



FÖRSVARSMAKTEN



Länsstyrelsen
GOTLANDS LÄN

Totalförsvaret för ett starkare Gotland

Slutrapport för regeringens uppdrag till
Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län



Totalförsvaret för ett starkare Gotland

Slutrapport för regeringens uppdrag till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län

Titel: Totalförsvaret för ett starkare Gotland – slutrapport för regeringens uppdrag till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län.

Utgiven av: Länsstyrelsen i Gotlands län

Diarienummer: 459-3824-2017

Huvudredaktör: Amy Rankin

Foto | omslagsbild: Mostphotos, Axel Öberg/Försvarsmakten, Stefan Kindblad samt Mikael Carlson/Länsstyrelsen i Gotlands län

Foto | inlaga: Anges i anslutning till bild.

Illustrationer Lena Hultberg/Länsstyrelsen i Gotlands län samt Mostphotos (där inte annat anges)

Tryckår: 2022

Tryckeri: Länsstyrelsen i Gotlands län, Visby. Rapporten och bilagor finns att hämta i PDF-format på länsstyrelsens webbplats: <https://www.lansstyrelsen.se/gotland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/totalforsvar-for-ett-starkare-gotland.html>

Förord

Efter drygt fyra år av gemensamt utvecklingsarbete tillsammans med aktörer från såväl central, regional och lokal nivå är det nu dags att slutrapportera det särskilda regeringsuppdraget till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation av totalförsvaret.

Bakgrunden finns i återtagandet av Sveriges förmågor i höjd beredskap och ytterst krig samt Försvarsberedningens rapport Motståndskraft. En del i återtagandet av den strategiska försvarsförmågan på Gotland är också Regeringens beslut om återinrättande av Gotlands regemente P18.

Båda regeringsuppdragen inleddes i januari 2018 och utvecklingen av såväl regementet som länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet har gått framåt i god samklang.

Regeringsuppdraget om samverkan och organisation inom totalförsvaret kom att kallas Utvecklingssatsningen (UT). Det första regeringsbeslutet omfattade tiden 2018 till och med 2020, men med anledning av pandemin under 2020 förlängdes uppdraget med ytterligare ett år 2021. Slutredovisningen har slutligen förskjutits till senvåren 2022, detta med anledning av säkerhetsläget runt Ukraina samt att förstärkningar med mera till Gotland tagit tid i anspråk. De första erfarenheterna från händelsen kopplad till Ukraina har tagits med i slutredovisningen.

Huvudspåren inom UT har varit tre: arbete inom samhällsviktiga sektorer, länsstyrelsens och Gotlands regementes stabers uppbyggnad och förmågehöjning samt totalförvarssamverkan vid höjd beredskap/krig. UT har dessutom arbetat integrerat med säkerhetsskyddsfrågor av flera slag, folkrätt, mänskliga rättigheter, jämställdhet, kulturmiljö, juridik, opinionsfrågor, kunskapsspridning med mera. Utgångspunkten i arbetet har varit att utgå från det värsta (höjd beredskap/krig) och dimensionera för robusthet under 90 dagar. Tanken är också att genom vunna erfarenheter stärka krishantering och kontinuitetshantering i fredstid.

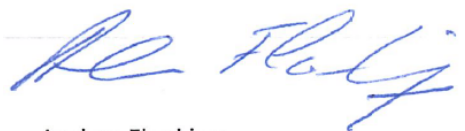
Inom UT har drygt 140 aktörer från central, regional och lokal nivå arbetat med frågorna. En stor del av dem kommer från det lokala näringslivet, frivilligorganisationerna och organisationerna i civilsamhället, där möjligheter till detaljplanering och utvecklingsidéer kunnat ta form och till en del prövas. I vårt arbete med att sprida kunskaper och utvecklingsvägar har vi hittills nått cirka 7000 personer/aktörer.

Pandemin har begränsat möjligheten till resor, fysiska möten med sekretessbelagda uppgifter och övningar, vilket påverkat arbetet i stor omfattning. Samtidigt har länsstyrelsernas roll och uppdrag under pandemin givit tillfälle till kunskapsuppbyggnad. Den omfattande regionala samverkan under ledning av länsstyrelsen har stärkt

aktörsgemensam kunskap och lägesuppfattning, vilket har varit till stor nytta för ön under pandemin.

Det finns en mängd erfarenheter av praktisk art som är generiska och syftet i denna öppna slutrapport - som innehåller bilagor med handböcker, metodbeskrivningar, utbildnings- och träningsmetoder och annat - är att ge inspiration till andras arbete.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det givetvis finns en hel del hemlig information som inte kan delas i denna öppna rapport. Det som är generisk delar vi här, medan det som är Gotlandsspecifikt blir grund för fortsatt kontinuitets- och krigsplanläggning inom totalförsvaret i Gotlands län.



Anders Flanking
Landshövding
Länsstyrelsen i Gotland län



Mattias Ardin
Regementschef
Gotlands Regemente P 18

Sammanfattning

Regeringen beslutade 2017 att inleda en totalförsvarssatsning i Gotlands län. Gotland hade utpekats som militärstrategiskt viktigt i Östersjöregionen och regeringen önskade att förändringsarbetet påskyndades i länet. Uppdraget som gavs syftar till att stärka totalförsvarets förmåga och skapa en permanent samverkansorganisation på Gotland med nödvändiga personella och materiella resurser. Satsningen har kommit att kallas Utvecklingssatsningen Totalförvar, UT. Arbetet har letts av Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente, och genomförts i samverkan med andra myndigheter och privata aktörer.

När uppdraget formulerades var det med avsikten att ge visst utrymme för att anpassa arbetet efter hand. Återuppbyggnaden av ett totalförvar i Sverige påbörjades samtidigt i hela landet utifrån problemställningar som formulerats i Motståndskraft¹, men det saknades ännu en tydlig målbild, dimensionering och inriktningar att ta fasta på. Utgångspunkten i uppdraget till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län var således att pröva sig fram och inte invänta nationella vägledningar, utan att anpassa arbetet eftersom och bidra till arbetet nationellt genom att dela med oss av erfarenheter och lärdomar.

En förstudie genomfördes under uppdragets första sex månader med bland annat en kartläggning av aktuell lagstiftning och framtagande av en modell som låg till grund för arbetets tillvägagångssätt. Kartläggningen av lagstiftning tydliggjorde ansvar och roller samt vägledde arbetet med att identifiera konkreta aktiviteter för varje arbetsgrupp. Parallellt med förstudien påbörjades en uppstart av flera arbetsgrupper. En viktig utgångspunkt har varit att nuvarande krisberedskapssystem inte är dimensionerat för att hantera höjd beredskap. Totalförvarsplanering måste därför utgå från höjd beredskap och krigets krav på dimensionering för att kunna möta den hotbild som kan drabba vårt samhälle. Dimensionering för arbetsgrupperna var tre månaders uthållighet, som beskrivs i Motståndskraft.

Arbetet har haft tre huvudsakliga spår:

(1) Det första spåret är **totalförvarsplanering i samhällsviktig verksamhet** med fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser inom samhällsviktiga verksamheter. Dessa ligger till grund för länets kontinuitets- och krigsplanläggning. Arbetet har utgått från de av MSB elva utpekade sektorerna² av samhällsviktig verksamhet där varje sektor har en arbetsgrupp som består av representanter från länsstyrelsen och Gotlands regemente

¹ Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet 2017

² Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet (2013) MSB 597.

samt relevanta aktörer från nationell, regional och lokal nivå. Uppgiften har varit att kartlägga behoven inom respektive sektors uthållighet i 90 dagar. Arbetet har varit ett av de mest tongivande inom utvecklingssatsningen och ett omfattande analys- och åtgärdsarbete har genomförts.

(2) **Organisationsutveckling för ett totalförsvar** är det interna förmågehöjningsarbetet inom Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente. Målet har varit att bygga upp myndigheternas förmågor för att klara av att genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap. Viktiga delar är utveckling av krigs- och krisledningsorganisationen, säkerhetsskydd, juridik, personalförsörjning, utbildning, övning, kontinuitetshantering, försörjning och logistik, intern kommunikation, styrdokument och planer samt uppföljning och revidering. Den pågående återuppbyggnaden av Försvarsmakten på Gotland har skapat goda möjligheter att från början arbeta fram och etablera samverkan mellan det militära och det civila försvaret.

(3) **Totalförsvarssamverkan vid höjd beredskap.** Syftet med spår 3 var att ta fram en metod för samverkan inom totalförsvaret mellan Försvarsmakten och länsstyrelsen. Metoden bygger vidare på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps handbok, Gemensamma grunder för samverkan och ledning, men med fokus på samverkan i höjd beredskap. Metoden har presenterats och diskuterats med aktörer på nationell, regional och lokal nivå samt testats och utvärderats genom workshops och övningar.

Ett viktigt perspektiv i UT har varit säkerhetsskyddsarbetet. I uppstarten lades ett stort fokus på säkerhetsskyddsåtgärder och att ta fram en säkerhetsinstruktion för personer som i någon form deltar i UT. Det systematiska säkerhetsskyddsarbetet avseende personalsäkerhet, fysisk säkerhet och informationssäkerhet ses som en framgångsfaktor för att ha skapat det fungerande samarbete som bygger på förtroende och upparbetade rutiner för säker informationsdelning i totalförsvarsplaneringen.

Under hela utvecklingssatsningen har de tvärsektoriella perspektiven jämställdhet och mänskliga rättigheter beaktats i sektorsområdenas arbetsgrupper. Att belysa dessa perspektiv syftar till att i svåra situationer kunna fatta väl avvägda beslut och att ingen ska osynliggöras. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter till makt, demokrati och inflytande. Sakkunniga har bidragit genom utbildning och processtöd för att öka förståelsen för hur män, kvinnor och barn påverkas av samhällskriser.

Under arbetet med UT drabbades världen av en pandemi, som på många sätt försvårade arbetet genom att planerade aktiviteter fick anpassas, flyttas fram eller ställas in. För UT har hantering av pandemin också gett viktiga perspektiv och erfarenheter att ta med i arbetet. Strukturer och planläggning som genomförts inom ramen för UT kom till nytta i skarp krishantering av pandemins földeffekter på samhället. Några exempel är en utbildad stabsorganisation på länsstyrelsen, upparbetade nätverk i näringslivet och fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser i samhällsviktig verksamhet.

Resultaten från UT spänner över ett brett område, i stort och i smått. Utöver de konkreta resultaten från de tre spåren har ytterliga områden beaktats. Exempel på detta är området med kulturmiljö, framtagande av modell för samverkan kring förstärkningsresurser från de Frivilliga försvarsorganisationerna samt ett omfattande arbete med att dela erfarenheter och konkreta lösningar med andra under resans gång, både inom och utanför Sveriges gränser.

En slutsats från arbetet är att omställning till ett totalförsvar kräver tid, flexibilitet, delaktighet och förankring på alla nivåer inom våra respektive organisationer och i samhället. Mötet mellan det militära försvaret och aktörerna inom det civila försvaret har andra förutsättningar nu än tidigare och kräver således nya ansatser. Samverkan kräver förståelse och kunskap om varandra och de gemensamma målen totalförsvaret ska uppnått. En viktig framgångsfaktor är att bygga relationer och förtroende aktörer emellan.

Arbetet som gjorts under UT har skapat en bred kompetens och har lagt en grund för fortsatt långsiktigt arbete med att bygga ett totalförsvar för ett starkare Gotland. Genom att utgå från de värsta scenarierna och utifrån de vunna erfarenheterna har också vardagens krisberedskap kunnat stärkas. Under arbetets gång har ett stort antal aktörer involverats och tillsammans med de informations- och utbildningsinsatser som gjorts har mycket av vunna erfarenheter kunnat delas på bredden med andra. Målet är att den här rapporten, tillsammans med alla bilagor, ska underlätta och inspirera andra som arbetar med liknande frågor. På Gotland ser vi fram emot fortsatt utvecklingsarbete i samverkan både med aktörer på ön och runt om i landet – i syfte att skapa ett säkrare och tryggare Sverige.

Rapporten och bilagor finns att ladda ner på länsstyrelsens webbplats:
<https://www.lansstyrelsen.se/gotland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/totalforsvar-for-ett-starkare-gotland.html>.

Innehåll

1	Inledning.....	12
1.1	Regeringsuppdraget.....	13
1.2	Utgångspunkter.....	16
1.3	Avgränsningar.....	17
1.4	Disposition	17
1.5	Gotlands geografiska läge.....	18
1.6	Försvarsmaktens etablering på ön.....	22
1.7	Kopplingar till nationellt arbete	24
2	Genomförande	28
2.1	Förstudie	28
2.2	Organisation.....	30
2.3	Mål.....	31
2.4	De tre "spåren"	33
3	Tvärperspektiv	38
3.1	Säkerhetsskydd	38
3.2	Jämställdhet och mänskliga rättigheter	44
4	Totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet - Spår 1	48
4.1	Arbetsgrupper	48
4.2	Arbetsmetod för genomförande av totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet	50
4.3	Redovisning per samhällsviktig sektor.....	58
5	Organisationsutveckling - Spår 2.....	98
5.1	Gemensamma förutsättningar.....	98
5.2	Länsstyrelsen i Gotlands län - vägen till en totalförsvarsmyndighet.....	99

5.3	Gotlands regementes interna förmågehöjning inom totalförsvarsplaneringen	121
5.4	Gemensam reflektion	133
6	Samverkan i höjd beredskap	136
6.1	Nuvarande samverkansstruktur	136
6.2	Samverkan och ledning vid höjd beredskap	137
7	Fördjupningar och specialområden	146
7.1	Regionala samverkansövningar	146
7.2	Enkätstudie - beteenden i kris och krig	153
7.3	Trygghetsplatser och förstärkningsresurser	156
7.4	Skydd av kulturegendom.....	160
7.5	FHS studie - Kunskapsväg till totalförsvar.....	166
7.6	Kunskapsspridning	169
7.7	Hantering av skarpa händelser.....	178
8	Reflektioner och slutsatser	186
8.1	Måluppfyllelse.....	186
8.2	Reflektioner och slutsatser.....	194
8.3	Fortsatt planering och inriktning.....	206
9	Bilagor	209

1. Inledning



1 Inledning

”Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Europas säkerhet och välbefinnande påverkas mer direkt än tidigare av konflikter i dess grannskap, både i öst och i syd. Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa.”

Citatet från Motståndskraft³ beskriver tydligt den utveckling som föranlett det ökade behovet av att återuppbygga totalförsvaret i Sverige. Motståndskraft beskriver inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 och beslutades 20 december 2017. Det var i detta sammanhang och under samma vecka som regeringen december 2017 beslutade om den särskilda satsningen på totalförsvaret på Gotland⁴.

En återuppbyggnad av totalförsvaret i Sverige påbörjades redan 2015 då regeringen beslutade om planeringsanvisningar och uppdrag till Förvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och bevakningsansvariga myndigheter⁵. Den nya inriktningen innebär att statliga myndigheter och länsstyrelser nu aktivt arbetar med totalförvarsfrågor även om återuppbyggnaden ofta sker från en låg förmågenivå. Inriktningen på fortsatt utveckling av totalförvarsplaneringen tydliggjordes i regeringens budgetproposition⁶ 2020.

Det är utvecklingen i Sverige och omvärlden som har medfört att vi har ökade krav på oss att värna vår säkerhet. De interna och externa hot som samhället möter idag är mer komplexa än tidigare. De uppstår och förändras snabbare än förr vilket medför att vi måste stå bättre rustade för att både förebygga, förhindra och möta dagens men framför allt morgondagens säkerhetsutmaningar.

I allt högre utsträckning påverkas medborgarna i Sverige av vad som sker både innanför och utanför landets gränser. Många av de faktorer som bidrar till att vårt samhälle är effektivt och framgångsrikt medför också sårbarheter. Många kritiska verksamheter slås ut direkt om el eller elektroniska kommunikationer slutar att fungera. Reservdelar finns inte alltid lokalt och ibland inte ens på nationell nivå utan måste importeras från andra länder.

³ Förvarsdepartementet (2017). Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Ds 2017:66.

⁴ Förvarsdepartementet (2017). Uppdrag till Förvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län. Fö2017/01726/MFI.

⁵ Förvarsdepartementet (2015). Uppdrag till Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförvarsplanering. Fö2015/0916/MFI.

⁶ Regeringen (2020). Budgetpropositionen 2020/21: I Utgiftsområde 6.

Det systemet av leveranser enligt "just-in-time" som vi har byggt upp innebär att vi har mycket begränsade lager inom i princip alla samhällsviktiga sektorer. Det finns således mycket som behöver åtgärdas för att vi tillsammans ska kunna bygga upp ett starkare totalförsvaret som klarar alla nivåer av kriser och krig.

Sårbarheterna har tydliggjorts och uppmärksammats under pågående samhällsstörning till följd av covid-19. Det finns dock avgörande skillnader mellan en pandemi och krigets hotbild. I krigets hotbild finns en antagonist med ett strategiskt narrativ, det vill säga ett syfte att få andra att reagera på ett visst sätt på ett händelseförlopp. Det kan innebära försök att påverka förändringar i normer och värderingar, sprida desinformation, genomföra sanktioner och sabotage, bedriva underrättelseverksamhet, terrorhandlingar, infiltration, cyberattacker eller andra påverkansoperationer.

Samhällets krisberedskap i Sverige bygger på att samhällets normala verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvariga händelser eller kriser i samhället kan de vardagliga resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör.⁷

Det som under lång tid varit dimensionerande för krisberedskapen i Sverige är just krisen. Totalförvarsplanering måste utgå från krigets krav på dimensionering för att kunna möta den hotbild som kan drabba vårt samhälle. Det vore naturligt och önskvärt att krisberedskapen går att växla upp till behoven i höjd beredskap och krig, men i dagsläget är krisberedskapen inte byggd för det. Resurser, metoder och lagerhållning behöver dimensioneras utifrån en mer långsiktig försörjning till skillnad mot en kortsiktigare kris. Utgångspunkten i arbetet på Gotland har varit att rusta för det värsta så kan detta stärka och bygga krisberedskapen på ett önskvärt sätt.

Under arbetets gång har Försvarmakten och länsstyrelsen i samverkan med andra aktörer från myndigheter, näringsliv och frivilligorganisationer lagt grunden för ett starkare Gotland. En grund till det nya totalförsvaret som ska bidra till ökad trygghet för alla som lever i vårt öppna, fria och demokratiska samhälle.

1.1 Regeringsuppdraget

Eftersom Gotland har utpekats som strategiskt viktigt i Östersjöregionen önskades att förändringsarbetet påskyndades i länet och därför beslutade regeringen 2017 att inleda en totalförsvarsåtgärdsplanering på Gotland med namnet "Uppdrag till Försvarmakten och

⁷ MSB (2018). Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. MSB 777.

Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län”⁸.

Satsningen syftar till att stärka totalförsvarets förmåga i Gotlands län och skapa en permanent samverkansorganisation på Gotland med nödvändiga personella och materiella resurser samt att underlaget som tas fram ska kunna användas av andra. Satsningen har kommit att kallas Utvecklingssatsningen Totalförsvaret, UT. De medel som tilldelats uppdraget får även användas för andra aktörers kostnader inom ramen för genomförande.



Det strategiska läget i Östersjön satte fokus på Gotland inom ramen för Utvecklingssatsningen Totalförsvaret. Foto: Axel Öberg/Försvarmakten.

Uppdraget skulle initialt löpa under tre år från januari 2018 till och med december 2020, men 22 oktober 2020 beslutade regeringen att förlänga tiden för uppdraget till och med december 2021. Delrapporter⁹ har årligen lämnats in den 31 maj och innehåller sammanfattningar av de viktigaste aktiviteterna under det gångna året. Slutrapportering av uppdraget sker senast 1 maj 2022.

⁸ Förvarsdepartementet. (2017). Uppdrag till Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län. Fö2017/01726/MFI.

⁹ Delrapport 1 (2018). Försvarmaktens dnr M2018-11 018:2; Länsstyrelsens dnr 450-3824-2017), Delrapport 2 (2019). Försvarmakten dnr FM2018-11018:3; Länsstyrelsens dnr 450-3824-2017, Delrapport 3 (2020). Försvarmakten dnr FM2018-11018:6; Länsstyrelsens dnr 459-3924-2017. och Delrapport 4 (2021). Försvarmakten dnr FM2018-11018:6, Länsstyrelsens dnr 459-3924-2017.

1.1.1 Mål och inriktning

Målbilden för UT är att Gotlands län ska ha en väl utvecklad struktur för samverkan inom totalförsvaret vid utgången av satsningen. Arbetet ska lägga en grund för en långsiktig totalförvarsplanering samt ge effekt i samhället. Samverkan mellan Försvarmakten samt Länsstyrelsen i Gotlands län har stått i fokus, men inkluderar även samverkan med andra myndigheter, Region Gotland och privata aktörer.

Då totalförvarsarbetet nationellt fortfarande var i ett tidigt skede när uppdraget kom saknades nationell styrning och vägledning för hur arbetet bedrivs. Regeringsuppdraget formulerades därför med avsikten att ge handlingsutrymme att anpassa arbetet längs vägen. Ett viktigt syfte med satsningen på Gotland har varit möjligheten att pröva sig fram för att kunna utgöra goda exempel för andra län, regioner och kommuner i Sverige i deras arbete med totalförvarsplaneringen. Tre "spår" identifierades tidigt i UT för att ge inriktning och inramning för arbetet:

1. **Totalförvarsplanering i samhällsviktig verksamhet.** Syftet har varit att genomföra fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser inom samhällsviktiga verksamheter vilka ligger till grund för länets kontinuitets- och krigsplanläggning.
2. **Organisationsutveckling för ett totalförvar.** Inriktningen gäller det interna organisations- och förmågehöjningsarbetet hos Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands Regemente genom bland annat övning och utbildning.
3. **Totalförvarssamverkan vid höjd beredskap.** Syftet har varit att utveckla en metod för samverkan vid höjd beredskap mellan Försvarmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län.

1.1.2 Syfte

Rapporten är skriven utifrån två syften. Det första är att på ett översiktligt sätt delge uppdragsgivaren och andra *vad* som uppnåtts inom ramen för UT. Det andra syftet är att presentera *hur* vi har gått till väga, med utgångspunkten i att andra ska kunna dra nytta av de metoder, resultat och lärdomar som gjorts inom ramen för satsningen.

En utmaning i rapporteringen är att delar av resultaten innehåller känslig information som inte kan delges öppet. Rapporteringar från varje verksamhetsområde tar därför utgångspunkt i *hur* arbetet bedrivits, det vill säga vilka metoder som använts samt reflektioner kring arbetet.

En annan utmaning är att på ett översiktligt sätt presentera ett arbete där utgångspunkten varit att pröva sig fram, som täcker in många olika verksamhetsområden och som involverar många organisationer och personer. Varje verksamhetsområde i UT har haft olika förutsättningar och möjligheter att driva arbetet framåt. Resultaten sträcker sig från mjuka värden som ökad förståelse och förändringar av organisationskultur till konkreta åtgärder som nya rutiner och uppdaterade lager av kritiska varor.

Rapporten är strukturerad så att varje arbetsgrupp, det vill säga verksamhetsområde, beretts möjlighet att sammanfatta det egna arbetet.

Bilagor till rapporten kan laddas ner från länsstyrelsens webbplats:

<https://www.lansstyrelsen.se/gotland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/totalforsvar-for-ett-starkare-gotland.html>

1.2 Utgångspunkter

Vid uppstarten av arbetet fanns ett antal utgångspunkter som gav ramar att utgå från i planeringen:

- Arbetet ska bygga på befintligt regelverk (lagar, förordningar och föreskrifter). Uppdraget kan komma att identifiera områden där lagstiftning kan behöva revideras eller ny lagstiftning krävas och kommer då att påtala detta.
- Totalförsvarsplaneringen ska utgå från tre månaders uthållighet¹⁰. Nuvarande krisberedskapssystem är inte dimensionerat för att hantera höjd beredskap. Totalförsvarsplanering måste utgå från krigets krav på dimensionering för att kunna möta den hotbild som kan drabba vårt samhälle.
- Vid dimensioneringen är det FOI:s typfall fyra som är utgångspunkt¹¹. Dimensioneringen ska ske utifrån en period med höjd beredskap med svårigheter till import av förnödenheter till Sverige och att ett väpnat angrepp mot Sverige sker under tremånadersperioden. Typfall fyra omfattar ett scenario där det sker ett angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige, vilket innebär mycket stora påfrestningar för det militära och civila försvaret.
- Kartlägga och utreda på lokal och regional nivå med nationella perspektiv där så är möjligt. Invänta inte nationell vägledning utan varje arbetsgrupp ska påbörja arbetet efter bästa förmåga. Detta avser bland annat dimensionering, men också andra områden där avsaknaden av tydlig nationell inriktning/planering påverkar arbetet. Det måste beaktas att inom vissa områden är andra statliga myndigheter ansvariga för planering som berör länet. Här måste en tidig dialog ske med respektive myndighet för att få de delar på plats som är av betydelse för totalförsvaret i länet.
- Uppdraget ska beakta den succesiva styrketillväxt och eventuella organisatoriska förändringar som Försvarsmakten på Gotland eventuellt genomgår under perioden vid planering av stöd.

¹⁰ Försvarsdepartementet (2017). Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, Ds 2017:66, s 76.

¹¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (2014). Projekt Studier om civilt försvar, Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI Memo 5089.

- Genomföra ett adekvat säkerhetsskyddsarbete redan under det fredstida kris- och beredskapsarbetet för att länsstyrelsen, som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet, ska kunna axla uppgiften att samordna och leda andra civila myndigheter i händelse av höjd beredskap eller krig.
- De elva sektorsområdena som MSB har identifierat som samhällsviktig verksamhet kommer att utgöra bildandet av de olika arbetsgrupperna.
- Tvärperspektiven jämställdhet och mänskliga rättigheter samt säkerhetsskydd ska beaktas i samtliga delar av arbetet.
- Pågående projekt inom totalförsvaret i landet beaktas och hanteras inom ramen för uppdraget.

1.3 Avgränsningar

Följande avgränsningar gjordes i arbetet för att tydliggöra omfattningen av uppdraget och undvika framtida oklarheter gällande utvecklingssatsningens ambitionsnivå:

- Uppdraget kommer i sitt arbete i huvudsak att ta höjd för typfall fyra som FOI beskriver. Utvecklingssatsningen kommer inte att planera för gråzonsproblematik i sitt arbete.
- Uppdraget har avgränsat arbetet från att arbeta med delar som innefattar upprepning och rövning efter stridigheter samt återuppbyggnadsfasen, utan inriktar sig mot att bygga upp ledning, inriktning, samverkan, samordning mellan aktörer och dokumentation kring krigsplanering.
- Uppdraget kommer att gränsa mot andra projekt och behöva ta del av uppgifter samt utformningen av den befintliga strukturen inom kris och beredskap nationellt, men bygger upp en egen struktur för att kunna stödja Försvarsmakten i händelse av höjd beredskap.
- Uppdraget kommer inte att arbeta med tekniska lösningar.

1.4 Disposition

I kapitel 1 "Inledningen" beskrivs den övergripande problembilden, regeringsuppdraget, utgångspunkter särskilda förutsättningar för Gotland samt kopplingar till pågående arbete nationellt.

Kapitel 2 "Genomförande" beskriver genomförandet av satsningen genom förstudien, organisation och styrning, mål och inriktningar samt budget. Arbetsmetoder har tagits fram under arbetets gång och presenteras i resultatkapitlen 3–7.

I Kapitel 3–7 presenteras metoder, exempel på resultat samt en reflektion kring framgångsfaktorer och utmaningar för varje arbetsgrupp. Vidare finns hänvisningar till bilagor till fördjupande material, som exempelvis mallar, metoder och analyser.

I kapitel 3 "*Tvärperspektiv*" presenteras resultaten från tvärperspektiven säkerhetsskydd samt jämställdhet och mänskliga rättigheter.

I kapitel 4 "*Samhällsviktig verksamhet*" presenteras resultat från totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet inom områdena energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård och omsorg, kommunikation, samband, kommunal teknisk försörjning, livsmedelsförsörjning, skydd och säkerhet samt transporter.

I kapitel 5 "*Organisationsutveckling*" beskrivs de interna satsningarna som gjorts hos Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente för att öka den egna förmågan gällande bland annat krigsorganisation, övning och utbildning.

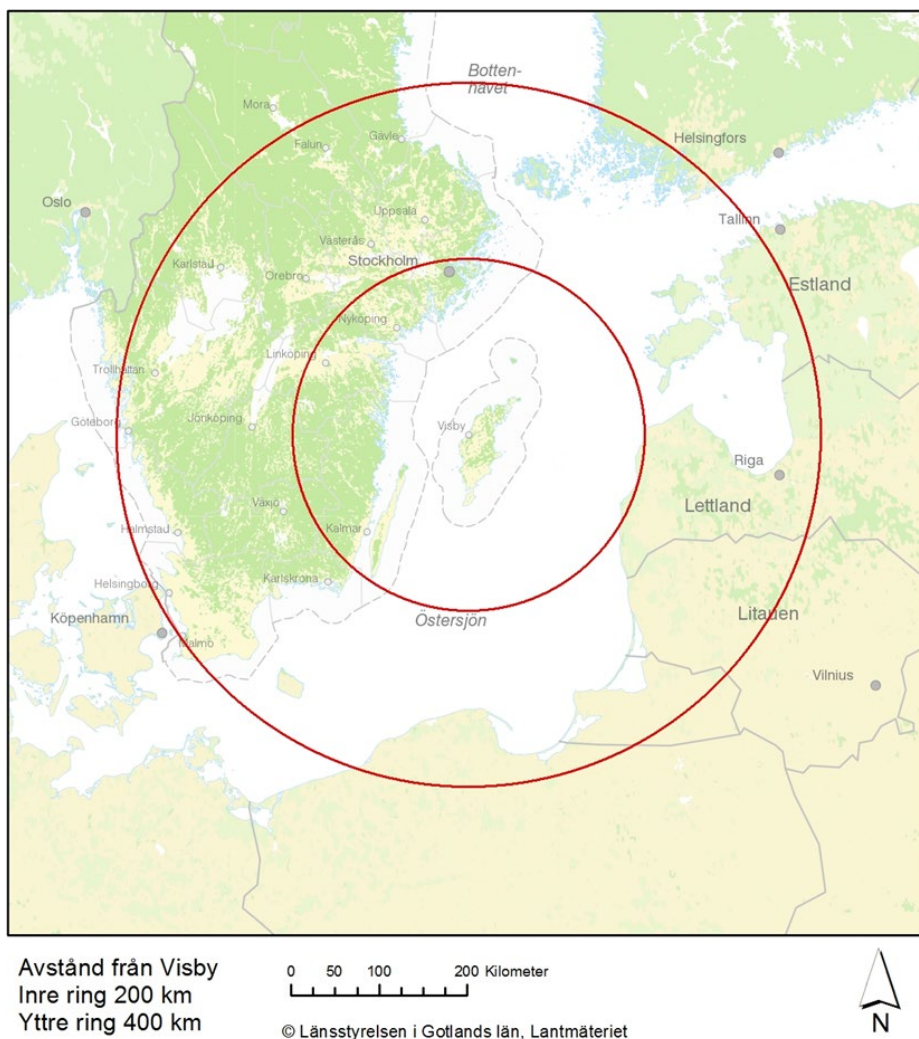
I kapitel 6 "*Samverkansmodell i höjd beredskap*" presenteras en samverkansmodell för höjd beredskap och en reflektion kring samverkansarbetet i nästa steg.

I kapitel 7 "*Fördjupningar och specialområden*" redovisas fördjupningar av resultat samt resultat från specialområden som inte faller in under något av de tre "spåren". Här presenteras bland annat arbetet övningar, trygghetsplatser, kulturegendom, Försvarshögskolans studie kring lärandet i UT samt hur vi arbetet med kunskapsspridning.

Kapitel 8 "*Reflektion och slutsatser*" inleds med en sammanfattning av resultat utifrån de 11 mål som beskrivs i kapitel 2. Därefter följer ett avsnitt om hur covid-19 påverkat arbetet, samt avslutande reflektion och slutsatser. Sist beskrivs hur arbetet ska tas vidare i nästa steg.

1.5 Gotlands geografiska läge

Förutsättningarna för totalförsvarsplanering påverkas av Gotlands geografiska läge, som förutom av huvudön också omfattas av Fårö, Gotska Sandön, Stora Karlsö, Lilla Karlsö och ett antal mindre öar. Huvudön har en yta på cirka 31 000 kvadratkilometer och cirka 800 kilometer kust. Utöver Visby är de större tätorterna Hemse, Slite, Roma och Klintehamn. Det är således ett ganska sammanhållet län med förhållandevis korta avstånd mellan tätorterna, som i sin helhet är helt beroende av transporter via sjö och luft.



Gotland är förutom län även region och primärkommun, vilket också påverkar förutsättningarna för totalförsvarsplanering. Efter den nationella kommunreformen 1971 bildades Gotlands kommun, som 1 januari 2011 bytte namn till Region Gotland. Länet saknar landsting. Sjukvård, kollektivtrafik och andra traditionella landstingsuppgifter sköts i stället av Region Gotland. Region Gotland ansvarar också för de regionala utvecklingsfrågorna som på andra håll i landet sköts av kommunala samverkansorgan. Det betyder att Region Gotland är en viktig aktör i många olika delar inom totalförsvaret och en viktig aktör i UT.

På Gotland bor och verkar cirka 60 100 personer året runt. Under sommarmånaderna juni, juli och augusti ökar befolkningen kraftigt. Enligt beräkningar från Destination Gotland¹² är det vid ett givet tillfälle som mest cirka 160 000 personer samtidigt på Gotland. Detta

¹² Destination Gotland är ett helägt dotterbolag till Rederi AB Gotland. På uppdrag av svenska staten bedriver det färjetrafiken mellan Visby, Nynäshamn och Oskarshamn. Nuvarande avtal med Trafikverket gäller fram till 31 januari 2027.

medför att förutsättningarna för krishantering och totalförsvarsplanering förändras beroende när på året en händelse skulle inträffa.

Gotland saknar en funktionell reservhamn om Visby hamn av något skäl har begränsad eller ingen kapacitet. Av den anledningen har en utredning¹³ med ett stort antal intressenter på ön samt bland annat Sjöfartsverket, Trafikverket, MSB och Marinstaben genomförts under ett antal år. Förslaget till lösning, att utveckla Kappelshamn till reservhamn, har lämnats till ansvarig myndighet, Trafikverket. Detta arbete har inte genomförts inom ramen för utvecklingssatsningen, men utgör givetvis ett underlag i arbetet.

Cirka 25 500 personer är förvärvsarbetande på Gotland. Arbetsmarknaden har under lång tid stärkts och arbetslösheten har fortsatt att sjunka. Framförallt är detta en följd av god konjunktur och stark efterfrågan i offentlig sektor.

När det gäller näringsliv och arbetsgivare är Region Gotland den enskilt största arbetsgivaren i länet med cirka 7 000 anställda. Gotland har även ett stort antal företagare sett till sin befolkningsmängd, cirka 4 500 verksamma. Nyföretagandet är något högre på Gotland jämfört med riket. Som exempel startades 421 företag 2016. Det innebär att det finns många små och medelstora företag inom näringslivet på Gotland vilket kan påverka kapacitet och redundans.

Näringslivet påverkades snabbt av covid-19 och de restriktioner som följde under våren 2020.¹⁴ Initialt i pandemin rapporterades problem kopplat till hamstring av vissa livsmedel, men bedömningen är att effekterna avseende livsmedelsförsörjningen var liten i relation till den mediala uppmärksamheten¹⁵. Under sommaren 2020 blev påverkan större, framförallt inom besöksnäringen, men påverkan på samhällsviktig verksamhet var generellt sett liten.

En kompletterande bedömning från Svenskt Näringsliv Företagarpanelen Q4 2020 avseende Gotlands län¹⁶ visar att 50,6 procent av näringslivet på Gotland (jämför 46 procent på riksnivå) bedömde att produktionen/försäljningsvolymen var lägre jämfört med sex månader innan, det vill säga i pandemins start. Avseende bedömningen för möjligheten till återhämtning inom sex månader var den betydligt lägre på Gotland än riket som helhet. Det är inte klarlagt i underlaget vad detta beror på, men då det avviker mycket från riksnittet är det viktigt med fortsatt analys. Förmågan att anpassa verksamheten under rådande samhällsstörning har också varit stor och många har

¹³ Reservhamn Gotland (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr: 130-2019

¹⁴ Under pandemins första år genomfördes utvärderingar av samhällsviktiga sektorer inom ramen för UT.

¹⁵ <https://www.livsmedelsforetagen.se/medlem/dokument/corona-och-livsmedel-demoskop-juni-2020/>

¹⁶ Svenskt Näringsliv Företagarpanelen Q4-2020 Konjunkturer - Gotlands län.

uppvisat engagemang och deltagande i olika samverkansformer som myndigheterna ansvarat för.

1.5.1 Ö-drift

Det som framför allt utmärker Gotlands geografiska läge kopplat till krisberedskap och totalförsvaret är det självklara - på en ö är kommunikationerna helt avgörande för samhällets förmåga att hantera påfrestningar och samhällsstörningar.

Fram till 1990-talet fanns en väl utbyggd totalförsvarsfunktion vid Länsstyrelsen i Gotlands län. Det strategiska och utsatta läget innebär att transporter till och från Gotland kan bli kraftigt påverkade i händelse av krigshandlingar, varför lagring av förnödenheter för att täcka Gotlands behov en tid fanns genom undanförselavtal med specifika företag. Inriktningen att täcka Gotlands behov över en angiven tid har fortsatt en stor betydelse för uppbygganden av totalförsvarsförmåga på ön. Länsstyrelsen har under hela utvecklingssatsningen arbetat med konceptet ö-drift.

Ö-drift är en term som förekommer inom området eldistribution, även kallat insulär drift. Inom UT har termen använts inte bara gällande eldistribution utan även som en tankemodell för all samhällsviktig verksamhet inom ett geografiskt område. Att uppnå ö-drift är en målsättning för att bygga upp samhällsviktiga verksamheter som drivmedel, livsmedel och kommunikationer så att de kan fungera inom det fristående området över en viss tid. Konceptet ö-drift, i denna rapport även kallad regional autonomi, är inte specifikt knutet till Gotland, utan kan likaväl appliceras för andra geografiska områden i landet. Konceptet kan beskrivas på fler nivåer för att möjliggöra ö-drift inom ö-drift. Exempelvis kan ett sjukhus eller ett värmeverk beskrivas utifrån sin förmåga att fungera fristående.

1.6 Försvarsmaktens etablering på ön

Parallellt med att regeringen beslutade om den särskilda satsningen för att utveckla totalförsvaret på Gotland har också återuppbyggnaden av Försvarsmakten genomförts. Återuppbyggnaden har påverkat arbetet i UT på flera sätt. Den ökade närvaron med anställning av personal har möjliggjort en kunskapsutveckling och ett nära samarbete mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente. Samtidigt har det varit en utmaning att utveckla samverkansstrukturer och stödja andra aktörer medan den egna verksamheten håller på att byggas upp.



Stridsfordon 90 under framryckning på Gotland. Foto: Tomas Ängshammar/ Försvarsmakten.

Gotlands regemente återupprättades 1 januari 2018 för att stärka Försvarsmaktens närvaro på den strategiskt viktiga ön. Sedan 2020 utbildas återigen värnpliktiga på förbandet, som stegvis kommer att tillföras fler förmågor fram till 2030. Förutom de enheter som tillhör Gotlands regemente finns även andra förband permanent på Gotland. Detta medför att regional samverkan kan ske med fler verksamheter inom Försvarsmakten.

Gotland tillhörde fram till april 2019 Militärregion Mitt (som då förutom Gotland även omfattade Stockholms, Uppsalas, Södermanlands, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län). I april 2019 blev Gotland ett eget markterritoriellt område där ansvaret flyttades över till chefen för Gotlands regemente. Regimentet fick inte namnet militärregion men löser samma uppgifter som övriga militärregioner. Regementsstaben fungerar som MR-stab och har det övergripandet ansvaret att stödja och samordna den

militära verksamheten som sker inom det geografiska området. Staben fungerar också som en länk mellan Försvarsmakten och civilsamhället vilket betyder ett aktivt samarbete med bland annat länsstyrelse och region. Staben leder alla militära insatser inom det markterritoriella området, bland annat vid nationella krissituationer och stöd till samhället.

Den största enheten inom Gotlands regemente utgörs av 181 Pansarbataljonen. Här arbetar huvuddelen av den anställda personalens officerare, civila och soldater. Det är också dem som ansvarar för värnpliktsutbildningen vid Gotlands regemente.

Hemvärnet är organiserat i en hemvärnsbataljon, benämnd 32. Hemvärnsbataljonen. Majoriteten av all personal i förbandet är hemmahörande på ön. Bataljonen har uppgifter i huvudsak på land men har även uppgifter till sjöss och i luften. Bataljonen tillhör Gotlands regemente.

Utbildningsgrupp Gotland har som uppgift att stödja hemvärnsförband på Gotland med resurser för utbildning och administration. De stödjer också de frivilliga försvarsorganisationerna. Personalen i utbildningsgruppen är fast anställd personal tillhörande Gotlands regemente.

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) har kontinuerligt haft en servicepunkt på Gotland med fast bemanning som bland annat servar förband med godshantering, övningsmateriel och kläder. Verksamheten tillhör numera Logistikenheten, LogE, vilket också är en del av Gotlands regemente.

Försvarshälsan på regementet är en enhet som etablerats på senare tid. Huvuduppgiften är att stödja övriga enheter inom företagshälsovård, rehabilitering, daglig sjukvård till de värnpliktiga med mera.

Flygvapnet har sedan slutet av 1950-talet varit verksamt på Gotland. Från 2002 har basen tillhört Blekinge flygflottilj, F 17, med benämningen F 17 Gotland. Där finns personal för bland annat flygunderhåll, sambands- och informationstjänst samt brand- och räddningsresurser.

Sjöinformationskompaniet har till uppgift att leverera en sjölägesbild samt stödja marina förband som befinner sig på och runt Gotland. Personalen som bemannar centralen tillhör sjöinformationsdelarna på Muskö men är stationerad i Visby.

Även Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband, FMTIS, finns på Gotland för service och underhåll av olika kommunikations- och informationssystem. Verkstadsverksamheten tillhör Försvarsmaktens tekniska skola, FMTS.

Försvarsmaktens etablering och fortsatta utveckling på Gotland är en mycket viktig del av den utveckling som har och kommer att behöva genomföras under lång tid framöver för att stärka det svenska totalförsvaret. Vikten av att samarbetet fungerar väl och fortsätter utvecklas mellan myndigheter på Gotland har i närtid visat sig vara betydelsefullt.

Gemensamma ansträngningar för att fortsätta den påbörjade utvecklingen medför en positiv utveckling av totalförsvarets effektivitet.

1.7 Kopplingar till nationellt arbete

Under åren som UT har pågått har det samtidigt skett en stor utveckling av totalförsvaret i Sverige. Starten för återuppbyggnad av totalförsvaret i och med regeringsbeslutet 2015¹⁷ började från en låg kunskaps- och resursnivå i landet, och strategisk inriktning, planeringsunderlag och vägledningar var mycket sparsamma. Parallellt med UT har dock många regeringsuppdrag och projekt påbörjats som direkt och indirekt påverkat arbetet. Nedan nämns några av dem som haft bäring på arbetet med UT under perioden 2018–2021:

- Regeringsuppdrag till Försvarmakten och MSB att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.¹⁸
- Regeringsuppdrag till Socialstyrelsen att stödja landstingen i arbetet med katastrofmedicinsk beredskap och planering av civilt försvar inom hälso- och sjukvård.¹⁹
- Kommittédirektiv om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmaterial.²⁰
- Kommittédirektiv om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.²¹
- Uppdrag till Länsstyrelsen i Uppsala län att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret²²
- Länsstyrelsernas Program för Kontinuitet och Resiliens, PKR
- Högre regionala grundsyrer för totalförsvaret inom militärregionerna.

¹⁷ Uppdrag till Försvarmakten och MSB avseende totalförvarsplaneringen. Regeringsbeslut 5 2015_12_10. Regeringskansliet, Förvarsdepartementet 2015.

¹⁸ Uppdrag till Försvarmakten och myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, Förvarsdepartementet, regeringsbeslut 2, 2017.05.11, Fö2017/00688/MFI

¹⁹ Uppdrag att stödja landstingen i arbetet med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården, Socialdepartementet, regeringsbeslut I:3, 2018.04.12, S2018/02370/FS (delvis)

²⁰ Kommittédirektiv: Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmaterial, Dir 2018:64, beslut vid regeringssammanträde 2018.07.05

²¹ Kommittédirektiv: Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, Dir 2018:79, beslut vid regeringssammanträde 2018.08.22

²² Uppdrag till Länsstyrelsen i Uppsala län att ta fram en vägledning för länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret, Ju2017/00000/SSK

- Länsstyrelsegemensamt projekt Säkra kommunikationer inom länen (projektet finansieras av medel från anslag 2:4 Krisberedskap, pågick 2018–2020. Fortsätter via förvaltningsobjektet och kommunöverenskommelsen)
- Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet - Regeringens tillsätter en kommitté för att kartlägga vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället²³.
- En ny myndighet för psykologiskt försvar (Dir 2018:80) och (Dir 2021:20). Myndigheten inledde sin verksamhet 1 januari 2022.
- Planeringsinriktning för det civila försvaret (MSB, dnr 2019–00366)
- Regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, riksdagsbeslut 15 december 2020.

Ett av de viktigaste är att regeringen gett Försvarsmakten och MSB uppdraget att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Vidare har MSB påbörjat planering för olika nationella vägledningar kopplade till krisberedskap och höjd beredskap samt projekt mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

MSB-projekt Heimdal (HD) var ett viktigt stöd i det initiala skedet av UT när kompetens avseende krisberedskap och totalförsvaret var i ett uppbyggnadsskede. HD var ett dialogstöd till Länsstyrelsen i Gotlands län och Region Gotland med fokus på utvecklingsområden där länsstyrelsen ska utgöra stöd till kommun, landsting och övriga aktörer i länet. Behovsinventering och aktivitetsplaner inom följande områden togs fram:

Länsstyrelsen i Gotlands län har vidare bevakat eller varit involverade i ett flertal parallella arbeten. Det har inneburit att viktiga kunskaper för att bland annat kunna säkerställa att arbetet med UT har utvecklats i linje med nationell styrning. Men också att länsstyrelsen kunnat dela med sig av erfarenheter till regional och nationell nivå och få stöd avseende sammanhängande planering av totalförsvaret. Två viktiga arbeten som länsstyrelsen varit delaktiga i beskrivs nedan.

Struktur för ökad motståndskraft²⁴

Barbro Holmberg, har haft i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Utredaren har vid ett flertal tillfällen besökt Gotland och haft nära kontakt med utvecklingssatsningen och arbetet i länet.

Arbetsgrupper inom länsstyrelserna ²⁵

²³ Kommittédirektiv: Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, Dir 2017:31.

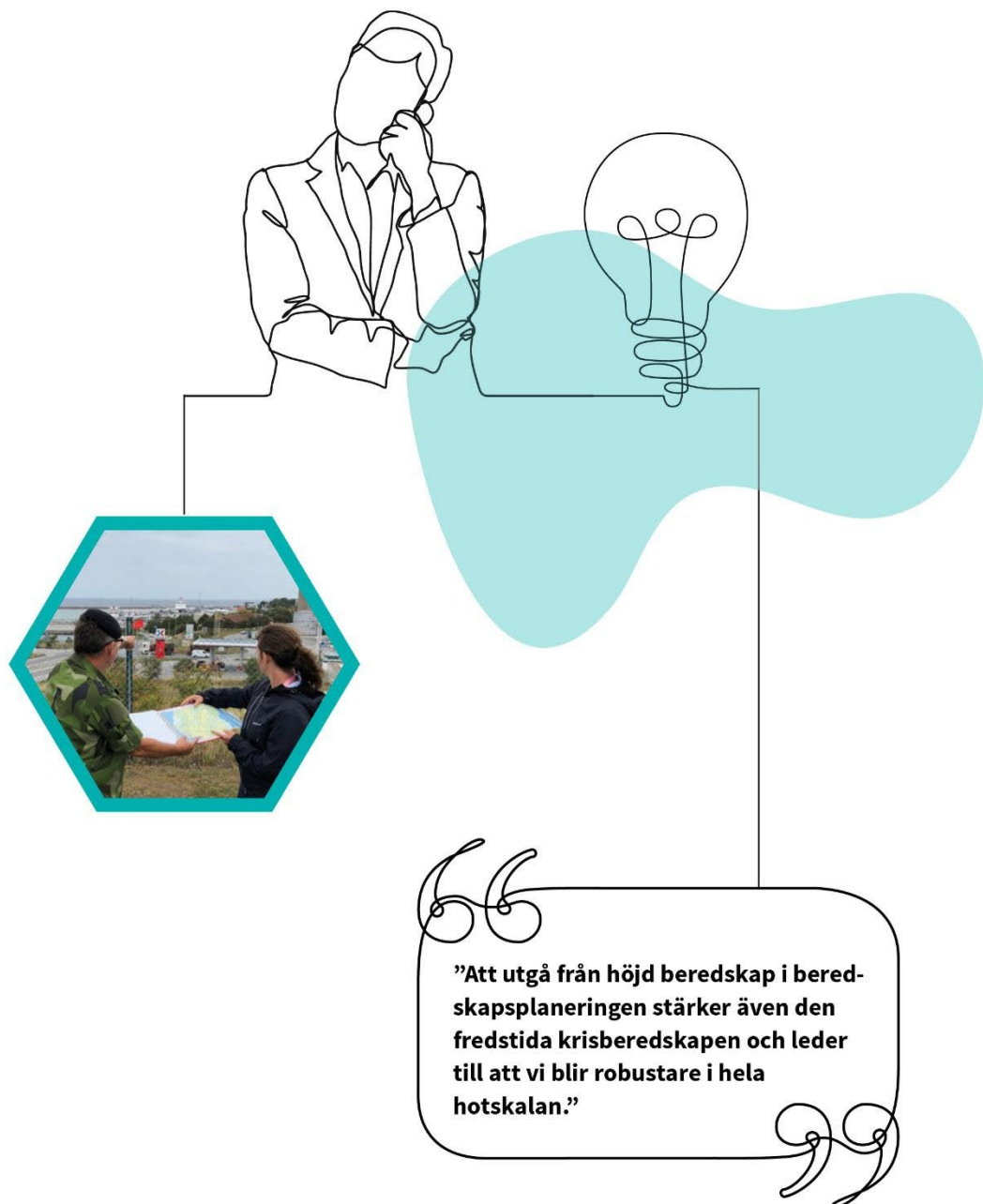
²⁴ *Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Förvarsdepartementet 2017.

²⁵ Organisation, bemanning och fördelning av ansvar inom Försvarsdirektörsnätverket 2021

Berednings- och arbetsgrupper och nätverk inom försvarsdirektörsnätverket

Länsstyrelserna har olika nationella nätverk som omfattar totalförsvarsplanering. Ett av dessa är försvarsdirektörsnätverket. Nätverket beslutar, vid behov, om att tillsätta (eller avveckla) beredningsgrupper/arbetsgrupper inom olika arbetsområden. Ansvar, roll och uppdrag beslutas av försvarsdirektörsnätverket. Länsstyrelsen i Gotlands län är representerad i arbetsgruppen Beredskapsplanering som bland annat tar fram struktur för beredskapsplaner. Avstämning har skett löpande avseende inriktning på arbetet kopplat till arbetet i UT.

2. Genomförande



2 Genomförande

I följande kapitel beskrivs hur arbetet i utvecklingssatsningen (UT) strukturerats, vilka arbetsmetoder som tillämpats samt budget.

2.1 Förstudie

Under första halvåret genomfördes en förstudie²⁶ i syfte att ta fram en detaljerad projektplan. Aktiviteter som genomfördes i förstudien var bland annat:

- Analys av gällande författningar som träder ikraft vid höjd beredskap och krig för att identifiera ansvarsområden. Utifrån analysen identifierades vilka åtgärder som måste vidtas för att höja totalförsvarsförmågan inom Gotlands län. Dessa utgjorde målbilden för varje arbetsgrupp vid uppstart.
- Framtagande av arbetsmodell för genomförande.
- Säkerhetsskyddanalys.
- Analys av Motståndskraft²⁷.
- Uppstart av arbetsgrupper.

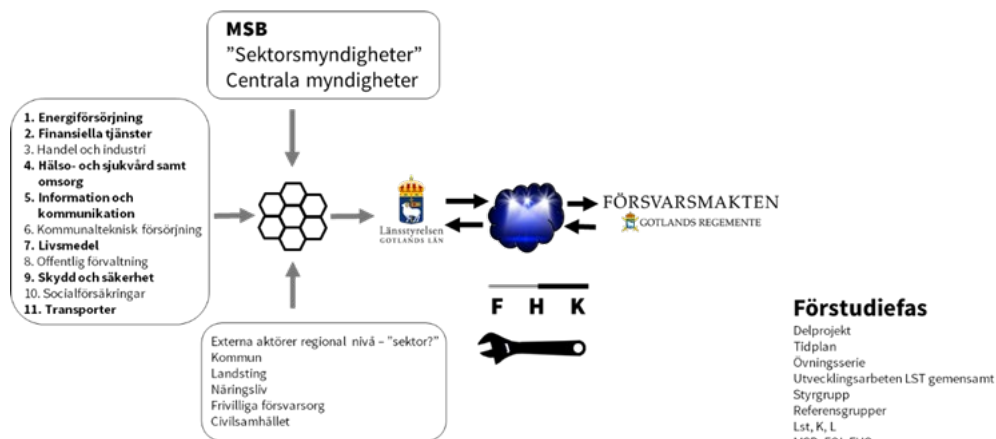
Förstudien utmynnade i en projektplan²⁸ och en arbetsmodell. I projektplanen definierades utgångsvärden, budget och organisationsstruktur.

Arbetsmodellen (se Figur 1) gav alla deltagare en gemensam bild av hur UT-arbetet skulle struktureras och genomföras. Det var också ett verktyg för att diskutera arbetet med andra. I modellen framgår det att det är länsstyrelsen och Försvarsmakten som tillsammans driver UT, men att det är länsstyrelsen som leder arbetet i samhällsviktig verksamhet. Skiftnyckeln representerar att arbetet utgår från höjd beredskap men ska kunna anpassas för att hantera kriser under fredsförhållanden (F), höjd beredskap (H) och krigstillstånd (K).

²⁶ Förstudie Utvecklingssatsningen (2018). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr: 450-3824-17.

²⁷ Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet 2017

²⁸ Projektplan Utvecklingssatsningen (2018). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr: 450-3824-17.



Figur 1. Förstudiens modell för organisation av Totalförsvarets utvecklingssatsning (UT).

"Bikakorna" representerar de sju samhällsviktiga områden som är markerad med fet text i rutan till vänster och som prioriterats i arbetet. För att kunna ge ett effektivt stöd till Försvarsmakten måste varje område fungera under höjd beredskap eller krig. Varje "bikaka" eller samhällsviktig verksamhet representeras av en arbetsgrupp där utvecklingsarbetet bedrivs för att få strukturerna på plats för att sedan effektivt kunna ge stöd till Försvarsmakten. I varje arbetsgrupp finns den representation som behövs från olika myndigheter på central nivå och regional nivå (exempelvis kommun, landsting, näringsliv med flera) för att utvecklingsarbetet ska kunna drivas.

MSB har deltagit i arbetet i nära dialog och är den myndighet som idag har störst överblick över vad som pågår avseende utveckling av det civila försvaret. Vidare driver MSB själva ett antal projekt inom området vilket gett samordningsvinster.

Molnet, det vill säga den blåa "scenen" är den samarbetsyta där Försvarsmakten, Gotlands regemente och länsstyrelsen samverkar, planerar verksamhet, avropar stöd med mera i händelse av kris, höjd beredskap eller krig. Modellen har fortsatt att användas som en översiktlig konceptualisering av arbetet genom hela UT. En ny modell växte fram som tydligt visade de tre huvudinriktningarna arbetet taget, inriktningarna går under namnet "spår" (se Figur 2).

Under förstudien fördes en dialog med MSB för att identifiera viktiga områden för totalförsvarseffekten samt för att samordna med nationella totalförsvarsuppdrag. Dialog fördes även med aktörer på lokal, regional och nationell nivå såsom Region Gotland, Svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen och Länsstyrelsen i Uppsala län. Sistnämnda drev det länsstyrelsegemensamma Programmet för kontinuitet och resiliens, PKR, samt regeringsuppdrag att ta fram en vägledning för länsstyrelsens utövande av det geografiska områdesansvaret, vilket i vissa delar sammanföll med uppdraget inom UT. Under förstudiearbetet togs tidigt fram en gemensam säkerhetsskyddsanalys som beskrivs nedan.

Under det andra halvåret togs en utvecklingsplan fram. Försvarshögskolan, FHS, och Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, var rådgivande i arbetet. I utvecklingsplanen beskrivs målsättningar samt hur uppdraget ska genomföras utifrån ramar och förutsättningar. Syftet med utvecklingsplanen var även att ge inspiration för andra aktörer under arbetets gång, såväl lokalt, regionalt och nationellt.

2.2 Organisation

Inledningsvis leddes uppdraget av en projektgrupp bestående av personer från Gotlands regemente och Länsstyrelsen i Gotlands län. Under det andra året i satsningen gjordes dock en omorganisation så att uppdraget utgick från ett mer linjärt arbetssätt, för att på sikt ge större möjligheter till en långsiktig implementering av uppdraget.

2.2.1 Ledningsgrupp

Regelbundna arbetsmöten har genomförts av ledningen för Gotlands regemente och länsstyrelsens för att inrikta arbetet och fördela arbetsuppgifter löpande samt fatta beslut som inte varit av karaktären styrgruppsbeslut. Vidare har regionstyrelsens ordförande och regiondirektören informerats fortlöpande.

