

Var behövs frivilligheten?

Årlig redovisning från KKrVA avd V den 12 mars 2014

*av Björn Körlof, Peter Lagerblad,
Bo Richard Lundgren och Ingemar Wahlberg*

Résumé

The report starts with a description of the problems within the area of the subject as well as a short historical background. The 18 voluntary defence organizations active today are listed and described, as well as the legal framework they work within and their relations to the military defence and the many authorities responsible for civilian defence. The positive opinions on voluntary work in the national defence presented from the government and the parliament are described and then contrasted with the practical problems that the voluntary organizations meet. The main chapters discuss the opinions within the Swedish society on national defence, voluntariness and the subject of willingness to defend the country in case of an attack. The discussion is often focused on the recent abolishment of the general conscription system. The discussion is also broadened to the general question of willingness to participate on a voluntary basis in the society outside national defence in case of need. The report ends with the new conditions for national security confronting modern societies with regard to voluntariness, and where such willingness can be needed in the future in case of threats against the society's vital functions. Suggestions for improved legislation, coordination, effectiveness and use of volunteers in the society are presented at the end.

Var behövs frivilligheten?

Årlig redovisning från KKrVA avd V den 12 mars 2014

av Björn Körlof, Peter Lagerblad, Bo Richard Lundgren och Ingemar Wahlberg

KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIENS avdelning V har valt ämnet ”Var behövs frivilligheten?” för årsredovisningen 2013. I ämnesrubriceringen ligger implicit en framåtblickande inriktning på redovisningen med bäring på ett nytt försvarskoncept som successivt växer fram inom såväl totalförsvarets militära som dess civila delar.

Syftet med redovisningen och allmän inriktning

Syftet med rapporten är således att på olika sätt söka belysa det frivilliga engagemangets betydelse och roll i ett brett perspektiv inom ramen för ett förändrat totalförvar.

Arbetet med denna rapport har bedrivits i en arbetsgrupp inom Akademiens avd V som bestått av ledamöterna Peter Lagerblad, Björn Körlof, Bo Richard Lundgren och Ingemar Wahlberg. Peter Lagerblad har varit ordförande i arbetsgruppen. Arbetsgruppen har haft tio sammanträden under 2013 för att diskutera olika avsnitt i rapporten liksom olika frågor som aktualiserats under arbetets gång. Frivilligfrågor med anknytning till rapportarbetet har diskuterats inom avdelning V vid två olika tillfällen under 2013. Björn Körlof har varit sammanhållande redaktör och huvudförfattare vid framtagande av redovisningen.

Underlag har hämtats ur historisk litteratur, officiellt tryck, frivilligorganisationernas egna skrifter m m. Som ett led i underlagsframtagning och bedömningar arrangerade avd V ett seminarium den 18 september 2013 under rubriken ”Var behövs frivilligheten?”. Vid seminariet deltog en panel med fyra inbjudna talare. Ett fyrtiotal åhörare bevistade därutöver seminariet och de gavs möjlighet att delta i den diskussion som följde. De frågor som främst kom att behandlas under seminariet rörde de krav som myndigheterna hade på de frivilliga organisationerna och de förutsättningar dessa hade att möta krav och behov nu och i framtiden.

Kort problembeskrivning

De problem som vi söker belysa kan beskrivas i två övergripande perspektiv.

Det första perspektivet gäller förändringarna inom både det militära och det civila försvaret i och med övergången från den starkt styrande invasionsförvarstanken med ett omfattande militärt och civilt försvar, ett totalförvar. Det var byggt på en bred pliktreakryteringsprincip och med frivilliga försvarsorganisationer vars främsta uppgifter var att lämna ett omfattande och kompetent frivilligt stöd till det militära försvaret och det civila försvaret under höjd beredskap och krig. Med detta breda

personella stöd från de frivilliga låg också inbyggt ett grundläggande bidrag till förankring av försvaret hos landets befolkning i stort, liksom också en viktig politisk signal till omvärlden om svenska folkets försvarsvilja.

Den problemfråga som kan ställas i detta perspektiv är om och på vilket sätt de frivilliga organisationerna och deras medlemmar behövs inom ramen för det nya militära och civila försvar som successivt växer fram. Detta perspektiv handlar således om under vilka förutsättningar och former ett frivilligt engagemang kan utvecklas och få betydelse för ett nytt totalförsvar inom ramen för de utvecklingstendenser som kan bedömas äga rum inom den framtida beredskapen mot militära och andra hot mot vårt samhälle.

En viktig delfråga i detta perspektiv är naturligtvis också hur ett folkligt engagemang för försvaret och försvarstanken kan behållas och byggas upp. Hur kommer den så kallade "folkförankringen" att kunna realiseras om endast en mycket liten del av befolkningen faktiskt kommer i direkt beröring med försvarsfrågorna sedan värnplikten förklarats vilande.

