



Totalförsvaret för ett starkare Gotland

Slutrapport för regeringens uppdrag till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län

Bilaga 26: Kunskapsväg till totalförsvaret – rapport om kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarsmakten, P18 – utvecklingsinsats Gotland 2018-2020

Utgiven av: Länsstyrelsen i Gotlands län

Slutrapportens diarienummer: 459-3824-2017

Kontaktperson: Kicki Scheller, Länsstyrelsen i Gotlands län

Tryckår: 2022

Slutrapporten med bilagor finns att hämta i PDF-format på Länsstyrelsens webbplats: www.lansstyrelsen.se/gotland



Kunskapsväg till totalförsvaret

Rapport om kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarmakten, P18 - utvecklingsatsning Gotland 2018-2020

Fredrik Fors och Sofie Lindberg

Sammanfattning

Försvårshögskolan har på uppdrag av länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarmakten, P18, tagit fram en rapport för att beskriva lärandet inom Utvecklingssatsning Gotland (UT). UT har bedrivits sedan januari 2018 och skulle ha avslutats vid 2020 års utgång. Regeringen beslutade emellertid den 22 oktober 2020 att förlänga UT ytterligare ett år. Perioden som studeras i den här rapporten inleds augusti 2019 och avslutas november 2020.

Som material för rapporten har framförallt intervjuer av tolv personer anställda vid länsstyrelsen och vid P18 genomförts. Till stor del vilar således rapporten på självskattningar. Vidare har fokusgrupper, observation vid stabsövningen RSÖ19 samt dokumentanalys använts. Totalförsvarsövning 2020 hade erbjudit fler tillfällen för deltagande observation, men på grund av coronapandemin sköts flera delövningar upp och detta tillfälle uteblev. Emellertid är det sannolikt att aktörernas faktiska hantering av pandemin har kunnat utgå från det arbete med totalförsvarsplanering som UT har inneburit.

Målet med rapporten har varit att ge uppdragsgivarna ett underlag som redogör 1) för den kunskapshöjning som medverkande i projektet anser att de tillskansat sig inom ramen för projektet, och 2) ett underlag för vidare beslut avseende kunskapsutveckling och kunskapshöjande åtgärder inom ramen för totalförsvaret på Gotland. Det tredje målet var att se hur erfarenheter från RSÖ 19 och TFÖ2020/FMÖ2020 bidragit till kunskapsutvecklingen. De flesta övningar ställdes in på grund av covid-19, vilket medförde att målet ströks.

Författarna anser att det är **sättet** som länsstyrelsen och P18 har valt att arbeta på som har utgjort grunden för den relativt stora **kunskapshöjning** som man har nått under perioden 2018-2020. Sättet att arbeta på utgör samtidigt UT:s **framgångsfaktorer**:

- Totalförsvarsplaneringen dimensioneras utifrån krigets krav.
- Civila och militära aktörer samarbetar nära för att öka förståelsen för varandras behov och utmaningar.
- Totalförsvarsplaneringen drivs som linjearbete, inte som ett projekt.
- Ledningarna på länsstyrelsen och P18 är djupt engagerade och tydliga i sin prioritering av totalförsvarsplaneringen.
- En förutsättning för effektiv totalförsvarsplanering är att alla som arbetar med det i stora drag förstår och accepterar det försämrade omvärldsläget som en utgångspunkt för arbetet.
- Företag involveras tidigt i totalförsvarsplaneringen, eftersom en stor del av de viktigaste samhällsfunktionerna är ägda av näringslivet.
- Genomför flera, mindre övningar snarare än få, stora övningar.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 2 |
| Förkortningar och förklaringar | 4 |
| 1. Inledning..... | 5 |
| 1.1. Syfte och mål..... | 6 |
| 1.2. Metod och material | 6 |
| 1.3. Lärande | 8 |
| 2. Empiri - totalförsvarsutveckling och UT..... | 10 |
| 2.1. Kronologi – totalförsvarsutveckling på Gotland..... | 10 |
| 2.2. Utvecklingssatsningen - Gotlandsmodellen | 11 |
| 3. Analys - hur bidrar UT?..... | 14 |
| 3.1. Krigets krav | 14 |
| 3.2. Näringslivets roll i totalförsvaret | 15 |
| 3.3. Säkerhetskultur..... | 17 |
| 3.4. Vi börjar på Gotland | 18 |
| 3.5. Ledarskap och personal i UT | 18 |
| 3.6. Ska alla med (från början)? | 20 |
| Alla, många, några | 20 |
| 4. Slutsatser och lärdomar | 23 |
| 5. Källförteckning | 25 |
| 5.1. Skriftliga källor, Internetkällor | 25 |
| 5.2. Intervjuer och fokusgrupper..... | 28 |
| 6. Bilagor | 30 |
| 6.1. Bilaga 1: Frågeställning till fokusgrupp 2019-08-23 | 30 |
| 6.2. Bilaga 2: Frågeställning till fokusgrupp 2020-03-06 | 32 |
| 6.3. Bilaga 3: Frågeställning till fokusgrupp 2020-10-16..... | 33 |
| 6.4. Bilaga 4: Intervjuguide till chefer | 34 |
| 6.5. Bilaga 5: Intervjuguide medarbetare..... | 36 |
| 6.6. Övergripande utveckling covid-19 Sverige 2020..... | 38 |

Förkortningar och förklaringar

CTSS – Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

FHS – Försvarshögskolan

FMÖ – Försvarsmaktsövning

MR - Militärregion

MRG - Militärregion Gotland – underställt MRM

MRM - Militärregion mitt

MSB – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RSÖ - Regional samverkansövning

RÖ – Regional övning

SKR – Sveriges kommuner och regioner

Table-top – Seminarieövning

TFÖ – Totalförsvarsövning

UT - Utvecklingsatsning Gotland

1. Inledning

Den 27 december 2017 fick Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag av regeringen att i nära dialog med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och i samverkan med andra berörda aktörer genomföra samverkan och organisering inom totalförsvaret i Gotlands län.¹ Satsningen resulterade i Utvecklingsatsning Gotland (UT).² Syftet med UT var att påbörja utvecklingen av totalförvarsplanering på Gotland.

Samverkan mellan militära och civila aktörer har en lång tradition i Sverige, något som även gäller för Gotland. Det var i samband med finska kriget (även kallat 1808-1809 års krig) mellan Sverige och Ryssland som man samlade alla krigsdugliga män på Gotland i vad som kom att kallas Gotlands nationalbeväring 1811. Övningsplatsen bestämdes till Visborgs slätt.³ Gotlands nationalbeväring ombildades år 1887 till Gotlands infanteriregemente I27 (senare I18) och Gotlands artillerikår.⁴

Gotlands regemente P18 etablerades 1963 på ön och var under flera decennier en djupt förankrad del av Gotland, liksom de andra delarna av dåvarande Krigsmakten som fanns på Gotland: bland annat artilleri, luftvärn och kustartilleri.⁵ Många gotlänningar gjorde värnplikt, var anställda vid regementet eller hade anhöriga som på ett eller annat sätt arbetade vid regementet. Nedläggningen av Gotlands regemente beslutades av regeringen 2004 som en följd av en upplevt positiv omvärldsutveckling och genomfördes fram till 2006.⁶

Drygt tio år senare, i höstbudgeten 2017, lade regeringen fram ett förslag till riksdagen om att återupprätta Gotlands regemente P18. Regeringen fattade beslut om att återinrätta Gotlands regemente i december 2017, som en följd av det försämrade omvärldsläget.⁷ Den 8 januari 2020 övertog Gotlands regemente P18 ansvaret för den 18:e stridsgruppen, som i samband med detta bytte namn till den 181:a pansarbataljonen.⁸ De gamla relationerna mellan försvaret och de civila aktörerna i länet kunde nu återigen fördjupas, framför allt för länsstyrelsen Gotland och det nya regementet P18. Många som hade lämnat Försvarmakten i och med nedläggningen av P18, men som fortfarande bodde kvar på ön, kunde nu återigen bli anställda vid Försvarmakten. Under augusti 2020 genomförde Försvarmakten en beredskapsinsats i Östersjön och på Gotland, bland annat beroende på rysk övningsaktivitet i Östersjön. För Gotlands del innebar detta att Försvarmakten tillförde förstärkningar till ön, samt att P18:s förband genomförde skarp verksamhet.⁹

Målbilden för UT är enligt den första delrapporteringen till regeringen, att ha en väl utvecklad samverkan inom totalförsvaret vid utgången av 2020, ett välfungerande samarbete och upprättade och säkra rutiner för ledning, informationsinhämtning, delning och rapportering.¹⁰ Aktörerna ska vidare ha förberedda planer samt vara samövade. En

¹ Försvarsdepartementet 2017-12-27.

² Utvecklingsatsning Gotland benämns vidare UT i rapporten.

³ SR 2005-05-28.

⁴ Riksarkivet.se.

⁵ SVT 2020-01-08.

⁶ SR 2005-05-28

⁷ Regeringen 2017-12-15.

⁸ SVT 2020-01-08.

⁹ Försvarmakten 2020-08-24.

¹⁰ Delrapport 1, 2018-05-29.

plan för övningar finns upprättad för hela UT-perioden, bland annat Regional samverkansövning 2019 (RSÖ19) och Totalförvarsövning 2020 (TFÖ 2020).¹¹

1.1. Syfte och mål

På **uppdrag** av länsstyrelsen på Gotland och Försvarmakten genom Gotlands regemente P18 har Förvarshögskolans Centrum för totalförvar och samhällets säkerhet (CTSS) utfört en kartläggning av lärandet inom UT under 2019-2020.

Syftet med projektet är att ge Försvarmakten och länsstyrelsen i Gotlands län en bild av vilket lärande som uppnåtts i respektive organisation under regeringsuppdragets genomförande.¹²

Målet är att ge uppdragsgivarna ett underlag som redogör 1) för den kunskapshöjning som medverkande i projektet anser att de tillskansat sig inom ramen för projektet, och 2) ett underlag för vidare beslut avseende kunskapsutveckling och kunskapshöjande åtgärder inom ramen för totalförvar på Gotland, samt 3) Hur erfarenheter från RSÖ 19 och TFÖ2020/FMÖ2020 bidragit till kunskapsutvecklingen.¹³

1.2. Metod och material

Uppdraget har genomförts under tidsperioden 1 augusti 2019 - 15 november 2020. Primärt har två metoder för datainsamling använts vid genomförandet av rapporten: semistrukturerade intervjuer och fokusgrupper. Därtill har även dokumentanalys och observation använts. De olika metoderna valdes för att de kompletterar varandra väl. Med hjälp av dokumentanalys och fokusgrupper ges en överblick av UT. Att observera övningar möjliggör att studera deltagarnas praktiska hantering av uppkomna lägen rörande krisberedskap och höjd beredskap under stressiga förhållanden. Intervjuerna och fokusgrupperna utgör de primära metoderna för datainsamling, eftersom fokus i studien ligger på att ta reda på hur medverkande i UT själva anser att de nått kunskapshöjning. Intervjuer och fokusgrupper ger en möjlighet för respondenterna att djupare utveckla sin syn på UT samt bidra med andra infallsvinklar än de som kan direktobserveras samt analyseras utifrån dokument. Eftersom rapporten ska kunna spridas öppet har alla intervjuer gjorts med det uttalade syftet att känslig eller hemlig information inte ska diskuteras.