2.2.2 Länsstyrelsens organisation

Efter omorganisationen (efter första året) var cirka 25 av länsstyrelsens 140 medarbetare involverade inom uppdraget. Medarbetare har deltagit utifrån sitt ordinarie ansvarsområde som exempelvis juridik, HR, arkiv, jämställdhet, kommunikation eller ekonomi. Arbetsgruppsledare tillsattes på samma sätt utifrån kompetens i ordinarie arbetsuppgifter, exempelvis för livsmedelsförsörjning eller kommunalteknisk försörjning (Region Gotland). Även deltagare inom länsstyrelsen kulturmiljöenhet har varit involverade i arbetet utifrån folkrätt och utmätning av kulturegendom i händelse av väpnad konflikt. Organisationen har som mål att leda till hållbarhet, kontinuitet och en bättre förvaltning av resultaten i uppdraget.

2.2.3 Försvarsmaktens organisation

Gotland regemente har haft en sammanhållande person under hela uppdraget som i huvudsak varit länken mellan myndigheterna. Utöver denna har personal från olika enheter och avdelningar varit involverade för att bevaka och företräda Försvarsmakten och Gotlands regemente i arbetet. Arbetet har blivit en integrerad del i den ordinarie planläggningen vid förbandet.

Liksom länsstyrelsen, var en representant från Gotlands regemente representerad i samtliga arbetsgrupper. Vidare har Gotlands regemente deltagit på de "stormöten" som hållits två till fyra gånger per år i syfte att samla alla arbetsgruppsledare för att dela resultat och erfarenheter med varandra.

2.2.4 Styrgrupp

Styrgruppen består av representanter från Gotlands regemente, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Region Gotland, MSB, och totalförvarsledningen på Försvarsmaktens Högkvarter. Styrgruppens arbete avser att ge strategisk inriktning och att vara ett stöd i det löpande arbetet. Initialt sammankallades styrgruppen månadsvis, men i senare skede kvartalsvis.

2.2.5 Referensgrupp

Referensgruppen sammankallas kvartalsvis och består av representanter från myndigheter, länsstyrelser, kommuner, akademiska inrättningar och näringslivet. Referensgruppens uppdrag har varit att ge strategisk guidning inför avgörande inriktningar och ge en bredare kunskapsbas i uppdraget. Genom referensgruppen har även mer generiska lösningar hittats och det har fungerat som ett forum för spridning av uppdragets resultat.

2.2.6 Budget och resurser

För genomförandet av uppdraget beräknades totalt 10 000 000 kronor per år under perioden 2018 till och med 2021. Försvarsmaktens kostnader för verksamheten har uppgått till högst 2 000 000 kronor per år och belastar utgiftsområde 6 Försvar och samhällets beredskap uppförda anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Kostnaden för genomförande av uppdraget för Länsstyrelsen i Gotlands län har uppgått till högst 8 000 000 kronor per år och ska belasta utgiftsområde 6 Försvar och samhällets beredskap uppförda anslaget 2:4 *Krisberedskap*.

De medel som Länsstyrelsen i Gotlands län tilldelas får även användas för andra aktörers deltagande i UT. Medlen har bland annat finansierat Region Gotland för att höja totalförvarsförmågan avseende kommunalteknisk försörjning, vård- och omsorg och räddningstjänst. Finansiering har också avsatts för att stödja Röda Korset i arbetet med att bygga upp trygghetsplatser och Försvarshögskolan (FHS) för att genomföra en studie på lärandeprocessen inom UT. Mindre ersättningar har även getts till aktörer från näringslivet för förlorad arbetsinkomst då de deltagit i arbetsgrupper.

2.3 Mål

Målbilden för uppdraget är att Gotland ska ha en väl utvecklad struktur för samverkan och organisation inom totalförsvaret. Vid uppdragets utgång ska arbetet som gjorts ha integrerats inom ordinarie verksamhet hos Gotlands regemente och Länsstyrelsen i Gotlands län. Organisationen ska ha en förmåga att genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap.

Under hela utvecklingssatsningen ska perspektiven jämställdhet och mänskliga rättigheter beaktas.

Mål

Nedan följer målen som togs fram i utvecklingsplanen under uppdragets första år. Målen har tjänat som inriktning för arbetet, till skillnad från mätbara mål. Anledningen till detta är att uppdraget skulle formas och anpassas under arbetets gång. Nedan listas de elva målen:

1. Länsstyrelsen ska kunna ge stöd åt Försvarsmakten och länsstyrelsen ska ha förmåga att tillämpa de lagar och förordningar som träder i kraft vid höjd beredskap/krig för att kunna ge detta stöd till Försvarsmakten utifrån fattade beslut. Planer för dessa åtgärder ska vara påbörjade i fredstid och centrala funktioner som ska tillämpas vid höjd beredskap eller krig bör vara planerade och övade.
2. Alla ingående aktörer i projektet ska så långt som möjligt ha skapat planer samt vara samövade för olika scenarier från nivån kris, höjd beredskap till krig.
3. Berörda myndigheter ska ha ett fungerande samarbete och rutiner för ledning, informationsinhämtning, delning och rapportering av information på ett säkert sätt.
4. Ledningsförmåga ska finnas från såväl befintliga ledningsplatser som från tillfälliga ledningsplatser.
5. Uppdraget ska ta fram metoder/arbetssätt om hur samverkan under höjd beredskap skall bedrivas.
6. Uppdraget ska undersöka möjligheterna och behovet av ö-drift inom samhällsviktiga sektorsområden. System och verksamheter avseende exempelvis drivmedel, livsmedel och kommunikation som kan fortsätta fungera trots saknad förbindelse med till exempel andra aktörer, kan komma att behövas byggas upp.
7. Försvarsmaktens behov inom respektive sektorsområde, ska vara definierade och dimensionerade inom varje arbetsgrupp och utgöra en grund för totalförsvarsplanläggningen.
8. Arbetsgrupperna som bildas i satsningen ska samverka med flera aktörer; myndigheter, kommun, landsting och privata aktörer.
9. Under uppdraget kommer arbetsgrupperna att genomföra mindre övningar, och en regional samverkansövning genomförs i september 2019, övning Gisela. Deltagandet i totalförsvarsövning, TFÖ 2020, kommer att vara ett slutmål för utvecklingssatsningen.
10. Arbetet som genomförs med att ta fram åtgärder/metoder kan utgöra goda exempel för andra län, landsting och kommuner i Sverige i deras arbete med totalförsvarsplaneringen.
11. De åtgärder som har definierats och inte kunnat åtgärdas innan uppdragets slut vid 2020, kommer generera en så kallad "restlista" inom totalförsvarsplaneringen i Gotlands län. En plan för fortsatt arbete med dessa åtgärder efter 2020 bör tas fram inom ramen för ordinarie medelstilldelning till myndigheterna.

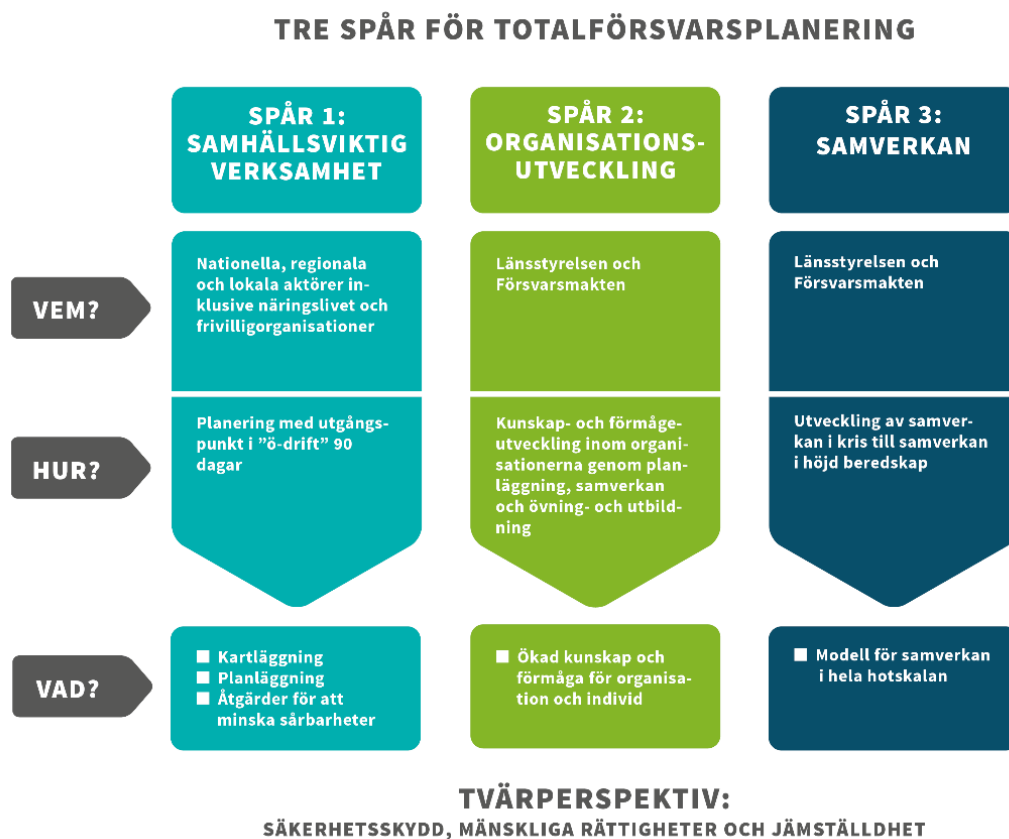
Utöver detta ska uppdraget arbeta aktivt med kunskapsspridning om totalförsvaret, internt och extern inom länet och när möjligt, nationellt.

Arbetet med utvecklingssatsningen har påverkats av spridningen av covid-19 och delar av den planerade verksamheten har inte kunnat genomföras. Men genom att förlänga uppdraget att även omfatta 2021²⁹ har den ursprungliga utvecklingsplanen kunnat fullföljas och slutföras.

I beslutet förtydligades det att slutredovisning skulle innehålla en bedömning av vilka delar av UT som kan vara relevanta för totalförsvarsarbetet inom andra delar av landet.

2.4 De tre "spåren"

Arbetet i UT har haft tre huvudsakliga inriktningar, eller "spår" som presenteras i Figur 2, samt de två tvärperspektiven säkerhetsskydd samt jämställdhet och mänskliga rättigheter.



Figur 2. Tre "spår" för totalförsvarsplanering har gett inriktning för arbetet

²⁹ Försvarsdepartementet (2020). Regeringsbeslut 2020-10-22 Fö2020/01032

Spår 1: Totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet

Spår 1 syftar till att ta fram fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser inom samhällsviktiga verksamheter som ligger till grund för länets kontinuitets- och krigsplanläggning. Arbetsgrupper bildades utifrån de av MSB utpekade prioriterade samhällsviktiga sektorerna.

Arbetsgrupperna har arbetat utifrån gemensamma riktlinjer och ingångsvärden (se 4.2.1) som bygger på ö-drift (se 1.5.1) i 90 dagar samt dimensionering i enlighet med FOI:s typfall fyra. I arbetsgrupperna har representanter från Gotlands regemente, länsstyrelsen och relevanta aktörer från offentlig och privat sektor ingått. Att få med näringslivet har varit viktigt då de ansvarar för kritiska delar av samhällsviktig verksamhet. Arbetsmetoden som tillämpats av arbetsgrupperna beskrivs i avsnitt 4.1.

Spår 2: Organisationsutveckling för ett totalförsvar

Inriktningen i spår 2 är det interna förmågehöjningsarbetet hos länsstyrelsen och Gotlands regemente för att kunna genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap. Viktiga delar i arbetet är utveckling av krigs- och krisledningsorganisationen, säkerhetsskydd, juridik, personalförsörjning, kompetens (utbildning/övning), kontinuitetshantering, försörjning/logistik, intern kommunikation, styrdokument och planer samt uppföljning och revidering.

Delar av spår 2 har genomförts internt i respektive organisation och delar har gjorts gemensamt. Arbetsgruppen "övning och utbildning" med representanter från länsstyrelsen och Gotlands regemente har fungerat som nav inom arbetet i spår tre. Gemensamma och individuella övnings- och utbildningsplaner har tagits fram.

Metod, process och resultat från samtliga delar av spår 2 presenteras i kapitel 5 "Organisationsutveckling - Spår 2".

Spår 3: Totalförsvarssamverkan vid höjd beredskap

Spår 3 har fokuserat på utveckling av en metod för samverkan vid höjd beredskap mellan i första hand Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län. Arbetet har drivits av en arbetsgrupp med representanter från Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län. Metoden bygger på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps handbok, Gemensamma grunder för samverkan och ledning. Metoden beskrivs i sin helhet i kapitel 0 "Samverkan och ledning i höjd beredskap - Spår 3".

Säkerhetsskydd

Säkerhetsskydd är ett sammanhållet system av åtgärder som ytterst syftar till att förebygga, försvåra och hantera säkerhetshotande verksamhet. I samtliga delar av UT finns det tydliga behov av ett adekvat säkerhetsskydd.

Inom UT har en gemensam säkerhetsskyddsanalys i samverkan mellan Gotlands regemente och länsstyrelsen tagits fram som vägleder säkerhetsskyddsarbetet. Därefter har en säkerhetsskyddsinstruktion arbetats fram som syftar till att närmare precisera *hur*

säkerhetsskyddet ska beaktas inom totalförsvarsplaneringen inom Gotlands län inom ramen för UT. Arbetet beskrivs i mer detalj i avsnitt 3.1.

Mänskliga rättigheter och jämställdhet

Perspektiven jämställdhet och mänskliga rättigheter har beaktats och arbetats med tvärsektoriellt i sektorsområdenas arbetsgrupper. Två medarbetare på Länsstyrelsen i Gotlands län som arbetar med frågorna i sin ordinarie verksamhet har bidragit med utbildning, workshops och processtöd.

Ramen för arbetet har varit de mänskliga fri- och rättigheterna, folkrätten (FN:s allmänna förklaring och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter) samt resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Målet har varit att kunna fatta väl avvägda beslut och att ingen ska osynliggöras. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter till makt, demokrati och inflytande. Arbetet presenteras i avsnitt 3.2 "Jämställdhet och mänskliga rättigheter".

3. Tvärperspektiv

- Säkerhetsskydd
- Jämställdhet och mänskliga rättigheter

”Män, kvinnor, pojkar och flickor drabbas olika av katastrofer. Katastrofer förstärker redan existerande utsatthet och diskriminering på grund av exempelvis kön, ålder, etnisk minoritet, funktionshinder och extrem fattigdom.”

Citat ur Röda Korset handbok



3 Tvärperspektiv

I detta kapitel presenteras tvärperspektivarbetet i områdena *säkerhetsskydd* samt *jämställdhet och mänskliga rättigheter* i Utvecklingssatsningen. Tvärperspektiven har genomsyrat allt arbete i UT och sakkunniga har funnits tillgänglig som processtöd för alla deltagare. Nedan presenteras arbetet utifrån de sakkunnigas perspektiv. Mer information om hur perspektiven tillämpats inom de olika områdena ges i redovisningen av respektive arbetsgrupp.

3.1 Säkerhetsskydd

Som konstateras i avsnitt 3.1 har en gemensam säkerhetsskyddsanalys och säkerhetsskyddsinstruktion, i samverkan mellan länsstyrelsen och Försvarsmakten, tagits fram. De övergripande åtgärderna som identifierades i början av satsningen och beskrivs i säkerhetsinstruktionerna sammanfattas nedan och följs av en reflektion kring framgångsfaktorer och utmaningar i arbetet.

3.1.1 Övergripande säkerhetsskyddsåtgärder

Följande generella säkerhetsskyddsåtgärder har vidtagits inom ramen för UT:

- Säkerhetsskyddsanalys har genomförts för hela totalförsvarsplaneringen.
- En säkerhetsskyddsinstruktion har tagits fram i syfte att öka kunskapen om skyddsvärden, hotbild, sårbarheter och behov av säkerhetsskyddsåtgärder.
- Samtliga deltagare i totalförsvarsplaneringen har varit eller är säkerhetsprovade och inplacerade i erforderlig säkerhetsklass utifrån grad av deltagande samt roll.
- Samtliga deltagare i totalförsvarsplaneringen har undertecknat ett sekretessbevis.
- Samtliga deltagare har genomgått utbildning gällande säkerhetshotande verksamhet, skyddsvärden och sin roll i totalförsvarsplaneringen.

3.1.2 Säkerhetsskydd – personalsäkerhet i totalförsvarsplaneringen

Följande dimensioner av säkerhetsskydd lyfts fram som centrala inom personalsäkerhet:

- Säkerhetsprövningen inom totalförsvarsplaneringen UT involverar samtliga personer anställda vid myndigheter, företag och ideella organisationer som deltar i vad som definieras som säkerhetskänslig verksamhet. Utifrån

Säkerhetsskyddslagens bestämmelse ska den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas.³⁰

- Följden av detta har blivit att många individer – inom ramen för UT – har genomgått säkerhetsprövning.
- Den verksamhetsutövare som en person är anställd hos är bedömt alltid den som är bäst lämpad att genomföra säkerhetsprövningen³¹. Att låta anställningsställe hos viss verksamhetsutövare styra ansvaret för att genomföra säkerhetsprövningen är en förtroendefråga mellan aktörer verksamma i totalförvarsplaneringen och ett sätt att höja den kollektiva säkerhetsskyddsförmågan såväl regionalt som nationellt.
- Länsstyrelsen i Gotlands län, som värd för totalförvarssatsningen, genomför säkerhetsprövning utifrån individens deltagande i säkerhetskänslig verksamhet när det rör sig om en deltagare som av olika skäl inte är en verksamhetsutövare vars grundverksamhet omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

3.1.3 Säkerhetsskydd – fysisk säkerhet i totalförvarsplaneringen

Följande dimensioner av säkerhetsskydd lyfts fram som centrala inom fysisk säkerhet:

- Om säkerhetsskyddsklassificerad information ska kommuniceras muntligt under ett fysiskt möte mellan flera personer ska risken för överhörning och avlyssning alltid beaktas.
- Risken för avlyssning ska beaktas vilket ställer krav på i vilka lokaler som säkerhetsskyddsklassificerad information kan kommuniceras muntligt.
- Sårbarhetsreducerande åtgärder ska alltid vidtas, vilket innebär att all elektronisk utrustning som avger RÖS (Röjande signaler) ska tas bort före det att säkerhetsskyddsklassificerad information delges muntligen.
- Endast bedömt säkra lokaler ska användas för delgivning av säkerhetsskyddsklassificerad information.
- Det ska tillses att alla som finns i ett rum där säkerhetsskyddsklassificerad information ska delges muntligen är behöriga att ta del av informationen.

³⁰ 3 kap. 1 § Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

³¹ Den personliga kännedomen om en person är många gånger avgörande för en väl genomförd säkerhetsprövningsprocess. Det har visat sig vara av stor vikt under säkerhetsprövningen av personer involverade i UT.

3.1.4 Säkerhetsskydd – säkerhetsskyddade upphandlingar i totalförvarsplaneringen

Följande dimensioner av säkerhetsskydd har lyfts fram som centrala inom säkerhetsskyddade upphandlingar:

- Ekonomi- och upphandlingsfunktioner hos olika verksamhetsutövare måste utveckla sin kunskap om innebörden av säkerhetsskyddade upphandlingar.
- Säkerhetsskyddsfunktioner måste ha en tät, löpande dialog kring frågan *vilka* upphandlingar som bör vara säkerhetsskyddade.
- En lämplighetsprövning bör alltid genomföras innan en upphandling genomförs som berör totalförsvaret; oaktat vilken verksamhetsutövare som väljer att genomföra den.³²
- Användningen av konsulter i regional totalförvarsplanering där information ska överföras till konsulter bör noggrant övervägas givet aspekter av lämplighet.³³ Vilken insyn ges konsulter i länets totalförvarsplanering? Vilka skyddsvärden riskerar att överföras eller röjas? Vad avslöjas kring en verksamhetsutövers förmåga eller sårbarheter. Även om säkerhetsskyddsavtal finns i botten kvarstår perspektiv av överföring av skyddsvärden av regional betydelse och frågan om lämplighet.
- Användning av konsulter i utbildningssyfte möter inte samma problem men vaksamhet är påkallad. Stöd kan ges av konsulter inom exempelvis utbildning i stabsmetodik. Nyckelfrågan kring lämplighet ligger då i *vilken* information som överförs från en verksamhetsutövare till en konsultfirma.

3.1.5 Säkerhetsskydd – informationssäkerhet i totalförvarsplaneringen

Följande dimensioner av säkerhetsskydd har lyfts fram som centrala inom informationssäkerhet:

- Huvudregeln har varit att all information som framkommer inom ramen för totalförvarsplaneringen träffas av bestämmelserna i 15 kap. 2 § i OSL (2009:400) om den så kallade försvarssekretessen. Klassificering ska alltid genomföras men huvudregeln skapar en försiktighetsprincip i hanteringen.

³² Att jämföra är Säkerhetsskyddslagen 4 kap. 7 § som anger att: En verksamhetsutövare som avser att genomföra ett förfarande som innebär ett krav på säkerhetsskyddsavtal enligt 1 § första stycket ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 8 §. Även om Säkerhetsskyddsförordningen 6 kap. 2 § stipulerar ett antal undantag från bestämmelsen i 4 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen är det likafullt lämpligt att överväga lämpligheten i att bedriva viss verksamhet utlagd.

³³ Principen om vi till de eller de till oss aktualiseras där vi till de innebär att Länsstyrelsen Gotland överför skyddsvärden medan de till oss innebär att konsulter överför kunskap till Länsstyrelsen Gotland.

- En grundregel har varit att information som upprättas inom UT har en informationsägare. Det är alltid informationsägaren som avgör huruvida informationen får och kan delas med en annan aktör. Huvudregeln är att sekretess gäller mellan svenska myndigheter enligt 8 kap. 1§ OSL. Sekretess är inte hinder för att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas till en annan myndighet, något flera bestämmelser i OSL:s stadgar.
- Inom UT tillämpas principerna om tredjepartsinformation vilket innebär att information som delats av en deltagare (exempelvis Gotlands regemente) i en arbetsgrupp inte får delas vidare till någon annan utan att föregående samtycke har inhämtats från deltagaren (exempelvis Försvarmakten) i egenskap av informationsägare. Information som delas från en aktör till andra ägs med andra ord av den som delat information från början (aspekt av principen om tredjepartsinformation).
- Information från en aktör (exempelvis Gotlands regemente) delas enbart om det finns ett behov av att dela informationen för att andra aktörer inom gruppen ska kunna fullgöra en del i totalförsvarsuppdraget att verka för främjande av försvarsansträngningar i händelse av höjd beredskap eller krig.
- Förtroende kring informationsdelning byggs genom att aktörerna inom en arbetsgrupp i UT har en samsyn i vad som utgör ett visst specifikt skyddsvärde som uppkommer i arbetsgruppen. Därigenom nås en samsyn i hur skyddsvärdet ska skyddas genom en viss säkerhetshöjande eller sårbarhetsreducerande åtgärd.

Varje län har regionala skyddsvärden. Inom UT har en rad ansvariga sektorsmyndigheter deltagit i totalförsvarsplaneringen. Ansvariga sektorsmyndigheter har många gånger intressen av att kunna överföra kunskap och information som framkommer regionalt (i exempelvis särskilda satsningar eller pilotprojekt). Samtidigt behöver viss information om strikt regionala totalförsvarsförhållanden skyddas mot alltför extensiv spridning. Inom UT har samtliga deltagare skrivit under ett sekretessbevis i syfte att skapa en tydlighet och rimliga förväntningar på vilken information som kan och bör överföras mellan olika nivåer. Huvudpunkter i sekretessbeviset är följande:

- Det informeras och erinras om sekretessbestämmelser.
- Det framgår att det inte är tillåtet att föra vidare information som ingår i Utvecklingssatsningen inom totalförsvaret på Gotland till tredje part (exempelvis annan myndighet eller organisation) utan att samtycke har inhämtats från informationsägaren.
- Det framgår att varje deltagande aktör ska inhämta informationsägarens samtycke före det att informationen delges andra.

Information som generellt klassificerats som säkerhetsskyddsklassificerad är följande:

- Information om respektive aktörs förmåga och sårbarheter/brister.
- Information om respektive aktörs resursbehov.
- Information om respektive aktörs beroende mot andra samhällsviktiga sektorer.
- Information om respektive aktörs åtgärder som ska vidtas i syfte att höja totalförsvarsförmågan.
- Information om övningar och utbildningar (planlagda och genomförda).
- Specifikt regional information av betydelse för totalförvarsplaneringen just på Gotland med skyddsvärde unikt för Gotland.

3.1.6 Reflektion - framgångsfaktorer och utmaningar

Följande framgångsfaktorer rörande säkerhetsskydd kan identifieras i totalförvarsplaneringen:

Det är av yttersta vikt av att formera en säkerhetskultur inom hela den högsta civila totalförvarsmyndigheten i länet. Säkerhetskulturen inom Länsstyrelsen Gotland utgår från några grundläggande principer och antaganden;

- All personal anställd vid länsstyrelsen behöver informeras om hotbild och skyddsvärden för att förstå att alla bidrar till en god säkerhetskultur.
- Information delges om man behöver den i sin tjänst och för sin tjänst.
- Behörighetsstyrning av information (eller personal eller lokaler) utgår från att skydda personal från att inte fyllas med för mycket säkerhetsskyddsklassificerad information.
- Misstag eller fel ska anmälas och inte döljas av rädsla för repressalier (en öppen säkerhetskultur). Den öppna säkerhetskulturen handlar om att lyfta goda exempel som utvecklar säkerhetsskyddet. Alla kan göra ett misstag men vi vill att alla rapporterar sitt misstag för att vi ska kunna utveckla säkerhetsskyddet. Rädsla för repressalier riskerar skapa en tystnadskultur som bygger en sluten säkerhetskultur.
- Säkerhetskultur kan växa fram snabbt inom en organisation om man väljer att arbeta med parallella åtgärder för att bygga en inre motståndskraft inom myndigheten; det inre psykologiska försvaret.
- All personal anställd vid länsstyrelsen behöver ha grundläggande kunskaper om och i informationssäkerhet och säkerhetsskydd.
- Det är av stor vikt av att sprida kunskap om säkerhetsskydd till samtliga deltagare i totalförvarsplaneringen.

- Ledningen för respektive organisationer som leder totalförsvarsplaneringen regionalt – Försvarsmakten och länsstyrelsen – ser säkerhetsskydd som en grundförutsättning för en robust totalförsvarsplanering.
- Ett systematiskt säkerhetsskyddsanalysarbete på en aggregerad nivå samt, inte minst, inom varje arbetsgrupp är nödvändigt för att identifiera skyddsvärden.
- Hos nyckelpersoner inom totalförsvarsplanering behöver det finnas en särskilt stark säkerhetsmedvetenhet och ett väldigt gott ambassadörskap för säkerhetsskyddsfrågor.
- Väl inarbetade och kända administrativa rutiner för hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information i hela livscykeln är avgörande.

Följande utmaningar kopplade till säkerhetsskydd kan identifieras inom ramen för totalförsvarsplanering:

- Ö-drift inom ramen för samhällsviktig verksamhet (90 dagars autonom drift inom olika samhällsviktiga sektorer) ska överföras till säkerhetsskyddet. Hur ska säkerhetsskyddet fylla sin funktion under höjd beredskap och krig? Hur skyddas personal, lokaler och information under höjd beredskap och krig?
- Frågan om hur regionala skyddsvärden av betydelse för totalförsvaret ska skyddas och hur spridningen av regionala skyddsvärden (information) ska genomföras.
- Ansvar för säkerhetsskyddsfrågor är många gånger centraliserade till centrala funktioner vid myndigheter och större företag utan regional räckvidd eller representation. Det ställer stora krav på att säkerhetsskyddsfrågor får genomslag inom en organisation från nationell till regional och lokal nivå.
- Det finns tydliga begränsningar i signalskyddets utbyggnad i Sverige. Många företag och organisationer involverade i totalförsvarsplanering saknar ett utbyggt säkerhetsskydd och signalskydd.

3.1.7 Material andra kan ta del av

- Bilaga 1. *Säkerhetsinstruktion utvecklingssatsningen* (2019), Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 2. *Säkerhetsskyddsinstruktion* (2018). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 3. *Regler för hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 4. *Säkerhetsskyddsanalys vägledning* (utifrån Säkerhetspolisens modell för genomförande av säkerhetsskyddsanalys).
- Bilaga 5. *Säkerhetsskyddsanalys Mall* (utifrån Säkerhetspolisens modell för genomförande av säkerhetsskyddsanalys) (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

3.2 Jämställdhet och mänskliga rättigheter



Flyktningmottagning i Slite hamn under Regional Samverkansövning 2021. Fotograf: Tomas Ängshammar/Försvarsmakten.

Försvarsmakten och länsstyrelsen ska enligt sina instruktioner integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter. Det innebär bland annat att perspektivet ska finnas med i all planering, beslutsfattande, genomförande och uppföljning. Ramen för arbetet med detta tvärperspektiv har varit de mänskliga fri- och rättigheterna, folkrätten (FN:s allmänna förklaring och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter) samt resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Målet har varit att bereda underlag för att kunna fatta väl avvägda beslut inom totalförsvaret och att ingen ska osynliggöras. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter till makt, demokrati och inflytande.

*"Män, kvinnor, pojkar och flickor drabbas olika av katastrofer. Katastrofer förstärker redan existerande utsatthet och diskriminering på grund av exempelvis kön, ålder, etnisk minoritet, funktionshinder och extrem fattigdom. Det genusbaserade våldet beror på ojämlikheter och diskriminering som existerar i samhället och som ökar i samband med en katastrofsituation. Våld i nära relationer vid naturkatastrofer är lika vanligt förekommande i höginkomstländer som i låginkomstländer."*³⁴

³⁴ Röda Korset, Genusbaserat våld ökar i katastrofer (IFRC, 1297700 00/2015 E).

I totalförsvarsplaneringen har mänskliga rättigheter och jämställdhet och vad som är värt att försvara varit viktiga utgångspunkter för arbetet. Till detta hör att beakta vilka effekter en allvarig kris och ett krig kan få på olika grupper i samhället, som kvinnor och män, flickor och pojkar, äldre och yngre eller särskilt sårbara grupper.

3.2.1 Struktur och modell

Att integrera ett jämställdhets- och MR-perspektiv i totalförsvarsplaneringen har främst bestått i att höja kunskapen inom områdena. Detta har skett genom utbildning och processtöd till gruppledare, som sedan har ansvarat för att föra in perspektiven i sina respektive arbetsgrupper. Utbildningen har getts av sakkunniga inom områdena jämställdhet och MR inom länsstyrelsens verksamhet.

Grunden för att integrera ett jämställdhetsperspektiv och ett perspektiv av mänskliga rättigheter i totalförsvarsplaneringen har varit den svenska jämställdhetspolitiken, jämställdhetsintegrering som strategi och ett rättighetsbaserat arbetssätt.

Arbetsprocessen har haft följande steg:

1. Intervjua deltagare före utbildningen om deras förväntningar och behov av stöd.
2. Utbildning³⁵ av gruppledare. Ett grundpass som bygger på Krimkonflikten.
3. Workshop för gruppledare i syfte att ta fram målgruppsanalyser och ge en metod för att synliggöra perspektivet i grupperna.
4. Sammanställning av det som framkommit i workshop: ett stöd för att kunna jobba vidare i respektive sektor för att möjliggöra verksamhetsintegrering.

Ledningen har vid resultatuppföljningen två gånger per år efterfrågat resultat kopplade till de båda perspektiven.

3.2.2 Jämställdhet i olika aktiviteter

Jämställdhets- och MR-perspektivet har framförallt tillämpats i arbetet med de av MSB utpekade sektorerna av samhällsviktig verksamhet (spår 1) och inom övning och utbildning (Spår 2).

I spår 1 har varje samhällssektor haft en ansvarig gruppledare som drivit arbetet framåt. Utbildning och processtöd har getts till gruppledarna för att integrera perspektiven. Det innebär att resultatet har skapats i takt med arbetets gång. Mer information återfinns i bilaga 7³⁶.

³⁵ Bilaga 6. Jämställdhet och mänskliga rättigheter i totalförsvaret - intern utbildning (2019). Länsstyrelsen i Gotlands län.

³⁶ Bilaga 7. Integrering av jämställdhet och mänskliga rättigheter i Utvecklingssatsning totalförsvaret (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

I övning och utbildning har perspektiven beaktats vid utbildningar, momentövningar och Regional samverkansövning 2019 och 2021. Perspektiven barn och jämställdhet övades också inom ramen för TFÖ 2020, aktivitet 2. Frågor som hur mänskliga rättigheter kan påverkas av kris och krig har lyfts i utbildningar och övningsscenarion. Vidare har frågor om formell och informell rollfördelning mellan könen för deltagande aktörer (övande och motspel) lyfts i utvärderingsprocessen.

Exempel på andra aktiviteter där perspektiven har haft en central roll är enkätundersökningen om gotlänningarnas attityder i kris och krig, där resultatet visar på olika svar från kvinnor och män, samt totalförsvarskonferensen 2019 där värdeperspektivet stod i centrum. Varför har vi ett totalförsvar? Vad är värt att försvara? De mänskliga fri- och rättigheterna löpte som en röd tråd genom programmet. För mer information se avsnitt 3.2.

3.2.3 Reflektion - framgångsfaktorer och utmaningar

Framgångsfaktorer

- Ledningens vilja och ambition att få in perspektiven från start.
- Intresse från arbetsgrupperna att förstå hur jämställdhet och MR-perspektivet påverkar totalförsvarsplaneringen.
- Intresse från externa aktörer att veta hur vi gör, och att de efterfrågar modeller och checklistor.
- Vi har etablerat ett arbetssätt och tagit fram underlag som kan vara till stöd för oss själva och andra.

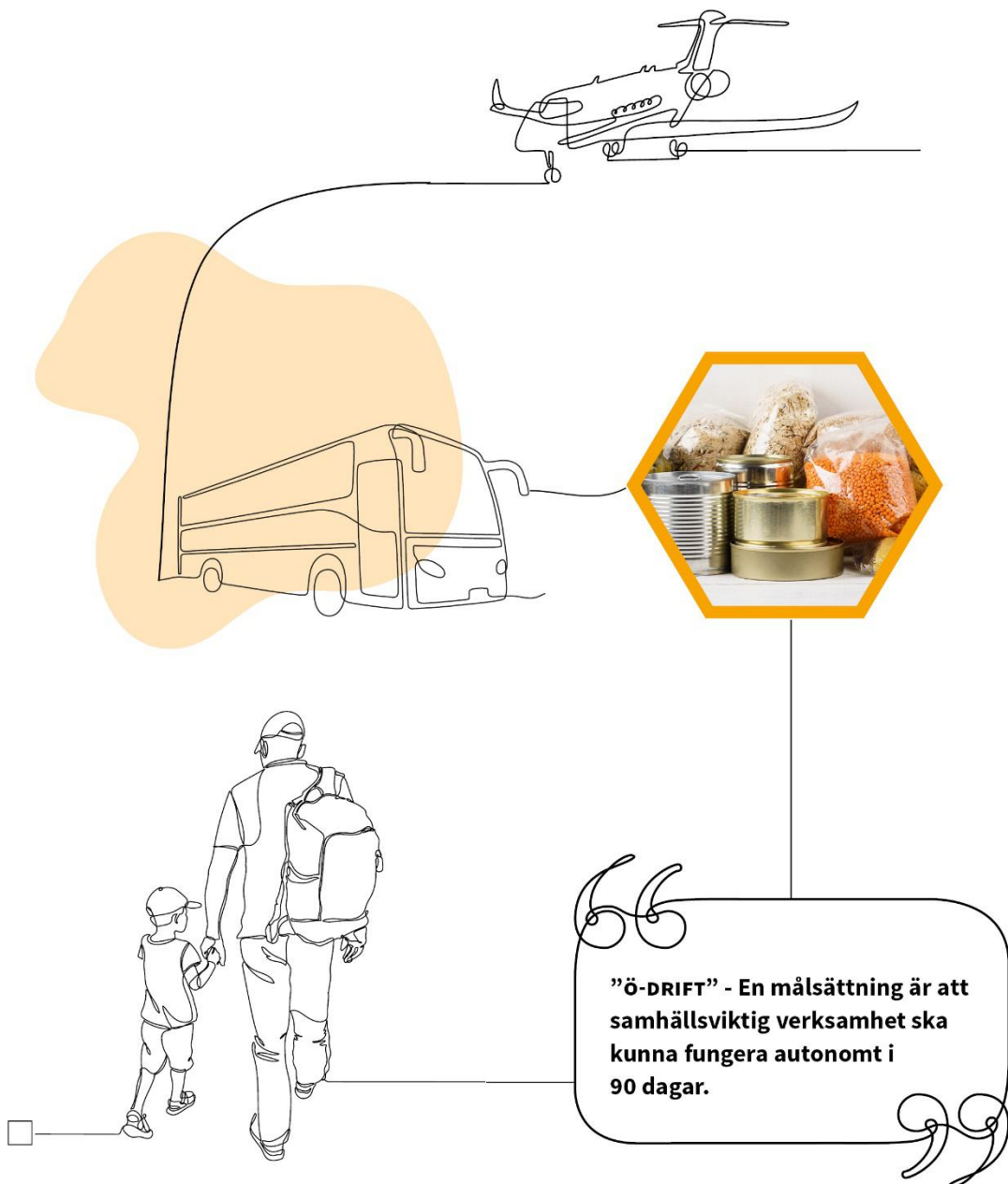
Utmaningar och begränsningar

- Att hålla i och hålla ut för samtliga inblandade. Långsiktigt arbete som fortsätter.
- Begränsade resultat men kunskapsnivån kring frågorna har ökat avsevärt hos medarbetarna.
- Det saknas material och goda exempel att ta del av kring ett modernt totalförsvar där dessa perspektiv är integrerade. Frågeställningar och metoder har tagits fram inom UT vilket tagit mycket tid.
- På grund av organisatoriska förändringar fanns det under den senare delen av UT endast processtöd i jämställdhet tillgängligt för gruppledarna.

Material andra kan ta del av

- Bilaga 6. *Jämställdhet och mänskliga rättigheter i totalförsvaret - intern utbildning* (2019). Länsstyrelsen i Gotlands län. Powerpoint.
- Bilaga 7. *Integrering av jämställdhet och mänskliga rättigheter inom Utvecklingssatsning Totalförsvar Gotland* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län. Rapport.

4. Samhällsviktig verksamhet Spår 1



4 Totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet - Spår 1

I spår 1 genomförs fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser inom samhällsviktig verksamhet. Analyserna ligger till grund för länets kontinuitets- och krigsplanläggning och utgår ifrån 90 dagars uthållighet.

Detta kapitel är uppdelat i två delar. I första delen presenteras den generiska arbetsmetod som samtliga arbetsgrupper inom samhällsviktig verksamhet tillämpat. I andra delen följer en redovisning per sektorsområde utifrån arbetsgruppens mål, uppnådda resultat, material andra kan ta del av samt en reflektion kring framgångsfaktorer och utmaningar.

4.1 Arbetsgrupper

Arbetsgrupperna inom spår 1 motsvarar de av MSB utpekade samhällssektorerna för totalförsvaret³⁷.

Samhällsviktig verksamhet

1. Energiförsörjning
2. Finansiella tjänster
3. Handel och industri
4. Hälso- och sjukvård samt omsorg
5. Information och kommunikation
6. Kommunalteknisk försörjning
7. Livsmedel
8. Offentlig förvaltning
9. Skydd och säkerhet
10. Socialförsäkringar
11. Transporter



Figur 3. De av MSB utpekade samhällsviktiga sektorerna (MSB, 2013)

Av de elva sektorerna har sju pekats ut som särskilt angelägna med en högre prioritet för stöd mellan civilsamhället och Gotlands regemente. Fokus i UT har varit dessa sju

³⁷ Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet (2013) MSB 597.

sektorer, med tillägget *kommunalteknisk försörjning*. I listan nedan presenteras de arbetsgrupper som varit aktiva i UT samt tidpunkt för uppstart.

- Energiförsörjning (september 2018)
- Finansiella tjänster (januari 2019)
- Hälso- och sjukvård (maj 2019)
- Omsorg (januari 2021)
- Kommunikation (april 2019, tidigare *information och kommunikation*)
- Samband (april 2019, tidigare *information och kommunikation*)
- Kommunalteknisk försörjning (maj 2019)
- Livsmedel (januari 2019)
- Skydd och säkerhet (december 2018)
- Transporter (september 2018)

Arbetsgruppen *information och kommunikation* har delats upp i två arbetsgrupper: *kommunikation* och *samband*. Uppdelning gjordes efter att den initiala arbetsgruppen identifierat hög komplexitet i området *information och kommunikation*, inte minst avseende samverkan med andra aktörer. Inriktning för arbetsgruppen *kommunikation* är mjukare värden om kommunikation till allmänheten ur olika aspekter medan inriktning för arbetsgruppen *samband* är teknik och samverkan. *Hälso- och sjukvård* samt *omsorg* har varit två separata arbetsgrupper som startat vid olika tidpunkter och redovisas separat i denna rapport. Uppstarten för arbetsgrupperna har skett löpande under perioden september 2018 och maj 2019 (startmånad markerad i parentes).

Det finns en fortsatt målsättning att starta arbetsgrupper för de kvarvarande tre samhällsviktiga sektorerna *handel och industri*, *offentlig förvaltning* och *socialförsäkringar*. Detta kan komma att ske som fristående arbetsgrupper, i form av integrering inom någon av de andra arbetsgrupperna eller genom en samanställning av det nationella arbetet inom respektive verksamhet. Redan nu har frågor som rör *handel och industri* hanterats i arbetsgruppen livsmedel.

4.2 Arbetsmetod för genomförande av totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet

Samtliga arbetsgrupper inom samhällsviktig verksamhet har utgått från samma arbetsmetod. Att ha en gemensam arbetsmetod att förhålla sig till har gett grupperna något att utgå från vid uppstart. Det har även underlättat kommunikationen och identifikation av beroenden mellan grupperna vilket visat sig vara betydelsefullt, inte minst eftersom detaljerad information från varje arbetsgrupp inte kunnat delas öppet.

Nedan presenteras gemensamma utgångspunkter, förutsättningar och den generiska arbetsmetoden för samtliga arbetsgrupper inom samhällsviktig verksamhet.

4.2.1 Utgångspunkter för arbetsgrupperna

Arbetsgrupperna inom UT motsvarar de av MSB utpekade viktiga samhällssektorerna för totalförsvaret. I varje arbetsgrupp ingår länsstyrelsen och Gotlands regemente samt relevanta aktörer från nationell, regional och lokal nivå. De aktörer som ingår i arbetsgrupperna är representanter från myndigheter, näringsliv och frivilligorganisationerna.

Planeringsförutsättningarna för samtliga arbetsgrupper utgår från konceptet ö-drift, det vill säga att en verksamhet ska kunna fortsätta även om kritiska beroenden påverkas. Det kan även kallas "regional autonomi".

Dimensioneringen är tidsperioden 90 dagars uthållighet med utgångspunkt i Motståndskraft³⁸ och händelseutveckling i enlighet med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) Typfall fyra.³⁹ Typfall är beskrivande hotbildsunderlag som speglar olika möjliga situationer och händelseförlopp, och är framtagna av FOI på uppdrag av MSB att använda i planeringen för civilt försvar. Typfall fyra avser angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige. Begreppet ö-drift, inte enbart kopplat till energi, är också centralt i arbetsgruppernas arbete. Utifrån typfall fyra skapades en tidslinjal, även kallad "stridsfrekvenslinjal" med olika skeenden som samtliga arbetsgrupper arbetade utifrån, se Figur 4.

³⁸ *Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet 2017.

³⁹ Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar, FOI Memo 5089.



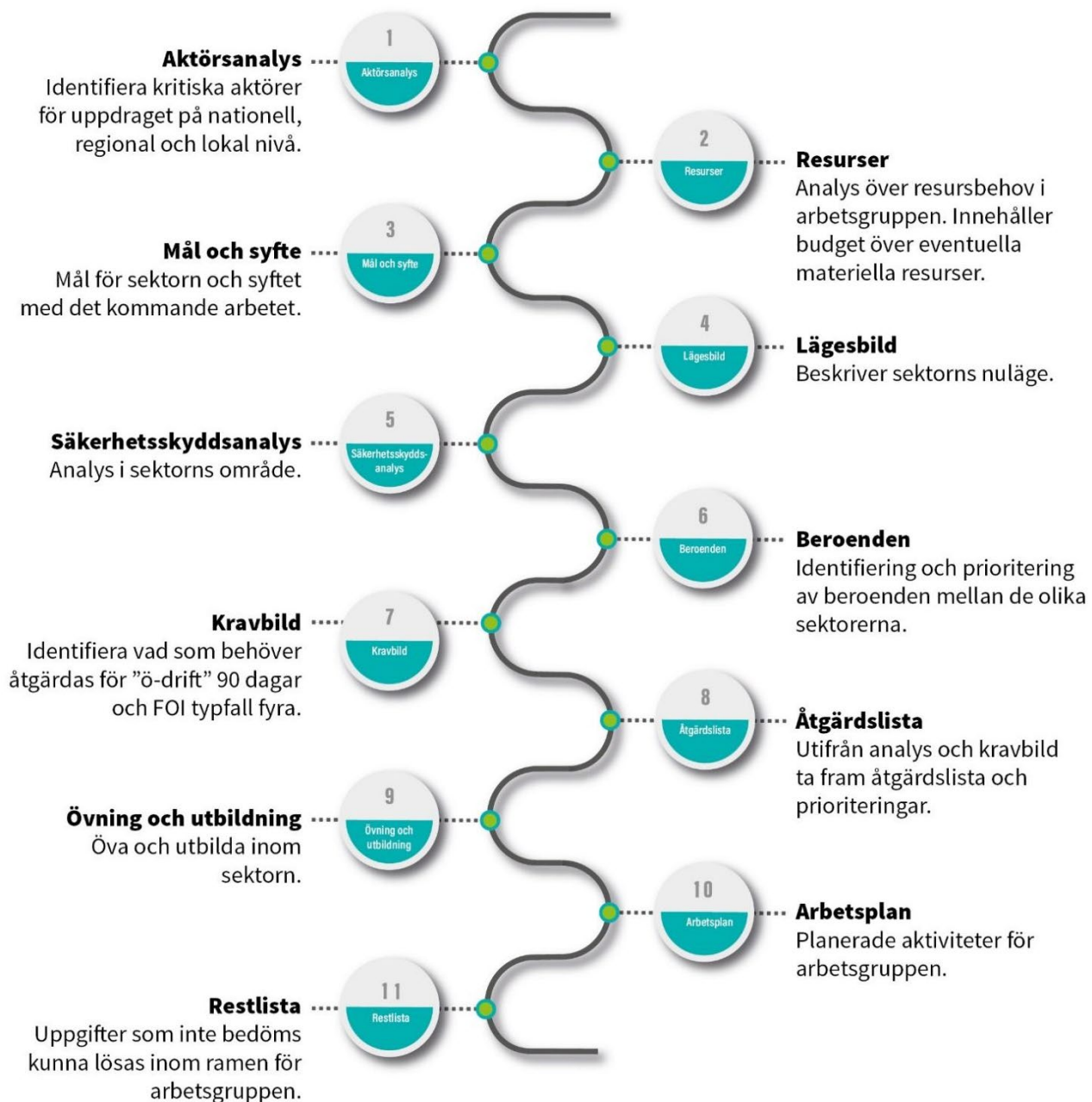
Figur 4. Tidslinjal, även kallad "stridsfrekvenslinjal" med olika skeenden som samtliga arbetsgrupper arbetade utifrån. Baseras på FOI typfall fyra.

4.2.2 Metod steg för steg

Inriktning för samtliga arbetsgrupper har varit att kartlägga, planlägga och genomföra åtgärder för att minska sårbarheter där så är möjligt. I de fall arbetsgruppens aktörer inte har rådighet över åtgärder beskrivs åtgärden under respektive grupps restlista. Stegen i arbetsmetoden beskrivs i Figur 6 och sammanfattas nedan.

Arbetsmetod

Genomförande av totalförsvarsplanering för samhällsviktig verksamhet



Figur 5. Arbetsmetod för genomförande av totalförsvarsplanering i samhällsviktig verksamhet.

Aktörsanalys

Arbetsgruppernas medlemmar ska fastställas utifrån vilka aktörer som är avgörande för arbetsgruppens sektor. Ansvarig för gruppen gör initialt en aktörsanalys i samverkan med Gotlands regemente. Efter det kan ytterligare en aktörsanalys genomföras med de aktörer som blev utvalda i den första analysen. Detta skapar bättre kunskapsunderlag avseende relevanta aktörer samt bra diskussioner för vidare arbete i gruppen. Aktörsanalyser kan sen ske löpande efter behov, exempelvis då analyser visar på behov av kompetens inom ett visst område.

Det är mycket viktigt att säkerhetskyddsanalys sker tidigt i denna process och att alla aktörer i arbetsgruppen har samma bild av skyddsvärden samt informationsdelning. Det är en fördel att tidigt ta stöd av säkerhetskyddschef i detta initiala arbete.

Resursbehov

En analys av resursbehoven i arbetsgruppen ska sammanställas. Sammanställningen bör innehålla en planering över hur ofta möten sammankallas och med vilka dessa ska hållas. Det är också viktigt att kartlägga budget över eventuella resurser som krävs avseende exempelvis materiella behov, resor, lokaler och ersättning till deltagande aktörer.

Mål och syfte

Arbetsgruppen ska tillsammans med dess medlemmar ta fram mål för verksamheten och det kommande arbetets syfte. Mål och syfte för arbetsgrupperna i UT utgick i första hand från de krav som kartlades i nuvarande lagstiftning, skapandet av ö-drift över en tidsperiod om 90 dagar samt dimensionering i enlighet med FOI:s typfall fyra.

Efter analyser av de grundläggande och generiska målen inom arbetsgrupperna genomförs analys av samtliga aktörer i gruppen. Detta för att gemensamt definiera ytterligare nödvändiga mål för respektive samhällsviktig sektor samt eventuella målsättningar som behöver samverkas med andra arbetsgrupper.

Under arbetets gång är det viktigt att med jämna mellanrum analysera och följa upp beslutade målsättningar för att se om målsättningar behöver ändras, läggas till eller tas bort.

Säkerhetsskyddsanalys

En säkerhetsskyddsanalys för UT har tagits fram och vägleder säkerhetsskyddsarbetet (se avsnitt 3.1). Säkerhetsskydd regleras i lagstiftning och är tvingande för en verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, däribland länsstyrelsen och Försvarmakten.⁴⁰

⁴⁰ Det är främst säkerhetsskyddslagen (2018:585), säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) som är tvingande för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

De krav som ställts på en aktör som ingår i någon av UT:s arbetsgrupper syftar till:

- En enhetlig bedömning av skyddsvärden som finns inom varje arbetsgrupp inom UT.
- En enhetlig hantering av information som varje arbetsgrupp inom UT hanterar.
- Att förhindra säkerhetsskyddsincidenter kopplade till personal, information och anläggningar som ingår i UT.
- Att öka deltagande aktörers förmåga att hantera och utbyta säkerhetsskyddsklassificerad information.
- Att öka deltagande aktörers förmåga att fullgöra uppgifter inom hela beredskapstrappan (se Figur 14) med särskilt fokus på höjd beredskap och krig.

En säkerhetsskyddsanalys⁴¹ över arbetsgruppens verksamhetsområden ska genomföras av alla arbetsgrupper i ett tidigt initialt skede av arbetet, detta för att klargöra vilka skyddsvärden med bäring på Sveriges säkerhet som finns representerade i den egna verksamheten.

I säkerhetsskyddsanalysen identifieras vilka uppgifter som ska vara säkerhetsskyddsklassificerade, vilka delar av verksamheten som är skyddsvärda samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till detta skyddsvärde. Säkerhetsskyddsanalysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga.⁴²

Lägesbild

En lägesbild över verksamhetens nuläge ska tas fram i det gemensamma arbetet i grupperna över respektive samhällsviktig sektor. Lägesbilden bör omfatta bland annat vilka behov, resurser och skyddsvärden som finns inom sektorn. Den första lägesbilden utgår ifrån det som finns idag. Lägesbilden uppdateras i takt med att analys av kravbild och åtgärder genomförs. Här växer också fram en kunskap om vad sektorn behöver leverera för att klara ö-drift 90 dagar.

Beroenden

Kritiska beroenden mellan och inom de olika verksamheterna ska utredas. En prioritering över de olika beroendena bör fastställas. Arbetet syftar till att kartlägga interna och externa beroenden och även beroenden mellan de olika arbetsgrupperna inom totalförsvarsutvecklingen. Viktiga frågeställningar är bland annat:

- Vilka interna och externa resurser behövs för att upprätthålla den samhällsviktiga sektorn?
- Vilka konsekvenser får det om verksamheter som andra är beroende av inte kan upprätthållas?

⁴¹ Jfr. 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585)

⁴² 2 kap. 1 § Säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

- Hur länge kan ett avbrott pågå innan det blir kritiskt för verksamheten/sektorn?
- Vilka andra viktiga samhällsfunktioner utgör kritiska beroenden eller kan ha kritiska beroenden som kopplar till den egna arbetsgruppen?

Kravbild

I kravbilden utgår arbetsgruppen från scenariot som presenteras i Figur 4 och identifierar vilka krav som ställs på verksamhetsområdet för att säkra ö-drift i 90 dagar med de utmaningar som beskrivs genom FOI:s typfall fyra. Kravbilden ska tydliggöra vilka åtgärder som kan genomföras lokalt och regionalt och vad som kräver nationell samordning.

Åtgärdslista

Utifrån genomförd analys i verksamheten och efter en bedömning av åtgärder ska en åtgärdslista tas fram där det finns beskrivet vad som kan lösas lokalt och regionalt, men också vad som måste säkerställas på nationell nivå. Detta blir i praktiken länets krigsplanläggning ihop med restlistan (se nedan). I vidare utveckling ska listan också innefatta eventuella konstadsberäkningar för de föreslagna åtgärderna.

Restlista

De åtgärder som bedöms avgörande utifrån arbetsgruppens analys, men som det inte bedöms möjligt att slutföra inom de aktörer som deltar i arbetsgruppen, ska sammanställas i en så kallad restlista⁴³. Även påbörjade, ej slutförda, åtgärder kan sammanställas i restlistan. Denna syftar till att vara underlag för en sammanställning över vad som behöver åtgärdas efter uppdragets slut och därmed utgöra en riktning för fortsatt arbete.

4.2.2.1 Exempel från arbetsgrupperna

Nedan följer exempel på hur arbetsgrupperna tillämpat metoden.

Transport

Arbetsgruppen har upparbetat samverkan via branschorganisationer och fokuserat på planering avseende lagstyrda uppgifter. Samverkan sker också med Trafikverket som sektorsmyndighet. Intervjuer har genomförts med åkerier, åkericentraler, bussåkerier och branschorganisationer. En central uppgift är att inventera tillgången till kritiska fordonsslag, till exempel drivmedelsbilar, tankbilar för dricksvatten och vissa entreprenadfordon.

⁴³ Bilaga 29. Sammanställning av restlista – åtgärder på nationell nivå (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.

Energiförsörjning

Arbetsgruppen har kartlagt drivmedelsbehov, lagringskapacitet, drivmedelsstationer och reservkraft för att nämna några delar. Både internt och externt har kopplingen mellan krisberedskap, robusthet och klimatomställning varit mycket viktig och vissa slutsatser från arbetsgruppen har kunnat delas via deltagande i referensgrupper, nationella kontaktytor och föreläsningar för näringsliv, myndigheter och organisationer.

Kommunikation

Arbetsgruppen har bland annat haft samverkan och dialog med lokal media för att skapa en bättre bild av förutsättningar och sårbarheter inom deras verksamheter som kan komma att påverkas i händelse av höjd beredskap och krig. Vidare har en fördjupad kontakt med beredskapskanalen Sveriges Radio Gotland P4 tagits. En viktig uppgift som genomförs är planering för kommunikation utan ordinarie kanaler vid höjd beredskap.

Kommunalteknisk försörjning

Eftersom arbetsgruppen har letts av personal som har lång erfarenhet inom kommunalteknisk försörjning har utgångsläget för analys av verksamheterna varit mycket bra. Arbetsgruppen har genomfört analys av åtgärdsbehov och har i vissa delar kunnat genomföra åtgärder för redundans av verksamheten. Exempel är reservkraft och behov kopplat till detta samt säkerheten kring vattenanläggningar.

Livsmedel

En central uppgift är kartläggning och analys för att säkra livsmedelsförsörjningen. Arbetsgruppen livsmedel har involverat ett stort antal aktörer i näringslivet som är centrala för livsmedelsproduktionen på Gotland. Arbetet har resulterat i kartläggning av livsmedelsbehov, livsmedelsproduktion (under givna förutsättningar) och möjlighet avseende beredning, tillagning och distribution.

4.2.3 Att engagera näringslivet

Många samhällsviktiga verksamheter drivs av eller är beroende av näringslivet. Det är därför av avgörande betydelse att näringslivet är involverat i ett tidigt i planering av totalförsvaret. Nedan beskrivs några av de utgångspunkter som användes för att skapa engagemang och deltagande från näringslivet i totalförvarsplaneringen.

Upprätta kontaktytor

För att bygga upp kontaktytor och få ökad kunskap om respektive bransch i UT togs kontakter tidigt med branschorganisationer. Fördelarna att gå via branschorganisationerna var flera, bland annat skapades nya kontaktvägar mellan läns- och försvarsmaktsledningen och viktiga företrädare inom näringslivet. Länsstyrelsen fick direkta kontaktytor mot viktiga företag och branschorganisationerna kunde guida myndigheterna i identifieringen av företag som kunde bidra till totalförsvarsplaneringen.