Det andra perspektivet gäller det frivilliga engagemangets betydelse sett i ett bredare samhälleligt perspektiv. Det handlar om förutsättningarna vad gäller att utveckla de frivilliga organisationernas möjligheter att göra människor delaktiga i samhällsutvecklingen i stort, förutom självfallet inom krisberedskap och försvar. Här fungerar de frivilliga försvarsorganisationernas självständiga roll som en viktig del av ett fungerande civilsamhälle. I detta perspektiv ses de frivilliga organisationernas samverkan med de olika myndigheterna i första hand som ett viktigt bidrag till en demokratisk utveckling och som ett viktigt led i att för-

hindra segregering, utanförskap och social oro.

Översiktlig historik

Här ges inte utrymme för någon mer systematisk eller omfattande historik över de olika frivilliga försvarsorganisationerna så som de utvecklats i vårt land. Sådan mer detaljerad historik finns bl a i de skrifter som organisationerna har gett ut i samband med olika jubileer.

Här görs i stället en kort tillbakablick som belyser de faktorer som varit viktiga för organisationernas framväxt och utveckling.

De frivilliga försvarsorganisationerna kan, i ett tillbakablickande perspektiv, främst ses i sammanhang med den successiva framväxten under 1900-talet av allt större verksamhetsområden inom det omfattande invasionsförsvaret, något som småningom ledde fram till totalförsvartanken. Det första världskrigets inverkan på samhället ledde, förutom en utbyggnad av det militära försvaret på olika områden, också till att ett flertal kommissioner inrättades för att möta olika problem vad gällde handeln, bränsleförsörjningen, folkhushållningen, livsmedelsförsörjningen etc.

Hoten mot de mindre staterna blev allt mer uttalat efter det att de auktoritärt styrda europeiska stormakterna, främst Tyskland och Ryssland/Sovjetunionen, utan nämnvärd återhållsamhet, börjat kränka småstaterna i sin omgivning under de våldsamma krigsskeden som präglade 1900-talets första hälft. Krigserfarenheterna från första världskriget och spanska inbördeskriget visade också att kriget, inte minst genom flygets utveckling och motoriseringen av stridskrafterna som ökade taktisk och operativ rörlighet hos förbanden samt den vapentekniska utvecklingen i stort (längre

räckvidder och större verkan i målen), skulle komma att föras så att det civila samhället i flera viktiga avseenden i ökad grad skulle komma att drabbas (skador på människor, byggnader, infrastruktur, svårigheter att vidmakthålla en godtagbar folkushållning etc).

Den svenska befolkningen slöt alltmer upp bakom tankarna på ett väpnat, brett folkligt förankrat, försvar sedan delar av arbetarrörelsen under början av 1900-talet först ställt sig mycket negativa till det militära försvaret. Den allmänna värnplikten för män blev successivt alltmer accepterad och en allt större del av befolkningen anslöt sig till olika delar av det frivilliga försvaret, inte minst inom områden som gällde sjukvård, transporter, förplägnad, luftförsvar, radiosamband och stöd till lantbruket under beredskapsinkallelser. Särskilt uttalat blev detta folkliga intresse för frivilligt deltagande i totalförsvaret under de båda världskrigens beredskaps-tider. Det fortsatte med stort engagemang under det långvariga kalla krigets utbildnings- och övningsverksamhet för invasionsförsvaret, inte minst mot bakgrund av ett uttalat hot om att Sverige kunde komma att dras in i ett krig mellan stormakterna i Europa.

Statsmakterna såg under dessa säkerhetspolitiskt farofyllda perioder på de frivilliga organisationerna från två viktiga utgångspunkter. Den ena var att organisationerna i hög grad konkret genom utbildning och krigsplacering på olika viktiga befattningar i det militära försvaret liksom det organiserade stödet till olika delar av det civila samhället gav ett väsentligt personellt bidrag till försvarsansträngningarna. Den andra utgångspunkten var politiskt betydelsefull. Genom den omfattande medlemsrekryteringen, och den manifesterade villigheten att göra insatser för

försvaret i alla delar av samhället, bidrog dessa organisationer till att både utåt och inåt tydligt visa att nationen stod samlad i sin ambition att försvara sig och att en anfallande makt skulle komma att möta ett samlat och kraftigt folkligt motstånd. Värnplikten, kopplad till den omfattande frivilliga försvarsanslutningen, den inhemska förmågan att producera försvarsmateriel och vår omfattande planering inom hela totalförsvaret, var tre viktiga komponenter som ingick i den politiska ambitionen att visa varje angripare att Sverige avsåg att försvara sig till varje pris.

En viktig aspekt av invasionsförsvarets uppbyggnad, vilken under denna långa period ledde till behov av frivilliga med skilda kompetenser, var inte minst att invasionsförsvarets militära delar tog i anspråk en mycket stor mängd manliga värnpliktiga vilka i fredstid hade sitt arbete inom olika delar av samhället i stort. De arbetsplatser de lämnade vid inkallelser behövde ofta fyllas med annan personal, och det skedde inte sällan med frivilliga.

Trots att den manliga befolkningen i så stor omfattning utnyttjades i det militära försvaret var det likväl viktigt att många av de frivilliga organisationerna rekryterade och utbildade icke-värnpliktig personal som med stöd av krigsfrivilligavtal krigsplacerades i befattningar inom det militära försvarets krigsorganisation. Exempel på sådana befattningar var stabs- och förplägnadslottor, luftbevakningspersonal, bilförare, sambandspersonal m fl.

