttrande Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)*. Stockholm: SKR.
- Statens offentliga utredningar. (2019). *Skogsbränderna sommaren 2018*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Statens offentliga utredningar. (2021). *Struktur för ökad motståndskraft*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Statens offentliga utredningar. (2022). *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Strömberg Jonsson, Y. (2023). Almedalen: Frivillighet i krig - vilken roll har frivilliga i totalförsvaret? [Inspelat av Svenska Röda Korset]. Almedalen, Gotland, Sverige.
- Strandh, V. (2018). *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* MSB.
- Strandh, V., & Wimelius, M. E. (2023). *Kommunerna och frivilliga resursgruppen (FRG) - om stöd i fredstida kriser och i höjd beredskap*. Umeå Universitet.
- Svenska Blå Stjärnan. (den 16 oktober 2023a). *Om oss*. Hämtat från Svenska Blå Stjärnan:
<https://svenskablustjarnan.se/om-oss/>
- Svenska Blå Stjärnan. (den 20 november 2023b). *Våra insatser*. Hämtat från Svenska Blå Stjärnan:
<https://svenskablustjarnan.se/om-oss/vara-insatser/>
- Svenska Brukshundklubben. (den 18 september 2023). *Om Svenska Brukshundklubben*. Hämtat från Svenska Brukshundklubben: <https://brukshundklubben.se/om-oss/om-svenska-brukshundklubben/>
- Svenska Lottakåren. (den 21 september 2023). *Vad vi gör*. Hämtat från Svenska Lottakåren:
<https://www.svenskalottakaren.se/om-oss/vad-vi-gor>
- Sveriges riksdag. (den 18 oktober 2023a). *Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor*. Hämtat från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2003789-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-789/#top
- Sveriges riksdag. (den 19 september 2023b). *Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524/
- Sveriges riksdag. (den 31 augusti 2023c). *Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403/

- Sveriges riksdag. (den 17 september 2023d). *Lag (1994:1720) om civilt försvar*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941720-om-civilt-forsvar_sfs-1994-1720/
- Sveriges riksdag. (den 29 augusti 2023e). *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003778-om-skydd-mot-olyckor_sfs-2003-778/
- Sveriges riksdag. (den 19 september 2023f). *Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006544-om-kommuners-och-landstings_sfs-2006-544/
- Sveriges riksdag. (den 27 oktober 2023g). *Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap*. Hämtat från Sveriges riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2006546-om-utrymning-och-inkvartering-m.m_sfs-2006-546/
- Sveriges riksdag. (den 5 september 2023h). *Totalförsvaret 2021-2025*. Hämtat från Sveriges Riksdag: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/totalforsvaret-2021-2025_H801F%C3%B6U4/
- SVT. (den 12 oktober 2023a). *Brandmän varnar för massavhopp med nya regler: "Katastrofala arbetstider"*. Hämtat från SVT nyheter: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/brandman-varnar-for-massavhopp-med-nya-regler>
- SVT. (den 22 oktober 2023b). *Hundratals uppges döda efter attack på Gazasjukhus*. Hämtat från SVT nyheter: <https://www.svt.se/nyheter/hamas-attack-mot-israel?inlagg=b0236f9add8c1b3a4202113f8e59dba8>
- SVT. (den 12 september 2023c). *Uppgifter: Rysk attack mot räddningstjänst*. Hämtat från SVT nyheter: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/direktrapport-forsamrat-sakerhetslage?inlagg=7ec480399b2d943320cf752eac8d10f9>
- SVT. (den 22 oktober 2023d). *Över 2 000 döda i jordbävning i Marocko*. Hämtat från SVT nyheter: <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/minst-fem-doda-efter-kraftig-jordbavning-i-marocko>
- Sydöstran. (den 18 december 2020). *Räddningstjänsten: Deltidsstationer kan läggas ned. Sydöstran*. Hämtat från Sydöstran: <https://www.sydostran.se/nyheter/raddningstjansten-deltidsstationer-kan-laggas-ned-e0ec1a44/>
- Thorstensson, M., Nordström, J., Trnka, J., & Granlund, H. (2018). *Utveckling av CBRNE-förmåga*. FOI.
- UNHCR. (2023). *Afghanistan earthquake response*. UNHCR.