Semistrukturerade intervjuer

Med anledning av detta har vi valt att använda oss av *semistrukturerade intervjuer* som metod för att erhålla relevant information. Denna intervjuform har en viss struktur men tillåter samtidigt ett visst mått av flexibilitet, vilket möjliggör för intervjuare att fullfölja oväntade aspekter som kan dyka upp under intervjun.¹⁴ Intervjuerna utgår från en för projektet särskilt framtagen intervjuguide som primärt består av de specifika teman som

¹¹ Delrapport 2, 2019-05-14.

¹² FHS/Länsstyrelsen Gotland Överenskommelse UT Gotland – lärande 2019-06-20.

¹³ FHS/Länsstyrelsen Gotland Överenskommelse UT Gotland – lärande 2019-06-20.

¹⁴ Grix, 2010, s. 128; Bryman. 2011, s. 415.

ska behandlas under intervjun. Detta förfarande avser ge intervjupersonen större frihet att utforma svaren på sitt eget sätt genom att respondenten inte hindras av ett strikt frågebatteri.¹⁵ Intervjuerna utgör delvis också ett komplement till fokusgrupperna, eftersom empiri från fokusgrupper tenderar att bli relativt generell. Förhoppningen med intervjuerna är att intervjupersonerna på ett så uppriktigt sätt som möjligt kan dela med sig av det som de uppfattar som mest relevant inom UT. Om de semistrukturerade intervjuerna alltså fungerar som det är tänkt är det intervjupersonernas egna uppfattningar om UT som kommer fram. Totalt genomförandes tolv intervjuer inom ramen för studien, mestadels på plats på länsstyrelsen. Respondenternas namn är av säkerhetsskäl kodade med nummer. Detta för att undvika att öppet beskriva vem som arbetar med vad inom UT. Intervjuguide återfinns i bilagorna 4 och 5.

Fokusgrupp

Fokusgrupp kan närmast likna en strukturerad gruppintervju. Gruppen är särskilt samansatt för ett specifikt syfte och de samtal som förs har ett givet tema. Det finns en särskild utsedd samtalsledare för fokusgruppen.¹⁶ Genomförandet av fokusgrupperna syftar till att få en övergripande förståelse för hur långt man själv anser att man kommit i lärande och utvecklingen av totalförsvaret under året, så kallad självvärdering. Fokusgruppen bidrar också i förlängningen till ett lärande i sig, eftersom respondenterna hör andra berätta om sitt lärande och sina erfarenheter. Totalt har tre fokusgrupper genomförts. En första fokusgrupp genomförde 23 augusti, 2019 med 21 deltagare. Under 2020 genomfördes ytterligare två fokusgrupper. Den första genomfördes den 6 mars, 2020 med 24 deltagare och den andra den 6 oktober, 2020 med 22 deltagare. De två fokusgrupperna som genomfördes under 2020, låg i anslutning till så kallade stormöten som länsstyrelsen och P18 med jämna mellanrum genomfört inom UT. FHS var samtalsledare vid samtliga tillfällen.

Deltagande observation

Deltagande observation innebär att delta för att observera vid beslutsprocesser, spel, övningar och annat och därmed förhoppningsvis kunna iaktta pågående händelseförlopp.¹⁷ Utöver fokusgrupper och semistrukturerade intervjuer har deltagande observation använts för att kunna samla in material som beskriver UT från ytterligare en synvinkel. Den observation som genomfördes av övningen RSÖ19 utgör till viss del underlag för studien. RSÖ:n genomfördes ungefär halvvägs in i UT, i september 2019, och valdes för att kunna ge inblickar i vad medverkande i UT hade för kunskapsläge just då. Observationsunderlaget utgjorde också ett avstamp inför resterande arbete, inte minst som underlag inför de inplanerade övningarna inom ramen för TFÖ 2020.

Dokumentanalys

Länsstyrelsen har tillhandhållit dokument, framförallt de årliga delrapporterna till regeringskansliet där UT:s struktur, färdplan och genomförda aktiviteter beskrivs. Länsstyrelsen har även delat färdplan för övning och utbildning, beslut och inriktningar,

¹⁵ Bryman. 2001, s. 415.

¹⁶ Esaiasson m.fl. 2007, sid 361.

¹⁷ Ejvegård 1996, s 65f.

samt interna enkäter efter stabsarbetet föranlett av covid-19 samt diverse utbildningsmateriel.

Urval och avgränsningar

Urvalet av respondenter, både beträffande fokusgrupperna och de semistrukturerade intervjuerna, har gjorts av länsstyrelsen Gotland och P18. Samtliga respondenter tillhör den grupp personer som sträcker sig från relativt insatta till mycket insatta i arbetet med totalförsvarsplanering. Det är därför sannolikt att resultatet av intervjuerna hade sett annorlunda ut om ett annat urval av respondenter hade gjorts. Mycket av det skriftliga materialet kommer från länsstyrelsen. FHS/CTSS har fått mindre material från P18. De flesta dokument där P18 finns med är dokument som både länsstyrelsen och P18 skrivit. Huvudsakligen behandlas därför länsstyrelsen i denna rapport.

Omfallsplanering

Totalförsvarsövning 2020, övningsaktivitet tre (ÖA3) ställdes in under våren 2020 med anledning av covid-19. Detta gällde även Gotlands egen övning Konrad, som skulle ha genomförts under hösten 2020. Eftersom övningarna ställdes in kunde inga observationer genomföras under dessa.

1.3. Lärande

Utvecklingsstrategin Gotland syftar till att stärka totalförsvaret på Gotland. Under åren som UT genomförs är ett av syftena att den deltagande personalen ska öka sina kunskaper och färdigheter rörande totalförsvaret både inom och utanför UT.¹⁸ Det kan därför vara värt att diskutera fenomenet lärande.¹⁹

Det finns flera olika sätt att mäta eller bedöma hur personer tar till sig kunskap. Lärandemål används inom exempelvis MSB:s utbildningar, uppdragsutbildningar på FHS, samt inom den övriga universitetsvärlden. Lärandemål beskriver vad studenter ska kunna när de avslutat en kurs eller en hel utbildning.²⁰ I högskoleförordningen delas målen in i ”kunskap och förståelse”, ”färdighet och förmåga” samt ”värderingsförmåga och förhållningssätt”,²¹ med ökande komplexitet.

Dessa tre steg diskuteras även i MSB:s rapport *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.²²

1. Kunskap och förståelse (kunskapsmål) – att kunna ta till sig och förstå fakta som memorerats. Detta kan formuleras i termer av att kunna beskriva och kunna förklara.

¹⁸ Delrapport 2, 2019-05-14.

¹⁹ Avsnittet om lärande är en bearbetad version hämtad från MSB (2018) Lärandemål civilt försvar, s 11-12.

²⁰ Regeringskansliet. 2018. SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande*, s 145.

²¹ SFS. 2018. *Högskoleförordning (1993:100)*, bilaga 2, Examensordning.

²² MSB. 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s 149-150.

2. Färdighet och förmåga (färdighetsmål) – att kunna utföra något med hjälp av de fakta och den kunskap som man fått. Detta kan formuleras i termer av att kunna tillämpa och kunna använda.

3. Värderingsförmåga och förhållningssätt (attitydmål) – att kunna dra egna slutsatser samt att kunna producera, planera och generera något nytt. Detta kan formuleras som att kunna relatera och kunna värdera.

Stegen kan tjäna som inspiration när man analyserar hur personer i en organisation tillägnat sig kunskap och färdighet inom ett område.

Inom många kunskapsområden kan det räcka att stanna vid kunskap och förståelse. Utifrån detta kan sedan färdighet och förmåga byggas. Därefter kan ovanpå det läggas mål som rör värderingsförmåga och förhållningssätt. För att komma till den högsta komplexiteten krävs att de två lägre nivåerna går igenom.

De personer vars kunskaper och färdigheter utvecklas kan delas in i **alla, många och några**. Gruppen **alla** motsvarar i detta fall alla som bor på Gotland, allmänheten. **Många** är de som vid höjd beredskap får en uppgift. De arbetar t ex på länsstyrelsen eller inom P18 och kommer att vara krigsplacerade eller via allmän tjänsteplikt behöva stanna kvar och fortsätta arbeta. Vid höjd beredskap kan det även innebära att de får förändrade arbetsuppgifter. **Några** delas upp i beslutsfattare (exempelvis landshövding, länsråd, regementschef, försvarsdirektör) och experter på totalförsvaret (handläggare med ansvar för civilt försvar, säkerhetschef, beredskapssamordnare, samverkansofficerare, andra från P18 som deltagit i arbetsgrupperna, samt de på länsstyrelsen som varit ansvariga för arbetsgrupperna/”cellerna”). Några innefattar de grupper som vanligtvis är målgrupper för MSB:s utbildningar.

2. Empiri - totalförsvarsutveckling och UT

I avsnittet redogörs för totalförsvarsutvecklingen på Gotland från år 2000 och hur Utvecklingssatsningen byggts upp.

2.1. Kronologi – totalförsvarsutveckling på Gotland

2000-2007 Gotsam var ett projekt där Polismyndigheten, Försvarmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelsen och kommunen samverkade för bättre nytta inom krisberedskap och svåra olyckor, bland annat genom samlokalisering i Visby.²³ När Gotsamprojektet avslutades blev Krissamverkan Gotland fortsättningen och är den samverkansmodell som används idag.²⁴

2004 P18 lades ner efter riksdagsbeslut. Utvecklingen pågick till 2006.²⁵

2015 Arbetet med totalförsvarsplanering återupptogs på länsstyrelsen Gotland. Ett fåtal personer arbetade med totalförsvaret.²⁶

2015, juni Försvarmakten och MSB redovisade förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. I grundsynen anges att en totalförsvarsövning skulle genomföras senast år 2020. Övningen inriktades mot aktörer på central och regional nivå, inklusive relevanta privata företag.²⁷

2017, oktober Försvarmakten och MSB tecknade en avsiktsförklaring rörande genomförandet av TFÖ 2020.²⁸

2017-12-15 Regeringen beslutade om att regementet P18 ska (åter)inrättas på Gotland.²⁹

2017-12-18 Regeringen fattade beslut om att Utvecklingssatsning Gotland ska genomföras i tre år, 2018-2020. Budgeten för UT var 10 miljoner kronor per år under tre år. Av dessa skulle åtta miljoner kronor per år gå till länsstyrelsen och två miljoner kronor till Försvarmakten. Uppdraget skulle slutredovisas till regeringskansliet senast februari 2021.³⁰

2018-05-21 Regementet P18 invigdes.

2019-2020 Länsstyrelsen på Gotland genomförde enkätundersökningen ”Gotlänningarnas attityder och betenden i kris och krig”. Syftet med enkäten var att få kunskap om gotlänningarnas attityder och beteenden inför kris och krig.³¹ Undersökningarna av Sverige som helhet och av Gotland pekar på att försvarsviljan ligger på ungefär samma nivå.³²

²³ Region Gotland (2020); Krisberedskapsmyndigheten (2005), s 271.