Vid större beredskapsinkallelser av värnpliktiga, men också under repetitionsutbildningsperioder, uppstod också som nämnts personalbrister i samhället inom olika viktiga verksamhetsområden. Det gällde påtagligt inom jordbruket långt in i tiden efter andra världskriget där frivilligorganisationen Blå Stjärnan kom att spela

en viktig roll, men också inom olika transportsektorer där Frivilliga Automobilkåren och Sveriges Kvinnliga Bilkårer (numera Sveriges Bilkårer) fick viktiga roller.

Under den tid då det statliga civilförsvaret och det kommunalt organiserade hemskyddet verkade hade de en stor och kraftig stödjande frivilligorganisation i form av Civilförsvarsförbundet vars viktigaste arbetsområde var inom den kommunala hemskyddsorganisationen. Förbundet verkar alltså inom den civila delen av totalförsvaret, främst på den kommunala nivån.

Hemvärdet, som bildades 1940, rekryterade främst frivillig personal från de grupper av manliga värnpliktiga som vid 47-års ålder fullgjort värnplikt, men rekryterade även kvinnor till olika befattningar inom hemvärdets krigsförband. Det gällde t ex Röda Korset, Frivilliga Radioorganisationen, Lottakåren, Sveriges Kvinnliga Bilkårer, Brukshundsklubben m fl. Hemvärdet fick dock en annan ställning än de övriga frivilliga organisationerna i och med att dess personal organiserades som förband inom ramen för det militära försvarets territoriella organisation, försvarsområdena, vilka ingick i den militära organisationen och dess befälsstruktur.

Här bör också som en viktig del av det frivilliga inslaget i totalförsvaret nämnas den stora omfattningen av driftvärdet inom hela den privata sektorn, inte minst inom krigsviktig industriverksamhet.

En framträdande roll inom uppgiftsområdena både för det militära och civila försvaret spelade Frivilliga Flygkåren, som dock inte fullgjorde uppgifter av stridande karaktär.

En mobilisering av hela eller delar av det militära försvaret krävde under ett inledande skede omfattande stödinsatser från det omgivande samhället. Att lyckas

med mobiliseringsskedet var i flera avseenden av helt avgörande betydelse för invasionsförsvarets förmåga att i tid och med tillräckliga resurser kunna möta en angripare. Försvaret av landet byggde nämligen på den grundläggande förutsättningen att genom en väl förberedd mobilisering på mycket kort tid kunna få det militära försvaret att växa till betydande storlek. Under dessa kritiska mobiliseringsdygn var avsikten att olika viktiga planerade insatser skulle ske genom de frivilliga organisationerna. Det handlade i hög grad om transporter med olika typer av fordon inklusive motorcyklar, upprättande av samband, förplägnad, sjukvård, personaltjänst, bevakning och övervakning o s v där de olika frivilliga organisationerna under flera dygn avsågs verka intensivt med sina resurser tillsammans med de mobiliserande förbanden innan krigsförbanden var klara för avmarsch och koncentrerings till de hotade områdena av landet. Men även vid förbandens ankomst till sina uppmarschområden fanns omfattande behov av frivilliga insatser för att förbereda förbandens ankomst på bästa sätt.

Det omfattande värnpliktsförsvaret genererade stora behov av utbildning också utöver grundutbildningen och repetitionsutbildningen. Många värnpliktiga önskade förkovra sig i sina värnpliktsbefattningar frivilligt och gick med i en eller flera frivilliga organisationer för att få möjlighet till fördjupad befattningsutbildning eller befodringsutbildning som ledde till högre tjänstegrad efter repetitionsövning. I dessa senare utbildningsinsatser spelade FBU, numera Försvarsutbildarna, under många år en stor och viktig roll. Denna organisation (liksom ibland även hemvärdsförband) organiserade ofta s k B-styrkor (d v s ”fiendesida”) vid större militära övningar. Även de olika frivilliga skytteorganisationer

na engagerade stora grupper värnpliktiga och andra på frivillig grund för förkovran i skytte, inte minst på de vapen som ingick i den militära organisationen.

Vissa av de frivilliga organisationerna verkade inom områden som hade att göra med information såsom Psykförsvarsförbundet (numera Kriskommunikatörerna) som arbetade med frågor om information, medier, försvarsvilja och motståndanda. Betydelsen av dessa insatser visades sedan det stod klart vilka vittgående verkningar propagandakriget kunde få även i en demokrati med fri press, om det inte med kraft möttes med adekvata informationsresurser. Fältartisterna bidrog till att genom omfattande insatser under beredskapstiden sprida förströelse och även glädje till beredskapsförbanden. Numera verkar de hos de förband som fullgör missioner utomlands.

Redan tidigt spelade de flesta av de frivilliga organisationerna genom sin ungdomsverksamhet en viktig roll som rekryteringsgrund för framtida yrkesbefäl till de olika försvarsgrenarna. Det gällde inte minst FBU, rekrytering av ungdom till Hemvärnet (s k hemvärnsrekryter), Sjövärnsskåren och Flygvapenfrivilliga.