Utgå från näringslivets behov

Det är enkelt att konstatera att totalförsvaret är beroende av näringslivet för att fungera, men det ligger också i näringslivets intresse att säkra sin verksamhet av varor och tjänster vid samhällsstörningar. För många företag är det också en affärsmöjlighet att ingå i totalförsvarsplaneringen. Förhållningssättet i kontakter med näringslivet var således att utgå ifrån deras behov snarare än myndigheternas krav och behov, och utgångspunkten var:

”Vad kan vi som myndigheter göra för att er verksamhet kan fortsätta att fungera under kris och krig?”

Dialogen inleddes därav med näringslivets egen analys av kritiska beroenden. Vår bedömning är att detta varit en bra utgångspunkt för att få igång dialogen om totalförsvarsplanering och en av anledningarna till att näringslivet visat stort engagemang både avseende samverkan och deltagande i arbetsgrupperna. Ytterligare en bidragande faktor kan vara den ökade kunskap och kontaktytorna som skapas då arbetsgrupperna då aktörer från både lokal, regional och nationell nivå ingått i arbetsgrupperna.

Ersättning

För att inte förlora inkomst för arbetstid har UT tagit fram ”rutin för ersättning av förlorad arbetsinkomst” för de som deltagit. Ersättningen har inte utnyttjats av många, men det har setts som principiellt viktigt att möjligheten till finansiering för deltagande fanns.

Sekretessavtal och förtroende

För att kunna dela information som är känslig för näringslivet krävs mycket noggranna rutiner för informationssäkerhet i arbetsgrupperna och en grundläggande förståelse för hantering av sekretessbelagd information. Ett viktigt steg i detta är de särskilda sekretessavtal som samtliga deltagare i arbetsgrupper måste skriva på innan arbetet kan påbörjas. För att samverkan ska kunna genomföras måste stor vikt läggas vid säkerhetskyddsanalys där samtliga aktörer deltar tillsammans.

Slutligen är det viktigt att påpeka att aktörerna måste bygga upp ett mycket högt förtroende för varandra och det är inte givet att all information bör delas till samtliga deltagande aktörer i arbetsgruppen.

4.3 Redovisning per samhällsviktig sektor

I denna del redovisas resultaten från totalförsvarsplanering inom samhällsviktig verksamhet. Arbetsgrupperna redovisar enligt följande struktur:

- Mål för arbetsgruppen
- Resultat - exempel på resultat som kan redovisas öppet
- Material andra kan ta del av
- Reflektioner kring framgångsfaktorer och utmaningar



Figur 6. Arbetsgrupperna spänner över en rad sektorer, viktiga för samhällets funktionalitet. Foto: Mostphotos

4.3.1 Energiförsörjning

Arbetsgruppen energiförsörjning arbetar inom området produktion och distribution av elektricitet, fjärrvärme, bränsle och drivmedel.



*Frågorna om förnybar och lokalt framställd energi har berörts av arbetsgruppen. Foto: Axel Öberg/
Försvarsmakten*

4.3.1.1 Mål

Målsättning för arbetsgruppen var kartläggning av reservkraft på ön, samt analys av behov för att klara ö-drift 90 dagar.

4.3.1.2 Resultat

I arbetsgruppen har representanter från nationella, regionala och lokala myndigheter samt Gotlands regemente och näringsliv ingått. Eftersom energiförsörjning påverkas och hanteras på olika nivåer i samhället har den stora bredden av deltagare och kompetens möjliggjort ett gediget analysarbete.

Analyserna som genomförts beskriver nuvarande lagringskapacitet, alternativa lager och behovet av drivmedel för att klarar en situation där förbindelserna och leveranserna från fastlandet uteblir. Mer specifikt har följande arbete gjorts:

- Kartläggning av reservkraft. Kartläggningen innehåller en beskrivning av drivmedelsbehov samt en analys av kapacitet över tid för nuvarande anläggningar och åtgärdsförslag.
- Kostnadsberäkningar för uppgradering av nuvarande reservkraft, mobila reservaggregat med dieseldrift samt underlag för reservaggregat med vätgasdrift.

- Kartläggning av drivmedelsstationer som beskriver kapacitet och eventuell reservkraft.
- Ökad kunskap och underlag om det regionala elnätet och kritiska noder.
- Framtagande av förslag för att säkra i ö-drift med mobil och lokalproducerad reservkraft.

Arbetsgruppens har också fått möjlighet att dela sin erfarenhet och kunskap med andra och på så sätt bidra till resultat utanför den egna arbetsgruppens mål. Bland annat har arbetsgruppsledaren erbjudits möjlighet att delta i referensgrupper inom olika energiförsörjningsprojekt för att lyfta totalförsvarsaspekter, som exempelvis forskningsprojekt vid Uppsala universitet, ett vätgasprojekt som letts av LRF, länsstyrelsen projekt Hållbara transporter och ett samarbete i ett projekt om samhällsplanering med Region Gotland.

Samverkan har även skett internt på länsstyrelsen med fokus på klimatomställning. Gemensamma mål är bland annat att säkerställa robusta och resilienta energisystem genom småskaliga energilösningar, energieffektivitet, ökad övergång till förnybar energi samt ökad lokal produktion av förnybar energi för att minska importbehovet och säkra långvarig ö-drift. Av stor vikt har varit att genom dialog stärka effekterna av insatser som syftar till att öka totalförsvarsförmågan och samtidigt bidra till ökad klimatnytta och minskade utsläpp.

Deltagandet i olika forum har gett möjlighet att lyfta frågor avseende totalförsvar och krisberedskap inom samhällsplanering, ökad robusthet och ö-drift i småskaliga energiprojekt och vikten av ökad resiliens inom energiförsörjning. Det har också gett möjlighet att lyfta in nya idéer till arbetsgruppen.

Under 2019 stärkte PTS kapaciteten för reservkraft i mobilnätet på Gotland. Uppgraderingen föregicks av samverkan med arbetsgruppen i samband med omfattande störningar i elförsörjningen och påverkan på mobiltelefoninätet under stormen Alfrida 2018.

Perspektivet jämställdhet har särskilt beaktats i analyserna. En viktig insikt är att många viktiga samhällsfunktioner som drabbas vid avbrott i energiförsörjningen är kvinnodominerade, exempelvis inom hälso- och sjukvård samt omsorg.

4.3.1.3 Material som andra kan ta del av

Inget material kan delas öppet.

4.3.1.4 Reflektioner

En viktig framgångsfaktor är att aktörer i arbetsgruppen representerar lokal, regional och nationell nivå. Detta har lett till nya kunskaper för samtliga aktörer och skapat förståelse för respektive myndighets ansvarsområde. Dimensionerande mål genom FOI:s typfall fyra

och det framtagna scenariot för 90 dagar har varit en bra metod för att planera för nödvändiga åtgärder. Några framgångsfaktorer och utmaningar är:

- Kartläggning av behov inom bränsle- och elförsörjning blir snabbt mycket detaljerad, och det kan vara bra att i ett inledningsskede beräkna övergripande nivåer för att inte "fastna" då omfattningen kan bli stor.
- Då grunden för detta arbete läggs i fredstid ställs höga krav på ett adekvat säkerhetsskydd redan under det fredstida kris- och beredskapsarbetet.
- Eftersom området för försörjningsberedskap är under utveckling och en nationell samordning för försörjningsberedskapen ska utredas, finns det fortfarande många oklarheter gällande struktur, förmågekrav och ansvarsförhållanden. Det behövs tydliga incitament och affärsmodeller på nationell, regional och lokal nivå om försörjning av varor och för att bygga upp ett robust och resilient totalförsvär. Detta avser inte bara energiförsörjning, utan är helt avgörande för många samhällssektorer. Det blir dock påtagligt avseende exempelvis drivmedelsförsörjning och reservkraft.
- Samarbetet med näringslivet har fungerat väl och det finns ett stort intresse för uppbyggnaden av det nya totalförsvaret inom näringslivet på Gotland.

4.3.1.5 Restlista

- Kartlägga kapacitet och ökad resiliens för fjärrvärme.
- Tydliggöra på nationell, regional och lokal nivå vilken part som skriver avtal med vem och hur finansiering ska ske för att öka totalförsvärförmågan inom energiförsörjningen.
- På regional och lokal nivå finns behov av utökad kartläggning av samhällsviktig verksamhet som finns och som är i behov av reservkraft och drivmedel.
- Att synergier mellan ökad robusthet och förmåga för totalförsvaret genomförs inom de områden där det tydligt stärker förutsättningarna för klimatomställning. Här behövs också tydligare nationell styrning och finansiering eftersom det i nuläget ofta är en betydande högre kostnad att investera i energiförsörjning som inte är beroende av fossila bränslen.

4.3.2 Finansiella tjänster

Delprojektet finansiella tjänster omfattar ett regionalt arbete där fokus legat på att inhämta kunskaper om förutsättningar samt problembilder för ett robust fungerande betalsystem vid kris och krig. Arbetet har inte lagt fokus på juridiska/rättsliga förutsättningar och inte heller det nationella perspektivet, även om dessa områden ändå förekommer i arbetsgruppens delrapporter.

4.3.2.1 Målbeskrivning

Mål för arbetsgruppen har varit att undersöka och klarlägga förutsättningar för att upprätthålla fungerande finansiella tjänster under höjd beredskap och krig. Inom ramen för arbetet var ambitionen att även analysera hur brister i finansiella tjänster under kris och krig påverkar rättighetsinnehavaren (perspektiv mänskliga rättigheter), samt även identifiera hur en nedsatt funktionalitet i betaltjänster påverkar kvinnor respektive män (jämnställdhetsperspektiv). Dessa delar fick tyvärr stå tillbaka med hänsyn taget till de begränsningar och prioriteringar som pandemin förde med sig.

För att uppnå det övergripande målet med UT har arbetsgruppen fokuserats på att identifiera och beskriva de svagheter och begränsningar som kan uppträda vid olika typer av samhällsstörningar. Givet den begränsade möjligheten att regionalt påverka eller bidra till utveckling av ett globalt/nationellt ekonomiskt system har arbetet även inriktats på att skapa en genomgående restlista vad gäller utvecklingsbehov av ett robust finansiellt system.

För arbete med finansiella tjänster innebär ovanstående att metoden för delprojektet har baserats på identifiering av centrala aktörer, möten och dialog med dessa aktörer kring olika typer av störningar i betalsystemen, främst kopplat till FOI typfall fyra, samt att identifiera fysiska förutsättningar för ökad kontanthantering.

4.3.2.2 Resultat

Arbetet inom arbetsgruppen finansiella tjänster har under 2019 inkluderat en spelsimulerad forskningsledd övning⁴⁴, samverkan mellan olika myndigheter och näringsliv, samt analysarbete. Under 2020 fortsatte arbetet med att samverka med aktörer från näringslivet, myndigheter och Region Gotland. Denna gång i form av en workshop där Gotlands regemente och länsstyrelsen inhämtade ytterligare underlag till lägesbild och restlista.

Arbetsgruppens resultat

Första övningstillfället (2019) visade att mycket fanns att vinna på upparbetade nätverk, förberedda kommunikationsplaner och åtgärder, samt att nationell nivå (innan en kris) har arbetat med att skapa statliga reservalternativ vad gäller betalningssystem. Med andra ord är det av vikt att det sker ett lokalt arbete där centrala aktörer identifieras och

⁴⁴ Bilaga 8. *Finansiella tjänster – Rapport om övning* (2019). Länsstyrelsen i Gotland län.

inkluderas i ett förberedande arbete, men även att nationellt arbete bedrivs för att stödja de regionala åtgärderna. Gotlands särskilda utsatthet med sitt ö-läge ökar problematiken kring vissa av dessa delar (särskilt vad gäller fysiska och infrastrukturella förutsättningar) men å andra sidan ger det möjligheter vad gäller samordning och samförstånd mellan lokala aktörer. Det gotländska näringslivets starka intresse för övningen gav god grund för det andra genomförandet (2020). Workshopen genomfördes med ytterligare bredd i aktörerna och gav vid handen ytterligare erfarenheter och iakttagelser som komplement till lägesbilden.

4.3.2.3 Material som andra kan ta del av

Arbetsgruppen har redovisat resultaten från övningarna i två rapporter⁴⁵. I dessa rapporter framkommer mer detaljerade problembeskrivningar och tankar om möjliga lösningar på brister i betalsystemen under kris och krig. De är dessa delrapporter som sammantaget ger en lägesbild och genomgripande restlista för området.

4.3.2.4 Reflektion

Arbetet och resultaten för delprojektet finansiella tjänster pekar åt ett gemensamt håll. Det finns mängder med problem inom området och det finns ingen eller väldigt liten beredskap för att hantera dessa. Beprövade totalförsvarsprinciper likt redundans, lagring, statliga garantier och åtgärder samt upparbetade kommunikationsvägar är i dagsläget inte en naturligt förekommande påverkansfaktor på utvecklingen inom området. Det råder dock ingen brist på engagemang och idéer från myndigheter eller näringsliv. Utmaningen ligger i att kontinuerligt arbeta med detta komplexa område för att hitta både lokala och nationella åtgärder som kan samspela för att motverka den finansiella sårbarheten i samhället. Arbetet bedöms behöva innefatta bland annat statliga infrastrukturella investeringar, upphandlingar av tjänster som täcker in beredskapsbehov av kontanthantering, utveckling av alternativa robusta betalningslösningar samt utveckling och uppdatering av lagstiftning.

4.3.2.5 Restlista

- *Analysera sociala perspektiv/konsekvenser av avbrott i betaltjänster.* Mänskliga rättigheter- och jämställdhetsperspektiven bör omhändertas i ett fortsatt arbete. Här finns flera möjliga vägar att gå, exempelvis kan ett forskningsstött arbete med att klarlägga huruvida, och för i så fall vilka, grupper i samhället långvariga avbrott i finansiella tjänster får större konsekvenser.
- *Utvecklad lokal lagring av kontanter och upprätta rutiner för att upprätta så kallade Cash-points.* Detta är en logistisk och infrastrukturell åtgärd som behöver utredas vad gäller möjligheter, kostnader samt vilka aktörer som behöver

⁴⁵ Bilaga 8. Finansiella tjänster – *Rapport från övning* (2019). Länsstyrelsen i Gotland län. Dnr 459-1316-19; Bilaga 9. Finansiella tjänster, delrapport 2. Länsstyrelsen i Gotland län. 459-1316-19.

involveras. Troligen ett arbete där upphandling av tjänster behöver inkluderas eftersom detta är helt ett område för näringslivet (i dagsläget).

- *Alternativa robusta betalmedel.* Under arbetets gång har frågan om det går att ta fram andra, mer robusta, tekniska lösningar för att registrera transaktioner kommit upp. Exempelvis i form av "digitala plånböcker". Att ta fram ett sådant system bedöms som kostnadskrävande och måste även det involvera banker och näringslivet i stort.
- *Juridiska förutsättningar för hantering av betalningsflöden, krav, garantier, begränsningsmöjligheter.* I dagsläget är de beredskaps-juridiska förutsättningarna för området finansiella tjänster föråldrat och det behöver utredas i vilken omfattning lagrummet/en behöver omarbetas för att skapa möjligheter till finansiell beredskap.
- *Utreda och besluta om alternativa (statliga) garantier för likviditet och handel på kredit.* Under arbetets gång har det flera gånger framkommit att näringslivet kan hitta temporära lösningar för att akut genomföra finansiella transaktioner – främst inom dagligvaruhandeln. Exempelvis genom att föra traditionell kassabok på köp. Men att det förutsätter att staten eller annan part kan garantera medborgarnas likviditet i någon utsträckning. Här behöver man på nationell nivå utreda huruvida det är möjligt att genom beredskapslagar skapa förutsättningar för ett sådant system.

4.3.3 Hälso- och sjukvård

Sommaren 2019 mottog Region Gotland ett uppdrag av Länsstyrelsen i Gotland län att utveckla sjukvården för att kunna stödja Försvarsmakten vid höjd beredskap. Som grund till arbetet användes FOI:s typfall fyra.

Enligt överenskommelse mellan Region Gotland och Länsstyrelsen i Gotlands län skulle fokus i första hand vara på sjukvården och inte på omsorgen. I ett senare skede, 2021, startades en annan grupp med fokus på omsorgen. Resultat presenteras separat nedan. UT har påverkats av pandemin då många av arbetsgruppens deltagare helt eller delvis behövt arbeta med pandemihantering. Dock kunde många erfarenheter och lärdomar från pandemin nyttjas även i UT.



Arbetsmetoderna inom vården måste vara robusta och exempelvis klara sig utan det IT-stöd som finns till vardags. Foto: Magne Hovland/Region Gotland

4.3.3.1 Målbeskrivning

Inriktningen för arbetsgruppen var hur sjukvården skulle stödja Försvarsmakten vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap behöver den civila sjukvården dels kunna hantera vardagshändelser, dels hantera alla krigsskador. För att kunna arbeta med detta utgick arbetsgruppen från bland annat FOI:s typfall fyra. Gruppen identifierade sedan fem mål för arbetet:

1. Öka traumavårdskapaciteten inom ramen för befintliga byggnader och organisation.
2. Öka traumavårdskapaciteten genom att bygga ut befintliga byggnader.
3. Säkerställa tillgång till läkemedel, blodprodukter, sjukvårdsmaterial och utrustning.

4. Öka primär- och sekundär transportkapacitet.
5. Robust ledning.

Inriktningen var bland annat att ge patienter vård en längre tid utan möjlighet till evakuering till fastlandet och att bedriva kvalificerad vård under en längre tid (gällande patienter som vanligtvis skulle ha flugits till Stockholm). Arbetsmetoderna inom vården måste dessutom vara robusta och fungera utan exempelvis det IT-stöd som finns till vardags.

Arbetet gjordes till stor del internt inom regionen, då det saknas en krigsplanering av större omfattning. Utvecklingssatsningen fick således bli startskottet för regionens krigsplanläggning inom vård.

4.3.3.2 Resultat

Flera av gruppens mål aktualiserades och förverkligades inom ramen för pandemihanteringen. Tidigt i projektet identifierades behov av åtgärder för att öka kapaciteten vid höjd beredskap som sedermera blev bekräftade av pandemin (covid-19). Exempelvis behov av att kunna bygga ut IVA-avdelningen och använda inlånad utrustning. Metoderna och systemet blev cementerade först när pandemin slagit till.

Ökad tillgång till utrustning och läkemedel aktualiserades också på nationell nivå med anledning av pandemin. Ett resultat inom ramen för satsningen är att Region Gotland nu har lager av läkemedel för att kunna klara sig utan transporter en tid. Vidare har andra kritiska produkter lagrats som ett resultat av ett samarbete med Socialstyrelsen. Region Gotlands egen varuförsörjning har på liknande vis börjat lagra vissa kritiska produkter samt gjort en kartläggning av vilka möjligheter det finns att lagra fler produkter på sikt.

Region Gotland har också som en del av de robusthöjande åtgärderna förbättrat Rakelförmågan. Nu finns det Rakel-enheter på de yttre vårdcentralerna och det är även planerat att kirurgbakjouren ska få en egen Rakelenhet, för att snabbare kunna agera och om mobilnätet är nere.

4.3.3.3 Material som andra kan ta del av

Under arbetet med UT har en lista med generiska och kritiska läkemedel som är lämpliga för lagring, tagits fram. Listan presenteras i sin helhet i bilaga 29⁴⁶. Arbetsgruppen har fokuserat på generiska läkemedel med följande användningsområden:

- Antibiotika
- Smärtlindrande och febernedsättande
- Anestesi – lokalt och allmänt
- Hjärt- och kärl

⁴⁶ Bilaga 30. *Skyddsvärda läkemedel* (2021). Region Gotland.

- Reuma och endokrin
- Näring
- Antidoter och vacciner

4.3.3.4 Reflektioner

Covid-19-pandemin drog igång bara några få månader efter att arbetsgruppen startat. Flera deltagare i arbetsgruppen övergick till att fokusera på hantering av pandemin, ett uppdrag som gett många erfarenheter till UT. Aktualisering av frågor kring beredskap och samhällssäkerhet på hög nivåer i samhället och lett till ökad kunskap och förståelse av sårbarheter i samhället. Inom arbetsgruppen har den operativa erfarenheten ökat markant och planering framåt är på en mer praktiska och konkret nivå som ett resultat.

Under tiden som arbetsgruppen jobbat har också två parallella offentliga utredningar genomförts som berör sjukvården under kris och krig. Båda utredningarna visar att det krävs en nationell ledning av hälso- och sjukvården, men föreslår att detta ska göras med olika tillvägagångssätt. Detta är något som följs med stort intresse.

Ett problem som har blivit mycket tydligt är att personalfrågan är svår att lösa för en enskild region, framförallt på lång sikt. Det måste finnas upparbetade rutiner för hur icke-anställda ska kunna nyttjas, exempelvis hur en besökande kirurg ska kunna bidra i det akuta skedet. En fråga som dykt upp är om Socialstyrelsen eller motsvarande ska utfärda ett "nationellt vårdgivarkort" – helt enkelt ett ID-kort där det framgår vad personen har för yrkeslegitimation, vilket skulle förenkla vid omdisponering av personal.

Idag är särskild sjukvårdsledning på lokal och regional nivå allmänt vedertagna begrepp inom hälso- och sjukvård. Arbetsgruppens har identifierat ett behov av att det bedrivs nationell särskild sjukvårdsledning med mandat att fördela patienter och omdisponera personal. Region Gotland har ett ständigt ansträngt personalläge och kommer tidigt behöva förstärkning från övriga regioner för att kunna möta de krav som ställs på organisationen vid höjd beredskap.

4.3.3.5 Restlista

Dimensionerande målbild. För att arbetet med krigsplanering ska kunna göras för regioner och kommuner måste det finnas en dimensionerande målbild. Regioner och kommuner kan inte själva bestämma vad som är rimligt, då det saknas sakkunskap om hur kriget kommer att fortlöpa. Ett viktigt ställningstagande är också hur mycket CBRN ska viktas in i planeringen.

Återupptagande av civilplikt. Det bör övervägas om civilplikten ska återupptas, möjligen i MSB:s försorg. Gotland har tidigare haft civilpliktig räddningstjänstpersonal som varit en bra förstärkning. Räddningstjänsten har vid höjd beredskap en uppgift att bland annat bistå med transporter av skadade, så att ha civila krigsplacerade inom bland annat räddningstjänsten hade varit en bra förstärkning för den pre-hospitala organisationen.

Utnyttjande av personal vid traumavård. En punkt som också behöver analyseras är hur andra yrkesgrupper inom vården kan nyttjas på bästa sätt vid traumavård. Det är exempelvis inte helt orimligt att anta att en veterinär skulle kunna utföra god vård även på människor, men kanske inte ordinera läkemedel (motsvarande AT-läkare). Ett annat exempel är tandläkare och logopeder som har kunskaper inom luftvägar, vilket borde kunna utnyttjas på annat sätt än deras normala yrke. Här behöver Socialstyrelsens ta ställning till om det går att ge andra behörigheter för vissa yrkesgrupper vid höjd beredskap.

För Region Gotlands del kommer målbilden för fortsatt arbete att höja de generella förmågorna på bred front. Beredskapsfrågor i alla former måste lyftas upp på agendan högt upp i organisationen för ett effektivt arbete. Ledningen måste involveras mer och hela organisationen måste övas och tränas.

4.3.4 Omsorg

Arbetsgruppen omfattar de kommunala vård- och omsorgsverksamheternas behov av utveckling för att förbättra uthålligheten i verksamheterna. Arbetsgruppen startade under våren 2021 och hade i inledningsskedet fokus på att identifiera områden för utveckling.

4.3.4.1 Målbeskrivning

Ta tillvara erfarenheterna från pandemin för att genomföra en kartläggning av Region Gotlands boende och sårbarheter kopplat till uthållighet 90 dagar. Detta gäller äldreboende, korttidsboende, LSS-boende och korttidsboende LSS.

4.3.4.2 Resultat

Att förbereda organisation och verksamheter att klara ett ö-läge under 90 dagar i kris och krigssituation är en stor utmaning som kräver förberedelser och planer. Analysen som genomförts pekar på de viktiga punkterna som behöver belysas framöver, och redovisas nedan.

Personal

En av de största utmaningarna vi står inför i framtiden är att personalförsörja omvårdnadsjobben. Gotlands demografi har en ökad andel äldre och en minskad andel yngre i arbetsför ålder. Införandet av välfärdsteknologi är en möjlighet att öka självständigheten hos de vårdbehövande, men samtidigt kan detta vara mer sårbart i ett krisande samhälle. När prioriteringar görs mellan sjukvårdande insatser på bekostnad av serviceinsatser bör ett totalförsvarsperspektiv beaktas.

Särskilda boenden

Planering för vissa vårdkrävande funktioner i särskilda boenden såsom förflyttningar, medicinteknisk utrustning, upprätthållande av godtagbar hygien, och larmsystem. Personer med sjukdomar som kräver kvalificerad medicinteknisk utrustning kan vårdas i hemmet med insatser från både hemsjukvården och kommunens hemtjänst. Dessa utrustningar klarar inte längre elavbrott.

Vidare krävs prioritering av medicinska insatser tillsammans med övriga behov av omvårdnad i gruppboendestäder och serviceboendestäder med boendeinsatser för att klara LSS krav att servicen ska fortsätta fungera under kris och krig.

Medicin

Prioriteringslista är framtagen för medicinska insatser i händelse av behov av prioriteringar i ordinärt boende. Chefläkaren och medicinskt ansvarig sjuksköterska ansvarar för plan för läkarmedverkan inom insatser i hemsjukvården.

Transporter

I kris och krig kan det bli svårt att ta sig till arbetet. Att kunna transportera sig under arbetet till brukare i ordinärt boende kräver samordning av transporter. En kartläggning av möjligheter att erbjuda evakueringsplats om insatser inte kan utföras i ordinarie boende behöver göras. Leveranser av mat och förnödenheter är viktigt för att kunna upprätthålla en god vård och omsorg till våra patienter och brukare.

Material

Bunkring och lagerhållning och erforderlig utrustning som exempelvis mediciner, omläggningmaterial och inkontinenshjälpmedel. I vardagen är det individens egna material som förskrivits av primärvården eller hemsjukvården.

4.3.4.3 Reflektioner

Arbetet har varit mycket nyttigt för verksamheten, då det tydliggjort vikten av förberedelser och planer för att klara av störningar. Pandemin har försvårat möjligheten att utbilda och öva som planerat. Men pandemin i sig har prövat verksamheternas uthållighet och behov av planer och samverkan. Det finns ett ökat intresse för krishantering och planering med erfarenheter av pandemin.

4.3.4.4 Kommande arbete

Utbildning, planering och övning av organisationen har på grund av pandemin inte kunna utförts under projektiden. Verksamheternas planer och förberedelser för kris och krig ska arbetas fram och samordnas.

4.3.5 Kommunikation

Arbetsgruppen startade under namnet "Information och kommunikation", men delades i två grupper våren 2019 till "Kommunikation" och "Samband". Gruppens nya avgränsning och inriktning definierades till att omfatta den forna arbetsgruppens mjukare värden; kommunikation med allmänheten.

4.3.5.1 Målbeskrivning

Arbetsgruppens inriktning utgår från två förutsättningar:

1. kunskapen om att det vid sidan av P4 Gotlands uppdrag som beredskapskanal saknas ett system för att nå ut med grundläggande information till allmänheten under störda förhållanden.
2. Länsledningens beslut att Länsstyrelsen i Gotlands län skulle planera för myndighetens hittills största totalförsvarskonferens att genomföra hösten 2019, samt för en enkät som senare samma höst skulle skickas ut till ett stort antal boende i länet, i syfte att skapa en bild av gotlänningarnas inställning till kris och krig.

Mål och inriktning har omfattat två områden: att ta fram en modell för kommunikation med allmänheten under störda förhållanden, samt att nyttja UT för att höja allmänhetens medvetenhet och kunskapsnivå om totalförsvaret. Målen definierades på följande vis:

1. Utarbeta rutiner för kommunikation med länets invånare i händelse av att de ordinarie kanalerna inte fungerar eller räcker till. Perspektivet ö-drift ska beaktas.
2. Under tiden för Utvecklingssatsningen januari 2018-december 2020 ska informations- och utbildningsinsatser genomföras i form av en totalförsvarsenkät som ska nå 4 800 individer, två totalförsvarskonferenser som ska locka minst 250 personer⁴⁷, lokala insatser under MBS:s nationella krisberedskapsveckor, offensiv kommunikation genom aktörernas egna kanaler. Utöver detta ska en rapportering om minst 40 artiklar, radio- och TV-inslag i lokala medier ha gjorts.

4.3.5.2 Resultat

Krisberedskapsveckan – hemberedskap

2019 vecka 17 arrangerades den årliga nationella Krisberedskapsveckan. Länsstyrelsen i Gotlands läns del i satsningen genomfördes med avsevärt högre ambitionsnivå än tidigare år, eftersom individens hemberedskap är en viktig del av landets och länets totalförsvarsförmåga. Mycket kraft lades därför på att sprida kunskap om och intresse för samhällets krisberedskap och framförallt individens hemberedskap.

⁴⁷ På grund av pandemin genomfördes ingen totalförsvarskonferens 2020, inte heller under förlängningsåret 2021.

Nationellt och lokalt kommunikationsmaterial i form av texter, bilder, filmer och en tävling publicerades löpande under veckan i länsstyrelsens digitala kanaler, och delades av aktörerna som myndigheten samverkade med under kampanjveckan.

En barnfamilj engagerades att under några dygn leva utan el, värme samt vatten, och redogjorde under tiden för sina upplevelser i länsstyrelsens sociala medier. En presskonferens med samtliga lokala nyhetsredaktioner närvarande ordnades hemma hos familjen, med viss uppmärksamhet även i nationella media.

En informationsträff för allmänheten arrangerades i Almedalsbiblioteket i Visby.

Krisberedskapsveckan genomfördes i samverkan med Region Gotland, de frivilliga försvarsorganisationerna samt Försvarsmakten, som utöver ovan nämnda insatser även hade egna programpunkter under veckan. Som en följd av coronapandemin sänktes ambitionsnivån för Krisberedskapsveckan 2020 och 2021. Länsstyrelsen i Gotlands Läns insats omfattade vid de tillfällena publicering av nationellt material i sociala medier.

Enkät om totalförsvaret

I september 2019 skickades enkäten "Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig"⁴⁸ ut till 4 800 personer skrivna i länet, vilket var första gången en så omfattande enkätundersökning gjordes på regional nivå i landet. En del av frågorna hade sin motsvarighet i en nationell enkät som Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, gjorde hösten 2018. Den enkäten gick ut till 5 000 personer fördelade över hela landet. Genom att använda en del av FOI:s frågor kan länsstyrelsen jämföra en del av de lokala enkätsvaren med riket i stort. Enkäten hade i många av frågorna även ett Gotlandsperspektiv för att bättre förstå de lokala attityderna och beteendena. Resultatet offentliggjordes i juni 2020 bland annat genom en presskonferens, som bevakades av samtliga nyhetsredaktioner i länet. En sammanfattning av enkätresultat presenteras i 6.2.

Enkätresultaten kan användas som underlag för den fortsatta totalförsvarsplaneringen, och kan tjäna som en kunskapsbas vid exempelvis informationskampanjer, föreläsningar och utbildningar.

⁴⁸ Mer om enkäten finns i avsnittet 7.2. För fullständig rapport "Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig" se Bilaga 10.

Totalförsvarskonferens 2019



Bild: Montage. TT/Henrik Radhe | Dan Eliasson, Peter Hultqvist och Mikael Damberg.

Höjdare inom säkerhet kommer till Gotland

FÖRSVARSKONFERENS I oktober hålls Totalförsvarskonferens på Gotland. Försvarsministern och flera högt uppsatta personer kommer till Gotland.

Linus Ehn

20:45 | 2019-09-09

Den 3 oktober hålls konferensen på Wisby strand och flera högt uppsatta gäster kommer till Gotland. Dan Eliasson, generaldirektör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), försvarsminister Peter Hultqvist (S), inrikesminister Mikael Damberg (S), Jack Werner, journalist känd för att granska olika former av desinformation. Sveriges Radios vd Cilla Benkö kommer också att vara på plats.

– Vi vill få alla att förstå vad totalförsvaret är och innebär. Det kräver mycket samverkan, att vi gör det här tillsammans. Vi tror att en sådan här konferens hjälper till att öka allmänhetens kunskap i frågan, sa Amy Rankin, kris- och beredskapshandläggare på länsstyrelsen, till Helagotland.se, i juni.

Nancy Yussef, ordförande Företagarna Gotland, Anna Törnfeldt, LRF, samt Mattias Ardin, chef för P18 deltar också.

(bildkälla: Helagotland.se)

3 oktober 2019 genomfördes Totalförsvarskonferens 2019, ett arrangemang av Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente. Satsningen var ambitiösare än föregående år med ett brett program både dag- och kvällstid, i en större lokal än tidigare i syfte att ge plats åt fler intresserade. Bland den långa raden talare fanns utöver lokala aktörer bland andra Peter Hultqvist, försvarsminister, Mikael Damberg, inrikesminister, Cilla Benkö, vd för Sveriges Radio och Jack Werner, journalist och författare.

Bland målen för konferensen fanns att den skulle besökas av minst 250 personer, vilket uppnåddes med god marginal. Konferensen skulle även skapa medial uppmärksamhet. Genomslaget var över förväntan, med publiceringar redan månader innan konferensen. En särskild pressträff med ministrarna kunde ordnas under pågående totalförsvarskonferens. På grund av pandemin arrangerades ingen konferens vare sig 2020 eller 2021.

Kommunikation via trygghetsplatser

De frivilliga försvarsorganisationerna på Gotland planerar för en etablering av ett antal trygghetsplatser fördelade över länet, tänkta att aktiveras vid allvarigare kriser eller höjd beredskap. Trygghetsplatsernas lokaler ska vara bemannade med personal från frivilligorganisationerna och erbjuda en rad olika typer av stöd till allmänheten inom

respektive upptagningsområde, som el, värme, basal sjukvård, mat, vatten och information om aktuell händelse.

Trygghetsplatserna är därför en lämplig plattform för kommunikation med allmänheten när de ordinarie kanalerna inte räcker till eller är störda, och är ett bra komplement till beredskapskanalen P4 Gotland. Tillsammans med beredskapskanalen utgör trygghetsplatserna en lägstanivå för myndigheternas kommunikation i länet. Arbetsgruppen kommunikation har tagit fram en grov modell för hur budskap kan framställas, reproduceras och distribueras till trygghetsplatserna⁴⁹.

Inom ramen för länsstyrelsens ansvarsområde kommer Trygghetsplatserna att utgöra viktiga kommunikationsnoder för att nå gotlänningarna med information när ordinarie kanaler för kommunikation är störda eller avskurna, och de är ett bra komplement till beredskapskanalen P4 Gotland.

Tillsammans med beredskapskanalen utgör trygghetsplatserna en lägstanivå för myndigheternas kommunikation i länet. Arbetsgruppen "kommunikation" har tagit fram en grov modell för hur budskap kan framställas, reproduceras och distribueras till trygghetsplatserna.

I oktober 2021 prövades delar av modellen i en kommunikationsövning med deltagare från flera myndigheter samt frivilligorganisationer. Erfarenheterna från övningen utgör viktiga komponenter i det fortsatta arbetet med att utveckla och förfina modellen⁵⁰.

På grund av bland annat pågående pandemi har inte arbetet kunnat bedrivas i planerad takt. Frivilligresurser på såväl ledningsnivå som utförarnivå har tagits i anspråk för pandemihantering. Region Gotland har självklart också haft ett starkt fokus på pandemiarbetet. Avsikten är att fortsätta att utveckla arbetet.

Kommunikatörens krispärm

Som stöd för länsstyrelsens kommunikatörer i lägen av kris och höjd beredskap har ett antal dokument skapats och insamlats för en funktionspärm⁵¹.

Dokumentsamlingen innehåller bland annat checklistor för kommunikationsfunktionens rutinarbete som publicering i digitala kanaler och mediehantering, jämte frågor och svar, förberedda grundtexter för digital publicering liksom en samling bilagor. Pärmerna har prövats under bland annat ovan nämnda kommunikationsövning samt RSÖ 2021.

Pärmerna kommer inte att lösa varje utmaning en kommunikatör kan ställas inför, men kan spara tid och erbjuda en grund att utgå från. Pärmerna ska vara ett levande dokument som

⁴⁹ Se avsnitt 7.3 *Trygghetsplatser och förstärkningsresurser* för beskrivning av modellen.

⁵⁰ Mer om samverkan med de frivilliga försvarsorganisationerna finns i avsnittet 5.2.4 *Personalförsörjning*.

⁵¹ Se bilaga 11, Innehållsförteckning Kommunikatörens krispärm

fills på i takt med att nya behov identifieras, samtidigt som äldre dokument regelbundet kommer att behöva revideras.

Kompletterande informationsinsats

Som en förstärkning av slutrapporten av utvecklingssatsningen produceras under vintern-våren 2021–2022 fyra enklare kortfilmer. Tre av dem ska skildra respektive spår inom satsningen, medan den fjärde ska spegla beroendeförhållandet mellan den civila och den militära delen av totalförsvaret.

Gotland och totalförsvaret i media

Från att Utvecklingssatsningen lanserades i början av 2018 fram till mitten av oktober 2021 (deadline för arbetsgruppernas rapporter) har 667 publiceringar om Gotland och totalförsvaret gjorts i media. Av dessa kommer 235 från lokala media på Gotland. Kartläggningen har gjorts med hjälp av omvärldsbevakningsverktyget Infomedia. Siffrorna ska ses som ungefärliga. Exempelvis har endast ett fåtal av myndigheternas egna inlägg på webbplatser och i sociala medier fångats av verktyget. Publiceringar som nämner ordet krisberedskap i kombination med namnet Gotland finns medräknade, förutsatt att de har bäring på totalförsvaret. Publiceringar om Försvarsmakten i kombination med Gotland finns med, även här förutsatt att det finns en bäring på totalförsvaret.

Publiceringarna har ett brett spektrum. De flesta är nyhets- och debattartiklar publicerade i papperstidningar och på webbplatser tillhörande mediahus över hela landet. I många fall handlar det om nyhetsmedia, i andra fall fackpress. En mindre del har publicerats av Regeringskansliet, länsstyrelser och kommuner. Ett mindre antal av träffarna gäller publiceringar i sociala medier, och endast några enstaka har av omvärldsbevakningsverktyget hämtats från utländska media. Vissa handlar uteslutande om utvecklingssatsningen på Gotland (företrädesvis publiceringar i lokala media), många nämner endast Gotland i sammanhanget totalförsvaret närmast i en bisats, och har i övrigt ett bredare anslag.

Några nyhetspubliceringar sticker ut när det gäller spridningen i media. Det gäller bland annat en nyhet från juni 2019 då en utredning kom fram till att staten bör kunna stoppa utländska investeringar i Sverige om de kolliderar med Sveriges totalförsvarsintressen. Bakgrunden till utredningen var att gasbolaget Gazprom några år tidigare hade fått lov att använda Slite hamn för utläggning av rör på havsbotten. Nyheten plockades upp av TT och publicerades på åtminstone ett 90-tal platser. Det finns även exempel på ledartexter som fått en mycket stor spridning i landet.

De flesta av de 667 publiceringarna som fångades upp av omvärldsbevakningsverktyget kan kategoriseras som neutrala eller positiva till totalförsvaret. Bland dem med en mer negativ framtoning finns en nyhet baserad på en DN/Ipsos-mätning i januari 2019, som pekade på en låg tilltro hos allmänheten för det civila försvarets förmåga att skydda dem. I artikeln intervjuades försvarsministern, som lyfte fram utvecklingssatsningen på Gotland

som exempel på att arbete pågår för att förbättra det civila försvaret. Nyheten publicerades på åtminstone ett 40-tal platser.

Bland de återkommande ämnena under åren för utvecklingssatsningen finns bland annat frågan om en tredje elkabel mellan Gotland och det svenska fastlandet, där totalförsvarsperspektivet använts frekvent i argumentationen.

4.3.5.3 Material som andra kan ta del av

- Bilaga 10. Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig – resultat från en enkätundersökning 2019.
- Bilaga 11. Innehållsförteckning Kommunikatörens krispärm (2021).

4.3.5.4 Reflektioner

Framgångsfaktorer

- Den myndighet eller organisation som ska arbeta med utveckling av totalförsvaret bör se uppgiften som en möjlighet att samtidigt kommunicera med andra aktörer liksom med allmänheten. Det bidrar till att sprida kunskap och väcka intresse kring totalförsvaret, skapa debatt och öka möjligheterna till stärkt försvarsvilja i samhället. Skapa egna aktiviteter (exempelvis totalförsvarskonferenser) eller utnyttja befintliga möjligheter (exempelvis den nationella Krisberedskapsveckan).
- Om flera myndigheter eller organisationer samverkar kring totalförvarsarbetet är det viktigt att detta också kommer fram i kommunikationen. Dels signalerar det att utveckling av totalförsvaret är ett lagarbete som kräver bred förankring, dels ger det möjlighet till större genomslag när aktörer hjälper till att sprida varandras budskap i sina kanaler.
- Använd kända och trovärdiga talespersoner med tillräckliga kunskaper i ämnet för att kunna böttna i det budskap de bär fram. Det utesluter inte att fler personer under arbetets gång ges utrymme i kommunikationen, eftersom detta kan visa på en bred förankring inom organisationen. Det är ett viktigt signalvärde både internt och externt.
- Många invånare har kanske en ganska vag uppfattning om vad totalförsvaret är. Därför bör enkelhet och tydlighet genomsyra väsentliga delar av kommunikationen. Ge grundläggande information innan mer komplicerade sammanhang kommuniceras.

4.3.5.5 Kommande arbete

Nationell restlista

- Efter andra världskriget byggdes det psykologiska försvaret upp i Sverige, men dagens utmaningar kräver andra metoder och lösningar än de som gällde då. De flesta etablerade media arbetar i dag källkritiskt, men deras roll och ansvar i det psykologiska försvaret kan behöva tydliggöras. Här kan den nya myndigheten för psykologiskt försvar fungera som en kunskapsplattform.
- Vid allvarigare störningar eller höjd beredskap vilar i dag ett stort ansvar på P4-stationerna i sin roll som beredskapskanal, när det gäller att sprida information till invånarna. För ökad redundans och till skydd för demokratin vore det önskvärt om fler mediehus kan stärka sin förmåga att verka även under störda förhållanden. Behoven finns exempelvis inom områdena reservkraft, personalplanering och reservkapacitet att trycka tidningar om de ordinarie tryckerierna inte längre har förmåga att verka.

Lokal restlista:

- Fördjupning av Enkätundersökningen "Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig", genom fokusgrupper.
- Utveckla modellen för kommunikation via trygghetsplatserna.
- Kommunikationsplan för gråzon och höjd beredskap.
- Produktion av film om totalförsvaret på Gotland att använda i publika sammanhang.

4.3.6 Samband

Gruppens arbete omfattar sambandsmedel, såväl öppna som krypterade, kryptonyckelhantering samt i viss mån utbildning, ledningsplatser och metoder.

4.3.6.1 Bakgrund

Arbetsgruppen är en utbrytning ur arbetsgruppen "Information och kommunikation". Arbetsgruppen har bildats i syfte att särskilt arbeta med samband. Vid bildandet av den nya arbetsgruppen formulerades nya mål kopplade till det nya fokusområdet samband.

Ansvar för ledning av gruppen har under arbetets gång övergått till Gotlands regemente. Det är utifrån ovan som fortsatt arbete och redovisning sker.

4.3.6.2 Målbeskrivning

Arbetet med att formulera mål har skett gemensamt vid fysiskt möte och utgått från behov av de två huvudaktörerna Gotlands regemente och länsstyrelsen.

Under arbetets gång har målen kontinuerligt utvärderats och omarbetats (främst förtydligats och utökats). Detta har skett i dialog där alla har varit överens om omfattning och ambition.

Mål för gruppens arbete, avsedda att vara uppnådda under 2021:

- Identifiera/inventera gemensamma system för kommunikation.
- Genomföra tekniska förbindelseprov med gemensamma system.
- Ta fram en sambandskatalog.
- Utarbeta rutiner för fortsatt arbete samt periodiska förbindelseprov/övningar.
- Genomföra övningar i syfte att pröva rutiner vid ett antal typsituationer (exempelvis rutiner vid nyckelhantering).
- Identifiera fler regionala aktörer att involvera i fortsatt samarbete/informationsflöde.

4.3.6.3 Arbetsgruppens resultat kopplat till målformuleringarna

- Sambandskatalog med uppgifter om gemensamma system, kontaktvägar samt kryptosambandstabla har upprättats. Den innehåller även en rutin för utbyte av kontaktuppgifter i olika steg av beredskapstrappan och vid förändringar.
- Rutiner för fortsatt arbete, efter UT, har utarbetats. Dessa omfattar periodiska möten för informationsutbyte.
- En tabletop-övning och förbindelseprov har genomförts för test och utvärdering av bland annat rutiner vid nyckelhantering i olika typsituationer.
- Dialog pågår med andra regionala aktörer.

4.3.6.4 Material som andra kan del av

Inget material kan redovisas öppet.

4.3.6.5 Reflektion

Framgångsfaktorer har varit att sätta rätt ambitionsnivå och snabbt identifiera en metod som leder mot gemensamma mål. Arbetsklimatet har varit öppet och utan prestige. UT gav initialt arbetsgruppen ramar och mål men rutiner för fortsatt arbete ligger inom ramen för ordinarie arbete, vilket säkerställer att det är långsiktigt hållbart.

Den största utmaningen har varit otydlighet i vad som ingår i gruppens ansvarsområde. Detta tydliggjordes när den tidigare arbetsgruppen *Information och kommunikation* delades upp i två grupper: *Kommunikation* och *Samband*.

4.3.6.6 Restlista

För arbetet på kort sikt är det viktigaste att fortsätta med informationsutbyte enligt framtagna rutiner. På längre sikt finns behov av utveckling vad det avser överföring och hantering av sekretessklassad information mellan ledningssystemen.

Det är av stor vikt att centrala system som Rakel och mobiltelefoni fungerar i det längsta. Vidare behöver rutiner för kommunikation, mellan länsstyrelsen och Gotlands regemente via radiosystem, mobila och fasta, som inte är beroende av de centrala systemen, tas fram.

4.3.7 Kommunalteknisk försörjning

Arbetsgruppen har arbetat med frågor som berör kommunalteknisk försörjning med inriktning på vatten och avlopp för en huvudman inom en kommun.

4.3.7.1 Målbeskrivning

Arbetsmetoden som användes baseras på FOI:s typfall fyra där el, kommunikation och transporter med mera har kraftiga störningar alternativt är utslagna. Utifrån detta typfall har arbetsgruppen identifierat beroenden och åtgärdsförslag för att verksamheten skall i bästa fall kunna uppnå ö-drift för både vatten- och avloppsreningsverk.

Kommunalteknisk försörjning med inriktning på vatten och avlopp behandlades inte i förstudien men har lagts till under resans gång eftersom det har identifierats som ett område som måste fungera för att samhället som helhet skall fungera.

Initialt hade arbetsgruppen följande mål:

- Skapa en lägesbild med avseende på kommunalteknisk försörjning med inriktning på vatten och avlopp.
- Utifrån den framtagna lägesbilden ta fram åtgärdsförslag för huvudmannen för att skapa en robustare vatten- och avloppsförsörjning (VA-tjänster).
- Vidare skall arbetsgruppen även bistå andra aktörer som är beroende av VA-tjänster för att de skall kunna lösa sin huvudsakliga uppgift.

I och med de beroende som många samhällsviktiga verksamheter har till dricksvatten och avloppstjänster blev sista punkten av målen väldigt omfattande. Arbetsgruppen valde därmed att lägga större arbetskraft på denna målpunkt under 2021. Att den blev så omfattande beror delvis på att andra aktörer byggt upp sin verksamhet utifrån ett scenario där dricksvatten alltid kommer ur kranarna och avloppsvatten försvinner. En annan anledning till att målpunkten blev omfattande är att den snabbt hamnar utanför Lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) som huvudmannen arbetar efter.

Under 2021 genomgår nödvattenplanen en grundlig uppdatering samt dialog och utbildning med andra samhällsviktiga verksamheter om hur de skall hantera en dricksvattenbrist och vilka egna förberedelser som de kan göra.

4.3.7.2 Resultat

Arbetsgruppens resultat

Med utgångspunkt i FOI:s typfall fyra har följande aktiviteter genomförts:

- Analys av beroenden inom VA-avdelningen.
- Analys av gällande lagstiftning.
- Identifiera och genomföra förbättringar/investeringar.
- Identifiera förbättringar som kan genomföras efter UT.

Ett antal åtgärder som arbetsgruppen efter analys genomfört var sådana åtgärder som till en låg kostnad eller liten insats i arbetstid förbättrade robustheten inom VA-organisationen (så kallade "långt hängande frukter"). Exempel på åtgärder är att upprätta nya/uppdaterade rutiner, förbereda mallar, beräkna åtgång av drivmedel till befintlig reservkraft om de tas i drift, utbilda personal med mera.

Eftersom det i FOI:s typfall fyra förekommer störningar i leveranskedjor som VA-avdelningen är beroende av har även genomförda och möjliga förbättringar gjorts inom dessa leveranskedjor. Åtgärder inom leveranskedjorna kan bestå i allt från att säkra elförsörjningen till att se över lager och leveranser av kemikalier till att ha en fungerande kommunikation.

Utbildningarna internt har medfört att kunskapen höjts markant inom VA-organisationen. Utbildningarna har bland annat resulterat i en ökad medvetenhet kring säkerhetsskydd och lett till att "onödig" information som tidigare fanns med på till exempel ritningar tagits bort. Efter utbildning hade medarbetarna en större förståelse för sin del i att bygga ett robust VA.

Arbetsgruppen har även lagt tid på att hitta finansieringar för att påskynda genomförandet av vissa åtgärder. Dessa finansieringar har både erhållits från den egna verksamheten och från EU och Havs- och vattenmyndighetens (Hav) medel angående säkrad dricksvattenförsörjning.

4.3.7.3 Material som andra kan ta del av

Inget material att dela.

4.3.7.4 Reflektion

Framgångsfaktorerna som funnits inom arbetsgruppen är dess sammansättning av personer som har goda kunskaper om hur verksamheten fungerar och hur den kan förbättras. Ytterligare framgångsfaktorer är att arbetsgruppen sökt och erhållit externa medel för att i snabbare takt genomföra åtgärder för att förbättra robustheten i VA-tjänsterna.

Arbetsgruppen har arbetat efter FOI:s typfall fyra och upplevt det som ett bra hjälpmedel för att lokalisera interna och externa beroenden som en VA-huvudman har. I samband med att beroendena identifierats kommer det i många fall fram vilka verksamheter och personer som behöver kontaktas för vidare arbete.

Kontakten med arbetsgruppsledare inom de andra arbetsgrupperna i utvecklingssatsningen har fungerat som en kanal för att föra vidare information som rör beroenden mellan sektorerna. Exempelvis har beräkningen av drivmedel inom kommunalteknicisk försörjning delats med arbetsgrupperna energi och transport. En lärdom är att det är viktigt att sätta ramarna för hur och vilken information som delas.

Utmaningarna kan delas upp i främst två faktorer: kunskapsglapp och lagstiftning.

Kunskapsglappet som stötts på ett antal gånger under arbetets gång är att organisationer, företag med mera tror att allt ansvar som berör vatten och avlopp helt ligger på huvudmannen och att inget egenansvar finns. När det kommer till frågan om nödvatten så är en huvudman enligt lag endast skyldig att tillgodose privatpersoner inom fastställt verksamhetsområde med dricksvatten för hushållsbruk (cirka 2–5 liter/dag till en början). Ansvar för nödvatten utanför verksamhetsområdena och till verksamheter som är i behov av större kvantiteter ligger juridiskt på kommunen samt den aktuella verksamheten och inte huvudmannen specifikt. VA-organisationen (huvudmännen) kommer dock antagligen till stor del bli utförare men ansvaret ligger inte helt på denna.

Angående lagstiftningen belyses den mer i detalj nedan.

4.3.7.5 Restlista

Kommande arbete beskrivits i en intern åtgärdslista. Exempelvis beskriver den behov av att bygga om ett specifikt vatten- eller reningsverk. Dock kommer inte denna interna restlista med i arbetsgången när det nya verket projekteras.

Till nationell nivå

I arbetet har otydligheter gällande prioritering i lagstiftning avseende nödvatten identifierats. Konflikterna som identifierats mellan lagstiftningarna uppstår på grund av att vattenfrågan är uppdelat på ett flertal centrala myndigheter.

Lagstiftningar kommer i konflikt med varandra är lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), kommunlagen (2017:725), arbetsmiljölagen (1977:1160) och djurskyddslagen (2018:1192). Lagstiftningar kan motverka varandra och i vissa fall behövs förtydligande om vilken lagstiftning eller verksamhet som skall gå i första hand när det gäller exempelvis nödvatten. Vem/vilka skall prioriteras? Den samhällsviktiga industrin eller gården med djur som producerar livsmedel (arbetsmiljö ställs mot djurskydd). Det finns idag ingen lagstiftning som entydigt reglerar prioriteringen av dricksvatten i nödsituationer. Det finns heller ingen lag som förhindrar prioritering på ett generellt plan, men prioriteringen kan i vissa fall innebära konflikter mellan olika lagstiftningar.

Vidare säger lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) att VA-huvudmannen skall erhålla nödvatten till boende inom verksamhetsområdet samtidigt som kommunallagen säger att ingen får diskrimineras i kommunen. Arbetsgruppen har även stött på problem i lagstiftning där skyddandet av exempelvis ett vattenverk går emot annan lagstiftning.

Ett område som behöver belysas mer är avloppsfrågan, som idag prioriteras för lågt i allt för många diskussioner. Att endast se till dricksvatten är som att endast titta på en liten del i ett större sammanhang. Att inte ha en fungerande avloppslösning kan/kommer innebära risk för människors liv och hälsa samt påverkan på miljö. Fungerar inte avloppstjänsterna kommer människor blir sjuka och/eller till och med dö, vilket kan/kommer öka belastningen på sjukvården.

Ett annat problemområde som bör lyftas till nationell nivå är behov av att tillföra medel till vatten- och avloppsarbetet. Vissa samhällsviktiga verksamheter inte bara är viktiga för den lokala kommunen (eller regionen) utan kan även vara en samhällsviktig utifrån ett nationellt perspektiv. Som det är idag landar kostnaden för en nödvatten- och avloppslösning på kommunen/huvudmannen som verksamheten befinner sig i. Arbetsgruppen befarar att när det gäller en nationell viktig verksamhet kan kostnaderna för nödvatten och avloppslösningar skena iväg. Arbetsgruppen anser därmed att nationella medel bör tillföras för att lösa vatten och avloppsfrågan för nationellt viktiga verksamheter. Antingen till huvudmannen eller aktuell kommun.

4.3.8 Livsmedel

Arbetsgruppens arbete omfattar distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel och beredningsindustri (tillverkning). Arbetsgruppen bestod av alla led i det gotländska livsmedelssystemet samt Gotlands regemente och Livsmedelsverket.

4.3.8.1 Målbeskrivning

Den övergripande målsättning för arbetsgruppen är att definiera en organisation för att kunna säkerställa att boende på Gotland och Försvarsmakten har tillgång till livsmedel i ö-drift. Utgångspunkten har varit tidsperioden 90 dagar enligt de gemensamma förutsättningar som anges för UT.

Arbetet syftar till att tydliggöra olika aktörers ansvar i den tänkta organisationens samt att göra en samlad bedömning av organisationens förmåga att uppnå målet. Arbetsgruppen ska också dokumentera de åtgärder som återstår för att stärka organisationens förmåga i en så kallad restlista.

4.3.8.2 Resultat

Utifrån givna antaganden och avgränsningar har arbetsgruppen fokuserat på att kartlägga de stora flödena av livsmedel, vilket innebär att varenda tänkbar leverantör inte behövt undersökas.

Ett verktyg i Excel-format som innehåller definitioner av centrala begrepp och en mall för redovisning av deras kapacitet att förse gotlänningarna med energi och näring togs fram och distribuerades till ett stort antal företag. Arbetsgruppen genomförde en särskild uppföljning med vissa företag för att minska risken för att vissa volymer hade räknats dubbelt, det vill säga att det hade ingått som råvaror i andra redovisade livsmedel.

I kartläggningen har också kritiska faktorer kartlagts och redovisats avseende kritiska beroenden. Följande beroenden kopplat till livsmedelsproduktion har i olika omfattning analyserats avseende:

- Energiförsörjning
- Transporter
- Finansiella tjänster
- Vattenförsörjning
- Information och kommunikation
- Kritiska insatsvaror
- Kritiska personalresurser
- Lager
- Förpackningar/förpackningsmaterial
- Hälso- och sjukvård/omsorg

- Laboratorieresurser

Självförsörjningsgraden på Gotland är förhållandevis hög, men det finns många kritiska beroenden inom livsmedelsproduktion som behöver ökad robusthet för att kunna säkerställa god livsmedelsberedskap. Exempel på detta är drivmedel (avseende transporter och reservkraft), elförsörjning, transporter, lagerhållning, import av kritiska insatsmedel och IT-system. Det är av stor vikt att säkra insatsmedel till lantbruket som drivmedel, gödselmedel, växtskyddsmedel, utsäde och foder. Inom flera områden är självförsörjningsgraden av insatsmedel till jordbruket ett större problem än självförsörjningsgraden av livsmedel.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att primärproduktion av livsmedel är i grunden cyklisk och långsiktig. Eftersom arbetsgruppen har tidsperspektivet 90 dagar så uppkommer betydande avgränsningar. Avgränsningen avseende primärproduktion av livsmedel påverkas av att det är förhållandevis lång tid mellan planering och produktion. Det innebär att relativt små justeringar kan göras inom tidsperioden 90 dagar, exempelvis avseende spannmåls- och animalieproduktion.

4.3.8.3 Reflektion

Avgörande för att kunna förse människor med mat är en fungerande organisation. Gotland har bra förutsättningar för detta då vi är dimensionerade för att klara av en säsong med mångdubbelt större befolkning. Det innebär att mycket av infrastrukturen finns på plats även under andra tidsperioder och till detta disponerar Region Gotland relativt stora tillagningsresurser.