²⁴ Mailkonversation med P18, 2021-01-21.

²⁵ Försvarmakten (2006).

²⁶ Respondent 2, 2020-02-25; fokusgrupp 2019-08-23.

²⁷ Försvarmakten & MSB (2016), s. 13.

²⁸ Försvarmakten & MSB (2017), s. 1.

²⁹ Regeringen 2017-12-15.

³⁰ Regeringen (2017-12-18a), Regeringen (2017-12-18b).

³¹ Länsstyrelsen Gotland 2020.

³² FOI 2018

2019-09-02 - 03 Regional samverkansövning, RSÖ, genomfördes på Gotland. Under tisdagen 2 september behandlade delövningen "Gisela II" krisberedskap (och möjligen gråzonsproblematik). Onsdag 3 september handlade övningen "Amanda" om höjd beredskap, utifrån att regeringen hade beslutat om att gå upp i skärpt beredskap. Länsstyrelsen, P18, Polismyndigheten, Kustbevakningen och Trafikverket deltog med sammanlagt ett 40-tal övande personer. Region Gotland deltog första dagen.

2020-10-22 Regeringen fattade beslut om att förlänga UT med ett år till och med december 2021. Budgeten för 2021 blev, liksom tidigare är, åtta miljoner kronor för länsstyrelsen och två miljoner kronor för Försvarsmakten.³³

Under 2021 är planen att komma i kapp och att beta av den så kallade restlistan, en lista med aktiviteter som återstår att göra, som finns i UT. Listan har blivit förhållandevis lång på grund av att många av aktiviteterna som låg planerade under 2020 ställdes in med anledning av covid-19 och dess konsekvenser.

2.2. Utvecklingsatsningen - Gotlandsmodellen

Starten på UT bestod av en förstudie som länsstyrelsen tog fram. Förstudien kom att ligga till grund för uppdragets fortsatta planering inklusive den projektplan och den utvecklingsplan som både länsstyrelsen och P18 senare har arbetat utifrån. Initialt planerades UT som ett projekt, men efter bara några månader beslutade dock länsstyrelsens ledning att UT skulle drivas mer som linjearbete för att på så sätt kunna uppnå en långsiktighet i implementeringen av UT.³⁴ Länsledningen beslutade också att låta totalförsvarsplaneringen utgå från krigets krav,³⁵ istället för att som regeringen förordade, genomföra totalförsvarsplanering med krisberedskapen som grund.³⁶

UT refereras även till som Gotlandsmodellen. Gotlandsmodellen är den modell som länsstyrelsen och P18 har tagit fram för totalförsvarsplaneringen inom regionen och tanken är att den ska ses som ett gott exempel på totalförsvarsplanering och samverkan för övriga länsstyrelser och militärregioner.³⁷

För att strukturera arbetet med UT och få totalförsvarsdimensionen att genomsyra allt arbete delas UT in i tre spår (se figur).

³³ Länsstyrelsen Gotland 2020-11-09.

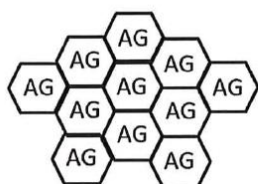
³⁴ Delrapport 2 2019-05-14

³⁵ Fokusgrupp 2020-10-06.

³⁶ Regeringen 2020-10-13.

³⁷ Delrapport 2, 2019-05-14.

Spår 1 Fördjupad RSA =
öns krigsplanläggning



Spår 2 Länsstyrelsens och
Försvarmaktens förmåga
med övning och utbildning



Spår 3 Samverkan
Försvarmakten och
Länsstyrelsen



Figur 1: De tre ”spåren” i UT.³⁸

Spår ett utgår ifrån en strategisk nivå och kan liknas vid en fördjupad risk- och sårbarhetsanalys (RSA) där, för totalförsvaret samhällsviktiga verksamheter identifierats. Länsstyrelsen har inom ramen för spår ett tillsatt arbetsgrupper med utpekade gruppleddare. Arbetsgrupperna, inom UT även kallat celler,³⁹ är indelade enligt följande: energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso och sjukvård, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, skydd och säkerhet samt transporter.⁴⁰ I arbetsgrupperna finns P18 samt andra utvalda aktörer, både näringsliv och myndigheter.⁴¹ Syftet är att arbetsgrupperna ska ha gemensamma inriktningar, bland annat genom att kartlägga hur gotlänningarna ska kunna försörjas i tre månader i händelse av höjd beredskap och väpnat angrepp. Inom ramen för UT har Länsstyrelsen och Försvarmakten årligen haft totalförsvarskonferenser, 2018 och 2019. År 2019 uppvisades ett ökat intresse av att delta på konferensen. Den inplanerade totalförsvarskonferensen 2020 ställdes in på grund av den pågående pandemin.⁴²

Spår två syftar till att stärka förmågan att arbeta i höjd beredskap. För att säkerställa förmågehöjning har man satsat på både övningar och utbildning. Under 2019 genomfördes RSÖ 2019 och man drog lärdomar som omvandlades till målbilder för fortsatt utveckling. Inom ramen för utbildning och övning tog länsstyrelsen fram en färdplan. Färdplanen innehöll tidsatta och konkreta aktiviteter. Färdplanen har synkroniserats med Försvarmakten för att båda aktörerna ska kunna uppnå kunskap om varandras roller, ansvar och mandat. Spåret skulle ha varit prioriterat under 2020 med anledning av genomförandet av TFÖ 2020, om det inte vore för att TFÖ:n ställdes in.⁴³

Spår tre går ut på att gemensamt hitta en modell för samverkan mellan länsstyrelsen och Försvarmakten i höjd beredskap och krig. En första modell testades under RSÖ 2019. Modellen reviderades efter övningen och skulle prövas under det andra kvartalet 2020 men den övningen ställdes in med anledning av covid-19. En ny plan togs fram för övning

³⁸ Delrapport 3, 2020-05-19.

³⁹ En cell kan likas vid en arbetsgrupp, med både interna och externa deltagare.

⁴⁰ Delrapport 2, 2019-05-14.

⁴¹ Delrapport 2, 2019-05-14.

⁴² Delrapport 3, 2020-05-19.

⁴³ Delrapport 3, 2020-05-19.

det fjärde kvartalet 2020, men övningen sköts upp ännu en gång. Nuvarande plan är att öva modellen hösten 2021, i reviderad form.⁴⁴

Restlistan är ett resultat av arbetet i UT och består av en lista på de aktiviteter som kvarstår att göra inom eller efter UT. Inför utvecklingssatsningens slut hade länsstyrelsen och P18, redan innan 2020, en restlista. Restlistan togs fram för att säkerställa att moment och delar inom UT, som inte har hunnits med av olika orsaker, inte skulle glömmas bort. Det finns flera orsakert till att restlistan vuxit och blivit mer omfattande, men den främsta anledningen är den arbetsinsats som hanteringen av covid-19 har krävt. Exempelvis har utbildningar och övningar fått ställas in.⁴⁵

⁴⁴ Delrapport 3, 2020-05-19.

⁴⁵ Delrapport 2, 2019-05-14.

3. Analys - hur bidrar UT?

3.1. Krigets krav

I anvisningarna för återuppbyggnaden av totalförsvaret i Sverige anges att det bör byggas på krisberedskap. Försvarmakten och MSB skriver att ”Med krisberedskapen som grund kan förmågan att hantera samhällsstörningar över hela hotskalan utvecklas.”⁴⁶ På Gotland har man i stor utsträckning gjort tvärtom. Länsstyrelsen och P18 beslutade att i sin totalförsvarsplanering utgå från och dimensionera för krigets krav och de stora påfrestningar höjd beredskap och väpnat angrepp ger, för att på så sätt även få effekt på krisberedskapen.⁴⁷

I den försvarsproposition som riksdagen godkände i december, 2020, för regeringen resonemang om totalförsvaret som har stora likheter med ansatsen på Gotland:

Regeringen anser i likhet med Förvarsberedningen att ett starkt totalförsvaret bidrar till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser.⁴⁸

Skälen för beslutet att utgå från krigets krav är att krisberedskapen inte ansågs vara byggd som en god utgångspunkt för totalförsvaret. Inom krisberedskapen saknas oftast en antagonist: en uthållig, kvalificerad angripare med stora resurser som ställer omfattande krav på det svenska samhället gällande till exempel säkra sambandsmedel, fortifikatoriskt skydd eller att kunna hantera masskadeutfall. Skalan och omfattningen av påfrestningarna blir helt annorlunda i krig jämfört med kris. Genom att utgå från totalförsvartsplanering gynnas krisberedskapen, exempelvis genom att personalen lär sig arbeta uthålligt i stab under en längre period.⁴⁹

Även här resonerar regeringen på ett liknande sätt. Den skriver:

Skälen för regeringens bedömning: Förvarsberedningen (Ds 2017:66) konstaterar att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de påfrestningar som ett krig medför. Samhället saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas för att hantera krigsfara och krig. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser därför att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och då ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret.⁵⁰

Dessa resonemang styrks också av andra studier. Exempelvis beskrivs hur det är otillräckligt att utgå från krisberedskap när det gäller fortifikatoriskt skydd. Skyddsrum, skyddade ledningsplatser och särskilt skydd för delar av den kritiska infrastrukturen är inte särskilt relevant för krisberedskap, men desto viktigare för civilt försvar. Vidare kan

⁴⁶ Försvarmakten och MSB (2016), s 4.

⁴⁷ Respondent 2, 2020-02-25.

⁴⁸ Regeringen 2020, s 87.

⁴⁹ Respondent 8, 2020-02-21.

⁵⁰ Regeringen 2020, s 125.

samma samhällsområden, till exempel hälso- och sjukvård, beröras inom krisberedskap och civilt försvar, men skalan och omfattningen antas vara betydligt större i de flesta fall där civilt försvar aktualiseras.⁵¹

Ett av skälen till att länsstyrelsen har kunnat utgå från totalförsvarsplanering och närma sig krisberedskapen är att man har arbetat med P18 i UT. Därigenom har diverse överväganden om vad krig ställer för krav varit en återkommande och naturlig del av utbildningar, övningar och diskussioner. Utan P18 hade det funnits en risk att man som civil myndighet hade gått in i ”komfortzonen” krisberedskap, eftersom man hade känt sig mest hemma och bekväm med det, och att det därmed inte hade blivit särskilt mycket totalförsvarsplanering.⁵²

3.2. Näringslivets roll i totalförsvar

Privat ägda företag utgör en stor del av det svenska samhället. Därtill pekar regeringen i totalförsvarspropositionen på att företagen även utgör en viktig del av det civila försvaret, inte minst tack vare att många av de viktigaste samhällsfunktionerna ägs av företag.⁵³ Detta är således en väsentlig skillnad från hur samhället såg ut under det kalla kriget, något som även diskuteras av Försvarsberedningen.⁵⁴

Exempel på områden där näringslivet spelar en viktig roll är produktion och distribution av el och försäljning av drivmedel. Livsmedelsbranschen är ytterligare ett exempel. Där hanteras samtliga led sedan länge av näringslivet; alltifrån odling av spannmål och uppfödning av kreatur över förädling av livsmedel till distribution och försäljning av mat. En stor del av livsmedlen har sitt ursprung utanför Sveriges gränser, något som i än större grad gäller insatsvaror som konstgödsel och drivmedel. Den samhällsviktiga funktion som tidigare mestadels handlade om fast telefoni och sköttes av det statliga Televerket har nu utvecklats och expanderat kraftigt med mobiltelefoni, bredband och digitala tjänster, i huvudsak på grund av privata aktörer. Vägar ägs vanligen av staten, liksom räls, men de transporter som använder sig av infrastrukturer utförs i princip uteslutande av kommersiella aktörer. Betalningsväsendet, vård samt säkerhet är ytterligare exempel på samhällsviktiga verksamheter där alltifrån mindre, lokala företag till multinationella bolag erbjuder varor och tjänster.