Under de senaste åren har en viss förnyelse ägt rum inom frivilligorganisationerna. En förnyelseaspekt har att göra med samhällets tekniska utveckling. Frivilliga radioorganisationen har således utvecklat kunskap och kompetens inom IT-området. Ett särskilt förbund har bildats som utvecklar kunskap och kompetens inom området CBRN, liksom Psyopsförbundet som arbetar med olika frågor som rör psykologiska operationer. Under de senaste åren har även några organisationer varit relativt framgångsrika med nyrekrytering bland yngre. Men det finns också tendenser till svårigheter att rekrytera inom vissa organi-

sationer, något som leder till att medlemskåren åldras och att möjligheter att utbilda till vissa befattningar försvåras.

Sammanfattningsvis visar denna korta historiska tillbakablick att de frivilliga försvarsorganisationerna fyllde en väsentlig roll under den långa period under 1900-talet då det svenska försvaret var organiserat som ett omfattande invasionsförsvar, stödd på ett system med allmän värnplikt som ianspråk tog en betydande del av den manliga befolkningen vid mobilisering och höjd beredskap. Den omfattande och planerade militära och civila kraftansträngningen vid höjd beredskap förutsåg också en betydande frivillig insats vad gäller både militärt och civilt försvar och inom ett brett spektrum av verksamhetsområden. Frivilligförsvarets insatser fyllde alltså såväl rollen som betydande konkret stödresurs, men rollen var också att ge ett påtagligt stöd till den viktiga politiska manifestationen av landets ambition att verkligen bjuda motstånd i händelse av militärt angrepp från annan stat.

Frivilliga försvarsorganisationer idag

Författningsstyrningen

De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet i förhållande till de totalförsvarsansvariga myndigheterna regleras i Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Förordningen bygger i sina grunder på lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Författningsstyrningen av de frivilliga försvarsorganisationerna sker således genom att frivilligförordningen har en tydlig koppling till lagen om totalförsvar och höjd beredskap samt vissa andra författningar som reglerar verksamheten hos statliga myndigheter, kommuner och

landsting vad avser krisberedskap och höjd beredskap för krig.

Lagen om totalförsvaret delar upp totalförsvaret i ”verksamheter som behövs” för att förbereda Sverige för krig. Under höjd beredskap (alltså även krigsförhållanden) är totalförsvaret all den verksamhet som då behöver bedrivas. Totalförsvaret är enligt lagens synsätt alltså verksamheter (inte vissa myndigheter eller organisationer). Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap anger att totalförsvaret ”består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar)”. Militär verksamhet som utgör förberedelser för krig bedrivs av flera myndigheter. I första hand gäller det Försvarsmakten men även sådana myndigheter som är nära knutna till Försvarsmakten, t ex Försvarets Materielverk (FMV) och Försvarets radioanstalt (FRA) eller sådana frivilliga försvarsorganisationer som bedriver militär verksamhet, t ex i form av stridsutbildning. Under höjd beredskap (krig) bedrivs militär verksamhet i första hand av kombatanter.

Starkt förenklat skulle kunna sägas att civil verksamhet, inom ramen för begreppet totalförsvaret, är all icke-militär verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, liksom den verksamhet av icke-militär karaktär som också skall genomföras under höjd beredskap. De civila verksamheterna (civilt försvar) inom ramen för begreppet totalförsvaret har således en mycket bred och mångfacetterad prägel.

I förordningen regleras tre väsentliga huvudområden som gäller för den frivilliga försvarsverksamheten.

Det första området innefattar vad som avses med frivillig försvarsverksamhet. I förordningen anges att sådan verksamhet skall främja totalförsvaret och den omfattar försvarsupplysning samt rekrytering

och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Regeringen anser således att statsbidrag endast ska komma ifråga för vad som anses vara frivillig försvarsverksamhet sådan denna beskrivs i förordningen.

Det andra området reglerar vilka organisationer som enligt förordningen bedriver den angivna verksamheten och de räknas upp i en bilaga till författningen. Detta innebär en tydlig begränsning av dels vilka organisationer som kan komma ifråga för statligt bidrag för verksamheten, dels att det är en regeringsfråga vilka organisationer som kan få denna status. För de organisationer som finns med i uppräkningslistan innebär det också en påtagligt förmånlig ställning inom ramen för totalförsvarets verksamhet.

Det tredje viktiga området som regleras i förordningen är hur de frivilliga efter lämplig utbildning skall kunna få uppgifter inom totalförsvaret. Förordningen anger att en myndighet med uppgifter inom totalförsvaret (alltså även kommuner och landsting) får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret åt denna myndighet. Tjänstgöringen kan således avse både förberedelser för höjd beredskap (utbildning och övning) samt tjänstgöring under höjd beredskap och krig. Eftersom lagen om totalförsvaret anger att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och består av militär verksamhet och civil verksamhet, kan en mycket bred grupp av myndigheter, inklusive landsting och kommuner, komma ifråga för att ingå den typ av avtal som avses.