En utmaning i analysarbetet har varit att inte dela företagens säkerhetsklassade information och samtidigt göra resultaten begripliga för företagen så att kartläggningen blev meningsfull.

4.3.8.4 Restlista

På regional nivå ska följande arbete genomföras:

- Arbetsgruppen har av flera skäl valt att inte presentera en grafisk översikt av tänkt organisation och framhåller att det viktigaste är att tydliggöra vilken process som organisationen ska ansvara för samt vilka funktioner som krävs. Hierarkin och dimensioneringen av organisationen blir en uppgift på restlistan.
- Rekommendationer avseende typiska måltider baserade på tillgängliga livsmedel för en viss månad ska utvecklas.

På nationell nivå är det av stor vikt att följande arbete genomförs:

- Det är viktigt att klargöra hur livsmedelsförsörjningssystemet ska finansieras.

- Behov av att undersöka hur man inom ramen för LOU⁵² kan säkerställa ökad lokal livsmedelsproduktion.
- Tydliggöra var beslutsmandat finns i de större livsmedelsföretagen, då de strategiska besluten ofta inte fattas på lokal eller regional nivå.

4.3.9 Skydd och säkerhet



Polisinsats i Slite hamn på nordöstra Gotland under Regional samverkansövning 2021. Foto: Tomas Ängshammar/Försvarmakten

I arbetsgrupp skydd och säkerhet har representanter från Polisen (Lokalpolisområde Gotland och Polisregion Stockholm), Tullverket, Försvarmakten, Kustbevakningen, Länsstyrelsen och Region Gotland deltagit. Deltagandet från olika representanter har varierat beroende på art och natur i olika mål och frågor som arbetsgruppen arbetar utifrån.

Metod för att driva arbetet har varit möten med samtliga representanter, bilaterala möten samt enskilt arbete i respektive organisation. Inom samtliga mål har dels perspektiv av regional autonomi (ö-drift) beaktats, dels perspektiv av nationella beredskapsförutsättningar (inriktning från MSB och Försvarmakten).

⁵² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

4.3.9.1 Målbeskrivning

Inriktning för arbetsgruppen i förstudien:

- Identifiera samhällskritisk verksamhet inom länet som i hela beredskapstrappan behöver skydd och säkerhet.
- Inventering och identifiering av skyddsvärda verksamheter av vikt för totalförsvaret.
- Inventering av samverkansytor mellan aktörer verksamma inom skydd och säkerhet.

Målområden framtagna i arbetsgruppen:

- A. Identifiera samhällskritisk verksamhet inom länet som i hela beredskapstrappan behöver skydd och säkerhet.
- B. Övning och utbildning i samarbete, samverkan och ledning i hela beredskapstrappan med fokus på höjd beredskap och krig.
- C. Inventering och identifiering av skyddsvärda verksamheter av vikt för totalförsvaret.
- D. Inventering av samverkansytor mellan aktörer verksamma inom skydd och säkerhet på regional nivå i relation till aktörer verksamma på nationell nivå.
- E. Arbete för ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete inom respektive organisation och säkerhetsskyddsamverkan på regional nivå.
- F. Inventering av behov för ökat befolkningsskydd.
- G. Säkerställa informationsdelning mellan aktörer verksamma inom skydd och säkerhet för att kunna möta en komplex hotbild mot Sverige på nationell nivå och mot Gotland på regional nivå.
- H. Framtagande av plan för gränsövervakning enligt lag (1979:1088) om gränsövervakning i krig med mera samt övning av gränsövervakningsplanen.

Nedan presenteras resultat inom respektive målområde som framgår av stycket ovan.

A. Identifiera samhällskritisk verksamhet inom länet som i hela beredskapstrappan behöver skydd och säkerhet.

- Arbetet med att identifiera samhällskritisk verksamhet har genomförts och resulterat i en omfattande kartläggning av skyddsvärden utifrån olika grupper av samhällskritisk verksamhet. Som exempel kan nämnas energi, transporter och livsmedel. En rad beroenden gentemot andra arbetsgrupper i UT har härigenom kunnat identifieras och behov av fortsatt arbete är synliggjort.

B. Övning och utbildning i samarbete, samverkan och ledning i hela beredskapstrappan med fokus på höjd beredskap och krig.

- Länsstyrelsen har tillsammans med berörda aktörer i arbetsgruppen genomfört övningsverksamhet under åren 2018-2021. Tid för förberedelser till övning har varit omfattande. Planeringen visar tydligt på vikten av att aktörer inom skydd och säkerhet är samövade.

C. Inventering och identifiering av skyddsvärda verksamheter av vikt för totalförsvaret.

- En rad aktörer verksamma i olika arbetsgrupper har genom sitt deltagande i totalförvarsplanering erhållit information om aktuell lagstiftning på området (däribland Skyddslagen 2010:305) samt vikten av att skydda verksamheter och anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Genom information och kunskapshöjande insatser gällande hotbild mot regionala intressen såväl som nationella intressen har förståelsen för ett korrekt dimensionerat skydd erhållits.

D. Inventering av samverkansytor mellan aktörer verksamma inom skydd och säkerhet på regional nivå i relation till aktörer verksamma på nationell nivå.

- Polisen, Försvarsmakten och Kustbevakningen bedriver operativ verksamhet med personal placerad på Gotland. Verksamheten bedrivs också i övriga delar av landet. Det är en stor styrka – givet perspektiv av regional autonomi – att ha en fast kader av personal och materiel att tillgå i hela beredskapstrappan. Frågor om materiellt och personellt understöd är avgörande för att kunna fullgöra uppgifter under höjd beredskap och krig. Avgörande resultat och lärdomar utifrån detta perspektiv har dragits ur arbetsgruppens arbeten. Till detta adderas inventering av resurser i näringslivet verksamma inom skydd och säkerhet.

E. Arbeta för ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete inom respektive organisation och säkerhetsskyddsamverkan på regional nivå.

- För att aktörer verksamma inom skydd och säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter behöver säkerhetsskyddsarbete genomsyra varje organisation. Detta ska sättas i relation till intern säkerhetsskyddsamverkan i varje organisation utifrån hur styrning och ledning av säkerhetsskyddet är ordnat. Därutöver finns det ett tydligt behov av säkerhetsskyddssamverkan mellan olika organisationer. Det berör frågor kring fysisk säkerhet, informationssäkerhet, personalsäkerhet och säkerhetsskyddad upphandling (SUA). En förmågehöjning i samtliga organisationer har ägt rum under tiden för utvecklingssatsningen genom utbildningsinsatser och kunskapsspridning.

F. Inventering av åtgärder för ökat befolkningsskydd avseende skyddsrum, varningssystem, utrymning och inkvartering samt räddningstjänstens roll under höjd beredskap och krig.

- Dialog har genomförts med MSB som ansvarig nationell sektorsmyndighet; inte minst vad avser skyddsrum och varningssystem. Räddningstjänsten vid Region Gotland har, tack vare UT, kunnat tilldelas medel för arbetet med sin roll under höjd beredskap och krig. Arbetet kring utrymning och inkvartering har resulterat i avgörande lärdomar kring förmågor och brister.

- Rapport kring befolkningsskyddet – utifrån genomförd inventering – har tagits fram. Resurser avseende skyddsrum och varningssystem har kartlagts och resultatet i identifiering av förmågor och brister på området.

G. Säkerställa informationsdelning mellan aktörer verksamma inom skydd och säkerhet för att kunna möta en komplex hotbild mot Sverige på nationell nivå och mot Gotland på regional nivå.

- Samverkan och samarbete har byggt förtroende att kunna dela information som behövs för att olika myndigheter i arbetsgruppen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i hela beredskapstrappan. UT har tydligt resultat i informationsdelning mellan myndigheter i syfte att uppnå många av de mål som beskrivs ovan.

H. Plan för gränsövervakning i krig:

- Länsstyrelsen har i samverkan med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten **utvecklat och övat** en regional plan för gränsövervakning enligt lag (1979:1088) om gränsövervakningen i krig med mera. Vidare har länsstyrelsen identifierat otydligheter i lagstiftning samt områden där samverkan nationellt krävs för att färdigställa planen. I samverkan med länsstyrelsernas samverkansgrupp för juridisk rådgivning i kris (SALT-nätverket) har en beslutsmall för aktivering av gränsövervakningsplanen och gränsövervakningschef⁵³ samt en begäran om förstärkning av gränsövervakning⁵⁴ som kan användas som beslutsunderlag tagits fram.

Avseende alla mål har MR och jämställdhet beaktats som tvärperspektiv för att vidga perspektiven på totalförsvarsplanering inom skydd och säkerhet. Som exempel på hur MR och jämställdhet har integrerats som perspektiv kan anges frågor som rör:

- Skydd av civilbefolkningen inom ramen för befolkningsskyddet avseende utrymning och inkvartering.
- Övning mellan myndigheter.
- Beredskapsplanläggning vid genomförande av operativ verksamhet.
- Skydd av civilbefolkningen inom ramen för befolkningsskyddet avseende skyddsrum.

4.3.9.2 Reflektioner

Framgångsfaktorer i arbetsgruppen har varit:

- Förtroendefull samverkan och tät samverkan i ett uppstartsskede för att identifiera mål.

⁵³ Bilaga 31. *Gränsövervakning beslutsmall* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län

⁵⁴ Bilaga 32. *Gränsövervakning begäran om förstärkning* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län

- Uppbyggnad av strukturer och kontaktvägar för samverkan inom skydd och säkerhet.
- Samsyn gällande utmaningar, behov av förmågor och behov av informationsdelning.

Utmaningar är:

- Skärningslinjer mot nationell nivå inom skydd och säkerhet vad gäller ansvar/roller samt materiella och personella resurser.

Särskilda utmaningar kopplat till sektorn är:

- Behov och efterfrågan av skydd och säkerhet kan i hela beredskapstrappan vara större än utbudet givet antalet aktörer som efterfrågar skydd och säkerhet.
- Perspektiv av "ö-drift" (regional autonomi) är en särskild utmaning för vissa regioner i Sverige, däribland Gotland.

4.3.9.3 Restlista

Frågorna nedan behöver analyseras djupare efter utgången av år 2021:

- Vissa beroenden gentemot andra samhällsviktiga verksamheter – exempelvis transporter och energi – behöver analyseras djupare på regional nivå.
- Viss övningsverksamhet har genomförts. Ytterligare övningsverksamhet behöver genomföras för att testa förmågan till informationsdelning under störda förhållanden och förmåga att verka från egna och varandras ledningsplatser.
- Inventering av totalförsvarsviktiga företag inom näringslivet och deras roll kopplat till aktörer inom Skydd och Säkerhet behöver analyseras djupare.
- Vissa frågor om resurstilldelning styrs från nationell nivå inom olika myndigheter (Försvarsmakten, Tullverket, Polisen och Kustbevakningen). Med resurstilldelning avses bland annat materiella och personella resurser. Dessa frågor behöver lösas ut på nationell nivå inom och mellan respektive myndighet för att regionala beredskapsplaner ska kunna fastställas.
- Rättsväsendets roll behöver analyseras ur ett regionalt perspektiv. Hur ska rättskedjan fungera under höjd beredskap och krig? Ett analysarbete behöver minst involvera, utöver Polisen, även Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården. Ett sådant arbete tangerar samhällsviktig verksamhet i sektorn offentlig förvaltning.
- Frågorna som rör befolkningsskyddet regionalt involverar länsstyrelsen, MSB och Region Gotland som centrala aktörer. Ett långsiktigt arbete måste inledas i syfte att fördjupa inventering av befintliga strukturer samt identifiera behov av förmågeökning inom området.
- Frivilliga försvarsorganisationers roll kopplat till Skydd och Säkerhet behöver analyseras. Däribland involveras frågor som säkerhetsskydd (personal, information, lokaler) säkerhetsskyddade upphandlingar (SUA).

- Länsstyrelsen behöver påbörja utbildning och sedan fortlöpande utbilda och öva gränsövervakningsmän. Nationell samordning och centrala utbildningar som bas i detta arbete hade varit en stor fördel, inte minst för att resurser ska kunna flyttas mellan olika län.

4.3.10 Transporter

4.3.10.1 Målbeskrivning

Transporter är en viktig sektor för totalförsvaret. Dels ska samhället fungera som vanligt så länge som möjligt, anställda ska till jobbet, barn ska till skolan, leveranser av förnödenheter ska ske, sopbilsåkeriet ska fortsätta som vanligt med mera. Därtill behöver totalförsvaret nyttja transporter av olika slag för att kunna verka.

Eftersom Gotland saknar en funktionell reservhamn kommer det i 90-dagarsperspektivet sannolikt att innebära en begränsande faktor som påverkar stora delar av försörjningen till ön men även möjligheten att föra över skadade eller utrymmande personer till fastlandet. En särskild utredning⁵⁵ har genomförts kring detta, dock inte inom ramen för utvecklingssatsningen.

Enligt förordning (1991:1216) om vägtrafikombud ska länsstyrelsen fastställa vägtrafikområden inom länet och antalet vägtrafikombud som behövs samt utse dessa. Förordningen är mycket kortfattad, fem paragrafer. Enligt förordningens 4 § ska vägtrafikombudet i krig "verka för att transportresurserna utnyttjas på det sätt som är bäst för totalförsvaret". I praktiken utgör vägtrafikombudet totalförsvarets "åkericentral" en funktion som kan få transporter som behöver genomföras utförda. I det "gamla" totalförsvaret utsågs vägtrafikombuden för godstrafiken i regel bland transportledare inom den civila transportnäringen.

En styrka för vägtrafikombudet är att denne kan besluta att förelägga ägare eller innehavare transportmedel att ombesörja transporter med stöd av förfogandelag (1978:262) 5 § första stycket 5 och förfogandeförordning (1978:558).

Behov av antalet vägtrafikområden och vägtrafikombud får styras av hur situationen i länet ser ut. Genom en aktörsanalys av transportsektorn kan resurser identifieras och formerna för en vägtrafikombudsorganisation tas fram. I län med många invånare och därmed fler företag inom transportsektorn är det givetvis en mer komplex uppgift att göra aktörsanalysen jämfört med mindre län med färre invånare och företag inom transportsektorn. I det gamla totalförsvaret delade man upp vägtrafikombuden i godstransport och persontransport. Det kan vara lämpligt att förfara så idag också. Personal inom länstrafiken kan vara lämpliga vägtrafikombud inom persontransport.

En viktig del inom sektorn transporter är att säkerställa att fordon finns för totalförsvaret i händelse av höjd beredskap eller krig. Det görs genom uttagning av fordon i fredstid och förfogande vid höjd beredskap eller krig. Regelverket utgörs av, förutom förfogandelag och förfogandeförordningen, förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Transportstyrelsen tar in behovet av fordon från

⁵⁵ Länsstyrelsen i Gotland län (2020). *Reservhamn Gotland*. Dnr: 130-2019.

behovsmyndigheterna. Den formella uttagningen av fordon genomförs sedan av Försvarsmakten.

När förfogandelagen träder i kraft, om Sverige är i krig, eller efter regeringens beslut om vissa rekvisit är uppfyllda (se förordning om uttagning 2 §), ska uttagna fordon avlämnas på en så kallad A-plats som fastställs av Försvarsmakten. Där ska fordonen genomgå en värderingsbesiktning av en god man som avropas av behovsmyndigheten från en pool med gode män som är utsedda av länsstyrelsen. Utgångspunkten för värderingen ska vara en taxa fastställd av riksvärderingsnämnden men justeringar kan behöva ske på grund av exempelvis skador som minskar värdet eller tilläggsutrustning som ökar värdet. Ägaren till fordonet kan överklaga värderingen till en lokal värderingsnämnd. Sker inget överklagande ska länsstyrelsen betala ut fastställt värde tre veckor efter förfogandet. Sker överklagande prövas ersättningsfrågan av den lokala värderingsnämnden. Finns ingen taxa framtagna ska ägaren framställa sina anspråk på ersättning till lokala värderingsnämnden. Lokal värderingsnämnd utses av länsstyrelsen. En komplexitet med uttagna fordon är att upp till 2/3 av uttagna fordon bedöms vara leasingfordon vilket kan komplicera ersättningsfrågan, det vill säga till vilken/vilka rättighetsinnehavare kan länsstyrelsen betala ut ersättning för fordonet med befriande verkan?

Inom ramen för Arbetsgrupp transporter har även frågan om hantering av flyktingströmmar lyfts. Då Migrationsverket genomför ett projekt inom området, Samhällsberedskap vid ökat antal migranter (SÖM), deltar länsstyrelsen där och nyttjar det material som tas fram inom ramen för det projektet. SÖM slutförs under 2021. Länsstyrelsen har i dessa situationer ingen operativ roll utan endast en samordnande roll.

Jämställdhet, mänskliga rättigheter

Frågan om jämställdhet och mänskliga rättigheter är viktiga att beakta vid planering av transportväsendet. Säkerställ att inte vissa grupper i samhället gynnas/missgynnas vid tilldelning och prioritering av resurser. Säkerställ att kollektivtrafik och skolbusstrafik fungerar som vanligt så långt möjligt. Det är viktigt att se till att specialfordon för persontransport av exempelvis funktionshindrade säkerställs drivmedel och att de inte tas ut för totalförsvaret. Det är viktigt att vägtrafikombuden beaktar att behov kan uppstå av exempelvis specialfordon för persontransport vid inventering av resurser i länet. Vägtrafikombudet för persontransport måste också beakta att kollektivtrafiken kan behöva förstärkas i händelse av höjd beredskap på grund av exempelvis bränsleransonering. Transporter till förskola-skola bör upprätthållas så länge som möjligt.

Med anledning av beskrivningen ovan har följande mål satts upp:

- Ta fram en vägtrafikombudsorganisation.
- Ta fram blanketter och rutiner för uttagning och förfogande.
- Identifiera och utse gode män och värderingsnämnder för förfogandeprocessen.

- Genomföra en aktörsanalys inom området transporter (myndigheter och näringslivet).
- Delta i projekt om Samhällsberedskap vid ökat antal migranter (SÖM).

4.3.10.2 Resultat

Blanketter och instruktioner för uttagning och förfogande har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av jurister från fler länsstyrelser. Sammankallande har varit Länsstyrelsen i Västerbottens län. Länsstyrelsen i Gotlands län har deltagit aktivt i arbetsgruppen. En presentation över gruppens resultat har hållits för jurister från samtliga länsstyrelser.

Ett annat länsstyrelsegemensamt arbete, där Länsstyrelsen i Gotlands län deltagit, har utrett frågan om hur systemet med gode män och värderingsnämndsledamöter kan se ut. En restfråga har identifierats och anges nedan (ersättning till gode män et cetera).

En inventering är genomförd angående behov och tillgång till transportmedel inom länet sett utifrån 90 dagars uthållighet.

Ett förslag till vägtrafikområde och antal vägtrafikombud är framtaget och är remitterat till Transportstyrelsen, beslut tas av länsstyrelsen under 2021. Lämpliga vägtrafikombud har identifierats och avses utses under 2021.

En instruktion för vägtrafikombud är under framtagande och ska remitteras till Transportstyrelsen, beslut tas av länsstyrelsen tidigt 2022.

Länsstyrelsen arbetar med att ta fram personer som kan vara gode män och personer som kan vara ledamöter i lokala värderingsnämnder. Dessa börjar utses under slutet av 2021.

4.3.10.3 Material som andra kan ta del av

- Blanketter och instruktioner för uttagning och förfogande, utseende av gode män och värderingsnämnd finns tillgänglig på en länsstyrelsegemensam yta, Samverkansgruppen för juridiskt stöd vid kris- "Lst SALT".
- Instruktion för vägtrafikombud kommer att vara tillgänglig på samma samverkansyta när den antagits.

Analys av resurser, styrkor och svagheter inom länet omfattas av sekretess och kan därför inte delges andra än direkt berörda myndigheter. En intressant publikation om det gamla vägtrafikombudsystemet är: Handbok för vägtrafikombud, ÖCB, 1995⁵⁶.

⁵⁶ Bilaga 33. Handbok för vägtrafikombud, ÖCB, 1995. Delas som bilaga eftersom handboken är svår att få tag i på annat håll.

4.3.10.4 Reflektioner

En viktig sak att tänka på är att samverka med de andra samhällsviktiga sektorerna under arbetet. Ett förslag är att ha regelbundna gemensamma möten mellan de ansvariga för de olika sektorerna för att kunna stämma av dels vad en sektor behöver för stöd från annan sektor, dels att en sektor kan meddela vilka resurser den har som kan vara till nytta för andra sektorer. Vissa sektorers verksamhet är av vikt för samtliga sektorer. Ett exempel är energisektorn som alla är beroende av direkt eller indirekt. Kopplat till energisektorn är det av vikt att inventera specialfordon för transporter av energirelaterade produkter inom länet eftersom energifrågan är kritisk för ett uthålligt totalförsvar.

Vilka har varit framgångsfaktorer/fungerat väl i arbetet

Framgångsfaktorer i arbetet har varit personliga möten med aktörer inom området transporter och att aktörerna varit positivt inställda att dela med sig av sina kunskaper och vara med att föra arbetet framåt. Kontakter med representanter för branschorganisationer är en bra ingång för att diskutera frågor på en övergripande nivå.

Arbetsgruppens utmaningar

En utmaning har varit att inte alla statliga myndigheter går i takt avseende sina roller i totalförsvaret vilket inneburit att en central myndighet inte kunnat bidra med stöd i arbetet på länsnivå.

Sekretesskraven (både ur säkerhetsskyddssynpunkt och avseende företagssekretess) utgör en utmaning vid samverkan med civila aktörer och gör att möten med dessa får ske en och en och sekretessbelagd information inte kan delges till de civila aktörerna.

Finns det några särskilda utmaningar kopplat sektorn?

Utmaningen inom sektorn är beroenden av annan sektor. Även om transportsektorn är rätt dimensionerad avseende fordon så kan andra sektorer påverka sektorn på ett betydande sätt.

4.3.10.5 Restlista

Ett modernt regelverk för ekonomisk ersättning till vägtrafikombud, värderingsnämndsledamöter och gode män behöver tas fram för att kunna engagera kompetent personal som kan utbildas och övas redan i fredstid. Vår bedömning är att frågan kan endast lösas genom en statlig förordning och måste därför lyftas upp på departementsnivå, se bilaga 12⁵⁷.

Riksvärderingsnämnden måste ta fram taxor inom fordonsområdet. Då Försvarsmakten avser att i första hand ta ut relativt nya fordon kan taxorna hållas relativt begränsade. Genom att taxa finns skyndas utbetalningen till ägarna av uttagna och förfogade fordon på till fördel för den enskilde ägaren. Det bör övervägas om utbetalningsreglerna i förfogandelagen bör ses över för att kunna göra tidigare utbetalningar av otvistiga

⁵⁷ Bilaga 12. *Juridiska utmaningar och framgångsfaktorer* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.

belopp. Ett beslutat belopp bör alltid kunna betalas ut inom kort utan att invänta laga kraft då en klagande ägare sällan torde yrka på lägre ersättning vid överklagande (se bilaga 12).

Länsstyrelsen behöver påbörja utbildning och sedan fortlöpande utbilda och öva vägtrafikombud, gode män och värderingsnämnder. Det skulle vara fördel om centrala utbildningar togs fram som bas i detta arbete.

5. Organisationsutveckling

Spår 2

”Arbetsmetoden som använts är mer än en planeringsmodell, den utgör också en inställning och ett förhållningssätt. Det är således sättet som totalförsvarsplanering bedrivs på som är det viktigaste för framgång, inte bara vad som görs.”



5 Organisationsutveckling - Spår 2

”Vi bygger ett starkare totalförsvaret, var för sig och tillsammans”

I den här delen av rapporten beskrivs den interna förmågehöjning som Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarsmakten på Gotland byggt upp, med siktet inställt på ett starkare totalförsvaret. Båda organisationerna har gjort sin egen utvecklingsresa utifrån givna förutsättningar samtidigt som uppgiften varit att bygga tillsammans.

I första delen 5.1 beskrivs gemensamma utgångspunkter för det interna utvecklingsarbetet. I 5.2 beskrivs *länsstyrelsens* arbete med förmågeuppbyggnad, vilka arbetsmetoder som tillämpats och reflektion kring hur det har gått. I 5.3 presenteras motsvarande del för *Försvarsmaktens* organisation. En gemensam reflektion ges i avsnitt 5.4.

5.1 Gemensamma förutsättningar

Länsstyrelsen startade förmågehöjningen utifrån en stabil plattform. Den ordinarie verksamheten var väl etablerad och bemannad. Det ekonomiska tillskott som kom med utvecklingssatsningen gav utrymme både för att frigöra befintlig personal för nya uppgifter och för att komplettera med mer resurser och ny kompetens.

Försvarsmakten på Gotland hade för sin del en helt annan situation. När regeringsuppdraget gavs – i december 2017 – hade Gotlands regemente ännu inte upprättats. Inledningsvis var inte organisationen etablerad utan rekrytering av personal stod i fokus. Under senare delen av det första etableringsåret hade grunderna för en verksam stab etablerats och en person var utsedd att under regementschefen hålla samman Försvarsmaktens del av regeringsuppdraget. Detta betydde att två parallella uppdrag skulle genomföras samtidigt – uppdraget att återuppbygga Gotlands regemente och uppdraget att återuppta totalförsvarsplaneringen tillsammans med Länsstyrelsen i Gotlands län. De två uppdragen var intimt sammanlänkade då de tillsammans utgjorde fundamentet för att öka försvarsförmågan på Gotland. Att både bygga militär förmåga och totalförsvarsförmåga från grunden har i många fall varit utmanande.

Återuppbyggnaden av Försvarsmakten på Gotland har också skapat unika möjligheter att från början arbeta fram och etablera samverkan mellan det militära och det civila försvaret utgående från dagens förutsättningar och behov. Denna samverkan har haft

betydelse både för respektive organisations förmågehöjning visavi totalförsvaret och för den gemensamma förmågehöjningen. Den gemensamma förmågehöjningen är en effekt av arbetet inom alla tre de tre "spåren".

Under Utvecklingssatsningen har vårt land, tillsammans med övriga världen, hanterat en av de svåraste samhällsstörningarna i modern tid – en pandemi orsakad av viruset covid-19. Det har på flera sätt haft en negativ inverkan på Spår 2. Särskilt kan nämnas svårigheten att samlas fysiskt för övning och utbildning vilket är nödvändigt då förutsättningarna inte finns att hantera sekretessklassad information i tillgängliga digitala forum. Samtidigt har hanteringen av pandemin gett nya kunskaper och erfarenheter av stabsarbete, samverkan på olika nivåer i länet kring till exempel prioriteringsfrågor och personalplanering. Pandemin har, på olika sätt, påverkat alla delar inom Spår 2.

Läsaren av den här delen av rapporten ombeds att ha både FHS rapportresultat (se avsnitt 7.5) och pandemiperspektivet i åtanke vid läsningen eftersom båda faktorerna har bäring på Spår 2 och dess resultat.

5.2 Länsstyrelsen i Gotlands län - vägen till en totalförsvarsmyndighet

Nedan presenteras de områden som länsstyrelsen på Gotland identifierat och utvecklat för att bygga upp myndighetens förmåga att genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap. De utgör samtidigt stommen i myndighetens interna beredskapsplanering. Varje område beskrivs på en övergripande nivå i rapporten och sammanfattas också i bilaga 14 "Inriktning av intern beredskapsplanering för Länsstyrelsen i Gotlands län". Till detta kopplas fördjupande beskrivningar som återfinns i bilagor. Spår 2 tillsammans med bilagor kan ses som ett metodstöd och inspiration för länsstyrelser (och andra myndigheter) i arbetet med att höja sin totalförsvarsförmåga.

Länsstyrelsens förmågehöjning består av flera olika och pågående arbetsprocesser/områden. Spår 2 består av många olika delar som har en inbördes relation men som inte hanterats i någon särskild kronologisk ordning (se Figur 7). Varje del är en viktig pusselbit för att utveckla och stärka krigs- och krisledningsorganisationen på myndigheten. Följande områden kommer att belysas: organisation, säkerhetsskydd, juridik, personalförsörjning, kompetens (utbildning/övning), kontinuitetshantering, försörjning/logistik, intern kommunikation, styrdokument och planer samt uppföljning och revidering.

Figuren nedan visar att alla områden hör ihop och varje utvecklingsområde bidrar till en samlad förmågehöjning.



Figur 7. Figuren beskriver innehållet i Spår 2. De olika delarna är byggstenar i en påbörjad intern beredskapsplanering.

Processen för att uppnå förmågehöjning ser olika ut i varje del. Inom några områden har utvecklingen kommit långt och det finns olika metodstöd/material vilka bifogas som bilagor. Inom andra områden har utvecklingsarbetet inte kommit lika långt. Inom vissa områden har planer tillskapats som ännu ska prövas och utvecklas vidare. Så långt möjligt kommer varje område att beskrivas under följande rubriker:

- Mål och inriktning för arbetet.
- Resultat som uppnåtts.
- Material som andra kan ta del av.
- Reflektion kring utmaningar och framgångsfaktorer.

5.2.1 Organisation

Arbetet med förmågehöjning har naturligtvis berört myndighetens organisation. Utvecklingen har kommit att kretsa kring tre delar:

- Övergripande ledningsstruktur.
- Stabsstruktur.
- Verksamhetsprioritering.

5.2.1.1 Mål och inriktning för arbetet

Övergripande ledningsstruktur

Länsstyrelsen på Gotland har valt att betrakta krisledningsorganisationen och krigsorganisationen som en samlad krigs- och krisledningsorganisation. Den ordningen understryker vikten av att arbetsformer (stabsstruktur och metodik) och strukturer (ledning) ska vara så lika som möjligt på olika steg i beredskapstrappan. Myndigheten som helhet ska vara organiserad så att stabsarbetet och linjearbetet fungerar som "kommunicerande kärl" och flexibilitet och ledning är framgångsfaktorer.

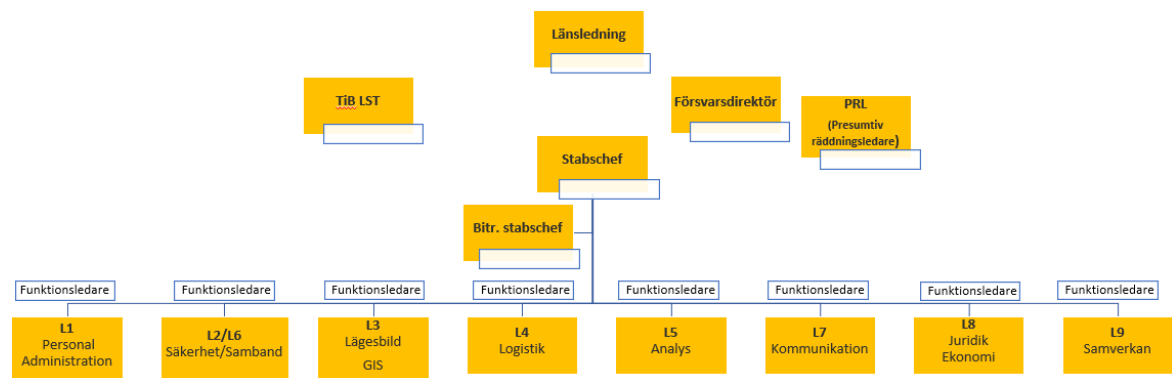
Resursfördelningen mellan stabsarbetet och linjearbetet bestäms av vilken samhällsstörning som ska hanteras, vilket uppdrag länsstyrelsen har i given situation och av vilken resurs som behövs för att klara uppdraget. Organisationen ska "sömlöst" och

flexibelt justeras snarare utifrån behov och beredskapsläge än av organisationskartans rutor och streck. Ledningen har en avgörande roll för att hantera en sådan flexibilitet och deras främsta stöd är en väl genomarbetad och förankrad verksamhetsprioritering.

Utgångspunkterna för myndighetens interna ledningsstruktur i kris och krig är klara men detaljerna i ledningsstrukturen återstår att fastställa.

Stabsstruktur

Under 2019/2020 bedrev länsstyrelserna gemensamt ett utvecklingsarbete kring krigsorganisation. Ur detta kom ett beslut om en gemensam stabsmetodik. Länsstyrelsen i Gotlands län har följt den inriktningen och arbetar nu med nio funktioner (L1 – L9) under ledning av en stabschef. Stabsmetodiken liknar både Försvarmaktens och Polisens vilket gynnar samverkan. Den gemensamma stabsmetodiken underlättar också förstärkningsinsatser och utbyte mellan länsstyrelser.



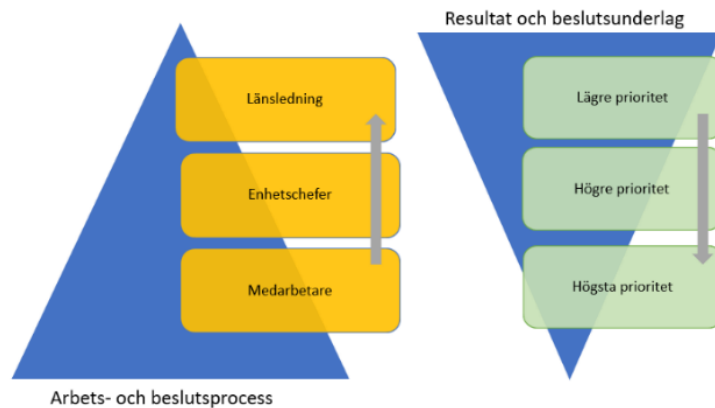
Figur 8. Stabsstruktur Länsstyrelsen i Gotlands län

Verksamhetsprioritering

För att uppnå den så viktiga flexibiliteten i organisationen är en tydlig verksamhetsprioritering helt nödvändig, rent av oundgänglig. Länsstyrelsen har därför genomfört ett prioriteringsarbete med förankring i hela myndigheten, se Figur 9. Processen inleddes med att varje enhet (med all personal) fick kartlägga sin verksamhet utifrån fyra olika prioriteringslägen: prioriterad verksamhet som ska förstärkas, mindre prioriterad verksamhet, verksamhet som prioriteras bort och verksamhet som tillkommer. Därefter har varje enhetschef, utifrån egen kunskap och juridisk vägledning, fastställt prioriteringen i den egna verksamheten. Tillsammans blir detta en prioriteringslista som finns tillgänglig för länsledning och enhetschefer i det fall resurserna på myndigheten snabbt måste omfördelas.

Verksamhetsprioriteringen har vidare utgjort ett viktigt underlag för kontinuitetshantering, arbetet med krigsplacering och i samband med kartläggning av förstärkningsresurser.

Verksamhetsprioritering/process



Figur 9. Processbeskrivning över arbetet med att ta fram en förankrad och väl genomarbetad verksamhetsprioritering till stöd för omställning av verksamheten i händelse av höjd beredskap.

5.2.1.2 Resultat

En första version av "Inriktning av intern beredskapsplanering för Länsstyrelsen i Gotlands län" är framtagen och utgör plattform och stöd för både revidering av befintligt planverk och kommande beredskapsplanering.

Genom en omfattande utbildningsinsats (beskrivs under rubriken Kompetens) finns nu en stabil stabsorganisation, organiserad för att underlätta samverkan och resursutbyte, som är känd inom myndigheten.

Verksamhetsprioritering till stöd främst för omställning av verksamheten i samband med kris eller höjd beredskap är framtagen.

5.2.1.3 Material andra kan ta del av

- Bilaga 13. *Metod och process för verksamhetsprioritering* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 14. *Inriktning av intern beredskapsplanering för Länsstyrelsen i Gotlands län* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.

5.2.1.4 Reflektion

Från början drevs arbetet med krigsorganisation i ett eget spår, skild från det så vedertagna krisledningsarbetet. Det har varit en utmaning att föra samman de två delarna till en samlad beredskapsplanering. Kanske låg utmaningen i att krisledningsarbetet hade så etablerade former och att krigsorganisationen upplevdes som något nytt och annorlunda.

Den länsstyrelsegemensamma processen kring krigsorganisationen gav positiv drivkraft till arbetet liksom MBS:s handledning kring krigsorganisation "Rätt person på rätt plats"⁵⁸. En annan framgångsfaktor är att verksamhetsprioriteringen genomförts med förankring i hela myndigheten. Många fick genom det en ökad förståelse för hur myndigheten kan komma att ställa om vid kris eller i samband med höjd beredskap.

5.2.2 Säkerhetsskydd

Länsstyrelsen i Gotlands län omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen och Utvecklingssatsningen har tydliggjort hur många delar av myndighetens verksamhet som omfattas av säkerhetsskydd. Expansionstakten har varit hög kring säkerhetsskyddet. Ett holistiskt perspektiv på vad som är skyddsvärt och av betydelse för Sveriges säkerhet är avgörande för vad som utgör myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet. En beskrivning av hur myndigheten arbetat med säkerhetsskydd i hela satsningen återfinns i avsnitt 3.1.

5.2.2.1 Mål och inriktning

Säkerhetsskyddsarbetet internt på länsstyrelsen fokuserar på att skapa grundläggande strukturer för länsstyrelsens uppdrag och behov av olika förmågor.

Säkerhetsskyddsarbetet riktas särskilt mot säkerhetskänslig verksamhet som till exempel:

- Krigs- och krisledningsorganisation.
- Kontinuitetshantering.

5.2.2.2 Resultat

- Med säkerhetsskyddsanalyser och säkerhetsskyddsplaner som ledstjärnor har myndigheten genomfört en snabb och tydlig förmågeförflyttning inom säkerhetsskydd. Av tydliga resultat kan nämnas:
- Breddad förmåga i myndigheten att arbeta med säkerhetsskyddsanalyser.
- Utvecklad säkerhetsmedvetenhet hos personalen kring dimensionerande hot mot verksamheten.
- Stärkta säkerhetsskyddsåtgärder kopplade till den fysiska säkerheten.
- Valfungerande och säker administrativ hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information.
- Valfungerande rutiner gällande personalsäkerhet.
- Nära och starka band mellan signalskydd och säkerhetsskydd.
- Ett allomfattande systematiskt arbete med säkerhetsskyddade upphandlingar.

⁵⁸ Rätt person på rätt plats: vägledning för myndigheter arbete med krigsorganisation och krigsplacering (MSB 1183), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- Personal som arbetar i säkerhetskänslig verksamhet har genomgått utbildning och övning i att klassificera och hantera information samt att arbeta med säkerhetsskyddsanalyser.

På ett övergripande plan är det enskilt viktigaste resultatet att myndigheten har anammat en ny säkerhetskultur. Med myndigheten avses personal som bär säkerhetskulturen varje dag, såväl hemma som på sin fysiska kontorsplats.

5.2.2.3 Material som andra kan ta del av

Myndigheten utgår i sin styrning av säkerhetsskyddsarbetet utifrån ett antal dokument, se avsnitt 3.1.6 samt Bilaga 1–5.

5.2.2.4 Reflektion

Länsledningens inriktning av säkerhetsskyddsarbetet har tydligt präglat det interna arbetet. Ledningen har signalerat att säkerhetsskyddsfrågor och säkerhetsfrågor är en fundamental del i verksamheten och nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sin roll som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet.

Personalen har blivit förändringsledare och kulturbärare vad gäller säkerhetsskyddsfrågor på en tämligen kort tid (fyra år, 2018 - 2021). Personalen har visat prov på förståelse, en vilja att utvecklas och ett professionellt förhållningssätt till säkerhetsskyddsfrågor. Säkerhetsskyddsarbete är ett lagarbete såväl internt som externt där kedjan endast är så stark som dess svagaste länk. Vissa säkerhetsskyddsåtgärder har varit och är kostnadsdrivande, medan andra inte är det.

Det finns stora tekniska utvecklingsbehov som varje enskild myndighet inte kan lösa. Inom området digital hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information finns behov av lösningar för att ytterligare stärka spårbarhet, tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet.

Distansarbete och behov av geografisk redundans har satt fingret på behovet av att säkerhetsskyddet kontinuerligt utvecklas och anpassas till nya förutsättningar eller uppdrag. Behovet av en brygga mellan säkerhetsskydd i fredstid och säkerhetsskydd under höjd beredskap och krig har visat på utvecklingsbehov kring kontinuitetshantering av säkerhetsskyddet.

5.2.3 Juridik

Vid krigsfara eller krig i Sverige finns en mängd olika nationella och internationella lagar som ska tillämpas och som därmed blir centrala vid en totalförsvarsplanering. Totalförsvarsjuridik tillsammans med internationell rätt kommer att påverka hela samhället och inte enbart de myndigheter som har ett särskilt ansvar för totalförsvarsplanering. Organisationer, näringslivet, enskilda individer med flera kommer att beröras och därför är kunskapen om totalförsvarets juridiska bas viktigt i samtliga led för att kunna bedriva ett effektivt totalförsvar.

5.2.3.1 Mål och inriktning

Målet för arbetet med totalförsvarsjuridik inom myndigheten har varit att ge hela organisationen kunskap om totalförsvarets juridiska bas och att skapa förståelse för länsstyrelsens uppdrag vid höjd beredskap. Utifrån dessa grundläggande kunskaper har sedan förmågan att tillämpa totalförsvarsjuridik inom nyckelfunktioner förstärkts efterhand. Parallellt med detta har kunskapen om andra aktörers uppdrag vid höjd beredskap utvecklats. Slutligen har hela myndigheten fått kunskap om den internationella humanitära rätten och vilken betydelse den har för organisationen.

Utöver att ge länsstyrelsen kunskap om totalförsvaret har även en utredning gjorts kring totalförsvarslagstiftningen med förslag till författningsändringar (se Bilaga 12).

5.2.3.2 Resultat

Genom utbildningar som länsstyrelsen anordnat både internt och externt har medarbetare inom myndigheten fått en mycket god kännedom om totalförsvarsjuridik samt förståelse för hur den tillämpas under höjd beredskap. Det finns även en bred förståelse för länsstyrelsens uppdrag och ansvar under höjd beredskap. Medarbetare har genom utbildningsinsatserna även fått förståelse och kunskap om andra aktörers uppdrag och ansvar under höjd beredskap däribland vilket ansvar Regeringen, Forsvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd- och beredskap, Livsmedelsverket, kommuner och regioner, näringslivet med flera har före och under höjd beredskap. Genom fördjupade utbildningar har medarbetare fått fördjupa sig i de olika beredskapslagarna samt de olika fullmaktslagarna som kan aktiveras under höjd beredskap och vilken betydelse de kan få för länsstyrelsen generellt men även i medarbetarens nyckelfunktion. Utbildningsinsatser inom den internationella humanitära rätten har även genomförts.

Genom övningar har medarbetare inom myndigheten praktiskt fått tillämpa befintlig totalförsvarslagstiftning utifrån olika scenarier där händelser har eskalerat snabbt men även genom långsamt utvecklade händelser som lett till beslut om höjd beredskap. Genom övningarna har medarbetarna fått möjlighet att analysera och reflektera över sitt eget ansvar och beslutsmandat i tillämpningen av totalförsvarslagstiftning men även andra aktörers ansvar och beslutsmandat inom området.

Arbetsgruppen för totalförsvarsjuridik har tagit fram en lathund för stabschefer och stabsjurister som innehåller samtliga fullmaktslagstiftningar samt övriga beredskapslagar som har betydelse för länsstyrelsens ansvar före och under höjd beredskap. I lathunden finns information om vad höjd beredskap innebär, när regeringen kan besluta om höjd beredskap och vad det får för betydelse för länsstyrelsen. Därefter följer en genomgång av de olika regelverken, vilket ansvar länsstyrelsen har enligt varje fullmakts- och beredskapslag samt andra aktörers ansvar inom respektive lagstiftning för att snabbt få en överblick vilka andra aktörer som länsstyrelsen kan behöva samverka med. Lathunden har varit ett uppskattat stödmaterial under övningar vilket har lett till en stor efterfrågan på materialet även utanför organisationen. Det beslutades därför att lathunden skulle

göras om till ett länsstyrelsegemensamt dokument som samtliga länsstyrelser kan använda sig av. Till lathunden pågår även ett arbete att ta fram beslutsmallar till samtliga fullmakts- och beredskapslagar där länsstyrelsen har ett beslutsansvar. Arbetet kommer att färdigställas av Länsstyrelsernas samverkansgrupp för juridisk rådgivning vid kris/arbetsgruppen för folkrätt och civilt försvar.

En liknande lathund kommer att tas fram i samarbete med Region Gotland men med fokus på kommunens/regioners ansvar före- och under höjd beredskap. Arbetet beräknas vara klart under 2022.

Sammanfattningsvis har länsstyrelsen sedan utvecklingssatsningens start genomgått en markant kunskapshöjning vad gäller totalförsvarsjuridik där myndigheten har förflyttat sig från en plats där totalförsvarsjuridik varit relativt obekant till att myndigheten nu har en stabil juridisk kunskapsbas vad gäller dessa frågor. Majoriteten av medarbetarna har nått en fördjupad kunskap inom detta område. Totalförsvaret bygger som mycket annat på lagar och regler och därför är totalförsvarsjuridiken, som belysts i inledningen, en viktig del i totalförsvarsplaneringen för att uppnå ett effektivt totalförsvar.

5.2.3.3 Material andra kan ta del av

- Bilaga 12. *Juridiska utmaningar och framgångsfaktorer* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 15. *Höjd beredskap - Lathund för stabschefer och stabsjurister* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 16. *Övningsmaterial i totalförsvarsjuridik* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

5.2.3.4 Reflektion

Avgörande framgångsfaktorer för myndighetens juridiska kunskapsprogression har varit tydligt uppsatta mål samt utbildningar och övningar som haft teoretiska och praktiska inslag. Lathunden som framtagits har varit ett mycket bra stöd för medarbetarna under övningarna men har även använts som ett studiematerial där medarbetarna kunnat repetera själva mellan de olika utbildningstillfällena. Eftersom totalförsvarsjuridik inte tillämpas dagligen har det varit viktigt med återkommande övningar och informationstillfällen för att upprätthålla den uppbyggda kompetensen. Avgörande för att den juridiska kunskapen har kunnat utvecklas inom myndigheten har också varit ledningens intresse för de juridiska frågorna.

Identifierade utmaningar inom det juridiska området är framför allt tillämpning av beredskapslagstiftningen där exempelvis ett flertal fullmaktslagstiftningar inte är anpassade för den samhällsutveckling som har skett de senaste 30 åren, dessutom har det tillkommit unionslagstiftningen. Majoriteten av lagstiftningen har inte förändrats sedan slutet av 1990-talet. Beredskapslagstiftningen bör därför ses över i sin helhet för komplettering, förtydliganden och modernisering.

5.2.4 Personalförsörjning

Arbetet med personalförsörjning, i det här sammanhanget, handlar om hur myndigheten på kort och lång sikt bygger upp sin totalförsvarsförmåga genom en medveten personalplanering.

5.2.4.1 Mål och inriktning

Personalförsörjningen startar redan i allmänhetens bild av myndigheten. Bilden av länsstyrelsen behöver genomsyras av uppdraget som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet. I samband med rekrytering och introduktion av ny personal beskrivs både myndighetens uppdrag i stort och varje medarbetares roll i totalförsvaret. Ingen som anställs vid Länsstyrelsen i Gotlands län ska vara ovetande om vad som förväntas av dem i ett krisläge eller i samband med höjd beredskap. En tydlig inriktning är att länsstyrelsens uppdrag och medarbetarnas roll ska vara kända för alla på myndigheten. Inte på detaljnivå – men i ett helhetsperspektiv.

Bemanningen i stabsorganisationen utgår från en situation då länsstyrelsen ska fullgöra sitt uppdrag under 90 dagar varav viss tid under krigsliknande förhållanden (se 4.2 för mer information). En sådan inriktning kräver en flexibel personalresurs. Därför har samverkan med frivilliga försvarsorganisationer varit en viktig del i arbetet med långsiktig personalförsörjning. En första kartläggning av myndighetens behov av förstärkningsresurser på kort och lång sikt är genomförd och överlämnad till de frivilliga försvarsorganisationerna som ett första planeringsunderlag.

5.2.4.2 Resultat

För att uppnå mål och inriktning har nya rutiner och arbetssätt införts på myndigheten. Information finns i varje rekryteringsannons - oberoende av enhet och funktion. Länsstyrelsens intervjuguide (den vägledning cheferna använder vid anställningsintervjuer) innehåller numera särskilda frågor (underlag för reflektion) som både skapar utrymme för att förklara myndighetens totalförsvarsuppdrag och ger den sökande möjlighet att reflektera kring myndighetens ansvar i kris och krig samt de förväntningar som finns på varje medarbetare. Vidare har ett nytt introduktionsblock om sex timmar skapats, i syfte att ge en grundläggande utbildning till varje nyanställd – såväl chefer som andra medarbetare. Introduktionsblocket har temat "Länsstyrelsens uppdrag och din roll vid kris och i krig". För att få kontinuitet och uppföljning ingår en reflektion kring uppdrag i krigs- och krisledningsorganisationen i underlaget för utvecklingssamtal mellan chef och medarbetare (i de fall det är relevant). Varje nyrekryterad chef får en genomgång av krigs- och krisledningsorganisationen på myndigheten. Samlat utgör detta grunden för personalförsörjningen i myndigheten.

Stabsorganisationen har avsevärt förstärkts under Utvecklingssatsningen och rutiner finns för att upprätthålla och utveckla både volym och kompetens. En generisk modell för schemaläggning av stabspersonal över längre tid har tagits fram. Myndigheten arbetar

också kontinuerligt med krigsplacering av personal i enlighet med regleringsbrev (2018) och länsledningens anvisningar.

Det pågår ett länsstyrelsegemensamt arbete kring mallar för utökad arbetstid med utgångspunkt i Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987: 1262) och Arbetstidsförordningen (1982:901) som kommer att klargöra förutsättningarna för samt underlätta personalförsörjning vid höjd beredskap.

Det generiska schemat som nämns ovan utgår från 40 timmars arbetsvecka och stipulerad tid för vila. Lagrummen ovan medger till exempel större uttag av arbetstid vilket skapar nödvändig flexibilitet till exempel i samband med större personalbortfall.

Även om myndigheten vid höjd beredskap inriktar all verksamhet och personal på uppgifter av betydelse för totalförsvaret så kommer det att finnas behov av förstärkningsresurser. Därför har Länsstyrelsen i Gotlands län, tillsammans med de frivilliga försvarsorganisationerna, Region Gotland och Försvarsmakten tagit fram en modell för samverkan kring förstärkningsresurser. Modellen är klar och ska "testköras" under 2021/2022. Modellen, som nedan beskrivs på en övergripande nivå, består av nio processteg där till exempel myndigheternas behovsinventering, uppdragsdialog, utbildning samt avtal ingår.



Figur 10. Samverkansmodell - processens nio steg. Modellen ska utgöra stöd för samverkan mellan offentliga uppdragsgivare och de Frivilliga försvarsorganisationerna i samband med behovsanalyser, rekrytering, utbildning och kontraktering av förstärkningsresurser.

5.2.4.3 Material andra kan ta del av:

- Bilaga 17. *Rekrytering och introduktion av nya medarbetare – skapa förståelse för länsstyrelsens roll i kris och krig* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 18. *Samverkan mellan Frivilliga Försvarsorganisationer och offentliga aktörer på Gotland, pilotmodell* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

- Bilaga 19. *Kursplan för introduktionsutbildning för nya medarbetare på länsstyrelsen* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län

5.2.4.4 Reflektion

Det var från början inte självklart att länsstyrelsens personalförsörjning skulle genomsyras av myndighetens uppdrag inom totalförsvaret. Efterhand som det blivit tydligt att myndighetens totalförsvarsuppdrag berör hela verksamheten har förståelsen för en medveten personalplanering vuxit fram och lett till en mycket konkret utveckling.

HR-funktionen har en viktig roll i det här sammanhanget och det är av stor betydelse att den är insatt i myndighetens totalförsvarsansvar och aktivt bidrar till utvecklingen.

Samspelet mellan länsledning, övriga chefer, HR-funktion och kris- och beredskapshandläggarna har varit en framgångsfaktor.

5.2.5 Kompetens (utbildning och övning)

Övnings- och utbildningsverksamheten har väsentligt bidragit till den samlade förmågehöjningen på myndigheten. Nedan följer en övergripande beskrivning och för mer information hänvisas till en relativt omfattande och detaljerad bilaga (Bilaga 20). I den presenteras hur övnings- och utbildningsverksamheten tagit form under utvecklingssatsningen, utgångspunkter för arbetet, vilka aktiviteter som genomförts och vilka metoder som utvecklats. Regionala samverkansövningar har varit viktiga hållpunkter inom UT för möjligheten att testa och utvärdera arbetet inom de tre spåren. Upplägg och utvärdering från regionala samverkansövningarna beskrivs avsnitt 7.1.

5.2.5.1 Mål och inriktning

En utgångspunkt för förmågehöjningen på myndigheten har varit att samtliga anställda behöver en grundläggande kunskap om totalförsvaret. En sådan kunskapsutveckling måste ske kontinuerligt. Med den som grund ges sedan särskild utbildning till ledning, stabspersonal och till vissa andra nyckelfunktioner. Kompetensmål och målgruppsanpassning är viktiga instrument i utbildningsarbetet.

Utvecklingssatsningens övergripande mål har i hög grad styrt utbildnings-, övnings- och utvärderingsarbetet. Studien "Lärandemål civilt försvar"⁵⁹ (MSB och FHS) lyfter fram tre huvudsakliga målgrupper och vilken kunskap de behöver. *Alla* – i betydelsen allmänheten, *Många* – som beskriver gruppen tjänstemän som har en särskild roll i totalförsvaret och *Några* – som består av sakkunniga inom kris- och beredskap samt civilt försvar och beslutsfattare. Studien har varit vägledande för utbildningsplaneringen.

Övningstillfällena med bäring på höjd beredskap har under 2020 och 2021 varit begränsade på grund av pandemin. Dock har de flesta utbildningsinsatserna anpassats

⁵⁹ Lärandemål civilt försvar, MSB 2018 - 05428. En studierapport

och genomförts digitalt och har trots allt fungerat relativt väl. Omvärldsläget har samtidigt fört med sig mycket skarp erfarenhet av stabsarbete i kris.

De utbildningsplaner som myndigheten arbetat efter under 2020 och 2021 gäller i huvudsak för målgruppen "Många" men också för målgruppen "Några". Planerna innehåller aktiviteter riktade till hela personalen i form av totalförsvarsinformationer vid flera tillfällen per år.

Syftet med utbildningsplanen är att stärka krigs- och krisledningsorganisationen på myndigheten. Kompetensmålen kretsar kring lägesbild, stabsmetodik, samband och ledning, säkerhetsskydd, kommunikation, juridik, samt andras roller och ansvar. Kunskapsnivåerna beskrivs som: kännedom, kunskap och förmåga.

Inom ramen för utbildningsplanen finns också utbildning och/eller övning av nyckelfunktioner. För till exempel Tjänsteperson i beredskap (TIB) har ett övningskoncept utvecklats. Det innehåller en serie korta seminarieövningar som genomförts under ordinarie möten med nätverket för Inriktnings- och samordningskontakt (ISK).

Kunskapsområdena juridik och säkerhetsskydd fungerar som en plattform för övriga områden och har fått stort utrymme i utbildningssatsningen. Inom ramen för dessa områden har flera material arbetats fram vilka presenteras under respektive rubrik i rapporten.

Samverkan med Gotlands regemente inom området Kompetens har varit av stor betydelse. Samverkan har dels varit organisatorisk genom att representanter från Gotlands regemente ingått i länsstyrelsens arbetsgrupp för utbildning och övning dels genom konkreta bidrag in i utbildnings- och övningsverksamheten.

5.2.5.2 Resultat

I det här avsnittet sammanfattas resultat från utvärderingar av utbildningar och övningar.

- De som ingår i länsstyrelsen Gotlands staber känner sig säkra kring länsstyrelsens uppgifter, de olika funktionernas uppgifter och sin egen roll vid kris och höjd beredskap.
- De som ingår i länsstyrelsen Gotlands staber bedömer att de har en grundläggande kunskap om juridiska grunder kopplat till krishantering och höjd beredskap.
- Totalförsvarsinformationerna (TFI) har bidragit till en ökad kompetens om totalförsvaret och länsstyrelsens roll i totalförsvaret för all personal på länsstyrelsen. Genom dessa har all personal fått en annan förståelse och medvetenhet kring samhällets sårbarhet, kritiskt tänkande och vad totalförsvaret innebär.
- Länsledning och nyckelfunktioner känner till och har övat sin roll i höjd beredskap, bland annat stöd till Försvarsmakten.

Bakgrund och metod

Länsstyrelsen har arbetat efter en färdplan för övning- och utbildning av personal, årligen beslutad av ledningen. Av den har framgått både mål och vilken tid som ska avsättas för olika moment och för olika personalfunktioner.

Från juni 2020 har det varje halvår genomförts en utvärdering av färdplanen i förhållande till uppsatta mål. Vid den utvärderingen har alla som ingår i länsstyrelsens staber fått fylla i en enkät och även gjort en självskattning av sin säkerhet inom olika målområden. Efter det har personer intervjuats funktionsvis innan resultatet har sammanställts. Utvärderingar har även gjorts av de regionala samverkansövningar som genomförts år 2017, 2019 och 2021 samt av de länsstyrelseinterna mindre övningar (momentövningar) som genomförts vid flera tillfällen varje år och av de totalförvarsinformationer som kontinuerligt hållits för all personal. Därutöver har även utvärdering genomförts i samband med de övningar inom Totalförvarsövning 2020 som länsstyrelsen deltagit i. Sammantaget har detta gett underlag både för att följa progressionen över tid och för att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten i önskad riktning.

Utvärdering

De resultat som uppnåtts under utvecklingssatsningen redovisas uppdelat på tre grupper:

1. Alla medarbetare på länsstyrelsen i Gotlands län.
2. Staberna, personal placerad i stab på länsstyrelsen i Gotlands län.
3. Nyckelfunktioner: länsledning, försvarsdirektör samt vissa andra funktioner (table-top).