Ovanstående gäller naturligtvis även Gotland, med vissa särskilda regionala förutsättningar, inte minst att mycket måste transporteras med fartyg till ön. Vidare har P18 på Gotland, liksom på fastlandet, behov av civila aktörer när det gäller exempelvis försörjning av livsmedel, drivmedel och transporter. Detta skiljer sig i stor utsträckning från förhållanden som rådde under kalla kriget, då Försvarsmakten var mer eller mindre självförsörjande inom många områden.⁵⁵

⁵¹ FOI, 2017, s 68.

⁵² Respondent 8, 2020-02-21.

⁵³ Regeringen 2020, s 130f.

⁵⁴ Försvarsdepartementet 2017, s 137.

⁵⁵ Respondent 5, 2020-02-20.

Således är det centralt för totalförsvarsplanering att ha kunskaper om hur näringslivet är uppbyggt. Inom UT involverades därför på ett tidigt stadium representanter för näringslivet, till exempel Svenskt Näringsliv och Företagarna, både på nationell och lokal nivå. Samtliga arbetsgrupper inom UT har kontakter med näringslivet.⁵⁶

När näringslivet involveras i totalförsvarsplanering blir det extra viktigt att få effekt genom beslut och pengar, att inte bara fortsätta att planera och utreda. Det finns annars en risk att företag tröttnar och slutar dyka upp på möten.⁵⁷ En närliggande faktor är att om totalförsvarsplanering från företags sida uppfattas orsaka mycket arbete och kostnader utan någon uppenbar fördel, blir det en konkurrensnackdel att delta. Företagens konkurrenter kan i så fall lägga denna tid på sitt dagliga arbete istället för möten.⁵⁸

Inom UT har behovet av kunskaper om näringslivets roll även tillgodosetts genom att involvera personer på länsstyrelsen som till vardags arbetar med näringslivsrelaterade frågor, exempelvis livsmedelsförsörjning eller energiförsörjning och sedan utbilda dessa i totalförsvar. En central fråga inom arbetsgruppen som hanterar livsmedelsförsörjning har varit att kartlägga förmågan för hur de 64 000 bofasta plus P18 ska kunna försörjas i 90 dygn i händelse av höjd beredskap och väpnat angrepp. Om Gotland skulle bli avskuret från fastlandet behöver man kunna försörja sig på det som odlas och lagras på ön, något som har lett till funderingar på att skapa en Gotlandsmeny; vilka menyer går att komponera om det inte kommer någon mat med färjan? Andra närliggande frågeställningar har blivit om offentlig sektor på Gotland skulle kunna gå före utifall att en sådan Gotlandsmeny skapades och i vilken utsträckning Gotlands företag skulle kunna gagnas av detta. Att skapa en Gotlandsmeny ligger högt upp på restlistan.⁵⁹

Offentliga upphandlingar är en fråga som aktualiseras genom kopplingen näringsliv – totalförsvar. Till exempel görs upphandlingar som vinnas av företag på fastlandet, eller kanske företag i andra länder, när exempelvis service och underhåll ur ett beredskapsperspektiv skulle behöva skötas av företag på ön. Till detta kan läggas att gotländska företag ibland har ett högre kostnadsläge, vilket gör att de kan förlora upphandlingar. Upphandlingar görs ofta ur ett fredsperspektiv där exempelvis perspektivet med avskurna transporter inte vägs in.⁶⁰

När det gäller företags roller inom totalförsvaret berörs även lagstiftning. Därför har det varit en uppgift för juristerna som arbetat i UT att fördjupa sina kunskaper om och sedan utbilda berörda arbetsgrupper om hur bland annat fullmaktslagstiftningen kan beröra näringslivet i händelse av höjd beredskap.⁶¹

⁵⁶ Respondent 10, 2020-02-21.

⁵⁷ Respondent 11, 2020-02-19.

⁵⁸ Respondent 10, 2020-02-21.

⁵⁹ Respondent 6, 2020-02-21.

⁶⁰ Respondent 5, 2020-02-20; Respondent 6, 2020-02-21.

⁶¹ Respondent 12, 2020-02-20.

3.3. Säkerhetskultur

Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) består säkerhetsskydd av följande tre delar: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Informationssäkerhet handlar om att hindra att ”säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs”. Dessutom ska skadlig påverkan på uppgifter och informationssystem förebyggas. Fysisk säkerhet innebär att obehöriga ska hindras att komma in i områden, byggnader och anläggningar där dessa skulle kunna få tillgång till känsliga uppgifter. Personalsäkerhet ska förebygga att opålitliga personer deltar i verksamheter där de kan ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁶²

UT har tvingat länsstyrelsen att fortsätta och fördjupa arbetet med att bygga en säkerhetskultur. Myndigheten har blivit skyddsobjekt och delar av byggnaden är inte tillgänglig för hela personalen. Alla anställda får inte del av all information. Detta ledde inledningsvis till frågor och funderingar från personalen om de verkligen ska ägna sig åt krisberedskap och totalförsvaret, om huruvida man ska krigsplaceras. När väl dessa stadier har passerats hos (huvuddelen av) personalen har länsstyrelsen kunnat stärka säkerhetskulturen; vad som kan sägas respektive inte sägas, och i vilka sammanhang. Vidare har UT ställt krav på särskilda kommunikationslösningar med kryptosystem.⁶³

En annan del i säkerhetsarbetet och skapandet av säkerhetskultur syns i arbetsgrupperna/cellerna.⁶⁴ Arbetsgrupperna är medvetet sektionerade för att begränsa insynen gällande känslig information: deltagarna i en arbetsgrupp har då haft insyn i den aktuella gruppens arbete, men bara fått en översiktlig förståelse om arbetet som har bedrivits i de andra grupperna. Endast ett fåtal personer vet vad samtliga arbetsgrupper har gjort på detaljnivå; informationen kan på en aggregerad nivå vara känslig, och på grund av att det kan finnas en hotbild mot personalen på länsstyrelsen.⁶⁵

Säkerhetsskyddsarbetet syns vidare i samarbetet mellan länsstyrelsen och P18. I arbetsgruppen skydd och säkerhet ingår personal från båda myndigheterna. Här bedrivs ett löpande arbete med planering, analys och åtgärder rörande säkerhetsskydd, yttre och inre säkerhet samt hur UT ska kunna skyddas.⁶⁶

Vid det initiala säkerhetsskyddsarbetet upplevde P18 att det var svårt att göra säkerhetsbedömningar för arbetet med UT. Detta då det inte fanns någon tydlig riktlinje för hur information nödvändig för utvecklingsatsningen ska kunna delges mellan P18 och länsstyrelsen Gotland utan att information som inte får delges lämnas till andra aktörer. Det var svårt att få stöd i säkerhetsplaneringen då det inte delgavs riktlinjer för arbetet utan informationen behövde sökas från P18. När kontakt var upprättad mellan säkerhetsansvariga på P18 och länsstyrelsen Gotland var upprättad arbetades en

⁶² SFS. 2018. 2 kap. 2-4 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585).

⁶³ Respondent 8, 2020-02-21; Respondent 10, 2020-02-21; Respondent 11, 2020-02-19; Respondent 2, 2020-02-25.

⁶⁴ Arbetsgrupperna har arbetat med energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, skydd-och säkerhet samt transporter.

⁶⁵ Respondent 9, 2020-03-27; Respondent 10, 2020-02-21; Respondent 1, 2020-03-25.

⁶⁶ Respondent 9, 2020-03-27.

gemensam säkerhetsinstruktion fram med skydd för respektive myndighets/aktörs säkerhetsskyddsvärden.⁶⁷

3.4. Vi börjar på Gotland

Det faktum att Gotland är ett Sverige i miniformat, och att det därför är enkelt för Gotland att börja med totalförvarsplanering, lyfts av nästan samtliga respondenter.⁶⁸ På Gotland finns en länsstyrelse, ett regemente, en region och en kommun på en avgränsad geografisk plats,⁶⁹ jämfört med andra försvarsområden med flera länsstyrelser och regioner samt många kommuner. Dock är det inte en given förutsättning att bara för att det finns en representant per aktör att samverkan fungerar bra. Men att förklara den goda samverkan på Gotland med att det är en isolerad ö, där alla känner alla och många möts i arbetssammanhang, är att göra det väl enkelt.⁷⁰ Det finns även en tradition på Gotland att samverka. Gotsam var en samverkan mellan Polismyndigheten, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelsen, Kommunen och Region Gotland. När Gotsam startade år 2000⁷¹ var fortfarande den tidigare totalförvarsplaneringen aktuell. Senare kom verksamheten att anpassas till krisberedskap. När Gotsamprojektet avslutades blev Krissamverkan Gotland fortsättningen och är den samverkansmodell som används idag.⁷²

Det försämrade säkerhetspolitiska läget bedöms av flera respondenter vara en av anledning till att UT började på Gotland.⁷³ Sedan den strategiska timeouten upphörde och totalförvarsplaneringen återupptogs har Gotlands strategiska läge återigen uppmärksamats, till exempel i de bedömningar som gjorts av bland annat Säkerhetspolisen och den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST.⁷⁴ Vidare har både regeringen och Försvarsberedningen pekat ut Gotland som ett av Sveriges militärstrategiskt viktiga områden.⁷⁵ Gotlands strategiska läge förtydligades också i praktiken när Försvarsmakten, på grund av rysk aktivitet i närområdet, genomförde en beredskapsinsats i Östersjön och på Gotland i augusti 2020.⁷⁶

3.5. Ledarskap och personal i UT

Samtliga respondenter som är ansvarig eller ingår i en arbetsgrupp är eniga om vilka som ingår i ledningen. Respondenterna är även eniga om att ledningen av UT är tydliga

⁶⁷ Mailkonversation med P18, 2021-01-21.

⁶⁸ Respondent 10, 2020-02-21; Respondent 6, 2020-02-21.

⁶⁹ Gotland i siffror 2017.

⁷⁰ Respondent 1, 2020-03-25.

⁷¹ Krisberedskapsmyndigheten (2005), s 271.

⁷² Respondent 7, 2020-02-21.

⁷³ Respondent 5, 2020-02-20; Respondent 11, 2020-02-19.

⁷⁴ MUST Årsöversikt 2019. 2020-03; Säkerhetspolisens årsrapport 2020-03-25.

⁷⁵ Prop 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025, s 60; Prop. 2015/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, s 46; Ds 2019:8 Värnkraft, s 119.