Det är vidare tydligt att förordningen är inriktad på att en person endast bör ha ett (1) avtal och med endast en myndighet, något som har sin grund i att denna form

av frivilligverksamhet inom totalförsvaret främst syftade till tjänstgöring under höjd beredskap och krig. I praktiken har dock tillämpningen blivit mer anpassad till de förhållanden som råder mellan en organisation och en myndighet. Det är t ex inte helt ovanligt att en medlem i en frivillig försvarsorganisation kan ha avtal med såväl en kommun som har en frivillig resursgrupp (s k FRG) samtidigt som den frivillige också har ett s k hemvärnsavtal. Den möjliga konflikt som skulle kunna uppstå mellan de båda avtalen har oftast lösts så att hemvärnsavtalet har den högre prioriteten om det skulle uppstå en situation där båda avtalen eventuellt skulle behöva tillämpas samtidigt. Förordningen har också, sedan civilt försvar i praktiken blivit liktydigt med den fredstida krisberedskapen, kommit att tillämpas så att avtalen också kan avse utbildning för och insats inom ramen för krisberedskapsverksamheten. Detta hänger samman med att krisberedskapen så tydligt regleras inom ramen för författningarna om totalförsvaret, höjd beredskap och krisberedskap.

Regleringen av avtalen innebär t ex under höjd beredskap att en sådan medlem kan kallas in med stöd av avtalet och fullgöra de uppgifter som behövs så länge som avtalet stipulerar. Avtalet innebär oftast att medlemmen skall genomgå viss utbildning för detta och även kunna delta i övningsverksamhet som är knuten till uppgiften.

Det är således endast myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret som får ingå denna typ av avtal. Och det är i princip också endast de frivilliga försvarsorganisationer som anges i frivilligförordningen som kan rekrytera och utbilda medlemmar för sådana avtal med sådana uppgifter. Den krets av myndigheter som kan komma ifråga blir således, med dessa begreppsbestämningar, oerhört stor på den civila sidan

av totalförsvaret (över trehundra!), medan den militära delen av totalförsvaret endast inrymmer Försvarsmakten och ett fåtal myndigheter med direkta uppgifter som till sina huvuddelar är kopplade till militär stödverksamhet till Försvarsmakten, (Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Fortifikationsverket, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet m fl), inalles ca tio styckena.

De frivilliga försvarsorganisationerna räknas upp i Förordningen om frivillig försvarsverksamhet med namn och får däri genom en gynnad särställning på två sätt, dels genom att inga andra organisationer ingår i den grupp som kan ingå avtal på det nyss beskrivna sättet, dels genom att de erhåller ett kontinuerligt statligt stöd i form av uppdrag från viktiga myndigheter inom totalförsvaret (enligt förordningen inom områdena utbildning, rekrytering och information) samt också ett relativt obundet organisationsstöd.

Också myndigheterna gynnas av förordningen på det viset att de inte behöver upphandla uppdragen i konkurrens på någon marknad. De kan vända sig direkt till en sådan frivillig försvarsorganisation som anges i förordningen och komma överens om villkoren för detta uppdrag. Inom vissa områden är "gränsytan" mot den konkurrensutsatta marknaden dock känslig, och det finns privata företag som reagerat på den särställning i upphandlingshänseende som vissa frivilligorganisationer har, särskilt inom områden som inte påtagligt och direkt har anknytning till totalförsvarets beredskapsverksamhet.

Om de frivilliga försvarsorganisationerna med sin gynnade ställning skulle komma att verka mer tydligt utanför det område som rör totalförsvarets verksamhet kan uppdragen de får från myndigheterna kom-

ma att behöva tolkas inom ramen för EU-rätten och alltså upphandlas i konkurrens.

Väsentliga skillnader mellan militärt och civilt

Det finns väsentliga skillnader mellan det militära försvarets sätt att verka gentemot de frivilliga försvarsorganisationerna i förhållande till de civila verksamheterna inom totalförsvaret.

På den militära sidan finns i princip endast en myndighet, Försvarmakten, som har behov av frivilliga med den typ av avtal som frivilligförordningen avser. Inom Försvarmakten är det, sedan invasionsförsvaret avvecklades i början av 2000-talet, i stort sett endast hemvärnet som avropar utbildade frivilliga från de nämnda organisationerna med den typ av avtal som förordningen avser. Det har dock visat sig svårt för flera av organisationerna under de senaste åren att nå upp till de mål som Rikshemvärnschefen har avseende rekrytering av frivilliga från de frivilliga organisationerna till de befattningar som behövs.

Därtill bedriver några av organisationerna en frivillig verksamhet bland ungdomar som syftar till att dessa under en kortare tid skall få ”prova på” soldatlivet och bli en grupp som kan rekryteras till Försvarmakten i dess nya personalförsörjningssystem. Sannolikt kommer denna inriktning mot en möjlig bas för rekrytering till Försvarmaktens nya personalförsörjningssystem att bli en allt viktigare del av frivilligorganisationernas uppgifter gentemot Försvarmakten, särskilt om personalförsörjningssystemet visar brister i rekryteringsförmåga. Samtidigt utgör tolkningen av den internationella konventionen om rekrytering av soldater bland ungdomar ett hinder för en mer uttalad rekryteringsverksamhet bland ungdomar under 18 år.