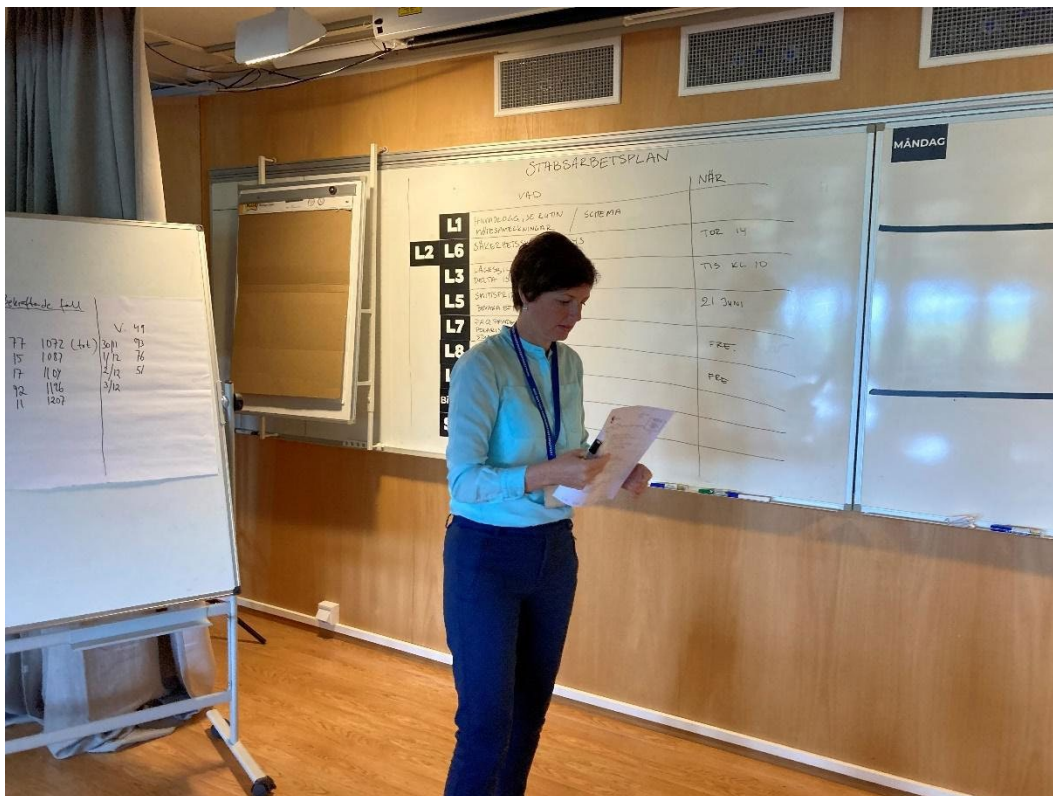
Hela länsstyrelsen

Den serie av totalförvarsinformationer (TFI) som genomförts har uppfattats som mycket viktiga för lärandet i hela myndigheten. De intervjuade uppfattar att den starkt bidragit till att de har fått ökad förståelse för vad civilt försvar innebär och om vad totalförvar är än vad de hade tidigare. Nedanstående citat är ett exempel på hur medarbetare uppfattar att dessa tillfällen har bidragit till mer kritiskt tänkande.

"Tack vare UT och stabsarbetet har vi fått en annan förståelse och medvetenhet kring samhällets sårbarhet och vad totalförvar kan vara. Vi har mycket högre säkerhetstänk idag."

Under tiden som Utvecklingssatsningen genomförts har även utbildningen i totalförvar för alla nyanställda påbörjats. Som ett resultat av det kan alla anställda redan från början få kunskap om totalförvar och vad deras egen roll kan bli vid höjd beredskap.

Vid utvärderingar har flera personer tagit upp att de workshops som genomfördes enhetsvis, med samtliga medarbetare, gällande prioritering i verksamheten vid höjd beredskap starkt har bidragit till ökad förståelse kring länsstyrelsens roll inom totalförsvaret.



Pandemin ledde till att rutiner för stabsarbetet vid länsstyrelsen utvecklades och att personalen fick en bra fördjupning i sina roller och uppgifter. Foto: Jessica Helin/Länsstyrelsen i Gotlands län

Staberna

En tydlig kompetensutveckling kan ses hos länsstyrelsens staber. Det beror både på övning och utbildning inom utvecklingssatsningen och på skarpt stabsarbete under pandemin. Vid utvärdering svarar personal som är placerad i stab att de i dag känner sig säkra på stabens uppgifter, funktionernas uppgifter och sin egen roll. De upplever en trygghet och skriver att de haft nytta av de utbildningar och övningar som genomförts och då även inom höjd beredskap.

Vid utvärderingarna framgår att personal i länsstyrelsens staber fortfarande känner sig något mer säkra på juridiken vid kris än vid krig men att säkerheten ökar efter fler övningar och utbildningar. Stabsfunktionerna har fått en kunskap om hur de påverkas i beredskapstrappan och vilka fullmaktslagar som kan påverka länsstyrelsen och just deras funktion i staben. Stabsfunktioner har också genom övningar fått kunskap kring hur de ska hantera säkerhet och samband vid höjd beredskap. Detta bidrar till ökad kompetens och säkerhet i hur frågorna hanteras hos stabspersonal. Genom olika övningar har stabsfunktionerna blivit medvetna om sin egen roll vid höjd beredskap och därmed även fått en förståelse för hur de kan förbereda sig mer framåt.

Vid de utvärderingar som genomförts gällande samverkan med andra aktörer under corona-pandemin har Länsstyrelsen i Gotlands län fått mycket positiv återkoppling.

Betygssättning av länsstyrelsens samverkan från andra aktörer hamnar på nivån mellan 4 och 5 på en skala från 1–5, där 5 är högsta betyg. Några citat från utvärderingssvaren är:

”Är mycket glad och tacksam över detta forum och vad det gjort för den goda samverkan och samarbetsklimat som nu råder på Gotland.”

”Delar som fungerar bra i dag, som bredden av samverkande organisationer (med myndigheter, näringsliv och ideella organisationer), den samlade lägesbilden, mötesupplägg och hur länsstyrelsen delger resultaten bör ligga kvar på samma höga nivå.”

Utvärderingen visar att länsstyrelsens staber väl klarar av uppgiften att samverka inom länet vid kris.

Nyckelfunktioner

Länsledning (landshövding och länsråd) och nyckelfunktioner har deltagit vid interna momentövningar för hela länsstyrelsen, vid workshops och table top-övningar kring samverkan vid höjd beredskap liksom vid olika moment kopplade till TFÖ 2020. Det har sammantaget lett fram till ökad kunskap om den egna och andras roller och ansvar vid höjd beredskap.

5.2.5.3 Material som andra kan ta del av

- Bilaga 20. *Utbildningskonceptet – krigs- och krisledningsorganisation, lära, reflektera och öva* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 21. *Övningsmodell för ISK-nätverket samt 8 övningar* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 22. *Plattform för förändring – en lärprocess i hela myndigheten* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.

5.2.5.4 Reflektion

Kunskapsområdet ”Totalförsvaret” har inte varit i fokus under många år. Det betyder att kunskapsnivån generellt sett är relativt låg. Det är lång väg kvar till en fullgod totalförsvarskunskap. Samhället i stort, myndigheten och individen är i början av en kunskapsresa. De som besitter kompetens är efterfrågade vilket resulterar i personalomsättning. Det betyder instabilitet i den inre organisationen. Säkerhetsskyddet och informationssäkerheten kombinerat med behovet av öppenhet kring utbildnings- och övningsverksamheten som helhet sätter såväl kompetens som tålamod på prov.

Ledningens stöd och engagemang tillsammans med en stabil inre organisation är avgörande för hur utbildnings- och övningsverksamheten kan ta fart och utvecklas. Det är också av stor betydelse att hela myndigheten, alla chefer och samtlig personal, blir delaktiga i förmågehöjningen och får en grundläggande totalförsvarskunskap. Tydliga övergripande mål och delmål är avgörande för utvecklingen, liksom utvärdering i relation till uppsatta mål. Erfarenhetshanteringen ska också lyftas som framgångsfaktor.

5.2.6 Kontinuitetshantering

En hållbar krigs- och krisledningsorganisation bygger på att myndigheten klarar att upprätthålla kritisk verksamhet vid olika typer av samhällsstörningar i hela beredskapstrappan; inte minst vid höjd beredskap och krig. Länsledningen har beslutat att förstärka organisationen kring kontinuitetshantering på myndigheten under 2021 och 2022.

5.2.6.1 Mål och inriktning

En inriktning för myndighetens kontinuitetshanteringsarbete är att den ska integreras och utvecklas i befintliga strukturer. I första hand kopplas detta till myndighetens arbete med interna rutiner och verksamhetsprocesser. Målet för arbetet är att hitta rutiner för vilket arbete som ska bedrivas och hur det ska gå till i händelse av störningar.

5.2.6.2 Resultat

Myndigheten har påbörjat respektive färdigställt arbeten inom ramen för kontinuitetshantering kopplat till:

- ledningsstruktur som kompletterar besluts- och delegationsordning.
- verksamhetsprioritering på enhetsnivå som utgör grund för verksamhetsprioritering på myndighetsnivå.
- lokalstruktur kopplat till behov av säkra och skyddade utrymmen.
- krigsorganisationen; personalförsörjning, lokaler och tekniska stödsystem.

5.2.6.3 Material som andra kan ta del av

Myndigheten har tagit fram en modell för verksamhetsprioritering⁶⁰. Varje enhet, med personal inom olika sakområden, har tilldelats uppgifter att se på det egna områdets kontinuitetshantering. Analysen bygger på följande frågor:

- Vilket arbete bedrivs i dag, med vilken resurs och med vilka metoder?
- Hur bedömer du att arbetet kommer att påverkas av att myndigheten behöver ställa om resurser för att fullgöra ett uppdrag som högsta civila totalförsvarsmyndighet under höjd beredskap och krig?
- Hur ser du på det egna sakområdets koppling till totalförsvarsuppdraget?

5.2.6.4 Reflektion

Kontinuitetshantering är ett relativt resurskrävande arbete. Tilldelad resurs avgör vilken utveckling som sker inom kontinuitetshantering. Arbetet kan vara kostnadsdrivande på en eller flera delar av myndighetens verksamhet. För att testa förmågor och utveckling

⁶⁰ Bilaga 13. *Metod och process för verksamhetsprioritering* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.

behöver tid och resurser avsättas till övning där kontinuitetshantering bakas in i övningsmoment inriktade mot höjd beredskap och krig.

Bland framgångsfaktorer finns länsledningens inriktning av kontinuitetshantering tillsammans med att en av enhetscheferna fått utpekats ansvar för att driva arbetet framåt. Personalens egenansvar, påverkansmöjlighet och kunskap är viktig. Det är också angeläget att skapa en kontext kring kontinuitetshandlingen och belysa den i ett totalförsvarsperspektiv.

5.2.7 Försörjning (förnödenheter och transporter)

Försörjningsplaneringen för myndigheten utgår från 90 dagar varav viss tid i skärpt beredskap och viss tid i högsta beredskap under krigsliknande förhållanden. Utgångspunkten är att verksamheten ska kunna fungera dygnet runt - veckans alla dagar.

5.2.7.1 Mål och inriktning

När länsstyrelsen ställer om och inriktar verksamheten på att lösa uppgifter inom totalförsvaret kan man anta att omständigheterna är sådana att mat, logi och transporter för personalen kan behöva ombesörjas av myndigheten.

5.2.7.2 Resultat

Med utgångspunkt i resultatet av genomförda övningar har en första behovsanalys gällande förstärkningsresurser, lokaler, utrustning och förnödenheter genomförts inom ramen för stabsorganisationen. Målsättningen har varit att skapa förutsättningar för stabilt stabsarbete under 90 dagar.

Med utgångspunkt i Förfogandelagen (1972:262) och förordningen om förfogande (1978:558) har planering för uttag av fordon, till gagn för myndighetens arbete vid höjd beredskap, påbörjats.

5.2.7.3 Reflektion

På det här området finns en hel rad faktorer som är utmanande i planeringsarbetet. Det handlar om bedömning av förutsättningar utifrån omvärldsläge, om inriktning (catering eller självhushåll?) och det handlar om tillgång till personal, lokaler, utrustning, transportmedel med mera. En god utgångspunkt för planeringen är att öva och utifrån det bygga vidare på försörjningsberedskapen.

5.2.8 Intern kommunikation

Arbetet med att höja myndighetens totalförsvarsförmåga var från början ett tämligen snävt spår men kom efterhand att omfatta många olika delar. I takt med att arbetet breddades utvecklades tanken på att formulera en inriktning av internkommunikationen med syfte att bidra till förståelse och motivation hos medarbetarna. Behovet av en intern kommunikationsplan växte fram under utvecklingssatsningens första hälft.

5.2.8.1 Mål och inriktning

I mars 2020 upprättades en intern kommunikationsplan för arbetet med krigsorganisation och krigsplacering på myndigheten. Kommunikationsplanen skulle bidra till att öka kunskapen om och acceptansen för länsstyrelsens krigsorganisation samt för behovet av att krigsplacera personal. Den skulle också bidra till att öka personalens motivation och vilja att engagera sig i sin roll inom krigsorganisationen.

Att påverka målgruppens attityd och beteende är ofta ett mål för en samlad kommunikationsinsats. Så var också fallet den här gången. Det hela handlade om att skapa ett förhållningsätt som bidrog till att utveckla myndighetens roll i totalförsvarsutvecklingen på Gotland.

5.2.8.2 Resultat

Kommunikationsplanen reviderades i april 2021. Utgångspunkten för revideringen togs i en bedömning av hur kommunikationsmålen uppfyllts sedan upprättandet. På många sätt har inriktningen i planen följts och kommunikationsmålen har uppnåtts (självskattning). Revideringen innebar därför inga större ändringar, snarare en slags fördjupning utifrån nya insikter och målgruppens förflyttning. Det som från början var en kommunikationsplan för krigsorganisationen har visat sig vara ett gott stöd för mycket som genomförts i syfte att höja totalförsvarsförmågan i myndigheten.

5.2.8.3 Material andra kan ta del av

- Bilaga 23. *Kommunikationsplan för internt arbete med krigsorganisation och krigsplacering* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.

5.2.8.4 Reflektion

Det har varit en kommunikativ utmaning att möta kritiska synpunkter och frågor kring kravet på allas engagemang i totalförsvarsutvecklingen. Inställningen till det faktum att var och en kan tas i anspråk för totalförsvarsuppgifter och att ordinarie uppgifter i ett kritiskt läge kan komma att prioriteras bort har behövts hanteras. Kommunikationen har bidragit till att minska gapet mellan de "insatta" och de som hyst tveksamhet och ännu inte fått chansen till adekvat utbildning.

Att på ett konkret och tydligt sätt beskriva ett förhållningssätt i syfte att främja delaktighet och skapa förståelse har visat sig vara ett gott stöd i det förmågehöjande arbetet.

Arbetet i utvecklingssatsningen har skett parallellt med en omvärldsutveckling som i sig starkt bidragit till att höja medvetandet bland medarbetarna kring vikten av totalförsvar och beredskap.

5.2.9 Styrdokument och planer

Utvecklingssatsningen har präglats av att "göra verkstad". Inriktningen har varit att pröva sig fram, hålla högt till tak och söka nya modeller, rutiner och samarbeten. Övergripande

strategier har inte stått i fokus. Resultaten av utvecklingssatsningen kan nu i hög grad bidra till att formulera de olika styrdokument som ska vägleda oss mot ett än starkare totalförsvaret.

5.2.9.1 Mål och inriktning

Utvecklingssatsningen har tagit utgångspunkt i regeringens uppdrag och utvecklingsplanen för UT (se avsnitt 2) har fungerat som konkret styrdokument. Det strategiska målet i verksamhetsplanen för 2021 har en öppen formulering och har varit vägledande för hela myndigheten. Målet löd *”Länsstyrelsen bidrar till ett robust, tryggt och hållbart samhälle som klarar samhällskriser”*. För att all personal, chefer och medarbetare ska få en tydlig bild av vad som ska prioriteras och genomföras under 2022 ska det strategiska målet konkretiseras till uppföljningsbara mål. Det ska tydligt framgå vad som ska uppnås under året och hur det ska ske. Utvecklingssatsningens resultat och länsstyrelsens fortsatta utveckling av totalförsvaret i länet ska på det sättet säkerställas i myndighetens styrdokument.

5.2.9.2 Resultat som uppnåtts

Det konkreta arbetet har lett fram till en lång rad planer, inriktningar och rutiner (se nedan under rubriken *”Material som andra kan ta del av”*).

Den sammanlagda förmågehöjningen inom Spår 2 utgör en viktig byggsten i arbetet med revidering av flera viktiga och övergripande strategiska dokument som till exempel Regional grundsyn, länets samverkansdokumentet Krissamverkan Gotland och länsstyrelsens Inriktning av intern beredskapsplanering (se Bilaga 14).

5.2.9.3 Material andra kan ta del av

- Bilaga 22. *Plattform för förändring – ett lärande i hela myndigheten* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 18. *Modell för samverkan mellan Frivilliga försvarsorganisationer och offentliga aktörer* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 20. *Utbildningskonceptet – krigs- och krisledningsorganisation, lära, reflektera och öva* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 17. *Rekrytering och introduktion - skapa förståelse för länsstyrelsens roll i kris och krig* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.

5.2.9.4 Reflektion

Det har varit en utmaning att arbeta med det relativt okända, att ta itu med saker utan att på förhand veta vare sig hur arbetet ska gå till eller vart det kan leda. Det har varit en utmaning att hålla fast vid att det okända består av möjligheter - inte svårigheter och hot. Syftet med arbetet har varit tydligt: bygg förmåga och utveckla totalförsvaret i samverkan. Tryggheten har funnits i klimatet, i uppmaningen att söka nya vägar framåt, att våga pröva nytt och i ledningens stöd och engagemang.

5.2.10 Uppföljning och utvärdering

Uppföljningsarbetet integreras i myndighetens ordinarie uppföljningsrutiner. Varje område som redovisats ovan är sammankopplade med linjearbetet på ett mer eller mindre tydligt sätt. För att fortsätta förmågehöjningen både inom specifika områden och mer övergripande behövs uppföljning på flera olika nivåer.

5.2.10.1 Mål och inriktning för arbetet

Uppföljning och utvärdering följer samma ordning som den ordinarie linjeverksamheten och genomförs med start i september varje år. Resultatet ska vara underlag för verksamhetsplanering för kommande år.

5.2.10.2 Resultat som uppnåtts

Eftersom Spår 2 bedrivits med koppling till linjearbetet på myndigheten borde uppföljningsarbetet inte hamna vid sidan av ordinarie strukturer för uppföljning och verksamhetsutveckling. Flera av områdena, eller perspektiven, har konkretiserats och fått en struktur som gör dem uppföljningsbara. Genom att beskriva mål, inriktning, processer och rutiner kan verksamheten sättas under lupp på ett tydligare sätt.

5.2.10.3 Reflektion

Valet att jobba med integrerad verksamhetsuppföljning känns naturligt och hållbart på lång sikt. Samtidigt finns det risker med det förhållningssättet. Perspektiven i Spår 2 håller ännu på att formas och kommer att förändras och utvecklas över tid. Det blir därför en utmaning att bereda plats för uppföljning av just dessa områden, i förhållande till de mer etablerade verksamheterna, i de ordinarie uppföljningsprocesserna.

5.2.11 Nästa steg

Spår 2 innehåller tio olika delar. Alla har, på olika sätt, utvecklats under tiden för regeringsuppdraget. I inledningen beskrevs hur några kommit relativt långt på kort tid och hur andra just påbörjas. För alla områden gäller att det finns mycket kvar att göra. För alla områden gäller att hålla fast vid den utvecklingskraft som Utvecklingssatsningen fört med sig. För alla områden gäller att fortsätta bygga, söka kreativa och moderna lösningar och god samverkan med Försvarsmakten och andra partners. För ledningen gäller att fortsätta motivera medarbetarna, visa engagemang, ge tydlig inriktning och ledning – allt med målsättningen att bidra till ett starkare totalförsvar.

5.2.12 Reflektion

I början av Utvecklingssatsningen fanns, hos delar av personalen, en tveksamhet inför att bli delaktiga i utvecklingen av länsstyrelsens förmågehöjning vad gäller totalförsvar. Det fanns, helt naturligt, många frågor kring varför medarbetare med helt andra uppgifter på myndigheten skulle dras in i totalförsvarsarbetet. Ett tydligt exempel på detta var de frågor och funderingar som väcktes i samband med att fastigheten blev skyddsobjekt och tillgängligheten förändrades. Totalförsvarsinformationer (information till hela

myndigheten – se ovan) kring säkerhetshot, krigsplacering och länsstyrelsens roll vid höjd beredskap skapade inledningsvis en känsla av obehag eller till och med rädsla hos vissa individer och grupper.

Det intensiva arbetet med totalförsvarsutvecklingen och förstärkningen av krigs- och krisledningsorganisationen har skapat merarbete för många på myndigheten – ibland till och med undanträngningseffekter visavi medarbetarnas "vanliga" arbetsuppgifter. Detta har ibland skapat frustration och stress. Spår 2 handlade inledningsvis bara om utbildning och övning - det som uppenbart skulle leda till en förmågehöjning. Efterhand breddades perspektivet och en framgångsfaktor har varit att arbeta längs flera parallella utvecklingslinjer (kopplat till utvecklingen av myndighetens krigsorganisation) samtidigt - men med samma syfte och mål.

Utvecklingssatsningen har från början integrerats i hela myndigheten. Ett exempel, som beskrivits ovan, är de totalförsvarsinformationer riktade till hela myndigheten och som genomförts vid femton tillfällen när satsningen avslutas. En integrerande kultur har efterhand växt fram på myndigheten och det uppfattas som naturligt att totalförsvarsaspekter nu vägs in i många olika sammanhang. Den personal som har uppdraget att driva totalförsvarsfrågorna i det breda perspektivet har hög kompetens inom många relevanta områden. De har inte tagit utgångspunkt i gamla strukturer och rutiner utan de lär om, bygger nytt och skapar en öppen lärmiljö.

5.2.13 Slutsatser

Stärkt inre psykologiskt försvar

Det psykologiska försvaret i vårt land ska värna ett öppet och demokratiskt samhälle, den fria åsiktsbildningen och Sveriges frihet och oberoende. Det psykologiska försvaret bygger på motståndskraft i fredstid och försvarsvilja i krigstid.

Utvecklingssatsningen har möjliggjort en förmågehöjning hos länsstyrelsen Gotland inom en rad olika områden. Myndigheten har utvecklat sitt säkerhetsskydd, tydliggjort sin krigs- och krisledningsorganisation, stärkt personalförsörjningen, höjt sin kompetens, skapat nya förhållningssätt och mycket mer. Allt i syfte att skapa en *intern* motståndskraft i myndigheten.

Alla medarbetare har fått reflektera över demokratibegreppet, kring hur vi vill leva våra liv, kring vad som hotar oss och kring vad som är värt att försvara. Tillsammans stärker det myndighetens samlade vilja att stå upp och stå emot ett yttre hot. Genom Utvecklingssatsningen har en grogrund för det *inre* psykologiska försvaret skapats hos många medarbetare, till gagn både för fortsatt utvecklingsarbete och för förmågan att hantera höjd beredskap eller krig.

Byggt egen kompetens som ackumulerats i organisationen

Länsstyrelsen på Gotland har under Utvecklingssatsningen haft målsättningen att bygga upp kompetens och drivkraft hos egen personal som komplement till det konsultstöd

som anlitas på en mer övergripande nivå. En förutsättning för detta är en öppen lärmiljö där det finns acceptans just för ett gemensamt kunskapsbyggande. Det förhållningssättet har krävt en del av medarbetarna som fått "bygga rälsen medan tåget går" men det har också skapat en känsla av att bära och ta ansvar tillsammans. Att med samlade krafter lösa till synes svåra uppgifter stärker självbilden och ökar den inre motståndskraften.

Denna strategi medför att kunskap ackumuleras inom organisationen och finns tillgänglig oberoende av omvärldsläge. Konsulter kan naturligtvis vara viktiga vid introduktion av ett nytt kunskapsområde eller för att hämta hem spetskompetens, men att förlita sig för mycket på extern kompetens kan vara både en säkerhetsrisk då de får del av information och kan skapa beroenden som inte bidrar till långsiktig stabilitet.

Ökat samverkansförmågan

Samverkan gynnas av väl utarbetade och övade arbetssätt och rutiner. Men samverkan handlar om mer än så. Utvecklingssatsningen har skapat utrymme för att bygga relationer och förtroende aktörer emellan. Arbetet har fört med sig en ökad kunskap om varandras ansvar och uppdrag både i vardagen och vid höjd beredskap. Länsstyrelsen har för sin del tydliggjort sin roll som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet och kan på ett tydligare sätt axla det egna uppdraget i förhållande till samverkande parter. Genom arbetet har länsstyrelsens "varumärke" stärkts vilket bidragit till ett gott samarbetsklimat.

Ett nytt förhållningssätt

Ett medvetet och metodiskt arbets- och förhållningssätt har bidragit till att myndigheten nu genomsyras av uppdraget som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet.

5.2.14 Restlista

Restlistan tar upp områden inom Spår 2 som inte kan lösas lokalt eller regionalt utan kräver nationellt stöd.

- Tekniska utvecklingsbehov inom säkerhetsskyddet.
- Modernisering av fullmaktslagstiftning till gagn för dagens samhälle.
- Avtalshantering kring förstärkningsresurser.

5.3 Gotlands regementes interna förmågehöjning inom totalförsvarsplaneringen

5.3.1 Bakgrund

Här redovisas de områden som Gotlands regemente har arbetat med för att bygga upp regementets förmåga att genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap. Varje område beskrivs på ett övergripande plan. Redovisningen utgör ett grundläggande stöd för att fortsätta den interna planeringen.

Gotlands regemente är en organisationsenhet inom den nationella myndigheten Försvarsmakten, med status som militärregion. Det innebär att Gotlands regemente har det markterritoriella ansvaret för Gotland inom Försvarsmakten och i denna text är Försvarsmakten och Gotlands regemente i regel synonyma, om inte annat framgår av sammanhanget.

Gotlands regementes förmågehöjning följer till stora delar den förmågehöjning som Länsstyrelsen i Gotlands län beskriver. Mycket av arbetet har dessutom gjorts gemensamt under uppdragets genomförande. Förmågeutvecklingen har dock skiljt sig en del eftersom förutsättningarna för de båda myndigheterna varit olika, exempelvis hade personalen inom Försvarsmakten grundläggande utbildning i planering och stabsarbete från start.

Pågående arbetsprocesser/ämnesområden (se Figur 11) som Försvarsmakten arbetat med under uppdragets gång är: organisation, säkerhetsskydd, juridik, personalförsörjning, kompetens (utbildning/övning), förnödenhetsförsörjning, intern kommunikation, styrdokument och planer samt uppföljning och revidering. De olika områdena utvecklas såväl var för sig som i relation till varandra. Utvecklingen sker inte i någon särskild ordning – arbetet har snarare bedrivits parallellt inom de olika ämnesområdena. Figuren nedan visar att alla ämnesområden hör ihop och att varje utvecklingsområde bidrar till en samlad förmågehöjning.



Figur 11. Pågående arbetsprocesser/ämnesområden som Gotlands regemente har arbetat med under uppdragets gång är: organisation, säkerhetsskydd, juridik, personalförsörjning, kompetens (utbildning/övning), förnödenhetsförsörjning, intern kommunikation, styrdokument och planer samt uppföljning och revidering. Ämnesområdena har en inbördes relation men har inte hanterats i någon särskild ordning.

Processen för att uppnå en förmågehöjning ser olika ut i varje ämnesområde och möjligheten att verkställa inom utvecklingsatsningen, UT, ser olika ut, inte minst med anledning av pandemin. Delområdena i denna avdelning kommer så långt möjligt att presenteras under nedanstående rubriker.

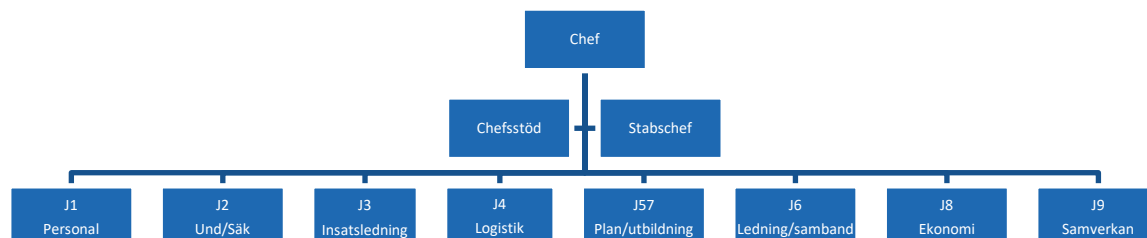
- Mål och inriktning för arbetet
- Resultat som uppnåtts
- Material som andra kan ta del av
- Reflektion kring utmaningar och framgångsfaktorer

5.3.2 Organisation

Arbetet med förmågehöjning har inom myndighetens organisation kommit att kretsa kring två delar: övergripande lednings- och stabsstruktur och verksamhetsprioritering.

5.3.2.1 Mål och inriktning

Övergripande lednings- och stabsorganisation



Figur 12. Lednings- och stabsorganisation, Gotlands regemente P18.

Gotlands regementes stab är organiserad och benämnd enligt den funktionsbaserade stabsmodell som Försvarsmakten följer. Att länsstyrelsen i Gotland län tillsammans med många andra länsstyrelser valt att organisera egen stab utifrån 1–9 (Nato-strukturen) underlättar samverkan mellan myndigheterna. Länsstyrelserna har valt L1-L9 som benämning för de olika stabsfunktionerna. Även polisen är organiserad på motsvarande sätt. Även om effektiviteten i 1–9 strukturen kan ifrågasättas är det viktigt att olika staber inom totalförsvaret är organiserade på likartat sätt.

Gotlands regementes stabsorganisation fastställdes i samband med återetableringen av regementet. Organisationen utgick från en militärregions stabsstruktur men reducerades numerärt till ungefär hälften av övriga militärregioners staber. När återetableringen inleddes tilldelades Gotlands regemente inte de uppgifter som en militärregion löser. Gotlands regemente var istället en del av Mellersta militärregionen, MRM. Gotlands regemente tilldelades militärregionens uppgifter i april 2019 och kom då att likställas med övriga militärregioner avseende det militärterritoriella området Gotland. Gotlands regemente fick dock inte benämningen militärregion utan benämns fortfarande Gotlands regemente P 18.

P 18 och de övriga militärregionernas lösande av de markterritoriella uppgifterna inom sina respektive områden leds av Försvarsmaktens insatschef med dennes stab. Produktionen och vidmakthållandet av de krigsförband Gotlands regemente ansvarar för leds av arméchefen och dennes stab.

5.3.2.2 Verksamhetsprioritering

När det gäller arbetet med totalförvarsplanering har Gotlands regemente sett arbetet i UT som en del av den ordinarie krigsplaneringen. UT har möjliggjort att arbetet kunnat genomföras i högre takt och med bredare deltagande av civilförsvarets delar än annars skulle varit fallet. I många fall har planeringen kunnat få ett erforderligt djup.

UT har möjliggjort för Gotlands regemente att, förutom att arbeta internt med försvarsmaktsfrågor rörande återetableringen, också prioritera samverkan med civila aktörer i syfte att stärka både Gotlands totalförsvarsförmåga och krigsplanläggning. Detta arbete skulle ändå genomföras men genom UT har arbetet kunnat hanteras med högre prioritet.

5.3.2.3 Resultat som uppnåtts

Utvecklingssatsningen har givit Gotlands regemente möjlighet att i krigsplaneringen tydligt förstärka och lyfta fram betydelsen av ett totalförsvar som grundats i en bred samverkan med civila aktörer.

Genom utbildningsinsatser (beskrivs under rubriken Kompetens) har nu stabsorganisationen vid regementet givits bättre förutsättningar och en starkare motivation att samverka med det civila försvaret.

5.3.2.4 Reflektion

I och med att Utvecklingssatsningen har ägt rum parallellt med återetableringen av Gotlands regemente har det stundtals varit svårt att engagera hela organisationen i arbetet då annan verksamhet behövt prioriteras. Med nya erfarenheter i form av upprättade modeller, arbetssätt och samverkansformer kan den fortsatt snabba tillväxten och etableringen nu omfatta också totalförsvarsplaneringen i högre grad och därmed komma att involvera hela regementet.

Armén genomför i nuläget en omfattande utveckling och ökning av organisationen. Den stora förändringen är en anpassning i förhållande till behovet av en större krigs- och grundutbildningsorganisation. Inriktningen att så långt möjligt arbeta i krigsorganisationen till vardags kommer att frångås för en mer produktionsrationell organisation. Personalen kommer i stället att tas i anspråk i en så kallad grundorganisation som genomför utbildning av värnpliktiga och kontinuerligt anställd personal. Parallellt kommer personal att tillhöra en krigsorganisation som kan aktiveras i händelse av en kris eller väpnat angrepp. Ytterst innebär reformen att arméns krigsorganisation kan växa genom grundutbildning av värnpliktiga. För Gotlands regemente innebär det att värnpliktskullarna kommer att växa de närmaste åren för att personalförsörja nya krigsförband som tillförs. I samband med kommande tillväxt har nu totalförsvarsplaneringen förutsättningar att integreras på ett annat sätt än tidigare.

5.3.3 Säkerhetsskydd

Inom Försvarsmakten är säkerhetsskyddsarbetet väl utvecklat sedan lång tid tillbaka. Försvarsmakten har att förhålla sig till säkerhetsskyddslagstiftningen och ett omfattande internt regelverk. I arbetet med utvecklingssatsningen har ett nära samarbete inom säkerhetsskyddet utvecklats med Länsstyrelsen i Gotlands län. Försvarsmaktens höga krav på säkerhetsskyddet har bidragit till att länsstyrelsen har genomfört ett omfattande arbete för att samverkan ska kunna genomföras. Inom UT har Gotlands regemente och

länsstyrelsen en samsyn kring vad som är skyddsvärt och av betydelse för Sveriges säkerhet.

Då flera av medarbetarna inom staben på det nyetablerade regementet har återanställts efter flera år inom den civila sektorn har kunskaperna om Försvarsmaktens säkerhetsskyddsarbete behövt uppdateras.

5.3.3.1 Mål och inriktning

Säkerhetsskyddsarbetet har fokuserat på att skapa förståelse för vad som är skyddsvärt i totalförsvarsplaneringen.

5.3.3.2 Resultat som uppnåtts

Med utbildning, främst i hur säkerhetsskyddsanalyser genomförs och säkerhetsskyddsplaner utarbetas, har kunskapen inom säkerhetsskydd höjts. Av tydliga resultat kan nämnas:

- ökad förmåga att arbeta med säkerhetsskyddsanalyser.
- utvecklad säkerhetsmedvetenhet kring dimensionerande hot mot verksamheten inom ramen för totalförsvarsplanering.
- en nyetablerad välfungerande och säker administrativ hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information.
- personal har genomgått utbildning i att klassificera och hantera information.

5.3.3.3 Material som andra kan ta del av

Säkerhetsskyddsarbetet inom Försvarsmakten har central styrning. Inom ramen för UT tog Gotlands regemente och Länsstyrelsen i Gotlands län fram en gemensam säkerhetsskyddsinstruktion⁶¹.

5.3.3.4 Reflektion

Den gemensamma inriktningen av säkerhetsskyddsarbetet har tydligt präglat arbetet. Länsledningen och regementsledningen har markerat att säkerhetsskyddsfrågor är en fundamental del i verksamheten och nödvändiga för att Länsstyrelsen i Gotland län ska kunna fullgöra sin roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet. Detta är också en förutsättning för god samverkan och att skyddsvärd information kan delas mellan myndigheterna så långt lagstiftningen medger.

Det finns tekniska utvecklingsbehov inom säkerhetsskyddsarbetet och särskilt inom området informationsdelning. Distansarbete och geografisk redundans har tydliggjort behovet av att säkerhetsskyddet kontinuerligt utvecklas och anpassas till nya

⁶¹ Bilaga 1. *Säkerhetsinstruktion Utvecklingssatsningen* (2019), Länsstyrelsen i Gotlands län.

förutsättningar eller uppdrag. Detta visade dig också under pandemin då fysiska möten omöjliggjordes.

5.3.4 Juridik

Vid krigsfara eller krig i Sverige finns ett antal lagar som träder i kraft och som därmed blir centrala för totalförvarsarbetet. Totalförvarsjuridik tillsammans med internationell rätt kommer att påverka hela samhället och inte enbart de myndigheter som har ett särskilt ansvar för totalförvarsplanering. Organisationer, näringsliv och enskilda individer kommer att beröras och därför är kunskapen om totalförsvarets juridiska bas viktig för att bedriva ett effektivt totalförsvaret i alla led.

5.3.4.1 Mål och inriktning

Målet för arbetet med totalförvarsjuridik har varit att ge kunskap om totalförsvarets beredskapslagstiftning. Utifrån dessa grundläggande kunskaper har sedan förmågan att tillämpa totalförvarsjuridik inom vissa nyckelfunktioner förstärkts. Parallellt med detta har kunskapen om andra aktörers uppdrag vid höjd beredskap utvecklats.

5.3.4.2 Resultat

Stabsorganisationen inom Gotlands regemente har fått ökad kännedom om totalförvarsjuridik samt förståelse för hur den kan tillämpas under höjd beredskap.

Medarbetare har fått ökad förståelse för och kunskap om andra aktörers uppdrag och ansvar under höjd beredskap, om beredskapslagarna och om hur de olika fullmaktslagarna aktiveras samt vilken betydelse de kan få för Försvarmakten vid höjd beredskap.

Lathunden för stabschefer och stabsjurister⁶² som tagits fram inom UT har fungerat som viktigt kunskapsunderlag för Gotlands regemente. Exempelvis har det behov av stöd som Försvarmakten har vid uttag av byggnader och fordon tydliggjorts. Vidare har Gotlands regemente tillsammans med Länsstyrelsen i Gotlands län genomfört möten med Försvarmaktens juridiska avdelning för att problematisera totalförvarslagstiftningen.

5.3.4.3 Reflektion

En utmaning inom området är tillämpningen av den fullmaktslagstiftning som inte är anpassad för dagens moderna samhälle. När lagstiftningen togs fram var den anpassad bland annat till att det fanns många statliga myndigheter som hade tydligare roller än vad som gäller idag. Näringslivet har inom många områden övertagit dessa funktioner.

Arbetet inom området har tydliggjort betydelsen av att återta kunskap om innebörden av beredskapslagstiftningen och hur den kan tillämpas. Delar av lagstiftningen behöver

⁶² Bilaga 15. Höjd beredskap - Lathund för stabschefer och stabsjurister (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

revideras för att nå full tillämpning och andra behöver problematiseras för att, gemensamt inom Försvarsmakten, hitta rätt tolkning/inriktning. Ett exempel är Lag (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. där lagtexten vilar på en annan krigsorganisation än den Försvarsmakten har idag. Sammanfattningsvis kan det konstateras att kunskapen om totalförsvarslagstiftningen är viktig och den behöver breddas hos militär personal. Att hantera de juridiska verktygen är grundläggande för att kunna utveckla full effekt hos de militära förbanden.

5.3.5 Personalförsörjning

Arbetet med personalförsörjning syftar till att Gotlands regemente ska bygga upp en väl fungerande grundorganisation och samtidigt både vidmakthålla befintliga krigsförband och utveckla nya.

5.3.5.1 Mål och inriktning

Personalförsörjningen tar sin utgångspunkt i den krigsorganisation som är fastställd samtidigt som ett intensivt arbete måste bedrivas för att förbereda för den utvecklade krigsorganisation som arméns tillväxt innebär.

5.3.5.2 Resultat

Försvarsmakten genomför ett omfattande utvecklingsarbete och en tillväxt som planeras pågå under flera försvarsbeslutsperioder. Den kommande organisationsutvecklingen både i krigsorganisationen och i grundorganisationen innebär stora utmaningar inom personalförsörjningen.



Hemvärnsoldater löser bevakningsuppgifter någonstans på Gotland. Foto: Axel Öberg/Försvarsmakten.

I arbetet med krigsorganisationen ingår att se över vilka möjligheter som finns för stöd från frivilliga försvarsorganisationer. Utgångspunkten är att säkerställa att de frivilliga försvarsorganisationerna uppfyller kraven gällande den avtalspersonal som rekryteras till Hemvärnet. Utöver detta har det påbörjats ett arbete kring möjligheten till annat stöd från de frivilliga försvarsorganisationerna. Den modell som tagits fram för samverkan kring förstärkningsresurser kommer att "testköras" under 2022. Modellen finns kort beskriven i avsnittet 6.3 och återfinns i sin helhet som bilaga⁶³.

5.3.5.3 Reflektion

Försvarsmakten och därigenom Armén och Gotlands regemente är inne i en förändringsperiod som sträcker sig över flera försvarsbeslut. Det är en utmanande situation och en anpassning till ett försämrat säkerhetsläge i vårt närområde. Utvecklingen av totalförsvaret måste ta hänsyn till de utmaningar som en större och mer resurskrävande krigsorganisation kan innebära.

5.3.6 Kompetens (utbildning och övning)

Arbetet med regementets etablering, totalförvarsplanering, övnings- och utbildningsverksamhet samt insatser både nationellt och internationellt har bidragit till den samlade förmågehöjningen.

5.3.6.1 Mål och inriktning

En utgångspunkt för förmågehöjningen är att all personal behöver en grundläggande kunskap om totalförsvaret, inte minst om olika myndigheter/organisationers ansvar och roller under höjd beredskap. En sådan kunskapsutveckling måste ske kontinuerligt.

Övningsverksamheten har under 2020 och 2021 starkt reducerats på grund av pandemin. Försvarsmaktens årliga ledningsövning har genomförts med hela eller delar av staben vid P18 som ett led i att höja förmågan i stabsarbetet. Här har det eftersträövats att få med totalförvarsmoment i övningen och länsstyrelsen har deltagit inom ramen för regional samverkansövning. Försvarsmaktens behov av stöd vid höjd beredskap har övats och behovet av samverkan har under dessa övningar tydliggjorts för deltagarna.

Vissa utbildningsinsatser har, på grund av pandemin, genomförts digitalt. Omvärldsläget har samtidigt fört med sig "skarp" erfarenhet av stabsarbete hos Försvarsmakten likaväl som hos andra aktörer. Under UT har i huvudsak utbildningsinsatser riktats mot ledning och stabspersonal. En viktig utbildningssatsning har varit att inom Gotlands regemente diskutera och tydliggöra innebörden av Försvarsmaktens instruktion för insats mot territoriella kränkningar med mera.

Territoriella kränkningar och incidenter prövar totalförsvaret och dess förmåga till samarbete mellan myndigheter. Därför är övningar i myndighetsgemensam hantering av

⁶³ Bilaga 24. *Totalförvarssamverkan vid höjd beredskap - PM (2020)*. Länsstyrelsen i Gotlands län

incidenter en viktig del i totalförsvarsutvecklingen. Kring lagstiftningen IKFN⁶⁴ har Försvarsmakten genomfört kunskapshöjande aktiviteter tillsammans med länsstyrelsen och andra aktörer. Inom ramen för området Kompetens finns också utbildning och/eller övning av de olika beredskapsfunktionerna som myndigheterna/organisationerna har i form av vakthavande befäl (VB) eller tjänsteperson i beredskap (TIB). Här har ett gemensamt övningskoncept utvecklats. Det innehåller en serie korta seminarieövningar som genomförts under ordinarie möten inom ramen för operativ samverkan mellan myndigheter och organisationer på Gotland - benämnt som nätverket för Inriktnings- och samordningskontakt (ISK).

5.3.6.2 Resultat

Nedan följer en kort sammanfattning av resultaten.

- Gotlands regementes stabsorganisation har ökat förmågan att verka som stab vid kris och höjd beredskap.
- Personalen i regementets stabsorganisation bedömer att de har grundläggande kunskap om beredskapslagstiftningen och kan tillämpa den vid stabsberedning.
- Genom samverkan mellan olika aktörers staber har personalen fått en ökad förståelse och medvetenhet kring samhällets sårbarhet och om vad totalförsvaret innebär.
- Seminarieövningar och operativ samverkan med ISK-nätverket har bidragit till ökad kännedom om andra myndigheters roller vid olika samhällsstörningar.

5.3.6.3 Material som andra kan ta del av

Bilaga 21. Övningsunderlag för ISK-nätverket (2021). Länsstyrelsen i Gotland län.

5.3.6.4 Reflektion

Totalförsvaret och totalförsvarsplanering har under många år varit ett nedprioriterat område av naturliga skäl. När nu förmågan ska återtas är det en lång väg att gå. Myndigheter och organisationer behöver höja kunskapsnivån. Försvarsmakten har påbörjat denna förmågehöjning. Det tydliga uppdraget myndigheter och organisationer fått vad gäller att återta totalförsvarsplanering och att den ska utgöra en naturlig del i ordinarie verksamhet påskyndar detta arbete. Samverkan är ett nyckelord i planeringen och ambitionen hos andra aktörer gör att arbetet och förmågehöjningen går framåt. Vid Gotlands regemente är intresset stort för totalförsvarsplaneringen eftersom den är en viktig komponent i förbandets krigsplanering. Insikten om behovet av stöd från det civila försvaret är numera utbredd.

⁶⁴ Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, mm (IKFN-förordning).

5.3.7 Förnödenhetsförsörjning (Försvarmaktens behov)

Försörjningsplaneringen utgår från krigsorganisationen och från den mobilisering- och krigsplanering som är grunden för Försvarmaktens beredskap.

5.3.7.1 Mål och inriktning

Arbetet har initialt inriktats på att skapa en lägesbild för det stöd Gotlands regemente har behov av vid höjd beredskap.

Behoven måste lyftas inom arbetet med samhällsviktig verksamhet (Spår 1) där frågor som rör bland annat logistik återfinns. Administrativa stödbehov behöver också kartläggas. De kopplar särskilt till stöd vid undanförsel och förstöring samt förfogande (Spår 2). Det behöver också säkerställas hur Gotlands regementes behov tillgodoses genom metoder för samverkan både före och under höjd beredskap (Spår 3).

Att kunna presentera Försvarmaktens behov vid höjd beredskap med bibehållen sekretess är väsentligt dels för att det civila samhället ska kunna stödja Försvarmakten dels för att inte försvarsplanering och förmåga ska röjas. Adekvata beslutsunderlag för prioriteringar kan vara avgörande för både Försvarmaktens och det civila samhällets uthållighet.

Resultat som uppnåtts:

- Det har tydliggjorts i UT att stöd från det civila samhället är en förutsättning för Försvarmaktens operationer.
- Identifiering av behoven inom samhällsviktig verksamhet har påbörjats, även om en hel del arbete kvarstår.
- Samverkansformer som tagits fram i Spår 3 möjliggör att Försvarmakten kan presentera sina behov.

5.3.7.2 Reflektion

Stödet från det civila samhället är nyckeln till att Försvarmakten kan lösa sina uppgifter inom den tidshorisont som UT tagit höjd för, 90 dagar. Det är därför av största vikt att Försvarmakten tydligt kan definiera och presentera sina behov för civila aktörer, något som varit en utmaning i UT. Det är framförallt kraven på sekretess som gör att samverkan försvåras både av tekniska och juridiska skäl. Inledningsvis var andra aktörers förmåga att hantera sekretessbelagd information begränsad men idag finns inte den begränsningen. Försvarmakten håller på att anpassa sin förmåga att dela information i samma takt som civila aktörer bygger upp en organisation för att hantera den. Här har också Försvarmakten centralt delgivit vilket underlag som kan delas med exempelvis vissa statliga myndigheter.

5.3.8 Intern kommunikation

Arbetet med att höja regementets totalförsvarsförmåga berörde från början en tämligen snäv krets men har efterhand kommit att omfatta en något större del av personalen, främst genom övningsdeltagande. Detta berodde både på att regementet var under uppbyggnad och att ett fåtal arbetade destinerat med totalförsvarsfrågor.

5.3.8.1 Mål och inriktning

Arbetet inriktades på att möta de behov som togs fram inom ramen för UT, att hålla ihop samarbetet utifrån framtagna förstudier för att därefter fortsätta samarbetet, inom ramen för Utvecklingssatsningen, med Länsstyrelsen i Gotlands län. En annan inriktning var att informera regementets stab om arbetet och tillsättandet av personer till olika arbetsgrupper för att stödja och tillvarata Försvarmakten intressen.

5.3.8.2 Resultat som uppnåtts

Budskapet om vikten av en gemensam totalförsvarsplanering med Länsstyrelsen i Gotlands län och andra aktörer har på ett tydligt sätt presenterats inom Gotlands regemente. Kunskapen om totalförsvarsplanering och olika aktörers roller och ansvar har kommit att bli en naturlig del i planering och genomförande inom regementsstaben. Ett behov av fortsatt kunskapsuppbyggnad inom området har identifierats och kommer att vara i fokus i kommande verksamhet.

5.3.8.3 Reflektion

En kommunikativ utmaning har varit att möta kritiska synpunkter och frågor kring kravet på allas engagemang, särskilt i relation till återetableringen. Insikten om behovet av kunskap inom totalförsvar har dock vuxit sakta men säkert då det vid fördjupad planering blir uppenbart att Försvarmakten är beroende av samhällets totala resurser. En framgångsfaktor har varit att diskutera frågan: "Varför har vi ett totalförsvar - vad är värt att försvara?" Frågan i sig är en kommunikativ framgångsfaktor och behöver diskuteras i alla verksamheter inom Gotlands regemente.

5.3.9 Styrdokument och planer

I utvecklingsarbetet har Gotlands regemente under återetableringen arbetat fram styrdokument och planer för verksamheten under höjd beredskap och krig. Planering av det här slaget görs alltid med utgångspunkt från högre chefs grundoperationsplan och stående order. Utvecklingssatsningen har som tidigare nämnts påverkat utformningen av de styrande dokumenten.

De planer som påbörjats tillsammans med framförallt Länsstyrelsen i Gotland län och Region Gotland kommer att ge totalförsvarsplaneringen bättre förutsättning för fortsatt arbete med de egna styrdokumenterna.

5.3.9.1 Mål och inriktning

Arbetet har inriktats mot att revidera gällande styrdokument och att pröva dem under fältövningar och samverkansövningar tillsammans med andra aktörer. En hel del underlag som tagits fram under Utvecklingssatsningen presenteras i rapporten.

5.3.9.2 Resultat som uppnåtts

Arbetet har lett fram till en väl genomarbetad grundoperationsplan med tillhörande stöddokument och rutiner. Inom ramen för dessa planer har delar av arbetet i Utvecklingssatsningen vävts in. Det gäller bland annat planer för fältarbeten, en metod för myndighetssamverkan i olika situationer och en modell för samverkan med frivilliga försvarsorganisationer för att nämna några. Utvecklingssatsningen har skapat goda förutsättningar för det fortsatta arbetet med totalförsvarsplanering. Det strategiska dokumentet "Regional grundsyn" kommer vara viktigt för den fortsatta totalförsvarsplaneringen i länet.

5.3.9.3 Reflektion

Dokumentet "Regional grundsyn" kommer att få stor betydelse för totalförsvarsutvecklingen i länet. En viktig faktor när det gäller framtagandet av grundsynen är att skapa en sådan delaktighet bland intressenterna att den färdiga grundsynen uppfattas som väl förankrad och kan utgöra den strategiska styrning länet behöver.

5.3.10 Uppföljning och revidering

Under utvecklingssatsningen har uppföljning och utvärdering i första hand gjorts av genomförda övningar. Uppföljning och revidering vävs nu in i de olika bedömningar som görs inom Försvarsmakten. Inom ramen för Försvarsmaktens system för krigsorganisationsvärdering finns värderingar som är kopplade till totalförsvarsplanering och samverkan med andra aktörer. I de operativa kvartalsrapporterna som militärregionerna lämnar till chefen för insatsledningen i Försvarsmaktens högkvarter finns även underlag som berör genomförd totalförsvarsplanering.

5.3.11 Nästa steg

Spår 2, Organisationsutveckling innehåller många olika delar och har utvecklats under tiden som Utvecklingssatsningen pågått. Totalförsvarsplaneringen har bara påbörjats och det finns mycket arbete kvar att göra. Ett viktigt område är att lyfta totalförsvarsplaneringen till central nivå inom Försvarsmakten då förutsättningarna ser olika ut beroende på var man befinner sig i landet. Försvarsmaktens indelning i militärregioner ger olika möjligheter att genomföra totalförsvarsplaneringen. Dock behöver flera områden i detta arbete ges inriktningar så att arbetet genomförs på ett likartat sätt givet förutsättningarna.

5.3.12 Reflektion

En övergripande utmaning i Utvecklingssatsningen var att skapa delaktighet i uppdraget. Detta har försvårats då etableringen av Gotlands regemente sammanföll med Utvecklingssatsningen. Flera av de befattningar som har en tydlig koppling till totalförsvarsplanering fanns inte på plats inledningsvis och när de väl var på plats fanns många olika områden att sätta sig in i. Det är först under den andra halvan av uppdraget som Gotlands regemente tydligt fått med nyckelfunktionerna in i arbetet med totalförsvarsplaneringen. En framgångsfaktor i Utvecklingssatsningen är att de som återgått till Försvarsmakten från civila yrken har en bra kunskap om hur civilsamhället fungerar och har kännedom om vilka resurser som finns tillgängliga.

5.3.13 Slutsatser

Förmågehöjning

Utvecklingssatsningen har möjliggjort en förmågehöjning hos Gotlands regemente och inom en rad olika områden. Gotlands regemente har höjt sin kompetens och skapat nya förhållningssätt. Insikten om betydelsen av stöd från det civila försvaret för militära operationer är etablerad och utgör en grund i planeringen vid regementet.

Ökad samverkansförmågan

Samverkan gynnas av väl utarbetade och övade arbetssätt och rutiner. Men samverkan handlar om mer än så. Utvecklingssatsningen har skapat utrymme för att bygga relationer och förtroende aktörer emellan. Arbetet har fört med sig en ökad kunskap om varandras ansvar och uppdrag både i vardagen och vid höjd beredskap.

5.4 Gemensam reflektion

Finns det en totalförsvarskultur?

Regeringsuppdraget gavs till två myndigheter – Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarsmakten genom Gotlands regemente P18. Två myndigheter har mötts i ett angeläget uppdrag. Två myndigheter har tillsammans gått framåt, bakåt och åt sidan. Två myndigheter har brottats med gemensamma frågor, hittat utvecklingsvägar, skapat ökad förståelse och nya samarbetsformer. Två myndigheter har tillsammans reflekterat över skyddsvärden och säkerhetshot. Två myndigheter har genomfört och redovisar uppdraget i samverkan. Två myndigheter har påbörjat återtagandet av länets totalförsvarsförmåga och lagt grunden för framtida utvecklings- och samarbeten.

I rapporten "Svenskarnas försvarsvilja"⁶⁵ kan man läsa *"Ett totalförsvar som bara existerar på papperet i form av organisationsscheman och handlingsplaner – eller i form av upplagd materiel – kan aldrig tas i bruk. Utan människor av kött och blod som deltar i totalförsvaret*

⁶⁵ Totalförsvarets forskningsinstitut (2021) FOI, FOI-R-5206-SE.

finns inte heller något totalförsvar att tala om.” Även om Totalförsvarets forskningsinstitut här talar om vikten av hela samhällets engagemang kan detta appliceras också på medarbetarna både hos Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente. Utan människor av kött och blod hade det blivit intet.

Försvarshögskolan (FHS) lyfter i sin rapport (se avsnitt 7.5) fram åtta framgångsfaktorer för kunskapshöjning under Utvecklingssatsningen. Flera av dem anknyter just till samarbetet mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarmakten. Man poängterar att en nyckelfaktor för att klara att dimensionera totalförvarsplaneringen utifrån krigets krav är just samarbetet mellan myndigheterna. Detta samarbete har konkretiserats i utbildningar, övningar och diskussioner medarbetare emellan. FHS pekar också på betydelsen av att ledningarna på respektive myndighet varit djupt engagerade och tydliga i sin prioritering av totalförvarsplaneringen. Den sista av de åtta framgångsfaktorerna sätter ljuset på förankring – vikten av förståelse och acceptans för det försämrade omvärldsläget som utgångspunkt för arbetet.

”FHS slutsats: enligt FHS:s bedömning är det tydligt att arbetsmetoden som använts är mer än en planeringsmodell, den utgör också en inställning och ett förhållningssätt. Det är således sättet som totalförvarsplaneringen bedrivs på som är det viktigaste för framgång, inte bara vad som görs.”

Ja, kanske är det fråga om en totalförsvarskultur - inte så enkel att beskriva men nog så angelägen för att tillsammans mejsla fram ett modernt totalförsvar. Mejseln sköter sig inte själv – den kräver en mänsklig hand som vill skapa något.

6. Samverkan i höjd beredskap

Spår 3



”Det övergripande syftet med totalförvarsledning är att få största möjliga totalförsvareffekt.”



6 Samverkan i höjd beredskap

Syftet med spår 3 är att ta fram en modell för samverkan inom totalförsvaret. Modellen bygger vidare på de samverkansstrukturer som idag används i Sverige för att hantera samhällskriser⁶⁶ och har utvecklats för att även inkludera höjd beredskap och krig. Modellen beskriver hur samverkan på regional nivå ser ut i höjd beredskap i första hand mellan Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län, men den inkluderar även andra aktörer.

6.1 Nuvarande samverkansstruktur

Samverkansstrukturen i Gotland län beskrivs i dokumentet "Krissamverkan Gotland"⁶⁷ och är en regional anpassning av metoderna som beskrivs i *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* (se fotnot 57). Krissamverkan Gotland består av ett krissamverkansråd samt tre funktioner som tillsammans bildar en struktur för att aktörerna inom Krissamverkan Gotland ska samverka före, under och efter en inträffad samhällsstörning:

- Arbetsutskott (AU) – för planering och strategiskt arbete (tidigare GOTSAM).
- Inriktnings- och samordningskontakt (ISK) – nätverk med veckovis samverkan och initial bedömning.
- Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) – operativ krissamverkan vid inträffad samhällsstörning.