⁷⁶ Försvarsmakten 2020-08-24.

avseende UT:s inriktning. Flera respondenter lyfter ledningen som en förutsättning för att UT kommit så långt som man har gjort. Överlag är man nöjd med ledningen. Ledningen anses vara tydlig, besitter kunskap i ämnet, driver på och uppmuntrar.⁷⁷ Det upplevs som ett tydligt ledarskap med kompetens⁷⁸ och med god förståelse för på mål och syfte.⁷⁹ Flera av respondenterna anger att det i inledningen av arbetet med UT var något rörigt och luddigt i kanterna, men lyfter att det skett en positiv utveckling inom UT.⁸⁰ Detta instämmer även några av de som ingår i UT:s ledning i.⁸¹

Personalens förutsättningar

Inom UT är det några få personer med mycket ansvar som ska göra mycket. Detta gäller flera på länsstyrelsen men även några inom P18. Inga personer jobbar heltid med UT. Varken ledningen, medarbetare som är ansvariga för arbetsgrupper eller de som deltar i arbetsgrupper eller stabsarbete har 100 procent av sin arbetstid på UT. Flera respondenter berättar dock att det som står på pappret om hur många procent man ska arbeta med UT, sällan stämmer överens med verkligheten. Alla respondenter som lyft detta lägger ner mer tid på UT än vad som är planerat för.⁸²

Totalförsvarsplaneringen är omfattande och kostar på både i tid och kraft. Några av respondenterna konstaterar att det medför en hög arbetsbörda att ingå i UT samtidigt som ledningen gör att det känns motiverat.⁸³ Till en redan hög belastning tillkommer ytterligare en utmaning i att många utanför länsstyrelsen och P18 vill veta hur det går med UT. Andra aktörer kommer gärna och observerar övningar eller bjuder in representanter från både länsstyrelse och P18 för att föreläsa om UT. Intresset är stort och det finns en utmaning i att hinna med att både driva UT framåt samt att delta i diverse externa sammanhang.⁸⁴ Flera aktiviteter ha gjorts för att sprida kunskap om UT, bland annat genom deltagande observation under RSÖ 19 och de totalförsvarskonferenser länsstyrelsen och P18 årligen har anordnat.⁸⁵

Några respondenter lyfter att det skiljer sig mellan kollegor i UT och andra medarbetare. Det finns en utmaning i att få alla att acceptera att omvärldsläget är försämrat. Alla på länsstyrelsen köper inte läget, utan menar att annan verksamhet får prioriteras ner om UT växer. De tycker att det riskerar ta över⁸⁶ medan andra ifrågasätter varför vissa känner sig åsidosatta.⁸⁷ Det finns en tröskel att brygga över gällande totalförsvarsinformation. Respondenten menar att kollegor ställer frågan ”varför ska jag gå när jag inte berörs.” Det finns en handfull individer som är skeptiska. Hur detta ska lösas är en ledningsfråga.⁸⁸

⁷⁷ Respondent 10, 2020-02-21; Respondent 12, 2020-02-20; Respondent 6, 2020-02-21; Respondent 7, 2020-02-21; Respondent 4, 2020-03-25.

⁷⁸ Respondent 3, 2020-02-20 Respondent 10, 2020-02-21.

⁷⁹ Respondent 1, 2020-03-25.

⁸⁰ Respondent 10, 2020-02-21.

⁸¹ Respondent 11, 2020-02-19; Respondent 8, 2020-02-21.

⁸² Fokusgrupp 2019-08-23; Respondent 10, 2020-02-21.

⁸³ Respondent 10, 2020-02-21; Respondent 12, 2020-02-20.

⁸⁴ Respondent 2, 2020-03-04.

⁸⁵ Delrapport 3 2020-05-19.

⁸⁶ Fokusgrupp 2019-08-23.

⁸⁷ Respondent 10, 2020-02-21.

⁸⁸ Respondent 10, 2020-02-21.

Några av de officerare som lämnade Försvarsmakten i och med nedläggningen av P18 i början av 2000-talet fortsatte att bo på Gotland och började arbeta inom offentlig sektor eller inom näringslivet. Vid beslut om att återupprätta P18 var det några av de tidigare officerarna som återigen sökte och fick en anställning inom P18. Dessa officerare bär med sig en bred kunskap från sin tid inom offentlig förvaltning och/eller näringslivet. Dessa har även en tydlig inblick i hur bland annat länsstyrelsen arbetar inom ramen för krishantering och andra framtida händelser. Många officerare saknar just det civila perspektivet då man arbetat större delen av sitt yrkesliv inom Försvarsmakten. Den mångfacetterade officeraren är ovanlig men då P18 är återetablerat är förståelsen och kunskapen om samhället i stort högre.

Restlistan

I den form som UT de senaste åren har bedrivits har en restlista vuxit fram. Restlistan är ett resultat av arbetet i UT och utgörs av de aktiviteter som kvarstår att göra inom eller efter UT. Restlistan var i början av 2020 lång och fler av respondenterna uppmärksammade att den fortsatte att växa.⁸⁹ Redan under intervjuerna lyfte flera av ledningen såväl som medarbetare att om länsstyrelsen och P18 inte skulle få förnyade medel för 2021 så kommer takten på UT att gå ner och restlistan ta tid att beta av.⁹⁰ Efter utbrottet av covid-19 har restlistan blivit ännu längre. Framförallt är det mycket som återstår inom övningsverksamheten. Länsstyrelsen och P18 har exempelvis inte kunnat pröva sin utvecklingsplan som det var tänkt.⁹¹

En farhåga med en lång restlista efter en sådan omfattande satsning som UT är just att det tar tid att implementera beslut: Hur länge kan planering ske och när blir det operativ effekt, exempelvis gällande livsmedelsförsörjning och drivmedelslagring? Vad behöver det civila försvaret på sikt gällande lager, mat, reservel? Löser fler år med tillskott av budget detta eller ligger man kvar på planeringsnivå? Frågeställningar som dessa är naturligtvis också en fråga för regering och centrala myndigheter och inget som en länsstyrelse eller en militärregion kan lösa på egen hand.

3.6. Ska alla med (från början)?

Alla, många, några

När regeringsuppdraget UT kom till länsstyrelsen och Försvarsmakten genomfördes en förstudie. Därefter startade länsstyrelsen UT som ett projekt och tillsatte en projektledare och en projektsekreterare. Dessa två valde båda att avsluta sina uppdrag tidigt i UT och länsstyrelsen bestämde då att inte ersätta dessa utan beslutade istället för att driva UT som en process som ska genomföras i linjearbetet. I och med beslutet om att UT skulle utgå från krigets krav behövde man på bredden höja förmågan internt, speciellt på länsstyrelsen. Ominriktningen att utgå från höjd beredskap och väpnat angrepp samt att inte ha ett

⁸⁹ Respondent 7, 2020-02-21; Respondent 5, 2020-02-20.

⁹⁰ Respondent 11, 2020-02-19; Respondent 5, 2020-02-20.

⁹¹ Delrapport 3 2020-05-19.

projekt startade även processen att nå ut till hela myndigheten gällande vad UT syftade till och hur man ämnade arbeta med totalförvarsplanering på länsstyrelsen. Att involvera hela myndigheten ger också mer uthållighet och redundans; sårbarheten minskas om personer till exempel säger upp sig, eller om man behöver arbeta under längre tid i kris eller krig. Ett sätt att implementera detta har varit att ha obligatoriska totalförvarsinformationer för personalen fyra gånger per år sedan 2018.⁹²

Krigsplacering är en förutsättning för att säkerställa att arbetsgivaren kan behålla sin personal om ett beslut om höjd beredskap kommer. Inom Försvarsmakten är samtliga anställda krigsplacerade. Länsstyrelsen beslutade att inte krigsplacera all sin personal. Personalen som är krigsplacerad på länsstyrelsen är krigsplacerade i funktion.⁹³

Länsstyrelsen har i sitt arbete inspirerats av vad alla, många och några ska kunna inom totalförsvaret.⁹⁴ *Alla* är alla som bor på Gotland. De har fått hem broschyren ”Om krisen eller kriget” kommer, de har i förekommande fall läst broschyren och de nås någon gång ibland av nyheter inom säkerhets- och försvarspolitik i medieflödet. Kunskaperna om totalförsvaret är begränsade. Nivån av försvarsvilja hos befolkningen på Gotland är jämförbar med övriga Sverige.

Många är samtliga medarbetare på länsstyrelsen på Gotland. Även de har nåtts av broschyren i likhet med ovan. Dessutom ska de ha grundläggande förståelse för vad totalförvarsplanering är, hur länsstyrelsen arbetar med totalförvarsplanering och vad UT är. För att nå ut till samtliga medarbetare på länsstyrelsen och för att skapa denna grundläggande förmåga beslutade ledningen för länsstyrelsen en tid in i UT att genomföra så kallade totalförvarsinformationer. Dessa totalförvarsinformationer sker för alla medarbetare en gång i kvartalet. Totalförvarsinformationen kan antas ha hjälpt länsstyrelsen i att få en allmän förståelse även hos de medarbetare som inte arbetar med totalförvarsplaneringen eller deltar i stabens arbete. Kunskapsförflyttningen för hela länsstyrelsen har varit ett mål för länsstyrelsen och totalförvarsinformationen ett verktyg för att försöka nå dit.

Några är en mindre grupp som har stor kunskap och förmåga inom totalförvarsplanering. Dessa arbetar återkommande med frågorna och är ofta specialiserad på något eller några underområden. På Gotland inbegrips de som ingår i arbetsgrupperna från P18 och länsstyrelsen, samt i länsstyrelsens stab. UT har en styrka i att ha med många representanter i arbetsgrupperna med sakkompetens inom exempelvis livsmedelsförsörjning eller energiförsörjning. Detta gör att UT även får en kunskapsspridning utanför länsstyrelsen och P18 eftersom bland annat privata aktörer, myndigheter och regionen finns representerade i arbetsgrupperna. *Några* innefattar vidare ledningsgruppen för UT. Dessa vet mycket till allt inom UT och har en djup förståelse för helheten samt de bakomliggande orsaker till varför Gotland fick UT. Ledningen vet hur arbetet går till inom samtliga arbetsgrupper och har regelbundna samtal med ansvariga för respektive arbetsgrupp.

⁹² Respondent 1, 2020-03-25; Respondent 2, 2020-03-25.

⁹³ Fokusgrupp 2019-08-23.

⁹⁴ Länsstyrelsen (2020) Plattform för förändring; se även avsnitt 1.3, samt MSB (2018) Lärandemål civilt försvar, s 11-12.

Vilka ska med (från början)?