Dessa två nämnda aspekter av frivilligorganisationernas verksamhet i förhållande till Försvarmakten är de som främst står i fokus.

Inom området civil verksamhet är såväl författningsordningen, ansvarsbilden och myndighetsstrukturen som uppgiftsfloran avsevärt mer mångfacetterad och komplex jämförd med den militära verksamheten.

Det som nu finns är den verksamhet som bedrivs på den icke-militära sidan i form av krisberedskapsverksamhet som regleras författningsmässigt inom den statliga sektorn av lagen om totalförsvaret och höjd beredskap och den s k krisberedskapsförordningen. Kommuner och landstingskommuner binds i sin tur upp av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Dessa författningar har som grundtanke att de statliga myndigheterna liksom kommuner och landsting skall ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och anger att de därigenom också ”skall uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar”. Förmågan till civilt försvar behövs dock inte förrän vid beredskapshöjning. Detta har, genom att statsmakterna länge bedömt hotbilden för angrepp mot vårt land som mycket låg (eller under en tid t o m som näst intill obefintlig), lett till att fokus på civilt försvar hos de ansvariga myndigheterna och kommunerna helt saknats eller blivit mycket svagt under en lång följd av år.

Författningarna tydliggör att begreppet ”civilt försvar” är verksamhet som bedrivs inom ramen för begreppet totalförsvaret och avser förebereelser för höjd beredskap och krig. Men det blir också tydligt att civilt försvar (när inte beredskapen höjts) reellt sett endast utgörs av den krisberedskap som byggs upp för att hantera fredstida

kriser (extraordinära händelser, svåra påfrestningar etc). Den förmåga som finns inom krisberedskapen är alltså den som utgör grunden för civilt försvar om beredskapen höjs. Några särskilda extra resurser har alltså sedan lång tid tillbaka inte tilldelats för att skapa eller vidmakthålla det som behövs för civilt försvar vid höjd beredskap utöver det som eventuellt finns som "arv" från tidigare.

Hur får frivilliga användas inom krisberedskapen?

Författningarnas utformning får vissa konsekvenser för det sätt på vilket frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna kan användas inom krisberedskapen. Deras avtal, utbildning och övningsverksamhet måste avse sådan krisberedskap som avses bli eller kan bedömas bli civilt försvar vid beredskapshöjning. En mindre olycka i en kommun kan, principiellt sett, således inte ligga till grund för att kalla in frivilliga med stöd av avtal enligt frivilligförordningen. En sådan händelse måste nämligen hanteras inom ramen för lagen om skydd mot olyckor och inte med stöd av krisberedskapsförordningen.

En helt annan sak är att de frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer ofta medverkar på olika sätt vid sådana mindre allvarliga händelseförlopp, men avtalsgrunden skall då i princip vara en annan (ofta används då motsvarande avtalstyp som används för sk deltidsbrandmän).

Ansvarsbilden och myndighetsstrukturen på den civila sidan är också avsevärt mer komplicerad jämfört med den militära sidan även i andra avseenden.

Krisberedskapsförordningen anger att Sverige i krisberedskapsavseende (och således vid höjd beredskap även med avseende på civilt försvar) har en indelning i fasta

geografiska områdesansvar. Det avser den primärkommunala nivån med kommunen som områdesansvarig och det avser den regionala nivån där länsstyrelsen har ett områdesansvar, men som i vissa avseenden är inskränkt genom det landstingskommunala områdesansvaret för främst sjukvården och vissa trafikslag m m. Slutligen finns ett nationellt områdesansvar som i princip utövas av regeringen men som i viktiga avseenden är delegerat till ett stort antal centrala myndigheter, vilka utövar nationellt ansvar inom vissa sakområden och där verksamhet inom sakområdet också, via denna myndighet, kan utövas genom en länsstyrelse. Ett exempel på denna komplicerade struktur är t ex epizootifrågor, men många fler finns inom strålskydd, livsmedel, energi, osv och där ansvarsformer kan växla mellan central myndighet, länsstyrelse och samverkan även med privata aktörer.

Vidare kan konstateras att den ordning som det militära försvaret nu infört med fyra regionala militära staber för vissa regioner inte motsvaras av en civil regional områdesstruktur av samma slag sedan civilbefälhavarorganisationen avskaffats. Det innebär att det militära försvarets regionala organisation måste samarbeta med flera länsstyrelser i frågor som gäller verksamhet under höjd beredskap och verksamhet som avser det militära försvarets stöd till det civila samhället i fredstid. Dessa förhållanden påverkar också de frivilliga försvarsorganisationernas samarbetsfrågor med militärt försvar och civilt försvar på regional nivå.