Krissamverkansrådet är en strategisk plattform för samverkan, samordning och information inom områdena krisberedskap, krishantering och skydd mot olyckor och regleras av ett flertal lagar⁶⁸. Samverkansforumets syfte är framförallt informationsutbyte och kunskapsuppbyggnad mellan myndigheter, regionen, frivilliga organisationer och näringslivet.

⁶⁶ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) Publ.nr.: MSB777.

⁶⁷ Krissamverkan Gotland – samverkansorgan i Gotlands län, Länsstyrelsen Gotlands län. Dnr: 457-900-19.

⁶⁸ Förordning (2017:870, 4 §) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap, Förordning (2015:1052, 6 §) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

I *Krissamverkan AU* ingår företrädare från Länsstyrelsen i Gotlands Län, Region Gotland, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Försvarsmakten och Trafikverket. Nätverket syftar till att upprätthålla en god kontakt mellan myndigheterna och en ökad kännedom om varandras roller och ansvar. Arbetsgruppen tar bland annat årligen fram en övning- och utbildningsplan för länet samt genomför utvärderingar av inträffade händelser.

Bakgrunden till arbetsutskottet var en försöksverksamhet på Gotland, på uppdrag av regeringen (2002), och pågick i några år i syfte att skapa samsyn i länet kring krisberedskap med fokus på övning. Vid uppstart hette det GOTSAM, men går i dag under namnet *Krissamverkan AU*. GOTSAM startades under "den eviga freden" och det var krisen och inte kriget som stod i fokus. Idag arbetar arbetsgruppen med att utveckla länets beredskap i hela hotskalan.

I nätverket för *Inriktnings- och samordningskontakt (ISK)* deltar tjänsteman i beredskap eller vakthavande befäl från samma aktörer som deltar i *Krissamverkan AU*. Nätverket genomför samverkan veckovis och tillkallas för initial bedömning vid en samhällsstörning.

Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) är nätverket för operativ krissamverkan vid en inträffad samhällsstörning. Relevanta aktörer bjuds och ISF leds av länsstyrelsen.

6.2 Samverkan och ledning vid höjd beredskap

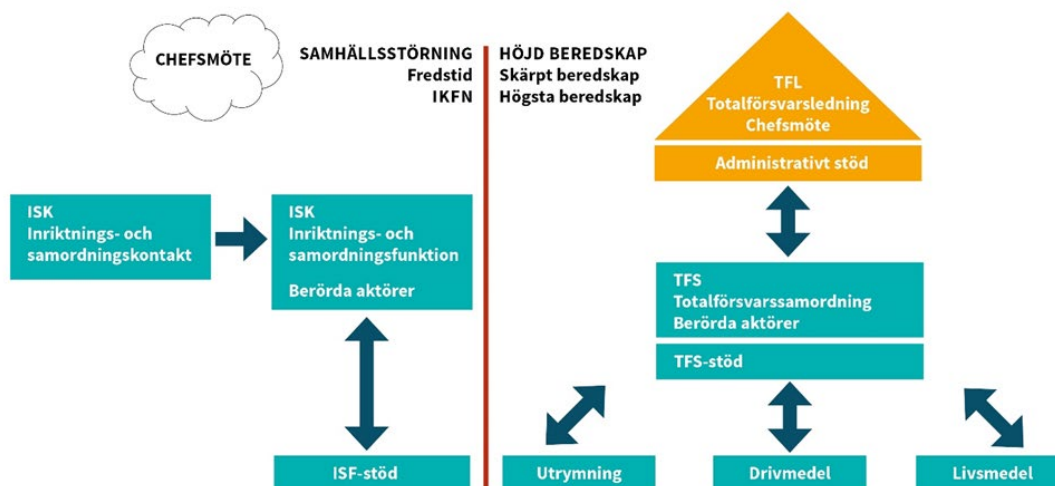
I Gemensamma grunder finns idag inget beskrivet om samverkan och ledning i höjd beredskap. I UT har således en metod tagits fram för samverkan vid höjd beredskap. Metoden beskrivs i nuläget som totalförvarsledning (TFL) med efterföljande totalförvarssamordning (TFS) (se Figur 13).

Totalförvarsledning (TFL) genomförs i första hand mellan Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län. Utvärderingarna från de regionala samverkansövningarna har visat på ett tydligt behov av att även Polisen och Region Gotland deltar i TFL. Detta för att få en bättre helhetssyn och effektivisera arbetet genom att förkorta informationsvägarna.

Det övergripande syftet med totalförvarsledningen är att få största möjliga totalförvarseffekt vid genomförandet. Mötet skall stödja beslutsfattare att avgöra vilka åtgärder som skall prioriteras utifrån förmodat begränsande resurser. Följande förmågor har identifierats som särskilt viktiga för samverkan:

- **Operativt tempo** – att få den gemensamma hanteringen att komma igång och fungera tillräckligt snabbt i förhållande till händelseutvecklingen.
- **Framförhållning** – att beakta olika tidsperspektiv så att hanteringen proaktivt möter både akuta behov och behov på längre sikt.

- **Helhetssyn** – att se bortom det egna uppdraget, bidra till andra aktörers förutsättningar och verka för att den samlade hanteringen svarar mot helhetens behov.
- **Spårbarhet** – att beslut och åtgärder är begripliga för dem som berörs samt dokumenterade för rättssäkerhet och lärande.



Figur 13. Struktur för samverkan och ledning i hela hotzonen

6.2.1 Totalförsvarsledning (TFL)

I TFL ingår den högsta regionala ledningen för länsstyrelsen och Försvarsmakten. Under övningarna har även motsvarande ledning hos Region Gotland och Polismyndigheten deltagit. TFL är ett *beslutsmöte* för inriktning och prioritering och tillgodoser framförallt följande uppgifter enligt länsstyrelsens föreskrifter:

- I samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas.
- Verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Underlag för beslut i TFL tas fram av TFS-stöd (beredningsgrupper) och/eller respektive myndighets stab. Underlaget innehåller konsekvensbedömningar av vad prioriteringarna medför för påverkan på samhället i sin helhet. Konsekvenser för människor, miljö, natur och kultur skall beaktas likaväl som perspektiven mänskliga rättigheter, jämställdhet och folkrätt. Utifrån underlaget vägs de militära och civila lägesbilderna och behoven samman och utifrån underlaget fattas beslut om inriktning och prioriteringar för totalförsvaret genom ett så kallat *beslut i stort (BIS)*.

Fattade beslut dokumenteras för att säkerställa spårbarheten. Länsstyrelsen står för administration kring mötet (skriftlig dokumentation och ordförandeskap).

Ett viktigt inslag i mötet är en genomgång av vilken information som kan delas med andra aktörer i den fortsatta processen. Detta för att säkerställa samsyn i skyddet av delad information.

6.2.2 Totalförsvsarssamordning (TFS)

I TFS ska beslut omsättas i operativ verksamhet hos de civila aktörerna. Inriktning, samordning och genomförande beslutas på TFS under länsstyrelsens ledning med stöd av tydliga inriktningar och prioriteringar från Totalförvarsledning (TFL) formulerade i samlad lägesbild och *BIS*.

TFS tillgodoser framför allt följande uppgifter enligt länsstyrelsens föreskrifter:

- Samordna de civila försvarsåtgärderna.
- Verka för att försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning hos civila myndigheter och andra civila organ.
- Länsstyrelsen ska verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

I TFS ingår aktörer efter behov. Ordinarie medlemmar är länsstyrelsen, Försvarsmakten, Region Gotland, Polisen, Kustbevakningen och Trafikverket. Länsstyrelsen stödjer Försvarsmakten genom att delge beslut till de deltagande aktörerna och avlastar därmed Försvarsmaktens ledning. Försvarsmakten finns dock representerad för att upprätthålla en aktuell lägesbild.

6.2.3 TFS-stöd, beredningsgrupper

Syftet med TFS-stöd är att stödja beslutsprocesserna med analyser och andra underlag. I TFS-stöd ingår representanter från relevanta aktörer med uppgift att bereda underlag. Det kan parallellt finnas **flera grupper** som arbetar med olika frågor. Exempelvis kan olika grupper ansvara för utrymning, drivmedelsprioritering, livsmedel eller andra aktuella områden. Genom att ha flera grupper som hanterar särskilda områden minskar spridningen av samlad och säkerhetsklassad information. Grupperna har ansvar att förse TFS och stab med uppdaterad information till en samlad lägesbild.

6.2.4 Kriskommunikation under samverkan i höjd beredskap

Totalförsvarets förmåga att öka motståndskraften i samhället är beroende av samverkande aktörers kriskommunikation. Höjd beredskap och krig ställer stora krav på kommunikation mellan aktörer och till medborgare. Snabb, öppen och korrekt information till allmänheten är av avgörande betydelse för att hantera påfrestningarna i samhället och upprätthålla försvarsviljan.

Utmaningarna är många: störningar i elförsörjning och IT, desinformationskampanjer, påverkan på samhällsviktig verksamhet, det digitala mediasamhället och ökad oro är bara

några faktorer som påverkar och som måste hanteras. Det innebär att samband och informationsdelning är kritiska för att säkerställa kriskommunikation.

Kommunikationsfunktionen i organisationerna behöver därför vara integrerad och arbeta nära ledningen för att vara välinformerad och kunna bistå med stöd ur både ett verksamhets- och medborgarperspektiv.

6.2.5 Fortsatt arbete

Samverkansstrukturen är under kontinuerlig utveckling. Hittills har modellen testats vid regional samverkansövning 2019, totalförsvarsövning 2020 och regional samverkansövning 2021. Vidare har den presenterats och justerats utifrån diskussion med Försvarsmakten, MSB, Krissamverkansråd, referensgrupp och styrgrupp för UT samt andra berörda aktörer. Nyvunna erfarenheter från RSÖ21 (se avsnitt 7.1.3) och pågående händelse i Ukraina bidrar med ytterligare kunskap för att förtydliga och förbättra strukturen. En viktig pusselbit för vidare utveckling är ett tydliggörande av strukturer och mandat på nationell.

På Gotland kommer fortsatt utveckling att ske i inom ramen för (1) utveckling av Regional grundsyn, (2) uppdatering av samverkansstruktur för Krissamverkan AU och (3) införandet av ett totalförsvarråd. Dessa beskrivs mer i detalj nedan.

6.2.5.1 Regional grundsyn

Den Regionala grundsynen är ett regionalt inriktningsdokument för arbetet med totalförsvarsutveckling fram till nästa försvarsbeslut 2025. Dokumentet ska beskriva hur, samt inom vilka områden, samverkan mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente avses genomföras inom ramen för totalförsvarsplaneringen.

Utgångspunkten för den Regionala grundsynen är att ta tillvara erfarenheter och resultat efter genomfört arbete inom UT och att dimensionera regionala delmål för förmågor i enlighet med inriktning i Handlingskraft ⁶⁹.

Viktiga resultat av arbetet i UT som ligger till grund för den Regionala grundsynen utgår bland annat från:

- De fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser som genomförts av samhällsviktig verksamhet.
- Behoven som tydliggjorts inom de områden som länsstyrelsen identifierat och utvecklat för att bygga upp myndighetens förmåga att genomföra ledning och samverkan under höjd beredskap.
- Erfarenheter av samverkansövningar vid höjd beredskap.

⁶⁹ Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, MSB, FM2021-I 7683:2, MSB2020-I6261-3.

6.2.5.2 Utveckling av Krissamverkan Gotland

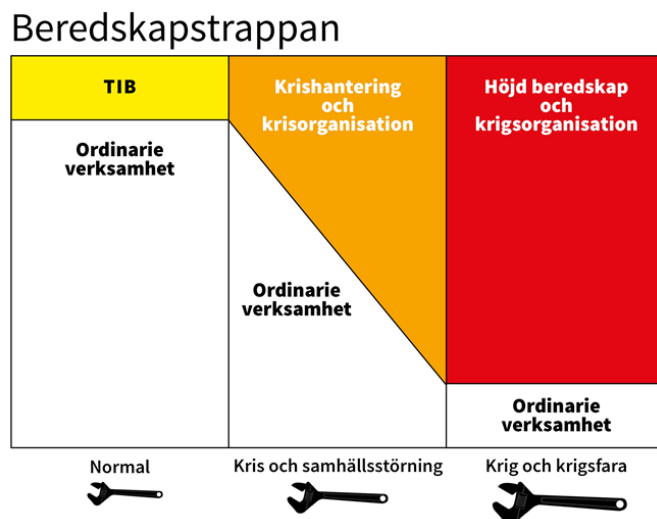
Parallellt med arbetet i UT har utvecklingen av det nuvarande Krissamverkan Gotland påbörjats. Målsättningen är att anpassa länets regionala strategidokument för samverkan efter:

- Förändrade roller och ansvar regionalt och nationellt i höjd beredskap
- Erfarenheter från UT och återupptagen planering för höjd beredskap
- Erfarenheter från hanteringen av pandemin och kriget i Ukraina

Erfarenheter av hantering av pandemin, utvecklingen av MSBs Gemensamma grunder, utredningen Struktur för ökad motståndskraft⁷⁰ och det pågående arbetet med Regional grundsyn är viktiga faktorer som påverkar utvecklingen av Krissamverkan Gotland. Fem identifierade huvudspår för utvecklingen är:

- Beslut om införande av totalförsvarsråd.
- Struktur för samverkan vid höjd beredskap.
- Erfarenheter från pandemin och kriget i Ukraina.
- Samverkan genom hela beredskapstrappan.
- Allmän översyn av formuleringar och beskrivningar.

En grund för den pågående planeringen är de tre nivåer som organisatoriskt beskrivs i beredskapstrappan. Nivåerna speglar omprioritering av verksamhet vid normalläge, kris och krig:



Figur 14. Beredskapstrappan beskriver omprioritering av verksamhet vid normalläge, kris och krig i länsstyrelsens organisation.

⁷⁰ Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet 2017

Övergripande inriktning på ny struktur för Krissamverkan Gotland utgår från de tre beredskapslägena och indelas i strategiska och operativa nivåer, enligt Figur 15. Övergripande inriktning på ny struktur för Krissamverkan Gotland.

	Normal	Kris/samhällsstörning	Krig och krigsfara
Strategisk nivå	Totalförsvarsråd Krissamverkansråd	Inriktande chefsforum, ICF	Totalförsvarsledning, TFL
Strategisk-operativ nivå	Krissamverkan Gotland arbetsutskott, AU Nätverk för Inriktnings- och samordningskontakter (ISK-nätverk)	Inriktnings- och samordningsfunktion, ISF	Totalförsvarssamordning, TFS
Operativ nivå	Verkställande arbetsgrupper	Verkställande arbetsgrupper	Verkställande arbetsgrupper

Figur 15. Övergripande inriktning på ny struktur för Krissamverkan Gotland.

Inriktande chefsforum (ICF) har som syfte att nå överenskommelser om gemensamma, övergripande inriktningar på strategisk nivå. ICF är behovsstyrt och behöver inte aktiveras och ISF kan ske utan att ICF sammanträtt.

Bedömningen är att det är störst behov av ICF vid omfattande och långvariga samhällsstörningar. I övrigt är det samma deltagande organisationer som i ISF och länsstyrelsen kallar och leder.

Den operativa nivån är tänkt att utgöras av verkställande arbetsgrupper. Arbetsgrupperna anpassas efter behoven i en pågående samhällsstörning. Nedan presenteras exempel kopplade till olika beredskapslägen.

Exempel på arbetsgrupper i normalläge:

- Kriskommunikationsnätverk
- Regional CBRNE-grupp
- Regionalt sambandsnätverk
- Regionalt signalskyddsnätverk

Exempel på arbetsgrupper i kris:

- Kriskommunikation
- Behovsstyrda arbetsgrupper

Exempel på arbetsgrupper i krig:

- Transporter
- Kommunikation
- Säkerhetsskydd
- Utrymning
- Ransonering

6.2.5.3 Totalförsvarsråd

Syftet med ett totalförsvarsråd är att arbeta som ett strategiskt forum för totalförsvarssamverkan. Exempelvis kan rådet bidra i framtagandet av länets kommande Regionala grundsyn. Totalförsvarsrådet bör vara en naturlig del av länets långsiktiga övningsplanering samtidigt som rådet behöver egen övning för att utveckla sina metoder.

Ett totalförsvarsråd skulle också kunna bidra till att bygga lägesbild vid höjd beredskap och vid behov vara en resurs när Totalförsvarsledning (TFL) samt Totalförsvarssamordning (TFS) genomförs.

Det finns olika sätt att se på ett krissamverkansråd och ett totalförsvarsråd - dess uppgifter och organisation. Den stora skillnaden är att ett totalförsvarsråd dels ska kunna hantera totalförsvarsfrågor på ett djupare plan dels och hantera en högre sekretessnivå på den information som delas. Deltagande aktörer i ett totalförsvarsråd måste därför vara säkerhetsprövade. Förslag på ingående aktörer i ett totalförsvarsråd är:

- Länsstyrelsen
- Försvarsmakten
- Polismyndigheten
- Region Gotland
- Företrädare för näringslivet
- Frivilligorganisationer

6.2.6 Reflektion och slutsatser

Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län har i samverkan med andra berörda aktörer tagit fram en struktur för samverkan i höjd beredskap inom totalförsvaret i Gotlands län. Arbetet har utgått från regeringens planeringsanvisningar och uppdrag till Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och bevakningsansvariga myndigheter.

Arbetet för samverkan och ledning i höjd beredskap har vidare utgått från befintliga strukturer och medfört att totalförsvarets förmåga, i Gotlands län, inför och vid ett väpnat angrepp har stärkts.

Samverkan består av mänskliga relationer och det är därför viktigt att inte bara fokusera på struktur och process. UT har varit en viktig plattform för att bygga förtroende mellan civila- och militära myndigheter, frivilligorganisationer, civila aktörer och näringsliv.

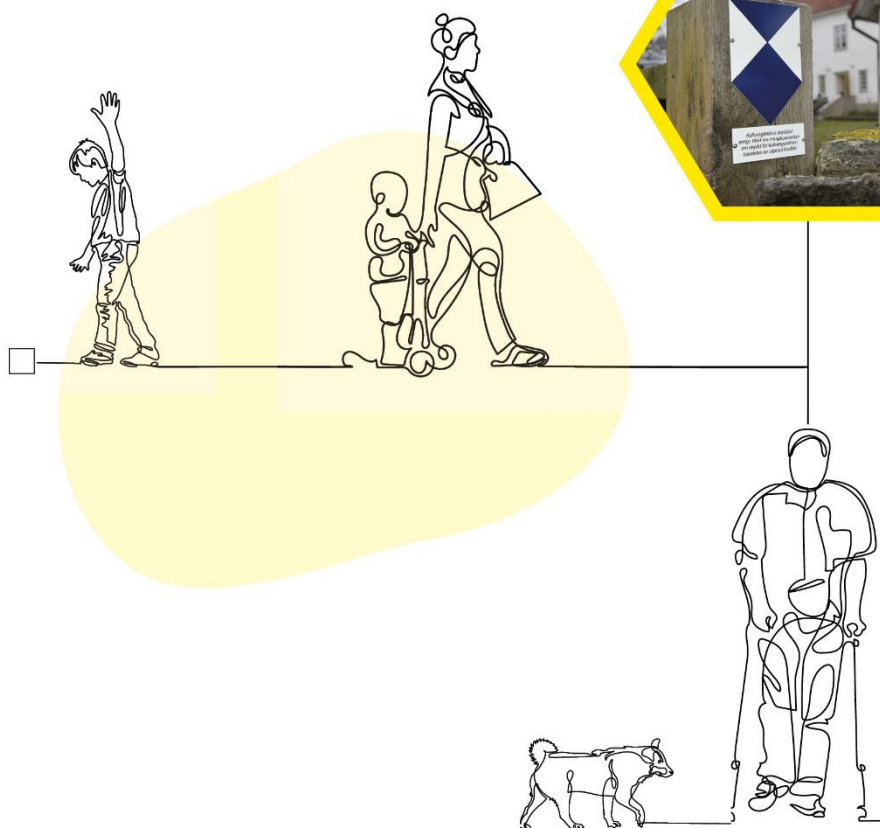
På Gotland är det länsstyrelsen som leder samordningen av totalförsvarsplaneringen. Bedömningen är att det har underlättat samverkan med både civila organisationer och näringslivet.

En utmaning för samverkan är säker informationsdelning. Detta avser både arbete kopplat till lägesbild och delning av annan skyddsvärd information mellan aktörer. Civila aktörer har olika förutsättningar att ta emot, dela och förvara säkerhetsklassad information.

En annan utmaning har varit att tydliggöra vilka behov som är styrande för samverkan vid höjd beredskap, både avseende civila och militära behov. Vidare har samverkansstrukturen endast provats ett fåtal gånger och bedömningen är att det krävs betydligt fler tillfällen för att både öva och utvärdera strukturen. Ökad tydlighet och en gemensam målbild förbättrar möjligheterna att ta fram strukturer som tydligt kan möta upp de behov som identifieras.

7. Fördjupningar och specialområden

”Fler än hälften av gotlänningarna tror att andra länder medvetet försöker påverka svenskarnas värderingar och agerande i ganska stor eller mycket stor utsträckning.”



7 Fördjupningar och specialområden

7.1 Regionala samverkansövningar

Samverkansövningar är hörnstenar när totalförsvaret åter byggs upp. Inom ramen för övningar finns både lärande och prövande perspektiv, båda lika angelägna för att föra arbetet framåt. Utvärderingarna tillsammans med erfarenhetshanteringen är dock de viktigaste verktygen för att säkerställa att utvecklingen går i önskvärd riktning.



Gemensamma utvärderingar och erfarenhetshantering är de viktigaste verktygen för att säkerställa att utvecklingen går i önskvärd riktning. Foto: Mikael Carlson/Länsstyrelsen i Gotlands län.

Övningsverksamheten är den del i Utvecklingssatsningen (UT) som drabbats hårdast av den långvariga pandemin. Den regionala samverkansövningen 2019 (RSÖ 19) kunde dock genomföras enligt plan medan deltagandet i Totalförvarsövning 2020 (TFÖ 2020) påverkades negativt. Länsstyrelsens ambition var att delta i alla fyra övningsaktiviteterna inom ramen för TFÖ 2020 men till sist kunde bara deltagande i övningsaktivitet 1 och 2

genomföras. Inom både övningsaktivitet 3 och 4 var planeringen av mer omfattande samverkansövningar långt gångna när beslut fattades om att ställa in på grund av pandemin. I båda fallen bara veckor innan genomförandet.

Det var delvis på grund av utebliven övningsverksamhet som UT fick förlängd tid för genomförande. Den utökade tiden medgav att Regional samverkansövning 2021 (RSÖ 21) kunde genomföras i november 2021. Vid tiden för redovisning av UT håller utvärderingsresultaten ännu på att sammanställas men några slutsatser kan dras och presenteras.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de två regionala samverkansövningarna samt av deltagandet i TFÖ 2020.

7.1.1 Regional samverkansövning 2019 (RSÖ 19)

RSÖ 19 genomfördes i september 2019. Länsstyrelsen hade samordningsansvaret och genomförde övningen med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Länsstyrelsen övade både stabsorganisation och ledning. Deltagande aktörer (övande) var Gotlands regemente, Polisregion Stockholm och Region Gotland (delvis). I motspelet ingick Trafikverket, Kustbevakningen och Frivilliga försvarsorganisationer.

Övningen pågick i två dagar med uppehåll under natten. Den började i en samhällsstörning och gick över till höjd beredskap. De övergripande syftena med övningen var att:

- Stärka länets förmåga till samordning och inriktning med utgångspunkt från "Krissamverkan Gotland" för samverkan och kriskommunikation vid samhällsstörning och vid höjd beredskap.
- Pröva aktörernas förmåga att använda skyddade sambandsmedel från ordinarie ledningsplatser.

Utvärdering

Länsstyrelsen samordnade utvärderingen och ansvarade för sammanställning av resultat för de deltagande parterna. Dessa utvärderingsresultat redovisas inte öppet. Länsstyrelsens eget övningsresultat finns redovisat i en hemlig del och en öppen. Här delges resultat från den öppna delen.

För länsstyrelsen var samordningen av RSÖ 19 en lärandeprocess och stödet från MSB var en viktig del i den processen. De övande uppfattade övningen som välplanerad och givande. Scenariot uppfattades som relevant och motspelet kunde föra övningen framåt. Övningen gav länsstyrelsen tydliga indikationer på vilka områden som behövde utvecklas vidare och har varit en viktig utgångspunkt för utbildnings- och övningsplaneringen under UT.

Några styrkor som särskilt lyftes fram var den positiva inställningen och engagemanget hos deltagarna i övningen och det generösa delandet av kompetens från de andra

aktörerna. Övningen genomfördes dagtid under två dagar och det framkom önskemål om längre sammanhållen övningstid i kommande övningar.

7.1.2 Totalförsvarsövning 2020 (TFÖ 2020)

Totalförsövning 2020 (TFÖ 2020) inföll under det som var tänkt att vara UT:s sista år. TFÖ 2020 skulle ha blivit en stabil plattform för övningsverksamheten under det året och länsstyrelsens deltagarambitioner ställdes högt. Övningens genomförande kom, som nämnts ovan, att påverkas negativt av pandemin.

Övningsaktivitet 1

Länsstyrelsen i Gotlands län deltog i övningsaktivitet 1 representerat av landshövding Anders Flanking och försvarsdirektör Kicki Scheller. Inom ramen för Utvecklingssatsningen fanns i det här läget ett antal arbetsgrupper kring utveckling av beredskapen inom samhällsviktiga områden. Den regionala förberedelsen inför övningen bestod bland annat i att arbetsgrupperna inom Spår 1: Energi, Transporter, Hälso- och sjukvård, Livsmedel och Finansiella tjänster redogjorde för sina respektive områden. I förberedelserna ingick också en miniövning av den samverkansstruktur som då var på väg att växa fram mellan Gotlands regemente och Länsstyrelsen i Gotlands län.

Övningsaktivitet 2

Övningsaktivitet 2 bestod av två delar. En distribuerad del och en gemensam del. Den första genomfördes regionalt och den senare genomfördes inom respektive militärområde. Hela övningsaktivitet 2 har planerats och genomförts i nära samverkan mellan Länsstyrelsen i Gotlands län, Region Gotland och Gotlands regemente. Följande kompetenser var engagerade i övningen:

- Landshövding/länsråd
- Försvarsdirektör
- Jurist
- Säkerhetsskyddschef
- Kommunikationschef

Länsstyrelsen valde för sin del att förbereda de aktuella kompetenserna i så kallade utbildningsdialoger inför den distribuerade delen. Varje kompetens fick förbereda en kort dragning inom sitt område och inleda en dialog kring angelägna frågor med de övriga i gruppen. Fyra sådana utbildningsdialoger genomfördes som förberedelse. Den distribuerade delen genomfördes i januari 2020 och den gemensamma i november 2021. Den gemensamma delen av övningen förbereddes genom ett regionalt förberedande seminarium i oktober 2021 med utgångspunkt i det nationella särskilt framtagna seminarieunderlaget.

Övningsaktivitet 3

Övningsaktivitet 3 inom ramen för TFÖ 2020 var på Gotland planerad som en samverkansövning med både fältmoment och ledningsövning. Övningen innehåll bland annat moment om "utrymning" och "gränsövervakning" i höjd beredskap och skulle genomföras i samverkan med många olika aktörer. Övningen skulle gått av stapeln i maj 2020. Länsstyrelsen hade samordningsansvaret och planerade för att hela stabsorganisationen skulle öva tillsammans med länsledningen. Samverkande aktörer var Region Gotland, Försvarmakten, Polisen, Tullen, Frivilliga försvarsorganisationer, Livsmedelsverket, SR P4 Gotland, Trafikverket och Kustbevakningen. Övningen var i stort sett färdigplanerad då beslut fattades om att ställa in på grund av pandemin.

Några förberedande aktiviteter hann dock genomföras, till exempel en utbildningsdag för aktörer kopplat till momentet utrymning. Inom ramen för utbildningen prövades utkastet till utrymningsplan som arbetats fram. Det underlaget ska ännu färdigställas och ligger i plan för 2022.

Övningsaktivitet 4

Som en del av övningsaktivitet 4 och inom ramen för TFÖ 2020 planerades en regional samverkansövning tillsammans med Försvarmakten, med Polisregion Stockholm och Region Gotland som motspel.

Det övergripande syftet med övningen:

- Stärka länsstyrelsens förmåga att verka i sin roll som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet i samverkan och under höjd beredskap.

Övningen skulle gått av stapeln i november 2020 men fick på grund av pandemin ställas in bara ett par veckor före genomförandet.

7.1.3 Regional samverkansövning 2021 (RSÖ 21)

RSÖ 21 genomfördes i november 2021 och omfattade en 34 timmar lång och sammanhållen övning. Till det fogades två inledande övningsmoment, ett chefsmöte och en totalförsvarsledning (TFL), vilka ägde rum två dagar före övningen (ett moment per dag). Länsstyrelsen samordnade övningen som utspelade sig i höjd beredskap, och ansvarade för den gemensamma planeringen. Deltagande aktörer (övande) var Försvarmakten/Gotlands regemente, Polisen (Stockholm och Gotland) med både stab och fältenheter, samt länsstyrelsen själv. Länsstyrelsen övade hela sin stabsorganisation och ledning. I motspelet ingick Region Gotland, Frivilliga försvarsorganisationer, Trafikverket och Kustbevakningen.

Syftet med övningen:

- Utveckla och stärka länets totalförsvarsförmåga.
- Ge underlag för den fortsatta utvecklingen av totalförsvarsförmågan efter 2021.

Aktörsgemensamma mål

Skapa förutsättningar för det civila och militära försvaret att tillsammans under höjd beredskap skydda samhällsviktiga funktioner, värna civilbefolkningen och försvara landet mot väpnat angrepp genom:

- Förmåga till inriktning, samordning och ledning genom framtagna modell för samverkan i höjd beredskap (TFL, TFS).
- Förmåga att skapa och förmedla en lägesbild som ligger till grund för beslut och inriktning.
- Förmåga att klassa och dela säkerhetsklassificerad information på ett säkert sätt.
- Förmåga att i samverkan samordna kommunikation gentemot allmänheten och media.

Länsstyrelsens aktörsspecifika mål, till antalet sju, bygger på de fyra målen ovan. I denna öppna redogörelse presenteras resultat översiktligt för både gemensamma och länsstyrelsens specifika mål, men med fokus på utveckling i samverkan.

Utvärdering

För RSÖ 21 utvärderas såväl resultat i relation till aktörsgemensamma och specifika mål som planeringsprocessen och övningens genomförande. Lärdomar för dessa båda områden är viktiga för att fortsatt höja länsstyrelsens egen och länets samlade förmåga. Metoder och format som används för att skapa lärande är skriftliga frågor i enkätform till definierade målgrupper, reflekterande samtal för utvalda grupper, samt workshops mellan samverkansaktörer. För RSÖ 21 tas ingen gemensam utvärderingsrapport fram.

Den övergripande återkopplingen från såväl övande som motspelsaktörer är att det varit värdefullt att öva tillsammans, och att övningen i stort både varit relevant och uppfyllt behoven. Resultatet visar på en önskan om att genomföra övningar oftare, och att formatet i flera sammanhang gärna kan vara mindre. Det kan handla om behov av att öva enskilda moment inom en specifik stabsfunktion, mellan flera stabsfunktioner hos en aktör, eller mellan stabsfunktioner hos flera aktörer. Önskan att även öva i mindre format stämmer överens med insikter som Försvarshögskolan redovisat i sin rapport "Kunskapsväg till totalförsvar" (FHS 239/2019). Där lyfts bland annat att stora övningar kräver mycket resurser, samtidigt som de driver upp förväntningarna så att det blir svårare för övande att lära sig genom att våga testa och göra fel.

Som önskat har övningen bidragit till att, med utgångspunkt i målen, ge värdefulla insikter om utvecklingsområden – både hos aktörerna var för sig och tillsammans. Övningen, utvärderingen och resultatbearbetningen ger möjligheter att ytterligare lära känna varandras roller och ansvar, något som definierats som en grundläggande förutsättning för att kunna möta händelser i hela hotskalan på ett effektivt sätt.

a) Övningsutvärdering i relation till aktörsgemensamma och specifika mål

För övningen har aktörsgemensamma mål definierats tillsammans av övande aktörer. Utvärdering av dessa mål resulterar inte i en gemensam rapport, utan var och en tar ansvar i det efterföljande utvärderingsarbetet (workshop-format) som länsstyrelsen samordnar. För länet pågår utvärderings- och erfarenhetsarbete med målet att identifiera styrkor och gemensamma utvecklingsbehov, som sedan prioriteras gemensamt. Respektive övande aktör tar ansvar för utvärdering av sina specifika mål.

Det preliminära resultatet visar på positiva förflyttningar sedan genomförandet av RSÖ 19, både vad gäller samverkan och det interna arbetet inom länsstyrelsen. Grundnivån har helt enkelt höjts avsevärt. Samtidigt är det svårt att tydligt jämföra då yttre såväl som inre förutsättningar förändrats under samma period. En starkt bidragande yttre orsak till höjd grundnivå och en större säkerhet i länsstyrelsens arbete är pandemins påverkan som gjort att stabsarbete bedrivits under en lång period med utveckling inom en rad områden som följd. Detta tillsammans med ett intensivt mål- och målgruppsstyrt utvecklingsarbete för utbildning och övning internt inom länsstyrelsen har givit ytterligare kunskap och erfarenhet. Efter de senaste årens tydliga mognadsprocess behöver länsstyrelsen nu gå från att erbjuda kompetenshöjning brett till att fokusera på funktionsanpassad utveckling. Ett större ansvar kan läggas på respektive funktion för sin egen utveckling och arbetet rör sig från att "servera mottagare" till att staben kan generera sin egen kunskapsutveckling – både inom den egna och mellan funktioner.

Utvärderingen visar att ett fortsatt utvecklingsarbete utifrån de fyra övningsmålen är angeläget både internt och ur ett samverkansperspektiv. Det är dock viktigt att poängtera att kunskapsnivån, och därmed även behoven, nu ligger på en tydligt och generellt sett högre nivå och att utbildning och övning måste anpassas till dessa nya nivåer.

Övningsresultatet relaterat till *förmåga till inriktning, samordning och ledning genom framtagna modell för samverkan i höjd beredskap* belyser till exempel behovet av att ytterligare utveckla och förtydliga metodiken och strukturen. Det innebär till exempel att se över framtagna agendor och rutiner. Områden att arbeta med är exempelvis identifierade deltagare, beslutsmandat, delning av information och behov av teknisk utrustning. Även frågor i stort om roller, gränssnitt och ansvar behöver ytterligare tydliggöranden.

Utvecklingsarbetet för att *skapa och förmedla en lägesbild som ligger till grund för beslut och inriktning*, behöver också fortsätta, men från en högre nivå och med fokus bland annat på nyckelfunktioner och samhällsviktig verksamhet. Länsstyrelsens säkerhetsskyddsarbete, varav *förmågan att klassa och dela säkerhetsklassificerad information på ett säkert sätt* är en del, har utvecklats mycket de senaste åren. Det möjliggör att man nu kan identifiera ytterligare behov av utveckling – både inom myndigheten och i samverkan, såväl inom i länet som nationellt.

Målet om *förmåga att i samverkan samordna kommunikation gentemot allmänheten och media* blev svårt att öva då övande aktörer till slut prioriterade detta område olika. Det

inledande chefsmötet gav dock värdefull information för vidare utveckling. Det gäller även länsstyrelsens interna resultat under övningen. Samtliga parter ser fram emot kommande, gemensamma övningar för detta mål. I övrigt för länsstyrelsen finns bland annat lärdomar att dra kring myndighetens arbete med verksamhetsprioritering och behoven att vid höjd beredskap vara förberedd för att ställa om linjens arbete till mer händelsestyrd verksamhet i stab.

b) Övningsutvärdering av processen och genomförandet

Länsstyrelsen har ansvarat för att samordna övningen. De personella resurserna blev av olika skäl ansträngda, inte minst på grund av ett sent besked om övningen alls skulle kunna genomföras med anledning av covid, samt sena beslut om deltagande aktörers roller. Med ett externt perspektiv slås fast att det är viktigt att mellan övande parter i ett tidigt skede vara tydlig kring frågorna:

- vad aktörerna ska samverka kring i övningen.
- vad aktörerna ska ta fram gemensamt.
- vilka förväntningar aktörerna har på varandra.
- vilken länsstyrelsens roll är i processen.

Utvärderingen internt hos länsstyrelsen visar på behovet av att det redan från start finns en tydlighet gällande roll- och ansvarsfördelning för både planering och genomförande. Analysen lyfter behovet av att i god tid (minst ett år innan övningsgenomförande) ha en frigjord resurs med ansvar för att planera och driva arbetet (övningsledare), tillsammans med ett antal andra resurser frigjorda i tillräcklig omfattning i förhållande till övningsformat. Det visade sig värdefullt att i planeringsprocessen arbeta i par (ordinarie och biträdande i nyckelfunktioner) för att planera och lösa olika frågor. En viktig faktor till att övningen föll väl ut var att alla inblandade var flexibla gällande uppgifter och ansvar - man högg med prestigelöshet i där det behövdes.

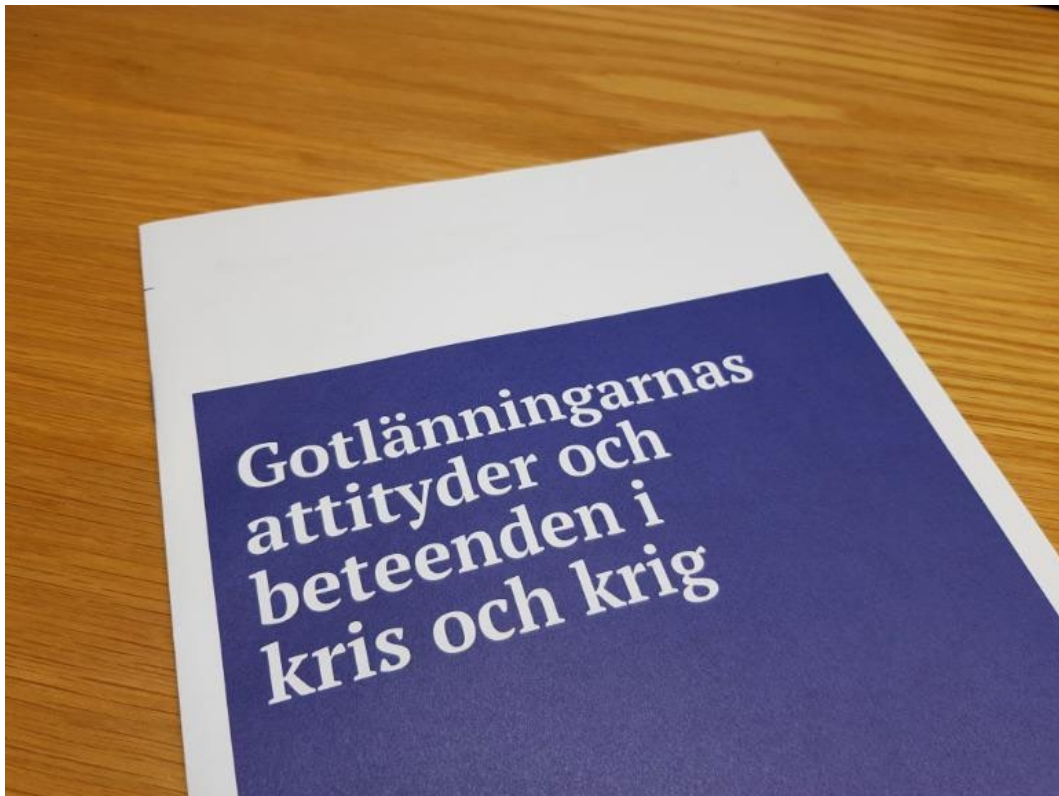
En viktig reflektion som gynnar utvecklingen av det interna arbetet hos länsstyrelsen är att planeringsgruppen/övningsledningen behöver kunna fokusera på att forma själva övningen och dess upplägg. Detta utan att samtidigt ha ansvar för att hantera en rad andra frågor kring exempelvis säkerhetsskydd (till exempel tekniska förutsättningar), logistik och säkra lokaler, att få med hela organisationen (mycket kring mjuka värden), att utbilda personal inom signalskydd eller att upprätta schema för övningsdeltagande.

Vid övningsgenomförandet var det mycket positivt för övningsledningen hos länsstyrelsen att kunna ta stöd av externa resurser med både övningskunskap och kunskap om länsstyrelsen. Värdefullt var även att ha en stor del av motspelet placerat i samma lokal hos länsstyrelsen, då vägarna för stöd eller till beslut om förändringar därmed blev korta. Och korta vägar bedöms som extra viktigt då upplägget inte var detaljplanerat på förhand, utan att staben skulle ha utrymme att hitta "sin väg". Området för säkerhetsskyddsanalys blev relativt tungt i planeringen och genomförandet av

övningen. En reflektion är om detta område, inom ramen för MSB:s struktur, kan utvecklas ytterligare till gagn för flera.

7.2 Enkätstudie - beteenden i kris och krig

Under hösten 2019 genomfördes en enkätundersökning i samarbete med Statistiska centralbyrån, SCB, om hur gotlänningarna ser på totalförsvaret och sin roll i det⁷¹. Enkäten gick ut till 4 800 folkbokförda personer i åldern 18 år eller äldre på Gotland, varav 1 700 svarade. Resultatet har vägts avseende kön, ålder, distriktskod och utbildningsnivå.



Enkäten "Gotlänningars attityder och beteende i kris och krig" som hösten 2019 gick ut till 4 800 gotlänningar över 18 år. Foto: Mikael Carlson/Länsstyrelsen i Gotlands län

Syftet med undersökningen var att få kunskaper om gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig. Nedan presenteras ett urval av resultatet som är av särskilt intresse för fortsatt arbete med att minska risk- och sårbarhet på Gotland och ökad förståelse för skillnader mellan olika grupper i samhället, och hur kriser i samhället slår olika mot olika grupper. Resultaten från studien kommer vara ett underlag i

⁷¹ Bilaga 10, Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig: Resultat från en enkätundersökning 2019 (2020). Länsstyrelsen i Gotland län.

planeringsarbetet av civilt försvar och ett stöd för att rikta framtida kommunikationsinsatser. Det är viktigt att komma ihåg att undersökningen genomfördes före pandemin och den säkerhetspolitiska krisen. Nedan följer en sammanfattning av resultaten.

Sveriges och Gotlands beredskap

Inledningsvis i enkäten fick respondenterna besvara om de tyckte att Sverige för dem är ett bra land att leva i. En majoritet av gotlänningarna har svarat att Sverige är ett mycket bra land att bo i, kvinnor är mer nöjda än män. Jämfört med hela Sverige är gotlänningarna mer nöjda. Det gotlänningarna tror att Sverige har bäst beredskap för är allvarliga olyckor inom transport och industri, omfattande spridning av smittsam sjukdom och allvarlig naturhändelse, och att vi är minst beredda på cyberangrepp, långvariga it- och teleavbrott och allvarlig drivmedelsbrist. Yngre personer har större tilltro till vår beredskap för de flesta händelser.

Oro över händelser

I enkätstudien fick respondenterna svara på hur oroliga de känner sig för olika typer av samhällsstörningar. Resultatet visar att gotlänningar är *mer oroliga* än befolkningen i Sverige i stort för vissa typer av samhällsstörningar. Oron verkar präglas av förutsättningar kopplade till öns geografiska läge så som stor oro för dricksvattenbrist och långvarigt elavbrott, jämfört med nationella resultat där personer är mer oroad för terroristattacker och cyberangrepp. Kvinnor är mer oroliga än män på alla punkter och äldre mer oroliga än yngre på nästan alla punkter.

Försvarspolitik och samhällsskydd

Det finns en viss oro över det säkerhetspolitiska läget i Östersjön, ungefär en tredjedel av respondenterna svarar att de är ganska eller mycket oroliga. Kvinnor är mer oroliga än män och betydligt fler män än kvinnor har svarat att de inte är oroliga alls. Gotlänningarna tror i hög grad att Sveriges medlemskap i EU och Sveriges deltagande i EU:s utrikes och säkerhetspolitiska samarbete påverkar fred och säkerhet i Sverige positivt. Relativt många tror att ökat antal asylsökanden, eventuell anslutning till Nato och en ökning av utländska investeringar påverkar negativt. En majoritet av gotlänningarna tycker att Sverige bör satsa mer offentliga medel på att förbättra beredskapen inför kriser och krig, men är inte lika säkra i den frågan som Sveriges befolkning i stort.

Totalförsvaret

Gotlänningarna anser att det civila och det militära försvaret är ungefär lika viktigt, med en liten övervikt för det civila försvaret. Försvaret i Sverige och försvaret på Gotland värderas i princip likvärdigt. Tre fjärdedelar av gotlänningarna tycker att det är viktigt med krigsplacering och nio av tio tycker att det är viktigt att Sverige har ett psykologiskt försvar.

Informationspåverkan och desinformation

Fler än hälften av gotlänningarna tror att andra länder medvetet försöker påverka svenskarnas värderingar och agerande i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Majoriteten av gotlänningarna tror att vi endast i viss utsträckning skulle stå emot propaganda från en organisation med stora resurser. Nästan hälften tror dock att de själva skulle genomskåda falsk information i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Män tror i något högre utsträckning än kvinnor att andra länder medvetet försöker påverka svenskarnas värderingar och agerande. Män tror också i högre grad än kvinnor att de själva kan genomskåda falsk information. Viss skillnad finns mellan olika åldersgrupper, framförallt när det kommer till att bedöma sin egen förmåga att genomskåda falsk information. Yngre personer tror i hög grad att de kan genomskåda falsk information. Med ökande ålder minskar denna uppfattning.

Tillräcklig information om förberedelser för kris och krig?

En majoritet av gotlänningarna tycker att de, åtminstone delvis, har tillräcklig information om hur de kan förbereda sig för kriser och krig. 30 procent tycker inte att de har tillräcklig information. De som bor i tätort (Visby) anser att de saknar information i något högre grad än de som bor utanför. Män anser i högre grad än kvinnor att de har fullt tillräcklig information. (21 procent jämfört med 14 procent.) I åldersgruppen 18–29 år anser störst andel att de saknar information.

Personligt ansvar

Nio av tio gotlänningarna tycker att det är rimligt att var och en efter förmåga har ett *personligt ansvar för att kunna klara sig själv* en tid vid kriser och krig. Samtidigt tycker sju av tio tycker att *staten bör ta ett stort ansvar*. De som bor utanför tätort Visby anser i högre grad att det är mycket rimligt att var och en efter förmåga har ett personligt ansvar för att kunna klara sig själv (51 procent jämfört med 43 procent.) I åldersgruppen 18–29 år anser en mindre andel (40 procent) att det är rimligt att var och en efter förmåga har ett personligt ansvar för att kunna klara sig själv en tid vid kriser och krig, andelen är störst i åldersgruppen 30–49 år (54 procent).

Hemberedskap

Frågor om hemberedskap berörde bland annat frågor kring tillgång till vatten, mat, värme, radiomottagare, kontanter och stormkök. På alla punkter är de som bor utanför tätorten Visby bättre rustade. Män har något bättre beredskap än kvinnor beträffande tillgången till radiomottagare, stormkök och kontanter. Den yngsta och den äldsta åldersgruppen har generellt sätt något sämre hemberedskap.

7.3 Trygghetsplatser och förstärkningsresurser

Under Utvecklingssatsningen har Länsstyrelsen i Gotlands län, tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, haft möjlighet att stödja ett projekt vars syfte har varit att dels bygga upp trygghetsplatser⁷² runt om på ön dels skapa goda förutsättningar för samverkan kring förstärkningsresurser. Projektet drivs framåt av en samlad frivilligrörelse med tyngdpunkt på de Frivilliga försvarsorganisationerna. Röda Korset Gotland är huvudman för projektet.

Under större delen av 1900-talet och fram till den senaste regementsnedläggningen på ön, 2005, hade de frivilliga försvarsorganisationerna på Gotland tydliga uppdrag kopplade både till det militära och civila försvaret och det fanns ett starkt engagemang inom de olika organisationerna. I och med den försvarspolitik som bedrivits de senaste 20 åren har mycket av detta engagemang gått förlorat.

I takt med Försvarsmaktens återetablering på ön och återuppbyggnaden av det civila försvaret har intresset för samverkan mellan de frivilliga försvarsorganisationerna och de offentliga aktörerna ökat.

Redan under hösten 2018 anordnades en workshop i syfte att kartlägga myndigheternas behov och organisationernas resurser. Den dialogen blev startskottet för det projekt som nämnts ovan.

Projektet kom att arbeta längs två spår:

- Etablera trygghetsplatser runt om på Gotland.
- Skapa modell för samverkan kring förstärkningsresurser.

Projektets arbete kom i hög grad att påverkas av pandemin och frivilligresurser har tagits i anspråk bland annat som vaccinationsvärdar. Projektet fick slå av på tempot. För att ändå föra projektet framåt reviderades projektplanen i februari 2021. Då formulerades mål om att **en** trygghetsplats skulle etableras och bemannas. Arbetet med förstärkningsresurser blev konkret genom en resursinventering hos de frivilliga försvarsorganisationerna – något som också uppdaterats under arbetets gång. En basutbildning i syfte att sprida kunskap och utgöra rekryteringsbas planerades.

Trygghetsplatser

Trygghetsplatserna (i övriga Sverige ofta kallade "trygghetspunkter") är tänkta att komplettera det serviceutbud som Region Gotland erbjuder i sina så kallade "serviceområden" runt om på ön och ska aktiveras vid allvarigare kriser eller höjd beredskap. Trygghetsplatsernas lokaler ska vara bemannade med personal från

⁷² Benämningen Trygghetsplatser används på Gotland som en servicepunkt som aktiveras vid allvarlig kris och/eller vid höjd beredskap – se ovan. Trygghetspunkter används på Gotland som benämning på platser där Region Gotland kontinuerligt erbjuder enklare vårdinsatser.

frivilligorganisationerna och erbjuda stöd till allmänheten, inom respektive upptagningsområde, med till exempel el, värme, basal sjukvård, mat, vatten och information om aktuell händelse. De ska vara utrustade så att de till exempel klarar ett längre elavbrott. Utvecklingen av dessa platser sker i nära samverkan med Region Gotland och samordnas med deras beredskapsplanering.

Inom ramen för länsstyrelsens ansvarsområde kommer trygghetsplatserna att utgöra viktiga kommunikationsnoder för att nå gotlänningarna med information när ordinarie kanaler för kommunikation är störda eller avskurna, och är ett bra komplement till beredskapskanalen P4 Gotland. Tillsammans med beredskapskanalen utgör trygghetsplatserna en lägstanivå för myndigheternas kommunikation i länet. Arbetsgruppen "kommunikation" har tagit fram en grov modell för hur budskap kan framställas, reproduceras och distribueras till trygghetsplatserna (Figur 16).



Figur 16. Modell för kommunikation via trygghetsplatser. Illustration/Mikael Carlson.

Modellen går i korthet ut på att behov av kommunikation först identifieras inom ramen för totalförsvarsledning/totalförsvarssamordning⁷³. Budskap produceras sedan av berörda myndigheters kommunikationsfunktioner, reproduceras i tryckt form och distribueras till trygghetsplatserna via ordonnanser och/eller kortvågsradio. Budskapen tillgängliggörs på trygghetsplatsen i form av väggaffischer. För att öka tillgängligheten kan dessa vid behov kompletteras med att trygghetsplatsens personal erbjuder muntlig delgivning till den allmänhet som sökt sig till lokalerna. Den muntliga delgivningen kan även ske på engelska eller andra språk, beroende på vilka språkfärdigheter som finns i trygghetsplatsens arbetslag. Trygghetsplatserna kan också fungera som noder för att med frivilliga krafter sprida tryckta budskap vidare till hushållen inom upptagningsområdet.

⁷³ Mer om TFL/TFS finns avsnitt 6.2 *Samverkan och ledning vid höjd beredskap*

I oktober 2021 prövades delar av modellen i en kommunikationsövning med deltagare från flera myndigheter samt frivilligorganisationer. Erfarenheterna från övningen utgör viktiga komponenter i det fortsatta arbetet med att utveckla och förfina modellen⁷⁴.

På grund av bland annat pågående pandemi har inte arbetet kunnat bedrivas i planerad takt. Frivilligresurser på såväl ledningsnivå som utförarnivå har tagits i anspråk för pandemihantering. Region Gotland har självklart också haft ett starkt fokus på pandemiarbetet. Avsikten är att fortsätta att utveckla arbetet så snart förutsättningar ges.

Modell för förstärkningsresurser

I oktober 2020 startade arbetet med att ta fram en modell för samverkan mellan frivilliga försvarsorganisationer och offentliga aktörer på Gotland. Länsstyrelsen tog, med stöd i sitt samordningsuppdrag och tillsammans med projektet, initiativ till att jobba fram en samverkansmodell. För det arbetet kom också Försvarsmakten och Region Gotland att dela ansvaret.

Arbetet har bedrivits processinriktat och byggt på allas delaktighet. Efter fem workshops fanns en pilotmodell framtagen. Den omfattar 9 steg och presenteras i avsnitt 7.3. Steg 1 i modellen genomfördes hösten 2021 och de 9 stegen beräknas ta cirka ett år att genomföra. Därefter startar processen om och nya aktörer kan bjudas in att delta. Syftet med modellen är att möjliggöra en systematisk samverkan mellan i första hand de frivilliga försvarsorganisationerna och länsstyrelsen, Region Gotland och Försvarsmakten. Målet är att skapa en modell, förankra och använda den för gemensam styrning av samverkan kring förstärkningsresurser.

Under hösten 2021 och fram till mars 2022 pågår steg 2 i modellen - ett analysarbete inom myndigheterna som ska mynna ut i en beskrivning av resursbehov och kunskapskrav. Resultatet ska presenteras i steg 3 i mars 2022. Arbetet har visat på vikten av att skapa en egen inre organisation i de myndigheter som kommer att hantera de förstärkningsresurser som ska kontrakteras framöver.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har påbörjat en vägledning för hur offentliga aktörer kan samverka med frivilliga. Under arbetet med den regionala processen har flera utbyten med MSB ägt rum och arbetet har fått goda inspel och inspiration vid dessa tillfällen.

Nästa steg

Under 2022 kommer en basutbildning (enligt ovan) att genomföras och ytterligare en trygghetsplats kommer att utrustas med reservkraft. Flera myndigheter har, till de frivilliga försvarsorganisationerna, överlämnat sina behov av förstärkningsresurser på kort och lång sikt. Arbetet fortskrider i enlighet med modellen (se ovan). Projektarbetet som helhet

⁷⁴ Mer om samverkan med de frivilliga försvarsorganisationerna finns i avsnittet 5.2.4 *Personalförsörjning*.

kommer att gå vidare i de former som omvärldsläget medger och utifrån hur de samverkande parterna kan bidra.

Mer information

Projektet har arbetat med fler inriktningar än de som beskrivits ovan. I samverkan med bland andra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till exempel en övning av undanförelse av kulturföremål genomförts. För mer information om projektet kontakta Röda Korset Gotland eller MSB.

7.4 Skydd av kulturegendom

Arbetsgruppen har arbetat med skydd av kulturegendom i händelse av väpnad konflikt enligt 1954 års Haagkonvention⁷⁵, genom tolkning och tillämpning av nationell lagstiftning⁷⁶. Utöver lagstiftning har Riksantikvarieämbetets (RAÄ) informationsskrift använts som vägledning i arbetet.⁷⁷



*Bottarvegården i Vamlingbo på södra Gotland hör till de byggnader som försetts med den blåvita skylten.
Foto: Susanne Hallander/Länsstyrelsen i Gotlands län.*

7.4.1 Målbeskrivning

Arbetet har delats in i två delar, utmärkning och undanförsel av kulturegendom. Det övergripande målet för de båda delarna har varit att utreda länsstyrelsens roll och ansvar utifrån tillämplig nationell lagstiftning, kopplat till konventionen.

⁷⁵ Unescos konvention om skydd av kulturföremål i händelse av väpnad konflikt (Haagkonventionen) 1954.

⁷⁶ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12); Lag (1992:1402) om undanförsel och förstöring; Förordning (1993:243) om undanförsel och förstöring.; KRFS 1997:1 Länsstyrelsens åtgärder för att utmärka viss kulturegendom enligt 1954 års Haagkonvention om skydd för kulturföremål i händelse av väpnad konflikt: Kulturmiljölag (1988:950).

⁷⁷ Riksantikvarieämbetet, Utmärkning av kulturegendom enligt 1954 års Haagkonvention om skydd för kulturföremål i händelse av väpnad konflikt, 1996.

7.4.1.1 Mål

- Utmärkning av kulturegendom enligt §25 Totalförsvarets folkrättsförordning.
- Öka medvetenheten och kunskapen om 1954 års Haagkonvention.
- Identifiera utvecklingsbehov av befintlig lagstiftning.
- Utredda länsstyrelsens ansvar och roll enligt Lag (1992:1402) om undanförelse och förstörelse.
- Planläggning av undanförelse; en modell för hur länsstyrelsens arbete med planläggning skulle kunna se ut.
- Upprätta en lista över prioriterade kulturföremål.
- Höja kunskapen om och beredskapen inom katastrofberedskap hos berörda aktörer som inom deras verksamhetsområde arbetar med kulturhistoriskt värdefulla föremål.

7.4.1.2 Avgränsning

Arbetet har fokuserat på den svenska lagstiftningens tillämpning av konventionen och mindre tid har lagts på omvärldsspaning. Vidare har tilläggsprotokollet inte närmare studerats då ingen svensk kulturegendom i dag omfattas av den enligt svensk lagstiftning. I reflektionen kring hur svensk lagstiftning lever upp till konventionen har ett urval av artiklarna valts ut.

7.4.2 Resultat

Nedan redovisas i punktform resultat från arbetsgruppen. Under rubriken, *material som andra kan ta del av*, finns hänvisning till en mer utförlig rapport som beskriver arbetet som genomförts och hur resultaten har nåtts.