Några av de observationer som författarna gjorde under RSÖ19 var att alltför många medarbetare deltog i en stor övning utan att vara särskilt förberedda. Exempelvis saknades strategiska målsättningar inom övningen, vilket medförde att det var svårt för övningsdeltagarna att skilja huvudsak från bisak. Vidare förstod de övade på länsstyrelsen inte fullt ut kommunikationen från P18.⁹⁵

Det kan vara en fördel inför en stor utmanande uppgift, som att stärka en stabs förmåga inom totalförsvaret, att starta med färre medarbetare än att starta så stort. Flera av de deltagande medarbetarna hade missat utbildningstillfällen inför övningen, exempelvis de förberedande övningar. För att undvika att övningarna blir alltför stressande och omfattande är det oftast en fördel att ha färre deltagare åt gången, samt att ha fler frekventa små övningar (tabletop) och utbildningar i stället för ett fåtal stora, resurskrävande övningar där acceptansen för att pröva sig fram och lära blir mindre. Detta för att säkerställa lärande och för att medarbetaren ska ges tid och möjlighet till kunskapsinhämtning. Även om uthållighet och redundans är goda argument för att involvera fler personer måste de medarbetare som ska arbeta med totalförsvarsplanering ges möjlighet att sätta sig in i området på djupet, till exempel genom rekrytering, utbildning och övning. Därför kan det vara en fördel att starta med färre personer och sedan skala upp verksamheten.

⁹⁵ FHS (2019) Observation Gotland RSÖ.

4. Slutsatser och lärdomar

Målen med föreliggande rapport var att ge uppdragsgivarna ett underlag som redogör för den kunskapshöjning som **medverkande** i projektet anser att de **tillskansat** sig inom ramen för projektet, samt ett **underlag för vidare beslut** avseende kunskapsutveckling och kunskapshöjande åtgärder inom ramen för totalförsvaret på Gotland. Ett tredje mål med rapporten var att visa hur erfarenheter från RSÖ 19 och TFÖ2020/FMÖ2020 bidragit till kunskapsutvecklingen. Detta mål har inte kunnat uppnås, eftersom TFÖ ställdes in på grund av covid-19.

Författarnas viktigaste slutsats är att det är **sättet** som länsstyrelsen och P18 har valt att arbeta på som har utgjort grunden för den relativt stora **kunskapshöjning** som man har nått under perioden 2018-2020. Sättet att arbeta på utgör samtidigt UT:s **framgångsfaktorer**, exempelvis att dimensionera totalförvarsplanering utifrån **krigets krav** och att utgå från **totalförsvarets behov** snarare än att separera militärt respektive civilt försvar. Det är därmed även det som **andra kan lära av Gotland**. Framgångsfaktorerna utgör därför också **underlag för vidare beslut** avseende kunskapsutveckling och kunskapshöjande åtgärder.

Det är tydligt att gotlandsmodellen i grunden också är mer än bara en planeringsmodell: den utgör också en inställning och ett förhållningssätt. Det är således **sättet** som totalförvarsplanering bedrivs på som är det viktigaste för framgång, inte bara *vad* som görs.

Övriga slutsatser, således framgångsfaktorer, efter att ha studerat lärandet i UT är följande:

Totalförvarsplaneringen dimensioneras utifrån krigets krav. Inriktningen sedan totalförvarsplaneringen återupptogs i Sverige har varit att bygga civilt försvar på krisberedskap. Men höjd beredskap och väpnat angrepp ställer helt andra krav än krisberedskapen gällande exempelvis uthållighet och omfattning. En kvalificerad och uthållig antagonist gör att krigets krav bör vara dimensionerande, inte krisberedskap. Det är sannolikt en större utmaning att be personal att utgå från krig och krigsfara i sitt arbete, stället för krisberedskap. Det är dock en av de viktigaste parametrarna för hur länsstyrelsens personal tagit till sig kunskap om exempelvis säkerhetsskydd och hotbild. Det har också varit en av förutsättningarna för en nära samverkan med P18.

Civila och militära aktörer samarbetar nära för att öka förståelsen för varandras behov och utmaningar. Detta är en förutsättning för totalförvarsplanering. Länsstyrelsen på Gotland och P18 är ett gott exempel på sådant samarbete. En av förutsättningarna för den nära samverkan är att samarbetet utgår från krig och krigsfara och att man därmed i planeringsarbetet också utgår från de funktioner och strukturer som bör vara aktiva i höjd beredskap och krig. Ett exempel på sådant nära samarbete hittas på Gotland: Genom UT:s förhållningssätt har länsstyrelsen kunnat matcha P18 inom totalförvarsplaneringen på ett sätt de annars inte hade kunnat göra i samma hastighet. Istället var det länsstyrelsen som drev på UT och totalförvarsplaneringen. Försvarsmakten var upptagna med etableringen av P18 men fick en partner att växeldra med vilket har lett till ett högt tempo inom UT.

Totalförvarsplaneringen drivs som linjearbete, inte som ett projekt. Att bygga förmåga till civilt försvar på en länsstyrelse kan inte vara ett projekt som löper på några år och därefter avslutas, utan det måste vara en del i det dagliga arbetet. **Detta ger också vardagsnytta.** Coronapandemin överraskade många, liksom 11 septemberattacken, Palmemordet, tsunamin och andra nutida kriser. För att i någon mån minska effekten av sådan överraskning kan man inrikta sig på de generiska delarna av totalförvarsplaneringen (och krisberedskapen) för att bygga något som fungerar i många olika situationer. Utbilda, anskaffa, inrikta mot krigets krav genom till exempel stabsmetodik, decentraliserade omsättningslager, säker och robust kommunikation, logistik och omvärldsbevakning. Exempelvis kan det arbete som har genomförts i arbetsgrupperna inom UT både gett kunskaper och nätverk som dels ger nytta i vardagen, dels stärker krisberedskapen.

Ledningarna på länsstyrelsen och P18 är djupt engagerade och tydliga i sin prioritering av totalförvarsplaneringen. En förutsättning för framgång har varit det gemensamma engagemanget från ledningen av UT, både inom länsstyrelsen och P18. Ledningen är tydlig, besitter kunskap i ämnet, driver på och uppmuntrar.

En förutsättning för effektiv totalförvarsplanering är att alla som arbetar med det i stora drag förstår och accepterar det försämrade omvärldsläget som en utgångspunkt för arbetet. Med gemensamma utgångspunkter som rör dagens försämrade omvärldsläge får man en tydligare inriktning i totalförvarsplaneringen. Det blir då enklare att identifiera de delar av verksamheten som behöver stärkas eller förändras för att anpassas till totalförsvaret. Detta innebär att *många*, det vill säga alla anställda på länsstyrelsen, får totalförvarsinformation, medan *några* får mer djupgående kunskap om totalförvarsplaneringen samt är krigsplacerade. Länsstyrelsen beslutade tidigt i UT att krigsplacera *några* av (inte hela) sin personal. De som är krigsplacerade är, precis som inom Försvarsmakten, placerade i funktion.

Företag involveras tidigt i totalförvarsplaneringen, eftersom en stor del av de viktigaste samhällsfunktionerna är ägda av näringslivet. Förstå företags drivkrafter. Prata inte bara om företag, eller med myndigheter verksamma inom företagens områden, prata framförallt *med* företagen om hur systemet är tänkt att fungera i höjd beredskap och om vilket behov som finns. Detta gör också att arbetet inte blir för planeringstungt utan man kommer närmare operativ effekt.

Genomför flera, mindre övningar snarare än få, stora övningar. Stora övningar kräver mycket resurser i form av tid, planering och personal samtidigt som de driver upp förväntningar på en sådan nivå att det blir svårt för personalen att lära sig och att våga testa och göra fel. Detta har man fått erfara på Gotland och dragit lärdom av.

5. Källförteckning

5.1. Skriftliga källor, Internetkällor

Bryman, Alan (2011, 2 upplagan). Samhällsvetenskapliga metoder. Malmö.

Dagens Nyheter (2020-03-11) En person i Stockholm död i nya coronaviruset.
<https://www.dn.se/sthlm/en-person-i-stockholm-dod-i-nya-coronaviruset/> (hämtad 2020-08-28).

Ejvegård, Rolf (1996, andra upplagan) Vetenskaplig metod. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2007, upplaga 3:1). Metodpraktikan. Stockholm: Nordsteds Juridik.

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Försvarshögskolan/Länsstyrelsen Gotland Överenskommelse UT Gotland – lärande 2019-06-20.

Försvarsmakten (2006). Om Gotlands regemente.
<https://web.archive.org/web/20060813083541/http://www.p18.mil.se/> (hämtad 2020-12-10).

Försvarsmakten (2020-08-24). Beredskapsinsats
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/08/beredskapsinsats-i-ostersjon-och-pa-gotland/> (hämtad 2020-11-01).

Försvarsmakten (2020). Coronaviruset och Försvarsmakten.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/coronaviruset-och-forsvarsmakten/> (hämtad 2020-08-28).

Försvarshögskolan (2019) Observation Gotland RSÖ.

Försvarsmakten och MSB (2016). Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.
<https://www.msb.se/contentassets/f1298afdco1489eb4262d8ccbb63c86/sverige-kommer-att-mota-utmaningarna-2016-06-10.pdf> (hämtad 2020-12-02).

Gotland i siffror (2017). <https://www.gotland.se/64224> (hämtad 2020-11-10).

Grix, Jonathan (2010, 2 upplagan) The Foundations of Research. Macmillian International Higher Education.

Hela Gotland (2020-03-12). Första fallen av coronaviruset på Gotland
<https://helagotland.se/samhalle/forsta-fallen-av-coronaviruset-pa-gotland-15761390.aspx>
(hämtad 2020-08-28).

Krisberedskapsmyndigheten (2005). Så vill vi utveckla krisberedskapen.
<https://rib.msb.se/Filer/pdf%5C21685.pdf> (hämtad 2020-12-11).

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarmakten (2018-06-05) Utvecklingsåtgärder
totalförsvaret – förstudie till projektplan.

Länsstyrelsen i Gotlands län samt Försvarmakten, P18 (2018-05-29). Delrapport 1 av
Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och
organisation inom totalförsvaret på Gotland.

Länsstyrelsen i Gotlands län samt Försvarmakten, P18 (2019-05-14). Delrapport 2 av
Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och
organisation inom totalförsvaret på Gotland.

Länsstyrelsen i Gotlands län samt Försvarmakten, P18 (2020-05-19). Delrapport 3 av
Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och
organisation inom totalförsvaret på Gotland.

Länsstyrelsen (2020-08-10) Plattform för förändring.

Länsstyrelsen i Gotlands län (2020-11-09). Förfrågan för unikt projekt om totalförsvaret.
<https://www.lansstyrelsen.se/gotland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---gotland/2020-11-09-forlangning-for-unikt-projekt-om-totalforsvaret.html> (2020-11-12).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). *Gemensamma grunder för
samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.
<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28738.pdf> (2018-10-30).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018-12-19). Opinioner. Allmänhetens syn
på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar.
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28769.pdf> (hämtad 2020-12-08).

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST, 2020-03-13). MUST årsöversikt
2019. <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/rapporter/must-arsoversikt-2019.pdf> (hämtad 2020-12-02).

P18 (2021-01-21). Mailkonversation: Förslag omskrivning text UT.

Regeringen (2017-05-11). Regeringen höjer ambitionen i arbetet med att stärka
totalförsvaret. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-hojer-ambitionen-i-arbetet-med-att-starka-totalforsvaret/> (2020-11-12).

Regeringen (2017-12-15). Regeringen beslutar om inrättning av P18 på Gotland.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/beslut-om-regemente-pa-gotland/> (hämtad 2020-11-22).