Under 2013 har regeringen emellertid lämnat uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att börja utveckla förmåga till ömsesidigt stöd och samverkan mellan militärt och civilt försvar vad avser försvar av Sverige. Det är svårt att nu ha en

uppfattning om vad detta utvecklingsarbete kan leda till vad avser frivilligt personellt stöd till ett mer utvecklat civilt försvar.

Kort beskrivning av organisationerna

Frivilliga försvarsorganisationer i formell mening är, som nämnts, endast de organisationer som är uppräknade i en bilaga till förordningen om frivilliga försvarsorganisationer. De är fyra men har tidigare varit fler. I samband med en översyn av förordningen i början på 2000-talet fick några organisationer som till exempel i första hand ansågs höra hemma inom ramen för Riksidrottsförbundets verksamhet föras dit, liksom också att några organisationer som främst ansågs syssla med facklig verksamhet eller var att anse mer som kamratföreningar också fick utgå. Försvarsmakten har samarbete med 16 av de nuvarande organisationerna och MSB, som samordnar arbetet med dem på den civila sidan, samarbetar med 13 stycken. Det innebär således att flera organisationer har verksamhet inom både militärt och civilt försvar.

Här görs en kort genomgång av de nuvarande organisationerna, deras medlemstal och deras huvudsakliga inriktning. Uppräkningen följer den ordning i vilken organisationerna räknas upp i frivilligförordningen.

Svenska försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna) har ca 28 500 medlemmar. Organisationen är, förutom den egna organisationen, också "paraplyorganisation" för över 10 olika mindre specialförbund (till exempel CBRN-förbundet, Kriskommunikatörerna, Fältartistförbundet, Psyopsförbundet, Militärtolkarna m fl). Försvarsutbildarna har flera olika utbildningsuppdrag för Försvarsmakten inom områdena strid i lägre förband, va-

pentjänst, CBRN-kompetens och ledarskap. Som ett led i rekrytering till det nya försvaret genomför också organisationen så kallade "prova-på" kurser för dem som eventuellt önskar bli soldater. Dessutom har Försvarsutbildarnas specialförbund uppdrag för både militära och civila myndigheter. Det gäller till exempel CBRN-kompetens till myndighetsstaber, insatser med kriskommunikatörer och mediaträsnare, samt insatser med hälsoskyddspersonal, stabspersonal och tolkar. Därutöver har Försvarsutbildarna i uppdrag att genomföra ungdomsutbildning och olika former av försvarsupplysning.

Insatsingenjörernas riksförbund (IIR) har ca 400 medlemmar. Förbundet har i uppdrag från Försvarsmakten att vidmakthålla personalens kompetens genom främst ledarskapsutbildningar och fältarbetsutbildningar. Förbundet har hittills inte erhållit några uppdrag inom de civila delarna av totalförsvaret.

Flygvapenfrivilligas Riksförbund (FVRF) har ca 4 600 medlemmar. Organisationen har i uppdrag från Försvarsmakten att vidmakthålla flygbasjägarkompetens och att genomföra ledarskaps- och instruktörsutbildningar. FVRF har i uppdrag att bemanna befattningar i hemvärnsunderrättelsekompanierna. FVRF har också i uppdrag att genomföra ungdomsutbildning. Förbundet har några avtal med civila myndigheter avseende insatser på några prioriterade civila flygplatser vid kriser.

Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund (FAK) har ca 5 500 medlemmar. Förbundet har i uppdrag från Försvarsmakten att vidmakthålla instruktörskompetens och kompetens på försvarsmaktens fordon. FAK har också i uppdrag att stödja Bilkåren i rekrytering av fordonsförare till hemvärdet. FAK har omfattande verksamhet med utbildning av förare och skötsel

av motorfordon vad avser flera olika fordonsslag och på olika nivåer inom den civila krisberedskapen (t ex bandvagnar till Svenska Kraftnät).

Frivilliga Flygkåren (FFK) har ca 2 200 medlemmar. Kåren har i uppdrag för Försvarsmakten att vidmakthålla rekryterad personal till sjöinformationsgrupper inom marinen samt att utbilda personal till hemvärnsflyggrupperna. Därutöver genomför FFK ungdomsutbildning. Frivilliga flygkåren har omfattande avtal och genomför omfattande insatser för olika delar av den civila krisberedskapen t ex vad gäller olika ytövervakningsuppgifter, stöd till kontroll av land- och kustgränser, skogsbrandbevakning, sjöräddningstjänst, kontroll av infrastruktur efter stormskador m.m.

Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund (FMCK) har ca 4 300 medlemmar. Förbundet utbildar motorcykelinstruktörer samt motorcykelordonnanser till hemvärnsförbanden och bedriver ungdomsutbildning. Förbundet verkar även inom olika delar av det civila totalförsvaret med förare till både mc, snöskoter och sk fyrhjulingar.

Frivilliga radioorganisationen (FRO) har ca 4 200 medlemmar. Organisationen har i uppdrag att utbilda personal inom ledningssystem i främst hemvärnet. Vidare har FRO i uppdrag att utbilda instruktörer och bedriva ungdomsutbildning. FRO utbildar även sambandspersonal för flera civila myndigheter (FRG-grupper och regionala och centrala myndigheter).