- 56 objekt, fast kulturegendom, har märkts ut med Blue Shield-emblemet. Det finns även tillgång till ett 20-tal flaggor som kan sättas ut för synligare märkning.
- Reflektion kring hur nationell lagstiftning lever upp till konventionens krav.
- Identifiering av luckor och behov av förtydligande i nationell lagstiftning.
- Projektet har startat en regional samverkansgrupp med aktörer som inom sitt verksamhetsområde arbetar med kulturföremål.
 - I samarbete med Riksantikvarieämbetet, ⁷⁸ genomfört en digital utbildningsdag.
 - Påbörjat arbetet med en handbok för evakuering av kulturföremål.
- Kunskapsspridning och kunskapshöjandeåtgärder
 - Medial uppmärksamhet kring utmärkning av kulturegendom.

⁷⁸ Utredare för samlingsförvaltning och riskhantering.

- FAQ som finns tillgänglig för allmänheten på länsstyrelsens hemsida.
- Föreläsning för Södra länsgruppen.
- Information i Kulturmiljöforum (länsstyrelsenätverk).
- Arrangerat föreläsning för samverkansgruppen.

7.4.3 Material som andra kan ta del av

Projektet har sammanställt en slutrapport⁷⁹ som redovisar hur arbetet genomförts för att nå resultatet. I rapporten finns tydligare redovisat hur lagstiftningen tolkats och vilka ställningstaganden som gjorts. Rapporten redovisar även tillvägagångssättet, steg för steg, i genomförandet av utmärkningen. Rapporten är att se som ett exempel på hur en utmärkning av kulturegendom kan gå till och ett förslag på hur arbetet med undanförel och evakuering av kulturföremål kan initieras.

Länsstyrelsens roll

I projektets arbete med utmärkning har luckor i det praktiska genomförande identifieras. Avväganden har gjort i dialog med RAÄ och interna jurister. Riksantikvarieämbetet har fungerat som stöd vad det gäller vissa tolkningar, vilket har underlättat. Det finns dock ett fortsatt behov av förtydligande av förslag till nya föreskrifter som länsstyrelsen tagit del av, då identifierade luckor och otydligheter kvarstår. Samarbetet med länsstyrelsens interna jurister har varit avgörande för att komma framåt i arbetet.

Ett viktigt resultat från arbetet är utredningen av brister och luckor i den svenska lagstiftningen gällande ansvar och roller, inte minst vad gäller det praktiska genomförandet av utmärkning och undanförel i höjd beredskap. Praktiska erfarenheter kring tillämpningen av lagstiftningen saknas. Nedan presenteras de otydligheter som identifierats i nationell lagstiftning relaterat till ansvar och genomförande, följt av en kort reflektion av hur den svenska lagstiftningen möter kraven enligt konventionen.

Utmärkning av kulturegendom

Vem fattar beslut om tillstånd för emblem?

Otydligheter kvarstår i ansvarsfrågan då det i föreskrifterna står att länsstyrelserna beslutar om hur utmärkning ska ske och i totalförsvarets folkrättsförordning står att RAÄ fattar beslut om tillstånd. Dialog pågår kring hur ansökan ska se ut. Vidare återstår frågetecken kring om de tillstånd som RAÄ beslutar om enbart syftar till användning av emblemet eller om det även inkluderar utmärkning med flaggor/lakan/målning.

⁷⁹ Bilaga 25, Utmärkning av kulturegendom och undanförel av kulturföremål (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

Utmärkning av världsarv

I RAÄ:s informationsskrift anges att Hansestaden Visby är upptaget på det internationella registret över kulturegendom med speciellt skydd⁸⁰. Under arbetets gång har dock detta reviderats då det uppmärksammats att Visby (eller något annat objekt/egendom) inte är med på den internationella listan. I samband med detta framgick det även att det då är länsstyrelsen som ansvarar för utmärkning av världsarv. Eftersom detta inkom till länsstyrelsen nyligen har listan inte hunnit reviderats.

Samråd

Länsstyrelsen anser att RAÄ bör ha en nationellt samordnande roll samt en nationell överblick av utmärkningen. Samråd bör även ske med Försvarsmakten.

Informationsskrift/vägledning

Den befintliga informationsskriften är föråldrad och det finns ett behov av att uppdatera denna och ge praktisk vägledning till hur utmärkning bör genomföras. Exempel på information som ska uppdateras är antal skyltar per objekt, vem som ansvarar för utmärkning under höjd beredskap och om/hur utmärkningen ska göras i fredstid.

7.4.4 Undanförsel av kulturföremål

Länsstyrelsens uppgift är att planlägga undanförsel för föremål som ej planlagts av annan myndighet⁸¹. Ansvarsfrågan är otydlig. Ett tätare samarbete med MSB är framöver värdefullt för att arbetet ska komma vidare i frågan om undanförsel av kulturföremål.

Vad ska länsstyrelsen planlägga för?

Länsstyrelsens ansvarsområde är otydligt liksom hur långt de övrigt utpekade myndigheternas ansvar sträcker sig.

Vilka föremål?

Enligt lagen kan regeringen besluta om att föremål ska undanföras⁸² medan länsstyrelsen ansvarar för planläggning och en prioriteringslista. Det kvarstår dock frågor kring vad regeringens beslut skulle innebära, hur det praktiska genomförandet går till och vad som åläggs länsstyrelsen. Vidare har frågor lyfts kring ansvar för inlånade föremål.

Planläggning

Planläggning och viss prioritering bör göras i fredstid men det är oklart hur länsstyrelsens arbete bäst kommer till nytta då länsstyrelsen inte har något ansvar eller är aktiv i själva undanförseln. Propositionen menar dessutom att det åligger respektive organisation att ansvara för sin krisberedskap.

⁸⁰ Riksantikvarieämbetet, Utmärkning av kulturegendom enligt 1954 års Haagkonvention om skydd för kulturföremål i händelse av väpnad konflikt, 1996.

⁸¹ 3§ Förordning (1993:243) om undanförsel och förstöring

⁸² 2 § Lag (1992:1402) om undanförsel och förstöring

Ett tydliggörande av vilken organisation och struktur som krävs för att hantera det praktiska genomförandet behöver tas fram. Andra kvarstående frågor är utredning av lämpliga lokaler för var föremålen ska undanföras. Haagkonventionen ger möjligheter att utmärka skyddsrum som förvarar kulturföremål, något som behöver utredas vidare.

Vem ska undanföra?

Lagen hanterar inte ansvar, beslut om undanförelse och praktiskt genomförande av undanförelse. Länsstyrelsen har inte en aktiv roll i det praktiska arbetet med att undanföra och inte heller beslut om att det ska undanföras. Försvarsmakten har yttrat att de inte kommer kunna bistå med resurser. En möjlig väg fram är att engagera och uppjobba en lokal organisation/ samarbete med frivilligorganisationerna.

7.4.5 Hur den svenska lagstiftningen möter konventionens krav

Bedömningen är att den svenska lagstiftningen inte möter konventionens krav på flera punkter. En djupare analys kan identifiera fler punkter än de som redovisas här. Nedan redogörs för artiklar som varit av betydelse för projektet och där lagstiftningen inte lever upp till konventionens krav.

Artikel 3. Parterna ska vidta erforderliga åtgärder.

I och med det förändrade säkerhetspolitiska läget ser vi ett behov av att detta utreds på nytt. Kulturföremål har inte ett heltäckande skydd, dels med anledning av otydlighet i befintlig lagstiftning, dels genom de begränsade resurserna (tids- och ekonomiska) för att skapa erforderliga förutsättningar.

Artikel 7. Parternas ansvar av planläggning och administration i fredstid.

Parterna har inte i fredstid uppfyllt instruktioner för säkerställande av konventionen samt att planlägga och upprätta egen administration eller specialtränad grupp av personal med uppgift att säkerställa respekten för kulturegendom.

Artikel 8. Egendom under särskilt skydd.

Det finns inte en tillräckligt god administration för att hantera egendom under särskilt skydd, något som bör göras på nationell nivå. Enligt RAÄ är bedömningen att det inte planeras några ansökningar.

Artikel 25. Spridning av konventionens innebörd.

Konventionen är, enligt projektets bedömning och erfarenheter, relativt okänd. Framför allt dess innebörd.

Tilläggsprotokollets 5:e artikel förtydligar vilka förberedelser som kan vara nödvändiga i fredstid, så som skydd mot att egendom ska rasa samman, fatta eld eller tillhandahålla lämpligt skydd. Utmärkning av kulturegendom innebär inte den typen av förberedelser.

Hur befintlig nationell lagstiftning innefattar denna beredskap har projektet inte kunnat kartlägga, men man ser ett behov av att det genomförs.

Jämställdhet och mänskliga rättigheter

Arbetet i UT har bidragit till ett ökat skydd för kulturarvet och bidrar på så sätt till bevarandet av människors (folkgruppers) kulturella, etniska, politiska och religiösa identiteter. Det fastställs i internationell folkrätt att förstörelse av kulturarv i väpnade konflikter kan behandlas som krigsbrott, vilket understryker vikten av att kulturarvet bevaras.

Målsättningen har varit att utmärkningen ger ett urval av vad som står sig nationellt, utifrån unicitet nationellt och vad som är unikt för Gotland. Socioekonomiska perspektiv, jämställdhetsperspektiv, barnperspektiv eller tidsepoker har inte varit aktiva utgångspunkter i urvalsprocessen. Genom att märka ut magasin och arkiv inkluderas dock en bredd av föremål som representerar en stor del av samhället.

Utmärkningen har utgått från redan gjorda inventeringar av länets kulturegendom, urvalet har därmed främst resulterat i objekt som har ett skydd enligt kulturmiljölagen. En konsekvens av det är att urvalet påverkats av tidigare generationers urval och bedömningar av vad som är kulturhistoriskt värdefullt, och en mer traditionell syn av vad som är värt att bevara. I pågående arbete, både i linjeverksamhet och i UT, har ambitionen att bredda synen på kulturarvet gett ett genomslag i projektets urval, då urvalet i detta projekt bedöms inkludera ett bredare perspektiv än tidigare urval.⁸³

Objektslistan kan behöva revideras framöver och RAÄ har en viktig roll i den nationella översynen och vägledning kring detta för att ge ett mer representativt urval som täcker in ett brett kulturarv.

7.4.6 Restlista

Identifierade uppdrag som inte kan lösas ut på regional nivå

- Lagstiftning och vägledningar. Föreskrifter som tydliggör praktiskt genomförande och ansvarsfördelning vad gäller utmärkning (Riksantikvarieämbetet respektive MSB).
- Nationell lagstiftning behöver ses över för att möta åtagandet enligt konventionen och tilläggsprotokollet (Regeringen).
- Nationell samordning och översyn för de utmärkta objekten (RAÄ).
- Fortsatt utredning av hur kulturarv kan skyddas och undanföras inom ramen återuppbyggandet av civilt försvar. Här ingår att se över hur frivilligorganisationer kan stödja undanförelse. Avstamp kan tas i den översikt om kulturarv och civilt

⁸³ Mattias Legnér, Historiska föreningen på Gotland, Värdering och skydd av kulturegendom i Sverige under andra världskriget, med en särskild utblick mot Gotland, Gusem 9, 2018.

försvaret som MSB finansierar och har beställt tillsammans med Riksantikvarieämbetet av forskare Mattias Legnér 2021 (MSB).

Åtgärdsområden som länsstyrelsen ska jobba vidare med

- Upprätthålla samverkansformen med berörda aktörer.
- Genomföra en praktisk utbildningsdag/-ar för undanförelse/evakuering av kulturföremål.
- Revidera listan över utmärkta objekt (fast kulturegendom) inkludera världsarvet och framgent utifrån behov.
- Fortsatt arbete med planläggning.

Exempel på hur arbetet i UT skapat "ringar på vattnet"

- Några samverkansaktörer har påbörjat arbete med att öka sin krisberedskap.
- Andra länsstyrelser har visat intresse för att påbörja sitt arbete med utmärkning.
- Länsstyrelsen har bistått RAÄ med praktiska erfarenheter till föreskriftsarbetet.
- Observatörer på Riksantikvarieämbetet övning Finn i samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och länsmuseum som initierades och finansierades av MSB: evakuering av kulturföremål.

7.5 FHS studie - Kunskapsväg till totalförsvaret

Försvärshögskolan (FHS) genomförde på uppdrag av Länsstyrelsen i Gotlands län studien "Kunskapsväg till totalförsvaret" vilken syftar till att undersöka kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente i Utvecklingssatsningen, UT. Perioden som studeras i rapporten är augusti 2019 till och med november 2020. Resultatet från studien presenteras i sin helhet i en separat rapport⁸⁴.

7.5.1 Syfte och mål

Syftet med studien är att ge Försvärsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län en bild av vilket lärande som uppnåtts i respektive organisation under regeringsuppdragets genomförande. Målen är följande:

1. Redogör för den kunskapshöjning som medverkande i projektet anser att de tillskansat sig inom ramen för UT.
2. Bidra som underlag för vidare beslut avseende kunskapsutveckling och kunskapshöjande åtgärder inom ramen för totalförsvaret på Gotland.
3. Studera hur erfarenheter från regional samverkansövning 2019 (RSÖ19) och totalförsvärsövning och försvärsmaktsövning 2020 (TFÖ2020/FMÖ2020) bidragit

⁸⁴ Bilaga 26, Kunskapsväg till totalförsvaret – Rapport om kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvärsmakten, P 18 – utvecklingssatsning Gotland 2018 - 2020 (2021).

till kunskapsutvecklingen. De flesta övningar ställdes in på grund av covid-19, vilket medförde att målet ströks.

7.5.2 Metod

Studien bygger på intervjuer, fokusgrupper med anställda vid länsstyrelsen och vid Gotlands regemente samt observation av RSÖ19. Totalförsvarsövning 2020 hade erbjudit fler tillfällen för deltagande observation, men på grund av coronapandemin sköts flera delövningar upp och detta tillfälle uteblev.

7.5.3 Resultat

Sammanfattningsvis anser författarna att framgångsfaktorerna för kunskapshöjning under perioden 2018–2020 framförallt bygger på sättet länsstyrelsen och Gotlands regemente valt att arbeta, vilket beskrivs i följande punkter:

Totalförsvarsplaneringen dimensioneras utifrån krigets krav

Studien pekar på samarbetet mellan länsstyrelsen och Gotlands regemente som en nyckelfaktor för att lyfta fram krigets krav i utbildningar, övningar och diskussioner. Författarna menar att det annars finns en risk att en civil myndighet fastnat i "komfortzonen" krishantering. Det är 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 Gotlands regemente.

Civila och militära aktörer samarbetar nära för att öka förståelsen för varandras behov och utmaningar

Detta anses av författarna i studien vara en förutsättning för totalförsvarsplanering och att länsstyrelsen på Gotland och Gotlands regemente är ett gott exempel på sådant samarbete. Det viktigaste parametern är utgångspunkten i krigets krav för ett gemensamt planeringsarbete. Studien lyfter särskilt fram den personal som har både civil och militär yrkesbakgrund som underlättar i arbetet med att få ihop perspektiven.

Ett fördjupat arbete med säkerhetskultur

Studien lyfter fram den stora förflyttningen som gjorts inom området säkerhetsskydd. Det gäller bland annat det fysiska säkerhetsskyddet som att myndigheten har blivit skyddsobjekt och att delar av byggnaden inte är tillgänglig för hela personalen. Det handlar även om hur arbetsgrupperna sektionerats för att begränsa insynen av känslig information och att alla anställda inte får del av all information.

Totalförsvarsplaneringen drivs som linjearbete, inte som projekt

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, detta för att bygga upp bred och långsiktig kompetens. Satsningen har fokuserat på långsiktiga mål som utbildning i stabsmetodik, decentraliserade omsättningslager, säker och robust kommunikation, logistik och omvärldsbevakning.

Arbetsgrupperna inom UT har både gett kunskaper och nätverk som dels ger nytta i vardagen, dels stärker krisberedskapen.

Ledningarna på länsstyrelsen och P 18 är djupt engagerade och tydliga i sin prioritering av totalförsvarsplaneringen.

I studien beskrivs att deltagarna i UT lyfter ledningen som en förutsättning för att de kommit så långt som man har gjort och att ledningen anses vara tydlig, besitter kunskap i ämnet, driver på och uppmuntrar.

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

I studien lyfts fram att de som deltar i arbetet uppmärksammar Gotlands strategiska läge och utsatthet samt att alla medarbetare på länsstyrelsen får viss utbildning i totalförsvar. 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 totalförsvarsplaneringen, eftersom en stor del av de viktigaste samhällsfunktionerna är ägda av näringslivet.

Studien pekar särskilt ut det faktum att kunskaper om näringslivets roll delvis tillgodosätts genom att involvera personer på länsstyrelsen som till vardags arbetar med näringslivsrelaterade frågor, exempelvis livsmedelsförsörjning eller energiförsörjning och sedan utbilda dessa i totalförsvar. Författarna lyfter även fram att när näringslivet involveras i totalförsvarsplanering blir det extra viktigt att få effekt genom beslut och pengar, att inte bara fortsätta att planera och utreda.

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.

7.5.4 Slutsats

Enligt FHSs bedömning är det tydligt att arbetsmetoden som använts är mer än en planeringsmodell, den utgör också en inställning och ett förhållningssätt. Det är således sättet som totalförsvarsplanering bedrivs på som är det viktigaste för framgång, inte bara vad som görs.

7.6 Kunskapsspridning

7.6.1 Målbeskrivning

Målen med att sprida erfarenheterna från Utvecklingssatsningen, UT, har varit flera. I uppdragsbeskrivningen står att Gotland kan komma att tjäna som förebild för andra, något som bland annat gjorts genom delgivning av erfarenheter under resans gång. Det står även i regeringsbeslutet från oktober 2020 då UT förlängdes, att det ska göras en bedömning av vilka delar av projektet som kan vara relevanta för totalförsvarsarbetet i andra delar av landet. Det senare har inneburit att såväl metod som resultat har "provtryckts" mot aktörer i andra delar av landet för att få en uppfattning om vad som är relevant och användbart.

Alla de tillfällen som Utvecklingssatsningen presenterats och diskuterats har även skapat möjligheter att få ta del av andras erfarenheter. Det har setts som angeläget, inte minst för att minimera risken att bli insulära.

Föreläsningmaterial återfinns, i powerpointversion, som bilaga till rapporten, både på svenska⁸⁵ och engelska⁸⁶. Föreläsningarnas längd har varierat från en till tre timmar. I något fall har en heldag tagits i anspråk och det har alltid funnits tid för frågor och reflektion från dem som deltagit. Utöver traditionella föreläsningar har erfarenheter delats vid kortare informationstillfällen vid exempelvis nätverksträffar. På grund av tidsbrist har det inte varit möjlighet att föreläsa vid alla de tillfällen som efterfrågats. Efter slutredovisningen till regeringen är målet att fortsatt dela erfarenheter nu med än större fokus på dialog eftersom mottagarna kan vara förberedda.

Kommunikation via media samt egna arrangerade konferenser är andra exempel på kunskapsspridning. Sådana insatser finns redovisade i rapporten under arbetsgruppen kommunikation (se avsnitt 4.3.5).

Nedan följer ett antal exempel på föreläsningar för olika målgrupper och aktörer som genomförts under åren. Samtliga föreläsningar har fokuserat på de tre spåren, hur arbetet har organiserats samt det praktiska arbetet i arbetsgrupperna.

1. *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – svenska* (2021) Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
2. *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – engelska* (2021) Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.

⁸⁵ *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – svenska* (2021) Länsstyrelsen i Gotlands län

⁸⁶ *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – engelska* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.

7.6.2 Exempel kunskapsspridning

Exempel internationell kunskapsspridning 2018–2021

- General Mark A Milley, Chief of staff for the US Army, tillika rådgivare till presidenterna Trump och Biden.
- Chief US Army Europe General Ben Hodges samt General MC Guire (stf Hodges).
- Commander Us Army Europe and Africa General Christopher G Cavoli.
- Besök av franska senatorer.
- Briefing för ledningen av Joint Expeditionary Force.
- Utländska attachéer i Sverige vid Gotlandsbesök.
- Nordic Chief of Defence (ÖB möte med nordiska ÖB på Gotland).
- CAPSTON (US högsta utbildning för generaler och amiraler) besök på Gotland.
- Leader Gute Projektnamn: "OFF-GRID DIY: Renewable Energy for rural. development", transnationellt samarbetsprojekt, maj 2019. Cirka 20 deltagare från olika organisationer i de baltiska länderna.

Exempel nationell kunskapsspridning 2018–2021

- MSB Rakeldag 2018, ca 250 deltagare från hela Sverige såväl chefer som strateger inom området.
- Hans Majestät Konungen, 2018.
- Livsmedelsverket 2019, både chefer och handläggare som arbetar med kris och beredskap samt civilt försvar, cirka 20 deltagare.
- ÖSAM (länsstyrelser som ingår i MRM) 2019, ca 40 deltagare både handläggare och försvarsdirektörer.
- Landshövdingar 2019 samt 2021, 20 deltagare per tillfälle.
- Länsråd 2019 samt 2021, 20 deltagare per tillfälle.
- Eget arrangerat seminarium Almedalsveckan 2019 tillsammans med Försvarshögskolan, ca 100 deltagare.
- Andra seminarium i Almedalsveckan om totalförsvarsplanering 2018 och 2019, ca 50 deltagare från näringslivet, frivilligorganisationer med flera.
- Försvarshögskolans högre kurs i krisberedskap och totalförsvar HK1 2019 samt 2020, sammanlagt 80 deltagare från hela landet såväl chefer som handläggare.
- ÖB:s chefsfältövning på Gotland 2019. Ett 50-tal generaldirektörer m.fl. deltog.
- MSB chefer 2019 och 2021 ca 30 deltagare tillsammans.
- Handläggare på MSB i stöd i att ta fram Gemensamma grunder 2.0 2019, ca 10 deltagare.

- Handläggare på MSB i att testa en vägledning företagsplanering för näringslivet, 2019, 2020, 4 deltagare per tillfälle.
- Militärhögskolans officersutbildning 2018, 2019 sammanlagt ca 100 deltagare.
- Länsstyrelsernas försvarsdirektörer 2018, 2019 samt 2021 sammanlagt ca 15 deltagare/tillfälle.
- Länsstyrelser, bevakningsansvariga myndigheter samt MSB inom ramen för landets planeringsinriktning 2019, ca 60 deltagare såväl chefer som handläggare.
- Samtliga länsstyrelser vid tre tillfällen under 2021. Målgrupp länsstyrelsernas handläggare med kris och beredskap samt civilt försvar ca 200 deltagare sammanlagt vid tre tillfällen.
- Landets kommuner 2021, ca 100 kommuner från norr till söder, medarbetare som arbetar med säkerhetsskydd, krisberedskap samt civilt försvar.
- Ett tiotal regioner 2021. Länsstyrelserna bjöd in till digital föreläsning.
- Försvarshögskolans högre kurs i kris och beredskap och civilt försvar HK 2, 2021, ca 30 deltagare från hela landet, såväl chefer som handläggare.
- Försvarsmaktens insatschef 2021 tillsammans med medarbetare på P 18, 12 deltagare.
- Länsstyrelser och landets kommuner i en särskild genomgång av arbetsgrupp samhällsviktig verksamhet Kommunalteknisk försörjning vatten och avlopp 2021, ca 200 deltagare från landets kommuner och länsstyrelser.
- Utredningen Hälso- och sjukvård i höjd beredskap, direktiv 2018:17, 2019, 2020, 4 deltagare vid tillfälle.
- Utredning Näringslivets roll, försörjningsberedskap i höjd beredskap, direktiv 2018: 64 2019, 2020, 1 deltagare vid tillfälle.
- Utredningen Ansvar och ledning, direktiv 2018: 79, 2019, 2020, 4 deltagare per tillfälle.
- MSB Risk och säkerhetskonferensens 2021, ca 40 deltagare.
- Ett antal förtroendevalda riksdagsledamöter, statsråd, partiledare under hela perioden, ca 20 st.
- Högkvarterets totalförsvarsavdelning, 2021.

Exempel kunskapsspridning i länet samt Mellersta militärregionen 2018–2021

- Kvällsmöte med allmänheten för gotlänningar 2018, 2019, ca 200 deltagare sammantaget.
- Totalförsvarskonferens 2019, dag- och kvällspass, ca 300 deltagare.
- Svenskt näringsliv regionalt 2018, ca 50 deltagare från näringslivet på Gotland.
- De länsstyrelser som ingår i Mellersta militärregionen 2019, 2020, 2021, ca 10 deltagare per tillfälle.

- Länets krissamverkansråd 2018, 2019, 2020, 2021 ca 20 deltagare per tillfälle.
- Region Gotlands ledning 2018, 2019, 2020, ca 10 deltagare per tillfälle.
- Regional samverkansform mellan bl.a. Uppsala universitet, Region Gotland och arbetsförmedlingen 2018, 2019, 2020, ca 8 deltagare per tillfälle.
- Frukostseminarium för industriföretagen på Gotland 2019, ca 15 deltagare.
- LRF arrangerat seminarium med fokus på näringslivet 2019, 2020, ca 60 deltagare, målgrupp de gröna näringarna.
- Inom ramen för hållbara transporter, näringslivet ca 15 deltagare 2020. Målgrupp transportsektorn.
- Introduktion av ny beredskapschef Region Gotland 2021, 1 deltagare samt för Region Gotland 2021.



Totalförsvarskonferens 2019 med talare från bland annat Försvarsmakten, MSB och media. Foto: Mikael Carlson/Länsstyrelsen i Gotlands län.

Exempel på kunskapsspridning regionalt i andra län 2018–2021

- Kris- och totalförsvarskonferens Uppsala 2019, ca 100 deltagare.
- Regional konferens i Norrbotten 2020 med fokus på näringslivet, ca 30 deltagare.
- Frukostseminarium arrangerat av Energiforsk för näringslivet 2020 med flera, ca 300 deltagare.

7.6.3 Resultatet - kvantitativt

Uppskattningsvis har föredragningar gjorts för cirka 400 olika aktörer.

Kunskapsspridningen har ägt rum framför allt inom offentlig förvaltning men även för näringslivet och frivilligorganisationer. Under 2021 nåddes även många kommuner genom digitala föreläsningar. Dessa digitala föreläsningar har mottagits mycket väl.

Uppskattningsvis har föreläsningarna totalt nått 6 000 - 7 000 personer. De flesta jobbar med kris- och beredskapsfrågor samt totalförsvarsplanering och många i ledande positioner.

Det varit större efterfrågan av kunskap från UT från den nationella nivån än från den regionala. En tänkbar orsak är att det på nationell nivå önskas mer kunskap om hur arbetet går till på regional nivå. På regional nivå är kunskapen mer känd och kunskapsöverföring sker i linjen och inte i särskilda föreläsningar. Det har också varit prioriterat att hålla särskilda föreläsningar nationellt för att uppfylla regeringens önskemål att sprida erfarenheter och fungera som förebild för andra.

Under 2018 och 2019 skedde de flesta föreläsningar fysiskt men på grund av pandemin anpassades föreläsningarna till digital miljö vilket inneburit olika former av begränsningar. Digitaliseringen blev också en möjlighet då fler föreläsningar kunde ges och till fler deltagare vid samma tillfälle.

7.6.4 Resultatet – kvalitativt

Nedan sammanfattas de områden inom vilka åhörare, på föreläsningar och informationsträffar om UT, haft reflektioner och frågor.

Systematiken i arbetet och det konkreta arbetet (till exempel från Försvarshögskolans och Militärhögskolans studenter).

Det korta svaret på denna reflektion är att arbetet fokuserat på helheten, långsiktigheten och på hur allt hör ihop - både med kunskapsunderlag (spår 1), övning av olika förmågor (spår 2) och samverkan i länet (spår 3). Samverkan mellan det militära och civila försvaret kan komma att se olika ut beroende på geografiska och andra förutsättningar. En viktig slutsats är dock att Försvarsmakten inte har tid och resurser att samverka brett med hela det civila försvaret utan att länsstyrelsen får en viktig uppgift i att samordna och inrikta det civila försvaret samt säkerställa Försvarsmaktens behov av stöd.

”Tre spår”- modell som är lätt att förstå (länsstyrelser och kommuner).

Målet har varit att skapa en modell som är lätt att ta till sig för alla som har en roll i totalförsvarsplaneringen, det vill säga invånare, civilsamhället, näringslivet samt kommuner, regioner, (sektors)myndigheter och slutligen Försvarsmakten.

Att arbetet med totalförsvarsplanering på Gotland är enklare att utföra än i övriga landet med anledning av att det är en begränsad yta, en länsstyrelse, en militärregion (liknande) och en kommun tillika region.

Det stämmer att begränsningen av antalet aktörer och närheten till varandra underlättar men samtidigt har varje län sina utmaningar när det gäller sårbarheter och förmågor. Gotlands strategiska läge i Östersjön är t ex en faktor som påverkar. Frågan dyker oftast upp från andra länsstyrelser och från MSB. Statliga myndigheter tenderar att ha samma utmaningar i hela landet.

Att vi är resultatinkriktade och gör praktik

Det är inte bara fråga om strategisk planering utan lika mycket om att få fram konkreta planer som är användbara i det skarpa läget. Ett exempel på detta är att hälso- och sjukvårdens arbetsgrupp inom samhällsviktig verksamhet har haft nytta av sitt arbete i krishanteringen med anledning av pandemin. Utgångspunkten är att ta höjd för det värsta, ha krigets krav som dimensionerande och samtidigt dra nytta av planeringen i ett krisläge, oavsett samhällsstörning.

Säkerhetsskyddet imponerade – se avsnitt 3.1.

7.6.5 Andra resultat kopplat till kunskapsspridning

Samhällsplanering

Inom ramen för den pågående satsningen initierade Länsstyrelsen i Gotlands län under 2019 ett arbete att ta fram gemensamma processer och rutiner för ärenden enligt 9 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Arbetet samordnades av Länsstyrelsen i Gotlands län och genomfördes i samverkan med länsstyrelserna i Hallands län, Stockholms län, Västra Götalands län och Örebro län. Arbetet inleddes med gemensamma seminarieövningar där utöver arbetsgruppen även deltagare från Fortifikationsverket deltog. Seminarierna syftade till att såväl förtydliga lagstiftningens intentioner som att sätta ramar för det fortsatta arbetet. Med underlaget från genomförda seminarier tillsammans med respektive länsstyrelses erfarenhet som grund sammanställdes utkast till gemensamma processer och rutiner. Utkasten sändes på remiss under perioden 2020 04 24 - 2020 05 29 till samtliga 21 länsstyrelser, länsstyrelsens funktion "Generellt handläggarsöd", Fortifikationsverket och Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM). 14 länsstyrelser samt övriga remissinstanser besvarade remissen. Beslut om införande av gemensamma processer och rutiner fattades av det länsstyrelsegemensamma samhällsbyggnadsnätverkets chefsforum i september 2020 varefter de införlivades i samtliga länsstyrelsernas hantering.

Post och telestyrelsen - ökad redundans av mobilnätet

Tack vare att Post- och telestyrelsen, PTS, har varit med i arbetsgruppen Energiförsörjning (spår 1) har de fått ökad kunskap om sårbarheter i länet. Ett av resultaten är förstärkt redundansen i mobilnätet i länet.

Räddningstjänsten Region Gotland

Räddningstjänsten inom länet har beviljats resurser inom ramen för Utvecklingssatsningen och har under 2020 införskaffat ny utrustning framför allt för indikering. De har också uppdaterat en äldre utrustning som Socialstyrelsen en gång i

tiden placerat på Gotland. Saneringsutrustningen behöver dock inom snar framtid uppdateras eller bytas ut. I lagen om skydd av olyckor, LSO, står det att räddningstjänsten har en viktig roll vad gäller transport av sjuka och skadade vid höjd beredskap. Det är en förmåga som i dagsläget inte finns och som innebär omfattande behov av både utbildning och fordon/utrustning de närmaste åren. Länsstyrelsen har beviljat ytterligare resurser så att förmågan att transportera och ta hand om sjuka och skadade under höjd beredskap kan stärkas.

Ett exempel på kvalitativt värde är att räddningstjänsten på Gotland har uppdaterat all heltidspersonal inom indikering och sanering. Detta har varit en viktig del av kompetensförsörjningen eftersom Region Gotland nu genomgår en stor generationsväxling inom yrkeskåren. Sommaren 2021 var indikeringen ett huvudämne i räddningstjänstens övningsverksamhet.

Styrgruppens tankar om implementering och resultat

Under styrgruppsmötet i oktober månad 2021 fanns på dagordningen en punkt som handlade om vad de ingående organisationerna (i styrgruppen) tar med sig av Utvecklingsatsningen in i egen organisation. Här är några exempel.

- Region Gotland permanentar arbetet med att förbereda kommunal teknisk försörjning för höjd beredskap.
- MSB fortsätter dialogen med länsstyrelsen och Försvarsmakten på Gotland vad det gäller försörjningsberedskap kopplat till näringslivet.
- Norrbottens länsstyrelse tar med sig möjligheten att sprida kunskap digitalt om totalförsvarsplanering i sitt eget län (lyckosam satsning inom UT under 2021 på grund av omställning av pandemin).
- Högkvarteret vill ha fortsatt dialog om planeringsanvisningar på konkret nivå.

Kulturmiljö - Haagkonventionen

Högkvarterets (HKV) totalförsvarsavdelning vill ta del av erfarenheter kring arbetet med föreskrifter kring kulturmiljöegendom då de ska svara på Riksantikvarieämbetets föreskrifter kring konventionen. Positivt att HKV vill dra nytta av de erfarenheter som satsningen genererat på det här området.

Föreläsning för kommuner angående samhällsviktig verksamhet med fokus på vatten och kommunal teknisk försörjning

Länsstyrelserna fick under 2021 i sitt regleringsbrev uppdraget att stödja kommunerna kring dricksvattenförsörjning och nödvatten i höjd beredskap. Länsstyrelsen i Gotlands län har under våren 2021 kunnat erbjuda alla kommuner i Sverige en föreläsning om hur den kommunala delen av Region Gotland har arbetet med kommunal teknisk försörjning med fokus på vatten och nödvatten. Cirka 100 kommuner deltog och föreläsningen var uppskattad.

7.6.6 Reflektion

Sammanställningen nedan bygger på både interna reflektioner och på reflektioner från deltagare i föreläsningar som getts av Försvarsmakten och länsstyrelsen.

Framgångsfaktorer

- Att länsstyrelsen och Försvarsmakten med få undantag har genomfört föreläsningar tillsammans. Detta har gjort att vi har byggt kunskap tillsammans och lyssnat in andras reflektioner vilka sedan legat till grund för analys.
- Att det har varit en stor efterfrågan av information från nationell nivå. Detta har sporrat, satt argument under lupp och bidragit till utveckling av arbetet allt eftersom – även om grundstrukturen varit densamma.
- Omställningen till digitala föreläsningar, anpassningen av innehåll till att endast hantera öppen information medförde att fler aktörer kunde ta del i erfarenhetsutbytet - till exempel kommuner och regioner.
- Förutsättningarna för att gå före i totalförsvarsutvecklingen – särskilt inom vissa samhällsviktiga områden till exempel hälso- och sjukvård, kommunalteknisk försörjning och säkerhetsskydd och möjligheten att dela detta med andra.
- Att ta in näringslivet tidigt i processen och i olika arbetsgrupper.

Utmaningar

Olika målgrupper har haft olika kunskapsnivåer kring totalförsvarsplanering vilket har påverkat kunskapsspridningen. Uppfattningen är dock att kunskapsnivån generellt har ökat under åren men utrymmet för ytterligare utveckling är stort. Olika aktörer har olika förutsättningar som till exempel tid och resurser. Det finns dock fler faktorer som påverkar t ex förväntningar och ambitioner.

Att centrala myndigheter har begränsad kunskap och förståelse för hur det fungerar på regional och lokal nivå när det gäller totalförsvarsplanering skapar utmaningar när problem på regional och lokal nivå ska presenteras, diskuteras och hanteras.

Trafikverket som etablerat sig i länet är ett gott exempel på en myndighet som förbättrat sin förankring och kunskap om länet och dess arbete i hela hotskalan.

Under tiden för UT har arbetet förhållit sig till andra myndigheters planeringsinriktningar och vägledningar – vilket inte varit något problem. Utmaningen har dock varit att dessa myndigheter i början var oroliga för att länet inte skulle ta del utan "spinga före". En del tid fick inledningsvis läggas på att förklara att det inte fanns något motsatsförhållande mellan nationell planering och utvecklingen i länet.

Under sista året av UT fanns det förväntningar på att hänsyn skulle tas till utredningen "Struktur för ökad motståndskraft" och dess förslag till civilområden. Det fanns också frågor om hur arbete förhöll sig till utredningen. Utredningens slutsatser har varit lika nya för Gotlands län som alla andra och möjligheten att under denna särskilda satsning problematisera utredningen och hur den förhåller sig till det regionala utvecklingsarbetet

har varit begränsade. Länsstyrelsen i Gotlands län har dock lämnat ett särskilt yttrade till utredningen i vilket erfarenheter från UT, i förhållande till utredningen, belysts.

7.6.7 Material andra kan ta del av

- Bilaga 27. Övergripande presentation av Utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – svenska (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län.
- Bilaga 28. Övergripande presentation av Utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – engelska (2021). Länsstyrelsen i Gotland län.

7.7 Hantering av skarpa händelser

7.7.1 Covidpandemin

Under arbetet med UT drabbades världen av en pandemi, som på många sätt försvårade arbetet genom att planerade aktiviteter fick anpassas, flyttas fram eller ställas in. Det har varit angeläget att arbetet inte pausats utan att utveckling fortsatt så långt möjligt trots restriktioner. Försvarsmakten och länsstyrelsen har ställt om verksamheter och mycket har kunnat genomföras digitalt eller i mindre grupper.

För UT har hantering av pandemin också gett viktiga perspektiv och erfarenheter att ta med i arbetet. Strukturer och planläggning som genomförts inom ramen för UT kom till nytta i skarp krishanteringen av pandemins följd effekter på samhället. Tidiga insatser inom UT som varit av särskilt värde:

- Utveckling av stabsorganisationen och stabsmetodiken på länsstyrelsen.
- Nätverk och samverkansstrukturer med företag och myndigheter inom samhällsviktig verksamhet har utgjort en grund för den samverkan som aktiverats. Detta avser främst ISK (Inriktnings och samordningskontakt) och ISF (Inriktnings och samordningsfunktion) men även regional samverkanskonferens (RSK) och de samverkansmöten med statliga aktörer på Gotland som genomförts av länsstyrelsens stab.
- Det arbete som genomförts i de olika arbetsgrupperna inom samhällsviktig verksamhet innebar fördjupade risk- och sårbarhetsanalyser av respektive samhällsviktig verksamhet. De upparbetade kontakterna och strukturerna för informationsdelning har underlättat både initialt under samhällsstörningen och har bidragit till ökad kunskap kring samhällsviktig verksamhet hos länsstyrelsen.
- Ökad medvetenhet om risken för desinformation och informationspåverkan.
- Kontinuitetshantering i egen organisation på länsstyrelsen och Gotlands regemente.
- Ökad och breddad kompetens avseende upprättandet av civil lägesbild.
- Korta seminarieövningar i samband med inriktnings- och samordningskontakter (ISK) har genomförts av länsstyrelsen, Polisen och Försvarsmakten som fått bra utvärderingar av inblandade parter samt bidragit till fördjupad kunskap om varandras roller och ansvar.

7.7.1.1 Lärdomar kopplat till covid-19 – civilt försvar

Den pågående samhällsstörningen av covid-19 har vidare stärkt den struktur som används i UT och planeringen av organisation för ett totalförsvar. Exempel på lärdomar från hantering av covid-19 pandemin:

- Det är viktigt att ha upparbetade kontakter och strukturer för att kunna hantera alla nivåer av samhällsstörning.

- Avsaknad av beredskapslager inom sjukvård och till viss del också livsmedel samt viktiga insatsvaror när det gäller kommunal teknisk försörjning. Även om detta är väl känt så stärker det bedömningen att den inriktningen på arbetet, avseende ö-drift, är ett viktigt helhetskoncept och synsätt när beredskapsplaneringen ska genomföras i hela landet.
- Vikten av att kunna hantera störningar i transporter till och från ön. Redan vid en kris kan omfattande påverkan på transporterna uppstå. I detta fall förmågan till flygförbindelse till och från ön med bland annat provsvar som under en period inte kunde säkerställas. En sådan störning kan pågå under mycket lång tid även när det inte är säkerhetspolitisk kris eller höjd beredskap.
- Vikten av tydliga och övade samverkanstrukturer samt personkännedom. Detta är särskilt viktig avseende bland annat informationsöverföring och informationssäkerhet mellan berörda aktörer.
- Det tidiga samarbetet med representanter från näringslivet medförde att länsstyrelsen hade ökad kunskap om näringslivets förutsättningar och att många kontakter med viktiga aktörer var upparbetade. Detta bidrog till att samverkanskonferenser kunde genomföras tidigt, regelbundet och med bred representation från näringslivet.

Det är dock viktigt att poängtera att erfarenheterna kopplade till hanteringen av covid-19 endast delvis är applicerbara på höjd beredskap och krig då de lagar och regelverk som då träder i kraft inte funnits tillgängliga.

7.7.2 Kriget i Ukraina och det säkerhetspolitiska läget

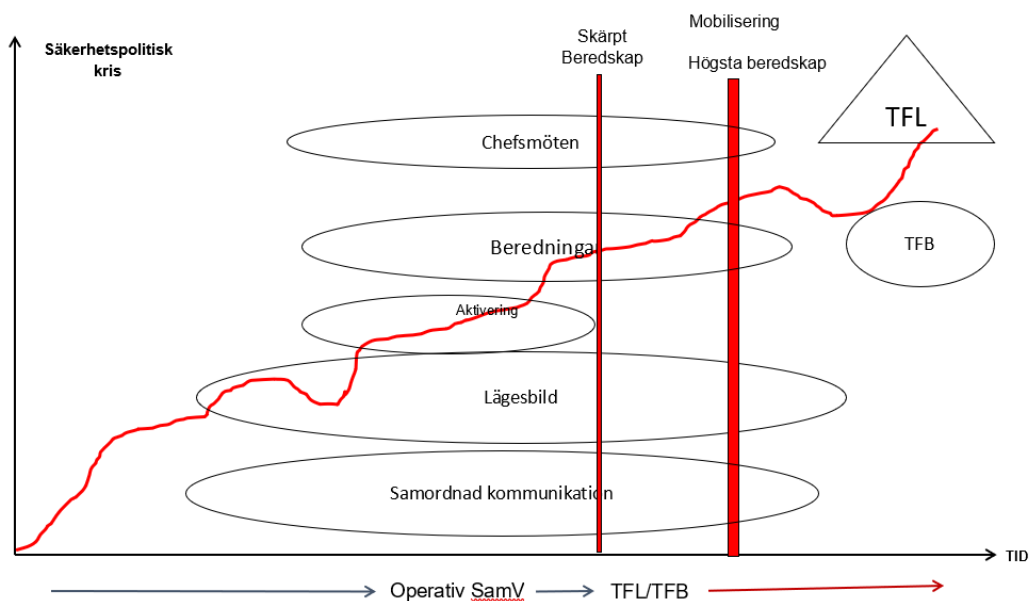
I januari 2022 genomfördes en förflyttning av förmågor inom FM till Gotland med anledning av läget i Östersjöområdet. Samtidigt, under en period efter årsskiftet, sågs en förflyttning av ryska trupper till den ukrainska gränsen och den 24 februari invaderade Ryssland Ukraina.

Under samma veckor låg fokus i UT-arbetet på slutrapportering, utvärdering av den regionala samverkansövningen (RSÖ21) och på att utveckla/bemanna den struktur som nu tar över samordningsansvaret för fortsatt totalförsvarsplanering i Gotlands län. Den växande säkerhetspolitiska krisen gjorde dock att Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotland län behövde rikta om sitt fokus och beviljades därför två extra månader av regeringen för slutrapporteringen.

Erfarenheterna från UT har gett flera viktiga verktyg för hantering av den pågående säkerhetspolitiska krisen. Vidare ger den pågående krisen möjlighet att fortsätta att utveckla totalförsvarsplaneringen på Gotland. Nedan presenteras initiala steg i hanteringen, inriktning för arbetet och de resultat från UT som kommit till nytta i hantering och reflektion kring pågående händelse.

7.7.2.1 Initiala steg i hanteringen

När den militära förmågeförflyttning i slutet på januari anlände till Gotland så initierades samverkan av Försvarsmakten enligt Gotlands samverkansmodell som beskrivs i Figur 17. Figuren illustrerar en upptrappning av en säkerhetspolitisk kris och är till för att förklara de processer som redan är igång i fredstid inom ramen för krishanteringen och som kan övergå till den samverkansmodell som aktiveras när regeringen fattar beslut om höjd beredskap och roller, mandat och ansvar förändras.



Figur 17. Samverkansmodell i en eskalerande situation.

Modellen hade övats endast några månader tidigare inom ramen för RSÖ21 (se avsnitt 7.1). Målen i RSÖ21 var; inriktning och samordning utifrån framtagna samverkansmodell, skapa och förmedla civil lägesbild, hantera säkerhetsklassificerad information och kommunikation till allmänhet och media. Erfarenheterna kom nu till direkt användning.

Initialt i hanteringen var fokus på att i samverkan följa och analysera omvärldsläget samt hantera det stora mediala intresset samt oron hos invånarna på Gotland. Successivt har samverkan ökat i omfattning och intensitet för att hantera den eskalerande utvecklingen.

7.7.2.2 Inriktning för arbetet

Inriktning för samverkan sammanfattas i det BIS (Beslut i stort) som tagits fram av ledningen för Länsstyrelsen, Försvarsmakten, Region Gotland och Polisen:

Beslut i stort (BIS)

"Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och det försämrade säkerhetspolitiska läget och den påverkan det får för Sverige ska aktörerna i Krissamverkan AU⁸⁷ öka motståndskraften och medvetenheten på Gotland. Samverkan ska vara proaktiv i syfte att öka den mentala och praktiska beredskapen. Arbetet ska ge underlag för att fatta gemensamma och egna inriktningsbeslut, ge underlag för samordnad kommunikation och öka förståelsen för varandras verksamheters styrkor och svagheter.

Tillsammans ska aktörerna

- Bidra till en samlad lägesbild av hur våra respektive verksamheter och samhället påverkas med anledning av kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetspolitiska läget. I arbetet ingår fortsatt utveckling av struktur för informationsinhämtning.
- Analysera och omfallsplanera utifrån möjliga scenarion för hur omvärldsläget påverkar våra respektive verksamheter och samhället i stort med fokus på att skydda samhällsviktig verksamhet.
- Bidra med underlag för samordnad kommunikation till relevanta målgrupper.
- Fortsatt planering kring förmågan att ta emot flyktingar för att möta ett möjligt kommande behov."

7.7.2.3 Erfarenheter och lärdomar

Nedan presenteras erfarenheter och lärdomar från pågående hantering.

Spår 1 Samhällsviktig verksamhet

- Uppbyggandet av nätverk och samverkansstruktur med företag och myndigheter inom samhällsviktig verksamhet utgör den grund för samverkan som aktiverats. I pågående händelse finns nätverk aktiverade för bland annat kommunikation, flyktingströmmar, jordbruk och transporter.
- Fördjupade risk- och sårbarhetsanalys av samhällsviktig verksamhet. Det arbete som genomförts i arbetsgrupperna inom samhällsviktig verksamhet ligger som grund för analys och omfallsplanering i pågående hantering, inte minst inom livsmedelsproduktion, reservkraft och drivmedel.
- De underlag som arbetsgruppen kommunikation tagit fram kring bland annat totalförsvaret, hemberedskap och försvarsvilja varit ett stöd i arbetet liksom en ökad vaksamhet och medvetenhet för desinformation och påverkanskampanjer.
- Trafikverket har tagit ansvar för regional lägesbild inom transportsektorn, något som övades under RSÖ21.

⁸⁷ Länsstyrelsen, Region Gotland, Polisen, Trafikverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Spår 2 Organisationsutveckling

- En övad och utbildad stabsorganisation som kan växla upp och ner i bemanning beroende på omvärldsläge. Länsstyrelsens stab aktiverades i ett tidigt skede för att följa omvärldsläget och utveckla förmåga att bygga civil lägesbild i gråzon.
- Rutiner för att klassa och hantera känslig information. Förutsätter även utbildad personal.
- Intern kommunikationsplan har använts för att informera och hantera oro hos medarbetare.
- Tidigare genomförande av totalförsvarsinformation (TFI) för hela myndigheten med t ex utbildning i länsstyrelsens roll i kris och krig, kring demokrati, desinformation, mänskliga rättigheter, säkerhetsskydd och informationssäkerhet har bidragit till ökad förståelse och engagemang.
- Kontinuitetshantering internt. Av särskilt fokus i pågående kris är stabsbemanning och försörjning av kritiska varor.
- Påbörjat samarbete med MSB kring utrymning, befolkningsskydd, ransonering och lägesbild fortgår som prioriterat arbete med anledning av omvärldsläget.

Spår 3 Samverkan

- Framtagen samverkansmodell (se även avsnitt 6.2) sammanfattar de aktiverade delarna i pågående hantering: chefsmöten, lägesbilsarbete, beredningsgrupp för analys/omfallsplanering och kommunikation.
- Genomförda utbildningsinsatser för aktörer i Krissamverkan AU utbildningar i bland annat demokrati och "vad är värt att försvara", juridik och påverkanskampanjer har gett djup och förståelse för analyser.
- Genomförandet av två regionala samverkansövningar i höjd beredskap, gemensamt deltagande i TFÖ och flertal seminarieövningar och workshops. Bland annat övades samverkansstrukturer, lägesbilsarbete, säker informationsdelning utrymning och flyktingmottagning.
- Upprättande av kommunikationsnätverk med bland annat myndigheter och frivilligorganisationer har bidragit till gemensamma insatser kring budskap och att få ut informationen i fler kanaler.
- Samverkanstrukturer från UT och för hantering av coronapandemin aktiveras för att dela information med länets aktörer. Bland annat krissamverkansråd, regionala samverkanskonferenser och dialoger med näringslivet.

Kommunikation

I slutet av 2021 och början av 2022 inleddes en period av intensivt medieintresse, både nationellt och internationellt med anledning av omvärldsläget samt den snabba förflyttningen av förband till Gotland. Under andra halvan av januari kom bland annat journalister från omkring 25 redaktioner i tolv länder till Gotland för att bevaka Försvarsmaktens förstärkningsoperation. Tonläget under operationens inledande vecka

var uppskruvat, med hänvisning till de ryska landstigningsfartyg som befann sig i Östersjön.

Det har även kommit signaler genom e-post, telefonsamtal och kommentarer i sociala medier att det finns en oro i det gotländska samhället. Under mars och april har regementet vid fyra tillfällen genomfört kommunikationsaktiviteter i form av "sociala patruller" på Östercentrum och Stenhuggarens handelsområde, där soldater rört sig bland allmänheten med uppgiften att prata, svara på frågor, ställa upp på bild och visa upp en mer avspänd närvaro än under förstärkningsoperationens första fas.

Den snabba nyhetsförmedlingen har sedan ersatts av mer fördjupande reportage från bland annat flera europeiska public service-redaktioner – exempelvis brittiska BBC, belgiska VRT, tyska ARD, franska France Télévision och svenska TV4, samt amerikanska NBC och den europeiska nyhetskanalen Euronews. Denna fas pågår ännu och frågor o fokus för Försvarsmakten ligger på Gotlands strategiska läge mitt i Östersjön, perioden av demilitarisering och hur omvärldsutvecklingen ledde till en omsvängning med återuppbyggnad och återetablering på Gotland. Frågan om ett svenskt Nato-medlemskap har efterhand blivit mer och mer central. Frågor i fokus för länsstyrelsen del är på länsstyrelsens uppdrag, UT-satsningen, Gotlands strategiska läge, samverkan och trygghet.

Framöver kommer Försvarsmaktens kommunikation rikta in sig på den forcerade förmågehöjningen på Gotland. I korthet innebär den att försvarsbeslutets inriktning för 2022 ska genomföras så snart som möjligt, och ytterligare förmågor kan tillkomma.

Länsstyrelsen fortsätter sin kommunikationssamverkan mellan länsstyrelsen, Försvarsmakten, Region Gotland och Röda Korset. Löpande kommunikationsinsatser sker varje vecka utifrån lägesbilder och uppdrag.

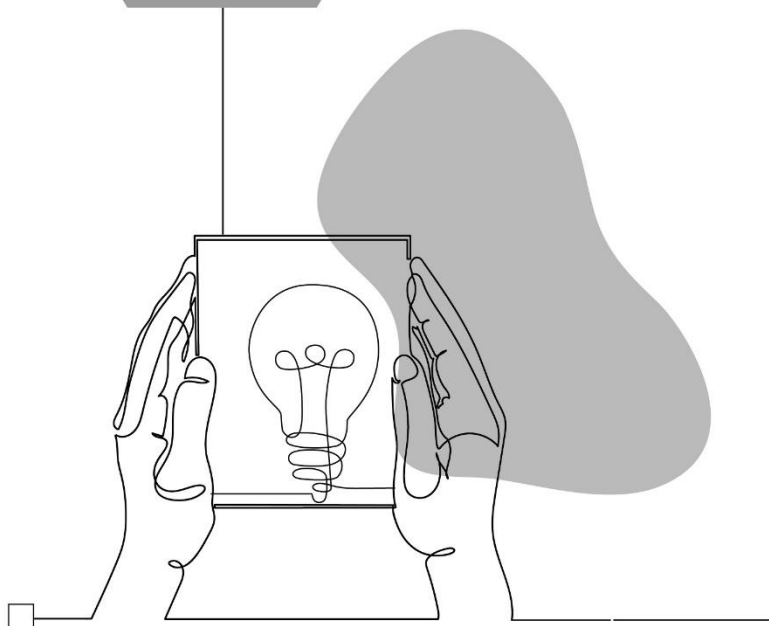
Lärdomar/reflektioner

- Samverkansmodellen som utvecklats i spår 3 har utgjort grunden för en gemensam förståelse och hanteringen av krisen. Kunskap, förtroende och kännedom för varandras verksamheter har bidragit till nära samverkan mellan aktörerna i Krissamverkan AU. Fortsatt utveckling av samverkansmodellen bör ske framöver, inte minst för att koppla ihop den regionala/nationella strukturen.
- Vikten av tidig aktivering av samverkansstrukturen, även om det är med låg intensitet. En övad struktur bidrar med tydligt syfte och innehåll för möten och leder till effektiv hantering.
- Vikten av att Försvarsmakten informerar civila aktörer som påverkas av deras verksamhet innan, under och efter en händelse i syfte att ge möjlighet till förberedelse, samverkan och utvärdering.
- Chefsmötenas roll i att skapa gemensam inriktning, förståelse för varandras verksamheter och effektiv hantering.

- Behovet av att länsstyrelsens klarar av att prioritera i linjeverksamheten i syfte att skapa en robust stabsorganisation.
- Regementets kommunikationsfunktion har varit mycket hårt belastad med främst mediehantering. Det är en viktig lärdom för framtida säkerhetspolitiska krissituationer att man tidigt måste tillföra funktionen resurser – inte bara genom understöd på distans från ledningsstabens kommunikationsavdelning utan också med tillförda personella resurser under det akuta skedet. Det krävs både för ökad kapacitet, kvalitet, uthållighet och redundans.
- Att kommunikationsresursen förstärks i takt med övrig förbandstillväxt är också en förutsättning för fungerande samverkan inom kommunikationsområdet med övriga aktörer på Gotland. Under perioden januari till april 2022 har detta blivit lidande från Försvarmaktens sida, helt enkelt för att det inte hunnits med.
- Det militärstrategiskt viktiga budskapet att Försvarmakten aktivt förflyttade resurser dit de behövdes, och att förmågan på Gotland därigenom hastigt förstärktes väsentligt, fick inledningsvis så starkt genomslag att det efterhand fick tonas ner till förmån för lugnande budskap till den egna befolkningen.
- Egen personal på soldatnivå har varit viktiga budbärare i intervjusituationer. Om soldaterna i första linjen förmedlar ett lugn kan det sprida sig i samhället.

8. Reflektioner och slutsatser

”Ledningarna på länsstyrelsen och P18 är djupt engagerade och tydliga i sin prioritering av totalförsvarsplaneringen.”



8 Reflektioner och slutsatser

I det här kapitlet presenteras analys, reflektion och slutsatser av arbetet i Utvecklingssatsningen (UT). I den första delen kopplas resultaten till de elva mål som togs fram under arbetets första år. I nästa del lyfts påverkan av covid-19 och därefter övergripande slutsatser och reflektioner. I sista delen beskrivs fortsatt arbete under kommande år.

8.1 Måluppfyllelse

I det här avsnittet kopplas resultaten till de elva mål som togs fram under utvecklingssatsningens första år (se avsnitt 2.3). Regeringsuppdraget var skrivet på ett sådant sätt att det tillät Försvarmakten och länsstyrelsen att utforska, bygga och anpassa arbetet. Tydliga mål kunde således inte definieras. De mål som togs fram under det första året ska därför ses som inriktningar för arbetet.

Mål 1. Länsstyrelsen ska kunna ge stöd åt Försvarmakten och länsstyrelsen ska ha förmåga att tillämpa de lagar och förordningar som träder i kraft vid höjd beredskap/krig för att kunna ge detta stöd till Försvarmakten utifrån fattade beslut. Planer för dessa åtgärder ska vara påbörjade i fredstid och centrala funktioner som ska tillämpas vid höjd beredskap eller krig bör vara planerade och övade.

Förmåga att tillämpa lagar och förordningar

Att ge stöd till Försvarmakten är en av länsstyrelsens viktigaste uppgifter i höjd beredskap och detta mål har varit vägledande för samtliga arbetsgrupper.