Regeringen (2017-12-18a). Försvarmakten och Länsstyrelsen på Gotland får i uppdrag att stärka totalförsvarsförmågan.
<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/12/forsvarsmakten-och-lansstyrelsen-pa-gotland-far-i-uppdrag-att-starka-totalforsvarsformagan/> (hämtad 2020-11-12).

Regeringen (2017-12-18b). Regeringsbeslut. Förvarsdepartementet Fö2017/101726/MFI, 2017-12-18. *Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län.*

Regeringen (2018). SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*
https://www.regeringen.se/4969b2/contentassets/1d1527350efd47f992fb690abb72e84f/delegationen-forslag-och-bedomningar-sou-2018_29.pdf (2018-10-30).

Regeringen (2020-10-13). Utgångspunkt för civilt försvar.
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvar/civilt-forsvar> (hämtad 2020-11-04).

Regeringen (2020-10-15) Prop 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/10/prop.-20202130/> (hämtad 2020-12-10).

Regeringen (2020-10-22). Regeringsbeslut. Förlängd tid för uppdraget till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län. Fö2020/01032. 2020-11-05.

Regeringskansliet (2015). *Försvarspropositionen 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2015/04/prop.-201415109/> (hämtad 2020-12-10).

Regeringskansliet (2019) Försvarsberedningen. Ds 2019:8 Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025.
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/05/ds-20198/> (hämtad 2020-12-10).

Region Gotland (2020). Krisledning. <https://www.gotland.se/krisledning> (hämtad 2020-11-11).

Riksarkivet (utan årtal) Kronologi, Gotlands regemente
<https://sok.riksarkivet.se/amnesomrade?postid=Arkis+afa6d7fd-ff58-467d-b814-4c64b2ef82de&infosida=amnesomrade-militaria&flik=1&s=Balder> (hämtad 2020-12-02).

Riksarkivet (utan årtal) Försvarets rationaliseringsinstitut. Försvarmaktsövning 1987 (FMÖ87)
<https://sok.riksarkivet.se/nad?postid=ArkisRef+SE%2FKrA%2F0096%2F005%3AH%2FF&s=Balder> (hämtad 2020-08-27).

Svensk Författningssamling (2018). *Högskoleförordning 1993:100*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/hogskoleforordning-1993100_sfs-1993-100 (hämtad 2018-10-30).

Svensk Författningssamling (2018). *Säkerhetsskyddslagen (2018:585)*.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/sakerhetsskyddslag-2018585_sfs-2018-585 (hämtad 2018-11-20).

Sveriges Radio (2005-05-28). Ceremoni för nedläggning P18.
<https://sverigesradio.se/artikel/629148> (hämtad 2020-11-22).

Sveriges Radio (2007). Gotsam-projektet läggs ner.
<https://sverigesradio.se/artikel/1565723> (hämtad 2020-11-11).

Sveriges Television (2020-03-04). Första coronafallet nu symtomfri.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jonkoping/forsta-coronafallet-nu-symtomfri> (hämtad 2020-08-28).

Sveriges Television (2020-04-09). Första coronarelaterade dödsfallet på Gotland.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/forsta-coronarelaterade-dodsfallet-pa-gotland> (hämtad 2020-08-28).

Sveriges Television (2020-01-08) Försvarsmaktens historia på Gotland
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/forsvaret-pa-gotland-en-200-arig-historia> (hämtad 2020-11-02).

Säkerhetspolisen (2020-03-26). Säkerhetspolisens årsbok 2019.
<https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.a5cd4be16dfd84e1716a5/1585209341505/Arsbok2019.pdf> (hämtad 2020-12-02).

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (2017). Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar.
<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4431--SE> (hämtad 2020-12-02).

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (2018) Allmänheten och totalförsvaret, resultat från en enkät utskickad hösten 2018. <file:///C:/Users/issl17014/Downloads/FOIR4771.pdf> (hämtad 2020-12-08).

5.2. Intervjuer och fokusgrupper

Intervjuer

Respondent 1, 2020-03-25.

Respondent 2, 2020-02-25.

Respondent 3 2020-02-20.

Respondent 4, 2020-03-25.

Respondent 5, 2020-02-20.

Respondent 6, 2020-02-21.

Respondent 7, 2020-02-21.

Respondent 8, 2020-02-21.

Respondent 9, 2020-03-27.

Respondent 10, 2020-02-21.

Respondent 12, 2020-02-20.

Respondent 11, 2020-02-19.

Fokusgrupper:

Fokusgrupp 2019-08-23, 24 deltagare från länsstyrelsen Gotland och P18. Länsstyrelsen på Gotlands lokaler.

Fokusgrupp 2020-03-06, 17 deltagare från länsstyrelsen Gotland och P18. Försvarsmakten lokaler.

Fokusgrupp 2020-10-16, 23 deltagare från länsstyrelsen Gotland och P18. Konferensgård Gotland.

6. Bilagor

6.1. Bilaga 1: Frågeställning till fokusgrupp 2019-08-23

Fokusgrupp 23 augusti

Frågeställningar

I plenum:

Presentation av FHS/CTSS och studien. FHS går igenom syfte och mål med dagen.

Hur såg ni på/arbetade med totalförsvaret innan uppdraget kom från regeringen?

Vilka förutsättningar hade ni att jobba med totalförsvarsplanering innan utvecklingsåtgärden totalförsvarsplanering?

Vilka speciella förutsättningar finns på Gotland? (Inspirationskälla)

Vilka typer av kunskapshöjande aktiviteter har ni haft under året som gått?

Vilka andra aktiviteter har ni haft under året (ex. nätverk)

Hur givande har dessa varit? Inte alls?

Mindre fokusgrupper

Hur har gruppen arbetat med följande under utvecklingsåtgärden totalförsvarsplanering?:

- Juridik
- Säkerhetsskydd (säkerhetskultur)
- Samverkan kritiska verksamheter
- Planer/planering för kris, höjd beredskap och krig

Juridik:

Kan gruppen nämna de olika stegen i beredskapstrappan?

Kan gruppen redan nu identifiera luckor i lagstiftningen utifrån att Gotland ska tjäna som exempel?

(Kan gruppen förstå skillnaden mellan lagar för kris resp. lagar för krig)

Säkerhetsskydd:

Kan gruppen identifiera vad som är känslig information?

Kan gruppen använda säkra kommunikationssystem för delning av känsliga uppgifter?

Kritisk verksamhet:

Kan gruppen identifiera väsentlig kritisk infrastruktur på Gotland? (vilka saker är viktigare än andra).

Kan gruppen beskriva de olika konsekvenserna beroende på säsong/ antal personer på Gotland?

Planering:

Kan gruppen förklara sin verksamhets roll vid höjd beredskap och krig?

(kan gruppen förklara var krigsplacering, funktionens roll är?)

Hur arbetar ni med totalförsvar i vardagen?

Finns det något som borde skett under året som ni saknar, eller som komma ska?

Försvarsvilja:

Hur ser det ut med kontinuitet och personalomsättning på Gotland (börja om eller bestående styrka?)

Finns förståelse till varför ni jobbar med totalförsvar i huset?

(Hur är förankring med chefer, med andra medarbetare? Gotlänningarna?)

Kan gruppen stödja arbetet med att öka försvarsviljan på hela länsstyrelsen och på Gotland?

Plenum

Har ni en definition för krig (så kallad gråzonsproblematik) på Gotland?

6.2. Bilaga 2: Frågeställning till fokusgrupp 2020-03-06

Inledning Sofie och Jenny, nuläget med studien, vad vi gjort kort om planen fram.

Självskattning utifrån UT - Fundera i 5 min och var sedan beredd att kort redogöra i storgrupp.

Vilken aktivitet skattar du högst? Varför just den aktiviteten?

Vad är UT:s styrka och hur har du fått den insikten?

Beskriv UT med en känsla (hur det känns just nu)

Vad har du bidragit med i UT?

Vad finns kvar att lära?

Medskick till andra länsstyrelser/MR

Om ni idag, utifrån era erfarenheter med UT fick ge ett råd till andra länsstyrelser när de ska påbörja sin planering vad skulle det då vara

Vad är absolut nödvändigt för en länsstyrelse att ha med i början av sin planering?

Medskick till andra länsstyrelser om att få med de som inte är engagerade i TF planering

Behöver alla verkligen vara med även på en stor länsstyrelse?

Sekretessen att gå från att vara en öppen myndighet till en med god säkerhetskultur, råd till andra länsstyrelser.

Det som kom fram under intervjun, pengar, samordning civ/mil Är det något annat än det jag nämnt, diskutera nämn 3 saker som är det viktigaste budskapet till lst.

Diskutera tillsammans i ca 15- 20 minuter

Plenum:

Vad kan ni lära av andra länsstyrelser?

6.3. Bilaga 3: Frågeställning till fokusgrupp 2020-10-16

Frågor till stormöte 201016

Inledning - tvära kast:

- Från UT till covid-19
- Från covid-19 till beredskapsinsats
- Från beredskapsinsats till UT?
- Har det varit så här?

Motivation – Krisberedskapsfokus, hur påverkar det motivationen för UT frågor

Hur har ni tänkt på att ni var djupare ner i TF bubblan sen kastas ner i krisberedskapen för att sen kastas upp i och med den skarpa beredskapsinsatsen, kastas mellan olika händelser till skillnad från alla andra lst? Ni hade också en annan ansats en andra lst.

Hur har saker förändrats efter UT, ex säkerhetskultur? Inställningen, försvarsvilja

Gruppdiskussionsfråga:

Vilka är de tre viktigaste lärdomarna från UT in i de skarpa händelserna?

Vägen fram i plenum:

Vad blir effekten om UT inte förlängs? Vad händer inte?

När får man operativ effekt av UT?

När märks effekterna utav arbetet med UT utanför länsstyrelsen och Försvarsmakten?

6.4. Bilaga 4: Intervjuguide till chefer

Lärande i Utvecklingssatsning Gotland, länsstyrelsen och Försvarmakten

Syftet med intervjun för respondentens kännedom:

Försvarmakten och länsstyrelsen på Gotland har gett Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet vid Försvvarshögskolan i uppdrag att genomföra en studie gällande lärande inom utvecklingssatsning Gotland (UT). Målet är att få ett underlag som redogör för den kunskaphöjning som medverkande i projektet anser att de har tillgodogjort sig. Det ska även fungera som en utgångspunkt för vidare satsningar avseende kunskapsutveckling inom ramen för totalförsvar på Gotland.

Planering UT

Kan du beskriva regeringsuppdraget UT?

Kan du beskriva din roll i UT?

Vad ingår i ditt uppdrag?

Varför ska UT börja på Gotland?

Vilka förkunskaper kom du med gällande totalförsvar innan du blev involverad i UT?

Har du tagit del av andra delaktiviteter inom UT?

Vad har du lärt dig av dessa delaktiviteter?

Frågor till chefer

Vilka ingår i ledningen av UT?

Är ni i ledningen tydliga om syfte, mål, vägen fram?

Hur bedömer ni era förutsättningar (resurser, personal) att planera och genomföra UT? Då nu och sen.

Har UT gått som du hade tänkt dig från början, eller har ni behövt revidera mycket?

Kan Gotland utgöra ett gott exempel för andra län efter UT? Varför? Varför inte?

Vad är det viktigaste som ni på L/FM uppnått?