Bilaga 1 Intervjufrågor

I denna bilaga redovisas de intervjufrågor som ställdes i intervjustudien. Eftersom intervjustudien är av semikvalitativ karaktär har exakt formulering på frågorna varierats och följdfrågor har ställts. Dessa frågor skickades ut till respondenterna i förväg tillsammans med bakgrundsinformation till studien.

Samtliga intervjuer inleds genom att examensarbetets bakgrund och syfte kortfattat presenteras. Därefter uppmanas respondenten att berätta om sitt yrke och på vilka sätt de arbetar med räddningstjänst under höjd beredskap och/eller frivilliga försvarsorganisationer. Respondenterna tillfrågas även om de godkänner att ljudet spelas in.

Frågor till samtliga respondenter:

För att den kommunala räddningstjänsten ska kunna utföra sina uppdrag under höjd beredskap krävs en kraftig ökning av personal. Hur tänker du kring att tillföra mer personal till räddningstjänsten genom samverkan med frivilliga försvarsorganisationer?

Vad finns det för fördelar, utmaningar och eventuella hinder vid samverkan mellan frivilliga och räddningstjänst under höjd beredskap?

Hur tänker du att samverkan mellan kommunal räddningstjänst och frivilliga kan fungera rent praktiskt under höjd beredskap?

Hur anser du att frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras framöver för att främja samverkan med räddningstjänsten under höjd beredskap?

Vad finns det för arbetsuppgifter som kan vara lämpliga för frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer att utföra om man utgår från den kommunala räddningstjänstens ansvar under höjd beredskap enligt 8 kap. 2 § LSO och övriga arbetsuppgifter som behöver utföras inom räddningstjänsten?

Anser du att räddningstjänsten har de resurser som behövs för att arbeta vidare med att utveckla räddningstjänsten under höjd beredskap? Om inte; vad behövs?

Ytterligare frågor till MSB:

Hur arbetar ni på MSB med frågan kring hur frivilliga försvarsorganisationer kan nyttjas inom räddningstjänsten under höjd beredskap?

Finns det något i nuläget som reglerar vad som är lämpliga arbetsuppgifter för frivilliga inom räddningstjänsten?

Vad ställs det för krav på räddningstjänsten under höjd beredskap och hur upplever du att räddningstjänsten arbetar för att uppnå dessa?

Anser du att MSB har de resurser som behövs för att arbeta vidare med att utveckla räddningstjänsten under höjd beredskap? Om inte; vad behövs?

Ytterligare frågor till länsstyrelse:

Hur arbetar ni på länsstyrelsen med att samordna resurser i form av frivilliga försvarsorganisationer

som kan bistå räddningstjänsten under höjd beredskap?

Har ni tecknat avtal med någon frivillig försvarsorganisation i dagsläget? Vilka organisationer avser ni att teckna avtal med framöver?

Arbetar andra länsstyrelser på liknande sätt med att samordna frivilligresurser?

Samverkar ni inom civilområdet i frågor gällande frivilliga försvarsorganisationer?

Hur resonerar ni kring att samordna frivilligresurser på regional nivå?

Hur resonerar ni kring att samordna frivilligresurser på lokal nivå?

Hur upplever du att räddningstjänsten ser på samverkan med frivilligresurser?

Upplever du att länsstyrelsen har de resurser som krävs för att arbeta vidare med frågor gällande civilt försvar?

Ytterligare frågor till räddningstjänst:

Hur arbetar ni med planering av personalresurser vid höjd beredskap i din organisation?

Vilka möjligheter finns det för räddningstjänsten idag att knyta frivilliga till krigsorganisationen?

Vad har ni för erfarenheter av att samverka med frivilliga och hur tänker ni att det kan fungera under höjd beredskap?

Ytterligare frågor till frivilliga försvarsorganisationer:

På vilka sätt kan frivilliga försvarsorganisationer bidra till att stärka räddningstjänstens organisation vid höjd beredskap?

Hur upplever du att räddningstjänstens intresse är att samverka med frivilliga?

Anser du att frivilliga försvarsorganisationer har de resurser som krävs för att vidareutvecklas och stärka det civila försvaret?

Avslutning

Efter att respondenten besvarat intervjufrågorna frågas respondenten om det finns något annat den vill lägga till. Vidare frågas respondenten om det finns något som kan vara lämpligt att lyfta i intervjuer med andra aktörer och om de vet någon annan person som kan vara lämplig att intervjua.