Länsstyrelsens förmåga att tillämpa lagar och förordningar som träder i kraft vid höjd beredskap/krig är en förutsättning för att tillämpa planer och ge stöd åt Försvarmakten. På motsvarande sätt måste Försvarmakten ha förmåga att tillämpa lagar och förordningar för att på ett effektivt sätt kunna be om och ta emot stöd från civilsamhället.

Kunskap om länsstyrelsens roll och ansvar har genomsyrat samtliga utbildnings- och övningsmoment och ett flertal har särskilt fokus på juridik (se avsnitt 5.2.3.).

En lathund⁸⁸ för länsstyrelsens stabsjurister och stabschefer har tagits fram och delats med andra länsstyrelser och det finns ett pågående arbete med att ta fram en lathund för kommunernas arbete i höjd beredskap.

Planer

Grunden för att ta fram planer lades i förstudien genom en kartläggning av aktuell lagstiftning, inklusive ansvar och roller, som kopplar till varje arbetsgrupp inom samhällsviktig verksamhet. Genom denna kartläggning av ansvar och roller har varje arbetsgrupp identifierat behov av planer för hantering av händelser i hela hotskalan.

Planerna har i vardagstal kallats för "pärmar", en syftning till en fysisk pärm som innehåller det som behövs för hantering av en händelse. Det kan exempelvis vara lagtexter, genomförandeplaner, mallar och rutiner samt relevanta kartläggningar och analyser. För tillämpning av "pärmerna" krävs att personal är utbildad och övad.

Exempel på innehåll i pärmarna:

- Modell för samverkan i höjd beredskap
- Modell förstärkningsresurser från frivilliga försvarsorganisationer
- Lathund juridik i höjd beredskap för stabschefer och stabsjurister
- Rutin för kommunikation i höjd beredskap när ordinarie kanaler inte fungerar
- Säkerhetskyddsinstruktion för arbetet i totalförsvarsplanering
- Plan för gränsövervakning i krig m.m.

Material som är öppet och som andra kan ta del av återfinns i bilagelistan.

Central funktion

En *central funktion* beskriver den organisation som krävs för genomförande av de planer som tagits fram och kräver samverkan mellan aktörer för att koordinera uppgifter utifrån ansvarsområden.

Centrala funktioner för samverkan och ledning i höjd beredskap har definierat som Totalförsvarsledning (TFL) och Totalförsvarssamordning (TFS) (se kapitel 6). Till stöd för genomförande av inriktningsbeslut från de styrande organen kommer andra centrala funktioner, så kallade beredningsgrupper, att aktiveras utifrån behov. En beredningsgrupp är en sammansättning av kompetenser från relevanta aktörer för hantering av exempelvis en utrymning eller kommunikationer i störda förhållanden. Befintliga arbetsgrupper inom samhällsviktig verksamhet kan även de utgöra centrala funktioner för att leda arbetet av

⁸⁸ Bilaga 15, *Höjd beredskap - Lathund för stabschefer och stabsjurister* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län.

framtagna planer som exempelvis ransonering av drivmedel (arbetsgrupp energiförsörjning).

Planerna som tagits fram kräver fortsatt utveckling och kontinuerligt underhåll. Planer som identifierats och ännu inte påbörjats finns i Gotlands åtgärdsplan för utveckling under kommande år. I flera fall kan planer inte färdigställas på regional nivå utan att vissa frågeställningar först omhändertas nationellt, något varje arbetsgrupp redogjort för i rapporten. En sammanställning återfinns i Bilaga 29⁸⁹.

En framgångsfaktor som bör lyftas är förtroende mellan aktörer. Länsstyrelsens insatser kring säkerhetsskydd har varit en förutsättning för att informationsdelning ska fungera med deltagande aktörer. Särskilt viktig är tillämpningen av principen om tredjepartsinformation, vilket innebär att informationen alltid ägs av den som delat en information från början och får inte delas vidare utan samtycke från denne.

Mål 2. Alla ingående aktörer i projektet ska så långt som möjligt ha skapat planer samt vara samövade för olika scenarier från nivån kris, höjd beredskap till krig.

Nyckelaktörer i arbetet, Försvarmakten och länsstyrelsen, har påbörjat samt övat planer så långt som möjligt givet förutsättningarna. Ett urval av planerna redovisas i resultatkapitlet samt i mål 1 ovan.

Region Gotland har tilldelats medel för att driva arbetsgrupperna hälso- och sjukvård och omsorg, kommunalteknisk försörjning samt räddningstjänst. Även här har arbetet kommit långt genom upprättade rutiner, mallar och kartläggning. Inom hälso- och sjukvård har bland annat en behovsanalys för uthållighet gjorts samt en kartläggning av kritiska läkemedel lämpliga för lagring. Inom kommunalteknisk försörjning har planer påbörjats - rutiner och mallar har upprättats, otydligheter i lagstiftningen har påvisats samt att kartläggning av behov av reservkraft för ö-drift 90 dagar har genomförts.

Arbetsgrupperna i Utvecklingssatsningen har bestått av andra myndigheter, näringslivet och privata aktörer. Det gemensamma arbetet har fungerat som en katalysator för att andra aktörer, som ingått i arbetsgrupperna, ska ta fram planer för att öka den egna verksamhetens beredskap.

Målsättningen att vara samövade kring planerna har inte kunnat genomföras enligt plan med anledning av pandemin vilken satt gränser för möjligheten att träffas fysiskt för övning. Att satsningen blev förlängd med ett år möjliggjorde dock att en regional samverkansövning kunde genomföras under hösten 2021 där samverkan och ett flertal planer övades.

⁸⁹ Bilaga 29. Sammanställning av restlista – åtgärder på nationell nivå (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.

Mål 3. Berörda myndigheter ska ha ett fungerande samarbete och rutiner för ledning, informationsinhämtning, delning och rapportering av information på ett säkert sätt.

Det systematiska säkerhetsskyddsarbetet avseende personalsäkerhet, fysisk säkerhet och informationssäkerhet samt säkerhetsskyddade upphandlingar har varit en förutsättning för att skapa det fungerande samarbete som byggt på förtroende och upparbetade rutiner för säker informationsdelning i totalförsvarsplaneringen på Gotland. För att skydda säkerhetsskyddsklassificerad information har tydlighet gentemot varandra varit avgörande. Olika aktörer som deltar i totalförsvarsplanering regionalt har behövt genomföra egna säkerhetsskyddsanalyser för att klargöra vilken information som kan och bör delges andra aktörer.

I spår 1, det vill säga arbetsgrupperna inom samhällsviktig verksamhet, har rutiner för informationsdelning upprättats, något som byggt på förtroende och förståelse för att den egna och andras roller i totalförsvaret. Avgörande för arbetsgrupperna är att ansvarig processledare genomfört och uppdaterat säkerhetsskyddsanalyser för att identifiera skyddsvärden av betydelse för totalförsvaret på Gotland och Sveriges säkerhet. Innan så kan ske har varje aktör som deltar i en arbetsgrupp behövt genomföra sin egen säkerhetsskyddsanalys gällande skyddsvärden som har bäring mot Gotland.

Organisationsutvecklingen i spår 2 har på flera punkter bidragit till detta mål. Genom att länsstyrelserna anpassat sin stabsstruktur efter Nato-strukturen som används av Försvarsmakten och Polismyndigheten underlättas samarbete, ledning och informationsdelning mellan aktörerna i både ett planeringsskede och under pågående händelsehantering.

Rutiner har upprättats som skapar möjligheter att ha en samverkansfunktion från en annan myndighet i egen stab. Detta har möjliggjorts tack vare att länsstyrelsen arbetar i Nato-strukturen för stabsarbete. Rutinen att ha en samverkansfunktion i egen stab övades under den regionala samverkansövningen 2021 då en samverkansperson från Försvarsmakten deltog i länsstyrelsens stabsarbete. Gemensamma utbildningar och övningar har vidare bidragit till en ökad förståelse för varandras organisationer, roller och ansvar.

Modellen för samverkan och ledning i höjd beredskap som tagits fram inom spår 3 beskriver strukturen för samarbete, rapportering och ledning under höjd beredskap och krig.

En utmaning i arbetet med totalförsvarsplaneringen har dock varit behovet av teknisk utveckling hos många myndigheter i Sverige. Värt att notera är att Utvecklingssatsningen inte haft fokus på utveckling av teknik. Däremot har Utvecklingssatsningen synliggjort behov av teknisk utveckling på såväl nationell som regional nivå. Bland utvecklingsbehoven kan nämnas:

- Behov av utveckling av signalskyddsutrustning samt inventering för eventuell tilldelning till privata aktörer (företag som deltar i totalförsvarsplanering).
- Behov av annan robust kommunikationsutrustning utöver signalskyddsutrustning.
- Behov av en nationell utvecklingsplan för upphandling, avrop och tilldelning av fristående datorer som är ackrediterade för hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information.

Behovet av ovanstående utveckling handlar om att information ska kunna delas på ett säkert sätt mellan aktörer inom totalförsvaret i såväl ett fredstida planeringsskede som i höjd beredskap och krig. Det är inte tillräckligt att ett antal myndigheter har förmåga till informationsdelning av säkerhetsskyddsklassificerad information. Fler nyckelaktörer behöver nå samma förmåga som myndigheter har avseende just förmåga att hantera säkerhetsskyddsklassificerad information i hela livscykeln.

Mål 4. Ledningsförmåga ska finnas från såväl befintliga ledningsplatser som kunna ske från tillfälliga ledningsplatser.

Detta mål kan ej kommenteras i öppen rapport.

Mål 5. Uppdraget skall ta fram metoder/arbetssätt om hur samverkan under höjd beredskap skall bedrivas.

En modell för samverkan i höjd beredskap redovisas i kapitel 6. Strukturen för samverkan har utvecklats och testats i mindre övningar och workshops tillsammans med Försvarsmakten och presenterats för övriga aktörer inom Krissamverkan Gotland, vilket är ett forum för länets krissamverkan. Modellen har även presenterats och diskuterats med nationella aktörer så som MSB, Försvarsmaktens högkvarter och i referensgruppen för Utvecklingssatsningen. En uppdaterad version testades under RSÖ 21 och utvärdering pågår.

Mål 6. Uppdraget ska undersöka möjligheterna och behovet av ö-drift inom samhällsviktiga sektorsområden. System och verksamheter avseende exempelvis drivmedel, livsmedel och kommunikation som kan fortsätta fungera trots saknad förbindelse med till exempel andra aktörer, kan komma att behövas byggas upp.

Som beskrivs i Kapitel 4 ingick det i alla arbetsgruppers i spår 1 en uppgift att kartlägga behoven inom respektive sektor för att klara ett scenario där Gotlands är avskuret från fastlandet under 90 dagar. Arbetet med målet är ett av de mest tongivande inom Utvecklingssatsningen och ett omfattande analysarbete har genomförts. Kartläggningarna är säkerhetsskyddsklassificerade och kan inte delas öppet. Ett urval av de kartläggningar som gjorts är:

- Kartläggning av aktörer och resurser inom transportväsendet på Gotland. Identifierade sårbarheter och behov inom området transporter.

- Kartläggning av Gotlands kapacitet att förse öns befolkning med mat under ö-drift i tre månader.
- Tydliggörande av vilka funktioner som krävs för att förse Gotlands befolkning med mat under ö-drift i tre månader samt hur vissa brister vad gäller livsmedel kan åtgärdas.
- Tydliggörande av hur befolkningens liv och hälsa kan värnas genom att förse olika grupper med den energi och näring som krävs under ö-drift i tre månader.
- Kartläggning av behov av reservkraft för vatten och avloppssystem.
- Uppdatering av rutiner för prioritering av projekt inom vatten/avlopp som tar hänsyn till beredskap och totalförsvaret.
- Inventering av skyddsvärda platser i länet som behöver skydd och säkerhet i hela beredskapstrappan med fokus på att vidta säkerhetshöjande åtgärder i fredstid.
- Problembeskrivning av brister och möjliga lösningar i betalsystem under kris och krig.
- Kartläggning avseende tillgång till reservkraft samt förslag på lösningar avseende anläggningar och behov av drivmedel.

Utöver detta har alla arbetsgrupper arbetat fram åtgärdslistor över vad som behöver göras för att uppnå målet om ö-drift under 90 dagar.

Ett resultat är även den lista med områden som behöver belysas på nationell nivå. Denna lista identifierar exempelvis otydligheter i lagstiftning och ansvar, behov av fördjupad kartläggning och behov av resurstilldelning.

Mål 7. Försvarsmaktens behov inom respektive sektorsområde ska vara definierade och dimensionerade inom varje arbetsgrupp och utgöra en grund för totalförvarsplanläggningen.

Försvarsmakten har förmåga att definiera sina behov inom sektorsområdena i spår 1, vilka även benämns som samhällsviktig verksamhet. Inom vissa områden är behoven redan specificerade i sin helhet. Inom andra områden pågår ett arbete att ta fram de dimensionerande behoven för att senare förmedla dem till relevanta aktörer.

- En generisk metod/modell inom Försvarsmakten för att kunna presentera de dimensionerande behoven och hur dessa ska delas med andra bör utvecklas.
- Inom utvecklingssatsningen har det växt fram en process för hur information kan delas mellan arbetsgrupperna/sektorsområdena i syfte att identifiera och hantera beroenden.
- Behoven omfattar även "administrativa behov" som erfordras i planeringen till exempel för uttagsprocessen kring byggnader och fordon samt för undanförsel och förstöring kopplat till spärra/blockera.

Ett uppbyggt förtroende och kunskap om aktörernas ansvar och roller är en förutsättning för att kunna dela och presentera de dimensionerande behoven.

Mål 8. Arbetsgrupperna som bildas i satsningen ska samverka med flera aktörer; myndigheter, kommun, landsting och privata aktörer.

I varje arbetsgrupp ingår Försvarmakten och länsstyrelsen samt relevanta aktörer från nationell, regional och lokal nivå. De aktörer som ingår i arbetsgrupperna är både från myndigheter, näringsliv och frivilligorganisationer. Många aktörer har visat intresse för frågorna och varit villiga att bidra. Region Gotland och frivilliga försvarsorganisationer har tilldelats medel för att kunna bidra i större omfattning.

För att bygga upp kontaktytor och få ökad kunskap om näringslivet togs tidigt kontakter med olika branschorganisationer. Det gjorde att det öppnades kontaktvägar mellan läns- och försvarsmaktsledningarna och företrädare inom näringslivet. Det medförde också att länsstyrelsen fick direkta kontaktytor mot viktiga företag och att branschorganisationerna kunde vara behjälpliga med att rekommendera företag som kunde bidra i totalförsvarsplaneringen.

Mål 9. Under uppdraget kommer arbetsgrupperna genomföra mindre övningar och en regional samverkansövning genomförs i september 2019, övning Gisela. Deltagandet i totalförsvarsövning, TFÖ 2020 kommer att vara ett slutmål för utvecklingssatsningen.

Övnings- och utbildningsplaner för 2019 och 2020 upprättades. Dessa har innehållit bland annat utbildningar, momentövningar, table-topövningar och fördjupande seminarier.

Regional samverkansövning 2019 (RSÖ 19) genomfördes september 2019.

Länsstyrelsen hade samordningsansvaret och genomförde övningen med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Öppen redogörelse för övningen samt beskrivning av utvärdering redogörs för i avsnitt 6.1.

Regional samverkansövning 2021 (RSÖ 21), genomfördes i november 2021 och ersatte därmed de delmoment som inte kunde genomföras inom ramen för TFÖ 2020. Öppen redogörelse för övningen samt beskrivning av utvärdering redogörs för i avsnitt 7.1. Utvärderingen som helhet är säkerhetsskyddsklassificerad.



Under Regional samverkansövning 2021 genomfördes en totalförvarsledning (TFL) med förstärkt personskydd. Foto: Tomas Ångshammar/Försvarsmakten.

Ett mål var även att varje arbetsgrupp skulle genomföra en övning inom ramen för sin arbetsgrupp. Ett stödunderlag med scenario och tillhörande frågor togs fram för genomförande. På grund av pandemin, och därmed begränsad möjlighet att ses fysiskt, kunde inte alla arbetsgrupper genomföra sin delövning.

Mål 10. Arbetet som genomförs med att ta fram åtgärder/metoder kan utgöra goda exempel för andra län, landsting och kommuner i Sverige i deras arbete med totalförvarsplaneringen.

Generiska metoder och modeller har tagits fram inom samtliga spår (se Bilagor). Några exempel är:

- Arbetsmetod för samhällsviktig verksamhet i totalförsvaret.
- Övning- och utbildningskoncept för att bygga en civil totalförvarsmyndighet år 1–3.
- Samverkansmodell för höjd beredskap.

Att tjäna som förebild för andra har konkretiserats genom att dela erfarenheter under resans gång. Denna erfarenhetsdelning har också skapat möjligheter att ta del av andras erfarenheter. Uppskattningsvis har föredragningar gjorts för cirka 400 olika aktörer och nåtts av 6000–7000 personer. Erfarenhetsdelningen har gjorts framför allt inom offentlig förvaltning men även för näringsliv och frivilligorganisationer. Till detta tillkommer även

kommunikation med media samt egna arrangerade konferenser i syfte att sprida kunskap, vilket beskrivs i redovisning för arbetsgruppen kommunikation (se avsnitt 4.3.5).

Denna rapport har som mål att vara en översikt över det arbete som gjorts och vad som uppnåtts. Ett lika viktigt syfte har varit att redovisa *hur* arbetet genomförts; vilka metoder som använts, identifierade framgångsfaktorer och utmaningar inom varje delområde och att bidra med hänvisningar till var intresserade läsare kan finna ytterligare information. Denna rapport är således en viktig del av att föra kunskaper och erfarenheter vidare.

Försvarshögskolan (FHS) genomförde på uppdrag av länsstyrelsen i Gotlands län studien "Kunskapsväg till totalförsvar" (se avsnitt 7.5) som syftar till att undersöka kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarmakten under Utvecklingssatsningen. Undersökningen ger inblick i angreppssättet och lärandet på vägen mot att bygga ett modernt totalförsvar.

Mål 11. De åtgärder som har definierats och inte kunnat åtgärdas innan uppdragets slut vid 2020 kommer generera en så kallad "restlista" inom totalförsvarsplaneringen i Gotlands län. En plan för fortsatt arbete med dessa åtgärder efter 2020 bör tas fram inom ramen för ordinarie medelstillsdelning till myndigheterna.

Den övergripande inriktningen inom UT har varit att bygga en struktur för långsiktigt arbete och kartlägga åtgärder som behövs för ö-drift (regional autonomi) i 90 dagar. En annan inriktning har varit att genomföra konkreta åtgärder där så varit möjligt. I de enskilda redovisningarna har varje arbetsgrupp redogjort för det som uppnåtts och de viktigaste punkterna för fortsatt arbete efter uppdragets slut. Dessa redovisningar är säkerhetsskyddsklassade och redovisas därmed inte i denna öppna handling. Punkter för fortsatt arbete ligger till grund för den regionala åtgärdsplan som tagits fram inom ramen för satsningen. Åtgärdsplanen är ett viktigt dokument i framtagandet av Regional grundsyn samt till exempel i kommande regionala övnings- och utbildningsplaner.

Utöver åtgärdsplanen har en restlista tagits fram. Den innehåller en redovisning av åtgärder som inte kan lösas ut på regional nivå utan behöver omhändertas på nationell nivå. Punkter som kommer upp är till exempel utdaterad eller otydlig lagstiftning, behov av resurstillsdelning, kartläggningar och förtydliganden i ansvar och mandat.

8.2 Reflektioner och slutsatser

8.2.1 Utgångspunkter

- Utgångspunkterna för utvecklingssatsningen, UT, har varit vägledande, burit arbetet och har skapat ett förhållningssätt till utvecklingsarbetet. Av särskild betydelse är utgångspunkterna: planeringsförutsättningen ö-drift i 90 dagar och FOI typfall 4, dimensionering utifrån kriget snarare än krisens krav och genomförande av utforskande och praktiskt arbete.

Sedan UT startade 2018 har det skett mycket arbete runt om i landet avseende totalförsvaret - på nationell, regional och lokal nivå. Vid uppstarten av UT saknades nationella inriktningar, vägledningar och planeringsunderlag. Vägen framåt var inte utstakad och regeringsuppdraget formulerades därför med avsikten att ge handlingsutrymme att anpassa arbetet längst vägen. Istället för tydliga mål som UT skulle uppnå utgick arbetet ifrån ett antal utgångspunkter som satte ramar för hur arbetet skulle bedrivas. Därtill fanns en överenskommelse med uppdragsgivaren att ett mål i sig var att pröva sig fram. Utgångspunkterna blev en viktig ledstång i arbetet, något som också lyfts fram i Försvärshögskolans studie (se avsnitt 6.5) där de uttrycker att *"UT är lika mycket ett förhållningssätt som en planeringsmodell"*. Citatet lyftes fram i studien som en av de viktigaste slutsatserna och understryker vilken central betydelse som utgångspunkterna har haft, och fortfarande har, i totalförsvärsarbetet på Gotland.

En av utgångspunkterna är att krigets krav, snarare än krisens, skulle vara dimensionerande för allt arbete. Fram till 2017 hade krisen länge varit dimensionerande för vår beredskap. I UT var hållningen, från start, att utgå från höjd beredskap i dimensioneringen - något som även stärker den fredstida krisberedskapen och leder till robusthet i hela hotskalan. I dag har denna syn blivit mer vedertagen som planeringsförutsättning också i det nationella totalförsvärsarbetet. För länsstyrelsen på Gotland underströks detta resonemang i den initiala hanteringen av coronapandemin. Då var det arbete som genomförts i UT till god nytta, bland annat genom utvecklad krigsorganisation och stab, ökad förmåga inom säkerhetsskydd, juridik och upprättad samverkan med näringslivet (se även 6.7).

En annan utgångspunkt var att arbetet snabbt skulle bli konkret och att åtgärder skulle genomföras där det var möjligt. Nationell planering skulle inte inväntas, tvärtom skulle arbetet påbörjas efter bästa förmåga, och istället anpassas längs vägen, något som i vardagligt tal kan benämnas som att *"gräva där vi står"*. Målet var att göra konkreta åtgärder som kunde fungera som goda exempel för andra. Utgångspunkten har blivit en framgångsfaktor som gjort att arbetet i UT drivits på i hög takt och stora kliv framåt har tagits. För att hitta rätt väg framåt efter UT behövs nu tydlig målstyrning och mätbarhet för att samla ihop och överblicka förmågan och kunskapen som byggs upp.

En förutsättning för att snabbt komma i gång med det praktiska arbetet var den analys av lagstiftningen som gjordes i förstudien. I analysen gjordes en kartläggning av ansvarsområden inom totalförsvärslagstiftningen. Kartläggningen låg sedan till grund för en lista på aktiviteter och konkreta mål för varje arbetsgrupp att utgå ifrån. Viktigt för att snabbt komma på banan var även diskussionerna med Försvärshögskolan (FHS), Totalförsvärets forskningsinstitut (FOI), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och den samlade kompetensen i referensgruppen.

Att *"gräva där vi står"* har i flera avseenden också varit en utmaning. Ett exempel är arbetet med att fastställa en modell för hur Försvärsmakten och länsstyrelsen ska genomföra samverkan i höjd beredskap. Utan tydlig koppling till hur det ser ut på

nationell nivå har det varit en utmaning att definiera vilka förmågor en totalförvarsledning på regional nivå ska ha. Parallellt med UT var utredningsuppdrag⁹⁰ gällande förslag på ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå pågående.

En annan central utgångspunkt var Motståndskraft och FOI typfall 4. Utredningen Motståndskraft ger en konkret och överskådlig sammanfattning av behoven inom ett modernt totalförsvar och lyfter fram viktiga problemställningar. Däremot ger utredningen inte nationell styrning gällande organisation, förmågor och dimensionering. En utmaning i uppstarten av UT var därmed att sätta tydliga ramar, ge strategisk inriktning och belysa kopplingen mellan regional och nationell nivå.

I efterhand är bedömningen att mycket av det arbete som gjorts i UT stämmer överens med de inriktningar som nu tas fram på nationell nivå. De planeringsantaganden som framgår av Handlingskraft⁹¹ avser hela försvarsbeslutsperioden 2021 – 2025 bekräftar att inriktningen i UT går i takt med nationell planering. Dokumentet handlingskraft blir också ett viktigt stöd för framtida arbete.

8.2.2 Säkerhetsskydd

- Ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete i form av personell, fysisk och informationssäkerhet samt säkerhetsskyddade upphandlingar är en förutsättning för uppbyggnad av totalförsvaret.
- Formandet av en ny säkerhetskultur har varit drivande för förändringen av länsstyrelsens organisationskultur som helhet.
- En framgångsfaktor för att skapa förtroendefull samverkan är principen om tredjepartsinformation vilket innebär att information som delas från en aktör till andra ägs av den som delat information från början och att samtycke från informationsägaren krävs före delning av informationen.
- För att underlätta fortsatt totalförvarsplanering behöver tekniska lösningar finnas på plats för organisationer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Vidare behövs tillgången till signalskyddsystem för att möjliggöra samverkan och delning av information.

⁹⁰ *Motståndskraft, Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, Ds 2017:66, s 76, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet 2017.

⁹¹ *Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*, FM2021-I 7683:2, MSB2020-I6261-3.



Länsstyrelsens huvudbyggnad är sedan några år ett skyddsobjekt. Foto: Mikael Carlson/ Länsstyrelsen i Gotlands län.

Utvecklingssatsningen har ställt särskilda krav på att Försvarsmakten och länsstyrelsen bedriver ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete. I uppstarten lades ett stort fokus på säkerhetsskyddsåtgärder och på att ta fram en säkerhetsinstruktion för dem som arbetar med UT. Det systematiska säkerhetsskyddsarbetet avseende personalsäkerhet, fysisk säkerhet och informationssäkerhet ses som en framgångsfaktor för att skapa ett fungerande samarbete som bygger på förtroende och upparbetade rutiner för säker informationsdelning. För att skydda säkerhetsskyddsklassificerad information har tydlighet gentemot varandra varit avgörande. Av särskild vikt har tillämpningen av principerna om tredjepartsinformation varit. Det innebär att information som delats till en aktör inte får delas vidare utan samtycke av informationsägaren, det vill säga den som först delat informationen. Vidare har aktörer som deltar i totalförsvarsplanering regionalt behövt genomföra egna säkerhetsskyddsanalyser för att klargöra vilken information som kan och bör delges andra aktörer.

Implementering av säkerhetsskydd i UT har också medfört utmaningar. En sådan utmaning har varit informationsdelning mellan arbetsgrupperna. Behörighetsstyrning av information har försvårat samarbetet mellan arbetsgrupper i samhällsviktig verksamhet (med många beroenden) och har skapat svårigheter vad gäller helhetssyn.

Ytterligare en utmaning är förändringen av säkerhetskulturen som medfört minskad transparens, begränsad tillgänglighet till information och behörighetsstyrning av lokaler. Förändringarna har krävt förankring i organisationen och medarbetare i UT har blivit kulturbärare vad gäller säkerhetsskyddsfrågor på kort tid. Detta har visat prov på förståelse, vilja att utvecklas och ett professionellt förhållningssätt till säkerhetsskyddsfrågor. Säkerhetsskyddsarbete är ett lagarbete såväl internt som externt där kedjan endast är så stark som dess svagaste länk. Vissa säkerhetsskyddsåtgärder har varit och är kostnadsdrivande, medan andra inte är det. Framgångsfaktorer för att genomdriva förändringar i en organisation är tydlighet om vad som gäller och information om varför säkerhetsskyddet måste höjas.

Det finns stora tekniska utvecklingsbehov som varje enskild myndighet inte kan lösa ut. Inom området digital hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information finns behov av lösningar för att ytterligare stärka spårbarhet, tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet.

8.2.3 Civil-militär samverkan

- Att bygga upp kunskapen om totalförsvaret tar tid och är resurskrävande för såväl civila organisationer som Försvarsmakten. Mötet kräver en förändring av organisationskultur och en "totalförsvarskultur" behöver växa fram som innebär förtroende, kunskap och nära samverkan mellan människor och organisationer. En motor i arbetet är gemensamt genomförande av konkret planering och åtgärder.
- Försvarsmaktens beroende av civilsamhällets funktioner för försörjning av kritiska resurser ställer krav på ökad kunskap för dess förmåga och resurser hos såväl civila aktörer som Försvarsmakten

Stora förändringar har skett i samhället, jämfört med det samhälle där det gamla totalförsvaret verkade, avseende organisation, resurser och ansvarsområden. Kritiska resurser som tidigare ägdes av staten finns nu inom den privata sektorn och Försvarsmaktens beroende av civilsamhället för försörjning har förändrats. Uppdatering av lagar och förordningar, tydliggörande av ansvarsområden och planering för resurstilldelning är därför viktiga områden de kommande åren. Behovet av samverkan kring kritiska resurser mellan militärt och civilt försvar ställer krav på kunskap om varandras verksamhetsområden och en förståelse för varandras kulturer.

Länsstyrelsen har ett brett verksamhetsområde och har som civil myndighet i årtionden verkat för att vara en öppen och transparent myndighet. Frågor rörande beredskap har utgått från krisens dimensionering. "Resan" som gjorts har krävt ett enormt kunskapslyft och en förändring av organisationskulturen.

Försvarsmaktens "resa" är en omställning från fokus på internationella insatser till ett nationellt försvar. För den äldre generationen är det även en resa från det gamla militära försvaret till det nya militära försvaret, vilket kräver en större samverkan med

civilsamhället. Organisationen behöver utveckla en större öppenhet i syfte att både förstå civilsamhället och på vilket sätt civilt stöd kan och ska efterfrågas. En faktor som troligtvis påskyndat utvecklingen är de många officerare med civil bakgrund som återgått till Försvarsmakten vid återetablering på ön och som bidragit till att överbrygga kunskapsklyftan mellan det civila och militära. Under UT har en planeringsofficer från Försvarsmakten haft sin arbetsplats på länsstyrelsen i syfte att underlätta samverkan. En kvarstående utmaning är dock Försvarsmaktens förmåga att leverera och dela efterfrågad information till civilsamhället.

Mötet mellan det civila och militära försvaret kräver således en förändring av organisationskultur hos myndigheterna. En "totalförsvarskultur" behöver växa fram hos respektive myndighet som innebär förtroende, kunskap och nära samverkan mellan många personer och funktioner i det militära och civila försvaret. Det är riskabelt att bygga samverkan på enstaka individer som då får bära allt för många perspektiv. För att fördjupa förståelsen för den omställning som görs både i respektive organisation och gemensamt ombads FHS att följa arbetet och göra en kvalitativ studie "Kunskapsväg till totalförsvaret". FHS slutsats lyfter särskilt fram att sättet som totalförsvarsplanering bedrivs på är det viktigaste för framgång, inte bara vad som görs. Studien lyfter också fram vikten av förståelse och samverkan mellan myndigheterna.

8.2.4 Försvarsmaktens återuppbyggnad och planering

- Återuppbyggnaden av Försvarsmakten på Gotland har skapat särskilda möjligheter att från början arbeta fram och etablera samverkan mellan det militära och det civila försvaret. Samtidigt har det varit en utmaning att parallellt bygga ett regemente och en totalförsvarsförmåga.
- Det är av vikt att Försvarsmakten kan identifiera och dela tydliga planer samt konkretisera sina behov på regional nivå. Detta utgör ett första steg i den utmanande frågan om hur resurser i samhället ska prioriteras.

Parallellt med UT har Försvarsmakten återetablerats på Gotland och under åren 2017–2019 har stort fokus för Gotlands regemente legat på den egna verksamheten. Det har varit en utmaning att, i önskvärd takt, sätta den egna interna organisationen och samtidigt upprätta samverkan med andra aktörer i länet.



Den nygamla inriktningen mot nationellt försvar är en stor omställning från insatsförsvaret. Hamnen i Slite är ett exempel på strategiskt viktiga punkter i försvaret av Gotland. Foto: Axel Öberg/Försvarmakten.

Återuppbyggnaden av Försvarmakten på Gotland har också skapat särskilda möjligheter att från början arbeta fram och etablera samverkan mellan det militära och det civila försvaret. UT har upplevts som en lärorik process och förståelsen för det civila perspektivet har ökat markant. Inte minst insikten om vilka utvecklingsområden som behöver prioriteras för att komma framåt i länets totalförsvarsförmåga. De två viktigaste områdena är:

- (1) en ökad förståelse för det civila försvaret gällande ansvar och mandat samt vilka möjligheter och begränsningar det civila försvaret har att stödja Försvarmakten och
- (2) rutiner för informationsdelning utanför egen organisation. För att länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet ska kunna inrikta och prioritera de civila resurserna mellan Försvarmakten och civilsamhället krävs planering och dimensionering. På liknande sätt är det lättare att föra dialog med näringslivet när det finns en tydlig bild av dimensionering.

8.2.5 Länsstyrelsens organisation

- En förutsättning för långsiktig planering och förankring är att totalförsvarsarbetet bedrivits inom ramen för ordinarie linjeorganisation i hela myndigheten.
- Länsstyrelsens samlade krigs- och krisledningsorganisation är framtagen för att möjliggöra en sömlös anpassning av organisationen oberoende av beredskapsläge.

- Totalförsvarsarbetet har från början inte upplevts som självklart för alla, utan även mötts med tveksamhet och rädsla. Genomförande av utbildning till hela myndigheten om demokrati och totalförsvarsfrågor har ökat kunskap och förståelse. Genom utvecklingssatsningen har en förändrad kultur vuxit fram på myndigheten och det uppfattas som naturligt av många att totalförsvarsaspekter vägs in i flera verksamhetsområden så som samhällsplanering, kulturmiljö, vattenförsörjning och lantbruk.

Länsstyrelsen gick under andra året av satsningen från en projektorganisation över till linjeverksamheten för att på sikt ge större möjligheter till en långsiktig implementering av uppdraget.

Det innebär att ett stort antal medarbetare från Länsstyrelsen i Gotlands län deltagit i UT utifrån sina ordinarie ansvarsområden. Cirka 25 av länsstyrelsens 140 medarbetare har på olika sätt varit involverade i uppdraget. Det inkluderar utöver arbetet i arbetsgrupper om samhällsviktig verksamhet även jurister, HR-personal, arkivarier, kommunikatörer, ekonomer och handläggare inom kulturmiljö.

En framgångsfaktor för fortsatt utveckling av totalförsvaret är att länsstyrelsen byggt upp en struktur som fungerar i linjeverksamheten. Det innebär att många personer jobbar en viss procent av sin anställning med totalförsvarsfrågor inom sitt ordinarie verksamhetsområde. Det kan jämföras med andra organisationer där istället några få medarbetare jobbar med totalförsvaret på djupet. Kompetensen på länsstyrelsen i Gotlands län finns således på bredden inom olika verksamhetsområden. Linjestrukturen fungerar väl för ett långsiktigt uppbyggande av en totalförsvarsmyndighet och ses som en förutsättning för att axla rollen som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet. Kunskapen måste även finnas på djupen inom myndigheten hos vissa nyckelaktörer, detta för att samordna och driva arbetet framåt.

Det är också viktigt att belysa utmaningen i att arbetet med totalförsvarsfrågor läggs ut i olika verksamheter, då det kan skapa svårigheter i att få en sammanhängande och effektiv planering. En anledning är förstås att det är fler personer inom olika områden som ska samla sin kraft och kunskap. En annan del är de begränsningar i informationsdelning som uppstår med anledning av att mycket information är säkerhetsskyddsklassificerad. Skyddet av information kommer med ökad svårighet att få en helhetssyn, för personer i olika verksamhetsområden att stötta varandra och hitta synergieffekter samt att identifiera beroenden mellan sektorer. För att minska konsekvenserna av detta är det viktigt att ha strategisk målstyrning och en sammanhållande funktion för totalförsvarsfrågor som ser beroenden mellan olika delområden.

En annan framgångsfaktor är att verksamhetsprioriteringen genomförts med förankring i hela myndigheten genom bland annat ett flertal utbildningspass. Många fick genom det en ökad förståelse för hur myndigheten kan komma att ställa om vid kris eller i samband med höjd beredskap. En grundläggande insikt är vikten av organisationens möjlighet att

anpassa verksamheten och skala upp sin kris- och krigsorganisation med kort varsel för att kunna möta händelser i hela hotskalan.

Totalförsvarsarbetet har av vissa mötts med viss tveksamhet. Länsstyrelsen har i årtionden verkat som en öppen och transparent myndighet. Omställningen har krävt en förändring i organisationskulturen och förankring i hela organisationen. Det fanns, helt naturligt, många frågor kring varför medarbetare med helt andra uppgifter på myndigheten skulle delta i totalförsvarsarbetet. Utbildningar till hela myndigheten om bland annat säkerhetshot, krigsplacering och länsstyrelsens roll vid höjd beredskap skapade inledningsvis en känsla av obehag eller till och med rädsla hos vissa individer och grupper. Medarbetare med målstyrning inom andra verksamhetsområden har även upplevt målkonflikter och undanträngningseffekter. Erfarenheten pekar på behovet av utrymme för samtal och vägledning kring hotbild och betydelsen av ett totalförsvar. Efterhand har en förändrad kultur vuxit fram på myndigheten och det uppfattas nu som naturligt av många att totalförsvarsaspekter vägs in i olika sammanhang.

Alla medarbetare har fått reflektera över demokratibegreppet, kring hur vi vill leva våra liv, vad som hotar oss och vad som är värt att försvara. Tillsammans stärker det myndighetens samlade vilja att stå upp och stå emot ett yttre hot. Genom utvecklingssatsningen har en grogrund för det *inre* psykologiska försvaret skapats hos många medarbetare, till gagn både för fortsatt utvecklingsarbete och för förmågan att hantera höjd beredskap eller krig. Arbetet i spår 2 har dokumenterats väl och ska fungera som metodstöd och inspiration för andra länsstyrelser (eller bevakningsansvariga myndigheter) i arbetet med att höja sin egen totalförsvarsförmåga.

8.2.6 Samverkan med näringslivet

- Totalförsvaret kräver ett brett engagemang på alla nivåer i samhället inom både det offentliga och privata.
- Nyttan för näringslivet, uppdrag och tilldelade resurser behöver tydliggöras i syfte att bibehålla engagemang och uthållighet samt öka förståelsen för näringslivets roll i försörjningsberedskapen på regional och nationell nivå.

I dagens samhälle är det många privata företag som bedriver sådan verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Det ligger i näringslivets intresse att säkra sin produktion av varor och tjänster vid samhällsstörning och det kan ses som en affärsmöjlighet att ingå i totalförsvarsplaneringen.

I UT har utgångspunkten varit att i första hand ta reda på vilka behov näringslivet ser och hur de önskar få stöd från myndigheter för att stärka sin egen förmåga och upprätthålla verksamheten under kris och krig. Detta förhållningssätt ses som en bidragande orsak till att UT på Gotland har sett ett stort engagemang från näringslivet både avseende samverkan och aktivt deltagande i arbetsgrupper. En annan bidragande faktor kan vara att arbetsgrupperna ofta har haft aktörer från både lokal, regional och nationell nivå.

Detta har medfört att deltagande aktörer fått möjlighet till ökad kunskap och nya kontaktytor.

Ytterligare en framgångsfaktor har varit upprättandet av rutiner för att dela känslig information och en grundläggande förståelse för hantering av sekretessbelagd information. Aktörerna måste bygga upp ett högt förtroende för varandra och det kräver både tid och tydliga strukturer.

För att bibehålla näringslivets intresse är det av stor vikt att deras uppdrag förtydligas och att resurser tilldelas till stöd för deras ansvar i planeringsarbetet. Näringslivet kan inte förutsättas vara involverade i arbetet om det inte finns en tydlig avtals- och finansieringsmodell.

8.2.7 Samverkan i höjd beredskap

- Att skapa fungerande strukturer för samverkan i höjd beredskap kräver en kunskap och förståelse för givet omvärldsläge och förståelse för egna och andras informationsbehov.
- För att fastställa samverkansmodeller på regional nivå krävs en tydlighet kring hur samverkan sker på nationell nivå.
- Det har varit en fördel att länsstyrelsen tagit ett ledningsansvar i totalförsvarsplaneringen för att (1) skapa sammanhållande planering för det civila försvaret (2) länsstyrelsen ska utveckla sin egen förmåga att axla uppdraget som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.

Samverkansmodellen som presenteras i spår 3 beskriver hur samverkan i länet ska bedrivas när roller, mandat och ansvar förändras i höjd beredskap och krig.

Samverkanstrukturen har testats vid ett antal mindre övningsmoment samt regional samverkansövning 2019 och 2021. Vidare har den diskuterats med Försvarsmakten, MSB, Krissamverkansråd, referensgrupp och styrgrupp för UT samt andra berörda aktörer.

En lärdom är att det är viktigt att tidigt i processen ha gemensamma diskussioner mellan Försvarsmakten och länsstyrelsen avseende målsättning och syfte. Ökad tydlighet och gemensam målbild förbättrar möjligheterna att ta fram strukturer som tydligt kan möta upp de behov som identifieras.

En utmaning har varit att tydliggöra vilka behov som är styrande för samverkan vid höjd beredskap, både avseende civila och militära behov.

För att fastställa behov på regional nivå krävs en utveckling och förståelse för hur samverkan sker på nationell nivå. Det krävs också att myndigheterna som ska leda totalförsvaret har en god kunskap och förståelse för varandras ansvarsområden och arbetssätt, något som tar tid att bygga upp.

Som redan diskuterats i avsnitt 5.4 finns kulturskillnader mellan Försvarsmakten och länsstyrelsen, så även i synen på samverkan och ledning. Ett exempel är att det inom

Försvarsmakten finns en lång tradition av att klara sig själva. Det nya totalförsvaret med beroenden direkt kopplat till civilsamhället innebär en omställning både avseende struktur och process för samverkan. Ett annat exempel är att det krävs att alla parter som ingår har en viss kunskapsnivå och har ett behov av samverkan.

Samverkan består till stora delar av mänskliga relationer och det är därför viktigt att inte bara fokusera på struktur och process utan även på att bygga relationer. Detta har varit en framgångsfaktor i arbetet och det har underlättat samverkan mellan civila och militära myndigheter, frivilligorganisationer, civila aktörer och näringslivet.

Det har varit positivt att det är länsstyrelsen, i rollen som högsta civila totalförsvarsmyndighet, som lett arbetet med samverkan i höjd beredskap. Bedömningen är att det underlättar samverkan både avseende civila organisationer och näringsliv. Inom näringslivet finns många helt avgörande aktörer för totalförsvarets förmåga att öka motståndskraften i samhället. Det blir därför viktigt att de tidigt integreras i samverkan.

I likhet med MSB:s Gemensamma grunder kan nya samverkansstrukturer ta lång tid att implementera fullt ut. Det senare kräver även att samverkansmodellen fungerar i en nationell kontext.

8.2.8 Drivkraft och engagemang

- En förutsättning för att återuppbygga totalförsvaret är ett engagerat ledarskap.
- Totalförsvarsplaneringen är fortfarande under uppstart och gynnas av en kreativ, öppen och trygg miljö med utrymme för att pröva sig fram.

En förutsättning för att ställa om organisationer till totalförsvarsmyndigheter är ett starkt engagemang från chefsnivån. Utan detta hade det varit svårt att förankra totalförsvaret i hela myndigheten. Det ses som kritiskt att chefsnivån fortsatt ger ledning och stöd i utvecklingsarbetet. Stödet gäller inte bara på högsta chefsnivå i respektive myndighet utan på alla nivåer inom organisationen.

Ledningens stöd och engagemang tillsammans med en stabil inre organisation är avgörande för hur utbildnings- och övningsverksamheten kan ta fart och utvecklas. Det är också av stor betydelse att hela myndigheten, alla chefer och samtlig personal, blir delaktiga i förmågehöjningen och får en grundläggande totalförsvarskunskap.

Ett engagerat ledarskap gäller inte bara Försvarsmakten och länsstyrelsen utan alla samverkande aktörer. Det har varit utmanande för aktörer, som inte haft förankring högt upp i sin organisation, att bidra i arbetet. De nationella kontaktytorna till myndigheter på chefsnivå är också viktig del för att få effektivitet i arbetet. Det stöd och den uppmuntran som förmedlats från bland andra Försvarshögskolan har gett drivkraft och skapat engagemang i utvecklingsarbetet.

8.2.9 Beredskapsplanering

- Beredskapslager måste upprättas och hanteras inom all samhällsviktig verksamhet. I vissa fall behöver ansvarsfrågan utredas.
- Självförsörjningsgraden i Sverige måste öka och försörjningssystem behöver decentraliseras för att öka vår robusthet.
- Regional nivå har ett starkt beroende av lösningar på nationell nivå, exempelvis lagstiftning, betalsystem, beredskapslager och avtal mellan myndigheter och näringsliv.

För att öka totalförsvarsförmågan behöver ö-drift genomsyra hela beredskapsplaneringen, det vill säga att det finns en förmåga till autonomi när ordinarie transporter, logistikkedjor och kommunikationsmedel inte fungerar. Dagens samhälle bygger på effektivisering och just-in-time-system vilket skapat sårbarheter för kritiska varor inom samtliga samhällsviktiga verksamheter. Att hitta hållbara lösningar som både medger en effektivitet i vardagen och hög grad av autonomi vid samhällsstörningar kräver flera olika typer av lösningar såsom ökade beredskapslager och decentralisering av försörjningssystemet. Förslag på vidare arbete är analyser av synergieffekter mellan satsningar för klimatomställning (inom exempelvis energiförsörjning) och totalförsvarsplaneringen samt en översyn av LOU⁹² för att påskynda myndigheters möjlighet att hantera upphandlingar som bidrar till autonomi.

8.2.10 Juridik

- Totalförsvarsjuridik ligger till grund för en stor del av planeringen och bör vara en grundplatta i totalförsvarsarbetet.
- Beredskapslagstiftningen bör ses över i sin helhet för komplettering, förtydliganden och modernisering.

I UT var det lagstiftningen som satte de initiala ramarna för arbetet och en prioriterad uppgift har varit att ta fram en juridisk lathund kring beredskapslagar och fullmaktslagar. Juridiken har därmed varit en viktig basplatta i alla tre spår i UT för att på ett strukturerat sätt öka kunskap och förmåga om totalförsvaret. Då lagstiftningen inte tillämpas i vardagen är det viktigt med återkommande övningar och informationstillfällen för att skapa och upprätthålla kompetensen inom totalförsvarsjuridik.

En utmaning inom totalförsvarsjuridik är att beredskapslagstiftningen och ett flertal fullmaktslagstiftningar inte är anpassade för den samhällsutveckling som har skett de senaste 30 åren. Vidare har EU-lagstiftningen tillkommit som påverkar ett flertal lagstiftningar. Majoriteten av beredskapslagstiftning har inte förändrats sedan slutet av 1990-talet. Beredskapslagstiftningen bör därför ses över i sin helhet för komplettering, förtydliganden och modernisering.

⁹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Även om merparten av beredskapslagstiftningen behöver kompletteras och moderniseras, kan arbetet med totalförsvarsjuridik inte stanna av. Den lagstiftning som finns är gällande och är de legala verktyg som myndigheter har vid höjd beredskap. Därför behöver arbetet och planeringen enligt den lagstiftning som finns fortsätta samtidigt som regerverken uppdateras.

8.3 Fortsatt planering och inriktning

Utvecklingssatsningen blev, med anledning av pandemin, förlängd med ett år. Det gjorde att den ännu pågick när Handlingskraft⁹³ utkom i september 2021. Det medgav en möjlighet att använda Handlingskraft både som ett slags analysverktyg och en vägledning framåt.

De planeringsantaganden som framgår av Handlingskraft avser hela försvarsbeslutsperioden 2021 – 2025. I Handlingskraft påpekas att dessa antaganden behöver preciseras och operationaliseras både inom det civila och militära försvaret samt i samverkan mellan dem. Utvecklingssatsningen som helhet har handlat mer om operationalisering i konkreta planeringsprocesser i samverkan än om strategiska och övergripande dokument.

För länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente, blev dokumentet Handlingskraft både bekräftande och utmanande ur flera olika perspektiv. Tre av perspektiven belyses kort nedan.

Stöd i det framtida arbetet

Handlingskraft stöder utvecklingsarbetet mot ett sammanhängande totalförsvar och är ett viktigt dokument i arbetet med att föra arbetet i Utvecklingssatsningen vidare. Rent konkret har fokusområdena i Handlingskraft redan använts som underlag för att formulera mål både på övergripande myndighetsnivå och på enhetsnivå vad gäller kommande totalförsvarsarbete. Det kommer på sikt att i hög grad påverka hur utvecklingsarbetet tas vidare.

En slags ”kvalitetssäkring”

Många olika workshops och seminarier har genomförts för att summera och formulera de viktigaste slutsatserna från Utvecklingssatsningens breda ansats och verksamhet. En av de mer övergripande arbetsgrupperna för Utvecklingssatsningen ägnade en workshop åt att jämföra Utvecklingssatsningens innehåll med de fokusområden som Handlingskraft pekar ut för framtida sammanhängande planering. Under workshopen genomfördes en övning i syfte att placera in verksamhet, inom ramen för Utvecklingssatsningen, under de

⁹³ Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, FM2021-I 7683:2, MSB2020-I6261-3.

rubricerade fokusområdena. Arbetet genomfördes på en översiktlig nivå och ska snarare betraktas som en ögonblicksbild än en regelrätt analys. Resultatet visar dock att arbetet i i Utvecklingssatsningen ligger väl i linje med de fokusområden som Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap pekar ut som viktiga områden att utveckla framåt.

Ett analysverktyg

Handlingskraft kommer att vara ett viktigt och vägledande dokument i planeringen framåt. Det fungerade väl för att fastställa att inriktningen av Utvecklingssatsningen sammanfaller med ambitionerna så som de formuleras i Handlingskraft. Den kommer också dels att fungera som ett slags analysunderlag för att hitta viktig verksamhetsutveckling som utvecklingssatsningen ännu inte påbörjat dels för att mejsla fram nya perspektiv och fördjupning av pågående utvecklingsarbete.

8.3.1 Nästa steg

Arbetet med att ta fram en ny Regional grundsyn har redan initierats och kommit en bit på väg. Utgångspunkterna för arbetet med den Regionala grundsynen är dels de samlade erfarenheterna och resultaten av genomfört arbete inom UT dels de planeringsförutsättningar och fokusområden som pekas ut i Handlingskraft. Dessa två utgångspunkter erbjuder en stabil och framåtsyftande grund för det konkreta planeringsarbetet. Den Regionala grundsynen ska beskriva hur, samt inom vilka områden, samverkan mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Gotlands regemente avses genomföras beträffande totalförsvarsplanering till och med försvarsbeslutsperiodens slut (2025). En Regional grundsyn – värd namnet – är tydligt förankrad hos andra regionala samverkansaktörer. En sådan förankring gäller både för planering och genomförande.

Det fortsatta arbetet kommer att följa samma grundstruktur som Utvecklingssatsningen. Indelningen i de tre spåren (1. Samhällsviktig verksamhet, 2. Organisationsutveckling och 3. Samverkan och ledning) kommer att leva vidare liksom den nära samverkan mellan Gotlands regemente och Länsstyrelsen i Gotlands län. Hela myndighetens engagemang och kunskapsutveckling ska, för båda parter, även fortsättningsvis vara en ledstjärna i arbetet. Varje spår har ett eller flera huvudområden att inledningsvis ta sig an:

Spår 1: I både den säkerhetsskyddsklassificerade och den öppna slutrapporten för UT finns en sammanställning av åtgärder som varje arbetsgrupp inom samhällsviktig verksamhet identifierat som nödvändiga för att skapa uthållighet i 90 dagar. Den sammanställningen, tillsammans med inriktningarna i Regional grundsyn utgör grund för en handlingsplan.

Spår 2: Dokumentet "Inriktning av intern beredskapsplanering för länsstyrelsen i Gotlands län" ⁹⁴ har arbetats fram och finns nu i en första version. Den ska utgöra grund för vidareutveckling av den interna beredskapsplaneringen. Samtidigt ska dokumentet som sådant utvecklas för att än tydligare tjäna både som internt sammanhållande och som inriktning för det kommande utvecklingsarbetet. Arbetet ska vara kopplat till verksamhetsplanen och organiseras i projektform med en tidsplan om tre år.

Gotlands regemente kommer för sin del att arbeta vidare med Spår 2 inom ramen för ordinarie organisationsutveckling.

Initialt ska en kartläggning av gemensamma (länsstyrelsen och Gotlands regemente) förmågehöjande aktiviteter genomföras.

Spår 3: Anpassa länets regionala strategidokument för samverkan, Krissamverkan Gotland, utifrån förändrade roller och ansvar regionalt och nationellt, erfarenheter från UT, återupptagandet av planering för höjd beredskap samt erfarenheter från pandemihanteringen. Vidare utgör utvecklingen av MSB:s Gemensamma grunder, utredningen Struktur för ökad motståndskraft och det pågående arbetet med Regional grundsyn viktiga faktorer som påverkar utvecklingen av dokumentet.

Inrätta ett Totalförsvarsråd som ett strategiskt forum för totalförsvarssamverkan står på agendan. Totalförsvarsrådet ska vara delaktiga i såväl framtagandet av den Regionala grundsynen som i själva genomförandet. Ett totalförsvarsråd, jämfört med ett krissamverkansråd, ska kunna hantera totalförsvarsfrågor på ett djupare plan och hantera en högre sekretessnivå.

8.3.2 Avslutning

Det fyra år långa regeringsuppdraget att utveckla totalförsvaret på Gotland är nu slut. Omvärldsläget visar hur angeläget arbetet har varit och hur viktigt det är att inte tappa fart utan oförtrutet och tillsammans arbeta vidare för ett starkare totalförsvaret. I dagarna har regeringen lagt fram ett förslag om förstärkning av både det militära och det civila försvaret. En satsning som föreslås påbörjas redan under 2022.

Totalförsvarsplaneringen på Gotland har fått en flygande start och förhoppningen är att arbetet inte bara ska vara en god grund för vidareutveckling i länet utan att de erfarenheter som här presenteras också ska bli till gagn för andra.

⁹⁴ Bilaga 14, Inriktning av intern beredskapsplanering för länsstyrelsen i Gotlands län (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län.

9 Bilagor

Samtliga bilagor som listas nedan är öppna och kan laddas ner från länsstyrelsens webbplats: <https://www.lansstyrelsen.se/gotland/samhalle/sakerhet-och-beredskap/totalforsvar-for-ett-starkare-gotland.html>

1. *Säkerhetsinstruktion Utvecklingssatsningen* (2019), Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 3237-2018.
2. *Säkerhetsskyddsinstruktion* (2018). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 3237-2018.
3. *Regler för hantering av hemlig information* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 2362-2020.
4. *Säkerhetsskyddsanalys vägledning* (utifrån Säkerhetspolisens modell för genomförande av säkerhetsskyddsanalys), Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 2362-2020.
5. *Säkerhetsskyddsanalys Mall* (utifrån Säkerhetspolisens modell för genomförande av säkerhetsskyddsanalys) (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 2362-2020.
6. *Jämställdhet och mänskliga rättigheter i totalförsvaret - intern utbildning* (2019). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
7. *Integrering av jämställdhet och mänskliga rättigheter inom Utvecklingssatsning Totalförsvaret Gotland* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
8. *Finansiella tjänster – Rapport från övning* (2019). Länsstyrelsen i Gotland län. Dnr 1316-2019.
9. *Finansiella tjänster, delrapport 2* (2019). Länsstyrelsen i Gotlands län. Dnr 1316-2019.
10. *Gotlänningarnas attityder och beteenden i kris och krig: Resultat från enkätundersökning 2019* (2020). Länsstyrelsen i Gotland län. Dnr: 3824-2017
11. *Innehållsförteckning Kommunikatörens kripärm* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
12. *Juridiska utmaningar och framgångsfaktorer* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017. *Metod och process för verksamhetsprioritering* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
13. *Metod och process för verksamhetsprioritering* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
14. *Inriktning av intern beredskapsplanering för Länsstyrelsen i Gotlands län* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
15. *Höjd beredskap - Lathund för stabschefer och stabsjurister* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.

16. *Övningsmaterial i totalförsvarsjuridik* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
17. *Rekrytering och introduktion av nya medarbetare – skapa förståelse för länsstyrelsens roll i kris och krig* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
18. *Samverkan mellan Frivilliga Försvarsorganisationer och offentliga aktörer på Gotland, pilotmodell* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
19. *Kursplan för introduktionsutbildning för nya medarbetare på Länsstyrelsen i Gotlands Län* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
20. *Spår 2 – Organisationsutveckling. Utbildningskonceptet, krigs- och krisledningsorganisation - lära, reflektera och öva* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
21. *Övningsmodell för ISK-nätverket samt 8 övningar* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
22. *Plattform för förändring – en lärprocess i hela myndigheten* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
23. *Kommunikationsplan för internt arbete med krigsorganisation och krigsplacering* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
24. *Totalförsvarssamverkan vid höjd beredskap - PM* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
25. *Utmärkning av kulturegendom och undanförel av kulturföremål* (2020). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 861-2020, 1663-2019.
26. *Kunskapsväg till totalförsvar – rapport om kunskapshöjningen för Länsstyrelsen i Gotlands län och Försvarsmakten, P-18 – utvecklingssatsning Gotland 2018-2020* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län Dnr 3824-2017/FHS beteckning 239/2019
27. *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – svenska* (2021) Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
28. *Övergripande presentation av utvecklingssatsningen för kunskapsspridning – engelska* (2021) Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
29. *Sammanställning av restlista – åtgärder på nationell nivå* (2022). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
30. *Skyddsvärda läkemedel* (2022). Region Gotland. Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
31. *Gränsövervakning beslutsmall* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
32. *Gränsövervakning begäran om förstärkning* (2021). Länsstyrelsen i Gotlands län, Dnr 3824-2017.
33. *Handbok för vägtrafikombud*, ÖCB, 1995

Kontakta oss

Länsstyrelsen i Gotlands län

621 85 VISBY

Besöksadress: Visborgsallén 4

Telefon: 010-223 90 00

E-post: gotland@lansstyrelsen.se

www.lansstyrelsen.se/gotland