Vilka är de hittills största fördelarna/nackdelarna med att ni har fått UT till Gotland?

Erfarenheter från UT

Hur bör efterarbetet utformas så erfarenheterna bäst tas tillvara hos er?

Vilka förväntningar har ni på erfarenhetsåterföringen av UT? Länsstyrelsen (Inte intressant för FM?)

Har du lärt dig något särskilt från Försvarsmakten/länsstyrelsen?

Hur ska andra länsstyrelser lära av UT? Vad anser du vara viktigaste att föra vidare?

Vägen fram

Vad är framgången med UT?

Vad är utmaningarna med UT?

Avslutning

Är det något som vi glömt att fråga om? Medskick?

Tack! Du är välkommen att kontakta antingen mig eller projektledare Sofie Lindberg om du har några ytterligare frågor kring studien.

6.5. Bilaga 5: Intervjuguide medarbetare

Lärande i Utvecklingssatsning Gotland, länsstyrelsen och Försvarmakten

Syftet med intervjun för respondentens kännedom:

Försvarmakten och länsstyrelsen på Gotland har gett Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet vid Förvarshögskolan i uppdrag att genomföra en studie gällande lärande inom utvecklingssatsning Gotland (UT). Målet är att få ett underlag som redogör för den kunskapshöjning som medverkande i projektet anser att de har tillgodogjort sig. Det ska även fungera som en utgångspunkt för vidare satsningar avseende kunskapsutveckling inom ramen för totalförsvar på Gotland.

Planering UT

Kan du beskriva regeringsuppdraget UT?

Kan du beskriva din roll i UT?

Vad ingår i ditt uppdrag?

Varför ska UT börja på Gotland?

Vilka förkunskaper kom du med gällande totalförsvar innan du blev involverad i UT?

Har du tagit del av andra delaktiviteter inom UT?

Vad har du lärt dig av dessa delaktiviteter?

Vilka ingår i ledningen av UT?

Är ledningen av UT tydlig om syfte, mål, vägen fram?

Genomförande UT

Ge ex på de 5 mest viktiga aktiviteterna du deltagit i eller genomfört?

Vilka av dessa moment varit mest givande?

Vilka moment/aktiviteter återstår att genomföra inom ditt ansvarsområde?

Kan ni ge exempel på moment som borde ingå i UT som hittills saknas?

Har ni haft möjlighet att lära er av varandra i de olika delprojekten?

Erfarenheter från UT

Hur bör efterarbetet utformas så erfarenheterna bäst tas tillvara hos er?

Vilka förväntningar har ni på erfarenhetsåterföringen av UT? Länsstyrelsen (Inte intressant för FM?)

Har du lärt dig något särskilt från Försvarsmakten/länsstyrelsen?

Hur ska andra länsstyrelser lära av UT? Vad anser du vara viktigaste att föra vidare?

Vägen fram

Vilka är de hittills största fördelarna/nackdelarna med att du/din tjänst har fått UT till Gotland?

Vad är framgången med UT?

Vad är utmaningarna med UT?

Avslutning

Är det något som vi glömt att fråga om? Medskick?

Tack! Du är välkommen att kontakta antingen mig eller projektledare Sofie Lindberg om du har några ytterligare frågor kring studien.

6.6. Övergripande utveckling covid-19 Sverige 2020

31 januari, 2020, fick Sverige sitt första bekräftade fall av corona eller covid-19.⁹⁶ Det första dödsfallet inträffade 11 mars.⁹⁷ Under framförallt våren innebar pandemin en stor belastning på samhället.

Det första bekräftade fallet på Gotland inträffade 12 mars.⁹⁸ Den 9 april inträffade det första dödsfallet i covid-19 på Gotland.⁹⁹

Länsstyrelsen fick stöd i sitt stabsarbete under Coronahanteringen av Försvarsmakten.¹⁰⁰

Januari

16 januari, 2020: Nyheter om covid-19 i Kina når Sverige. Mycket låg risk för smitta enligt Folkhälsomyndigheten (FHM).

30 januari: Världshälsoorganisationen (WHO) klassar utbrottet som ett internationellt hot mot människors hälsa.

31 januari: Första bekräftade fallet av covid-19 i Sverige.

Februari

1 februari: Covid-19 klassas som en samhällsfarlig sjukdom.

18 februari: Rapporter om att det finns skyddsutrustning för 5,000 patientbesök och 1,400 dagar av slutenvård i Sverige.

25 februari: FHM ändrar sin riskbedömning från måttlig till hög för importfall, från mycket låg till låg för smittspridning.

26 februari: Andra konstaterade fallet av covid-19 i Sverige.

26 februari: Socialstyrelsen går upp i höjd beredskap.

Mars

3 mars: FHM bedömer risken för importerade fall och allmän smittspridning av covid-19 som hög.

3 mars: FHM identifierar bristen på personlig skyddsutrustning: ”tillgången är en fråga regionalt, där man länge levtt med just-in-time-lager.

6 mars: Enstaka fall av covid-19 bekräftas på äldreboenden i Stockholmsregionen.

⁹⁶ SVT 2020-03-04.

⁹⁷ DN 2020-03-11.

⁹⁸ Hela Gotland 2020-03-12.

⁹⁹ SVT 2020-04-09.

¹⁰⁰ Försvarsmakten 2020.

6 mars: FHM avråder från resor till norra Italien. Sverige var sista landet i norden att komma den denna avrådan. Övriga nordiska länder inför 2 veckors karantän för alla som återvänder från norra Italien.

10 mars: WHO deklarerar att spridningen av covid-19 är en pandemi. FHS deklarerar strategiskifte från smittspårning till begränsning av effekterna.

11 mars: Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 personer förbjuds.

13 mars: Tillfällig lagstiftning på plats vid händelse av en skolstängning.

13 mars: FHM uppmanar befolkningen att stanna hemma vid symptom.

14 mars: Avrådan från alla utlandsresor.

16 mars: Regionen meddelar att de karar sig med befintligt sjukvårdsmateriel till och med 21-22 mars.

16 mars: Regeringen uppmanar Socialstyrelsen att säkerställa tillgången till skyddsutrustning.

16 mars: FHM uppmanar befolkningsgrupper över 70 år att undvika närkontakt och uppmuntrar hemmaarbete.

17 mars: Gymnasieskolor och universitet/högskolor stängs och uppmanas gå över till distansutbildning. Grundskola hålls öppen.

17 mars: Regeringen beslutar att tillfälligt förbjuda icke nödvändiga resor till Sverige från andra länder än EU-länder.

19 mars: Riksdagen godkänner ny tillfällig lag om stängning av skolverksamhet id extraordinära händelser i fredstid.

19 mars: FHM avråder från icke-nödvändiga resor inom Sverige.

19 mars: Regeringen uppdrar åt Läkemedelsverket att samordna arbetet med att säkra tillgången till viktiga läkemedel för hälso- och sjukvården vid eventuella störningar.

20 mars: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppdrar åt Länsstyrelserna att inkomma med löpande samlade lägesbilder med anledning av covid-19.

25 mars: Regeringen ger Socialstyrelsen uppdraget att säkra tillgången till medicinteknisk utrustning.

26 mars: Säkerhetspolisen har konstaterat ökad aktivitet från främmande makt. Aktörer uppmanas vara noggranna med informationshantering.

26 mars: Polis ges möjlighet att upplösa större folksamlingar. Straffet är böter eller fängelse i högst 6 månader.

27 mars: Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 personer förbjuds. Riktlinjerna börjar gälla den 29 mars.

30 mars: Regeringen beslutar om nationellt besöksförbud på samtliga äldreboenden som träder i kraft den 31 mars.

April

3 april: Regeringen uppdrar åt Länsstyrelserna att hjälpa Socialstyrelsen samordna kommunernas lägesbilder och behov av skyddsutrustning och sjukvårdsmateriel.

3 april: Utrikesdepartementet (UD) avråder för icke-nödvändiga resor till andra länder till och med 15 juni 2020.

6 april: Socialstyrelsen ser ingen uthållighet med lagerhållning av skyddsmateriel men anser att det kortsiktiga behovet är fyllt.

8 april: Stefan Löven medger att Sverige misslyckats med att skydda de äldre på särskilda boenden, äldreboenden och sjukhem.

30 april: Regeringen har presenterat paket om cirka 40 mdkr i omsättningsstöd till företag med mer än 250 000 kr i omsättning.

Maj

25 maj: FHM ser en trend för att såväl antalet bekräftade fall som antalet avlidna bland boende på landets äldreboenden minskar. Denna trend gäller även i Region Stockholm.

29 maj: Beslut om att universitet och högskolor ska öppnas i augusti.

29 maj: FHM ger besked att idrottsutövning på samtliga nivåer kan återupptas den 14 juni. Beslutet är givet att arrangemangen följer gällande rekommendationer, sker utomhus och utan publik.

29 maj: FHM:s rekommendation om distansundervisning tas bort den 15 juni och elever i gymnasieskolan kan under sommaren och hösten återvända till skolans lokaler.

Juni

4 juni: FHM meddelar att man avser lyfta gällande restriktioner för inrikes resor fr.o.m. 13 juni.

4 juni: Beslut fattas om att fältsjukhuset i Älvsjö ska avvecklas omgående. Beslutet fattas då befintliga verksamheter har skalat upp sin kapacitet för att möta nuvarande behov. Materiel och resurser från sjukhuset kommer att användas i ordinarie verksamhet.

11 juni: Regeringen beslutar att förlänga det tillfälliga inreseförbudet till EU via Sverige till och med den 30 juni 2020.

15 juni: Regeringen beslutar om en förlängning av besöksförbudet på äldreboenden med anledning av det nya coronaviruset. Förbudet sträcker sig fram till den 31 augusti 2020.

17 juli: Folkhälsomyndigheten understryker att trots den nedåtgående trenden har vi fortfarande en alltför hög sjuklighet och en allmän smittspridning i samhället. Situationen är fortsatt allvarlig och långt ifrån över. Samtliga rekommendationer angående distansering, hygien och folksamlingar kvarstår.

25 juni: FHM skärper rekommendationerna gällande användning av skyddsutrustning inom äldreården. Visir och munskydd rekommenderas vid all vård och omsorg vid misstänkt och bekräftad covid-19.

Juli, augusti

31 augusti: Preliminär plan gällande covid-19-vaccination.

September

1 september: Plan inför eventuella nya utbrott av covid-19 för att kunna hjälpa regionerna att skärpa rekommendationerna vid lokala utbrott.

22 september: Flera utbrott av covid-19 inom idrott.

30 september: Besöksförbud för särskilda boenden upphörde.

Oktober

Smittspridningen under månaden och råden skärps successivt.

1 oktober: Personer som bor med smittade av covid-19 ska betraktas som möjliga fall.

13 oktober: Lokala allmänna råd vid utbrott av covid-19 beslutade av FHM.

20 oktober: Det första beslutet om skärpta allmänna råd gäller i Uppsala på grund av smittspridning. Därefter i Skåne, Stockholm, Västra Götaland och andra regioner.

22 oktober: Allmänna råd ändras för personer som är 70 år och äldre. Denna grupp kan nu träffa andra och bör inte längre undvika kontakt.

November

12 november: Beslut om skärpta allmänna råd för Gotland och andra regioner.