Försvarets Personaltjänstförbund (FPF) har ca 530 medlemmar. Förbundet har i uppdrag från Försvarsmakten att utbilda personal inom personalvård, kristöd och själavårdstjänst. FPF har också i uppdrag att bemanna hemvärnet med själavårdspersonal. Förbundet har hittills inte någ-

ra uppdrag inom de civila delarna av totalförsvaret.

Svenska Blå Stjärnan har ca 7 000 medlemmar. Organisationen utbildar, i nära samarbete med Jordbruksverket, ledare och instruktörer samt avtalsmedlemmar för insatser på olika nivåer i samhället med fokus på lantbruk, smittskydd, djur, djursjukdomar och djurepidemier (s k epizootier). Svenska Blå Stjärnan har numera endast uppdrag inom de civila delarna av totalförsvaret.

Föreningen Svenska röda korset (SRK) har ca 150 000 medlemmar och har på uppdrag av Försvarsmakten under lång tid utbildat sjukvårdspersonal till hemvärnsförbanden. Röda korset kommer dock att lämna detta uppdrag år 2013 och uppdraget går därefter till Svenska försvarsutbildningsförbundet. Röda Korset har flera uppdrag inom områdena sjukvård, psykosocialt stöd, och kristöd på olika nivåer inom de civila delarna av totalförsvaret, främst inom kommuner och landsting.

Riksförbundet Sveriges Lottakårer (SLK) har ca 7 700 medlemmar. Förbundet har i uppdrag att främst utbilda personal till befattningar i hemvärnet bl a förplägnads- och sambandstjänst. Därutöver har SLK i uppdrag att vidmakthålla kompetens i underrättelsetjänst och luftstridssamverkan. Lottakåreerna verkar även med avtal inom de olika delarna av det civila totalförsvaret (de frivilliga resursgrupperna, FRG, på kommunal nivå, samt stabstjänst för olika myndigheter).

Sjövärnskårens riksförbund (SVK RF) har ca 4 000 medlemmar. Förbundet har i uppdrag att utbilda till befattningar inom hemvärnet, främst båtförare, transport- och navigationsbefäl till hemvärnsbataljonsstaber med marina uppgifter. Därutöver har SVK RF i uppdrag att genomföra ungdomsutbildning och utgör en viktig rekry-

teringsgrund för marinen. Sjövärnskåren har även uppgifter inom den civila krisberedskapen med avtal för olika kustkommuner avseende främst transporter av personal och materiel till sjöss, strandnära oljesanering samt sjöräddningsinsatser.

Svenska brukshundsklubben (SBK) har ca 61 600 medlemmar. Klubben har i uppdrag att utbilda hundtjänstpersonal och hundförare till hemvärnet. Dessutom har SBK i uppdrag att utbilda försvarsmakts-hundar till hemvärnet, marinen och flygvapnet. Brukshundklubben har även avtal med civila myndigheter avseende insatser med hundar vid räddningstjänst både nationellt och internationellt.

Svenska fallskärmsförbundet (SFF) med ca 1 500 medlemmar har hittills haft i uppdrag att utbilda instruktörer för att vidmakthålla kompetens bland värnpliktiga fallskärmsjägare.

Svenska pistolskytteförbundet (SPSF) har ca 26 200 medlemmar. Förbundet har i uppdrag att utbilda pistolskytteinstruktörer för Försvarsmaktens behov och att grundutbilda på pistol. SPSF har också i uppdrag att underhålla och modernisera skyttebanor. Pistolskytteförbundet har inte uppdrag inom de civila delarna av totalförsvaret.

Svenska skyttesportförbundet (SvSF) har ca 77 800 medlemmar. Förbundet har i uppdrag att utbilda skytteinstruktörer för hemvärnets behov och grundutbilda på olika vapen. SvSF har också i uppdrag att underhålla och modernisera skyttebanor. Skyttesportförbundet har inte uppdrag för den civila delen av totalförsvaret.

Sveriges Civilförsvarsförbund har ca 20 000 medlemmar. Förbundet utbildar ledare och medlemmar i de kommunala frivilliga resursgrupperna. Förbundet utbildar även medlemmar för att kunna hantera Livsmedelsverkets nödvattensystem

och bedriver utbildning för att kunna lägga ut vattenbarriärer. Nyligen har Civilförsvarsförbundet och organisationen "Missing People" ingått ett samarbetsavtal för att effektivt kunna medverka i polisens eftersök. Civilförsvarsförbundet har endast uppdrag från MSB och civila myndigheter (kommunerna).

Sveriges Bilkårens Riksförbund (Bilkåren) har ca 5 000 medlemmar. Förbundet har i uppgift att utbilda fordonsförare, främst terrängbils- och bandvagnsförare, till hemvärnsutbildning i förbanden. De har också i uppdrag att utbilda instruktörer och genomföra ungdomsutbildning. Bilkåren har även många uppdrag och avtal inom den civila delen av totalförsvaret vad avser förare med körkort för tung lastbil, fordon med släp samt buss och bandvagn men även stabsstöd och rekrytering till FRG-grupperna.

Som framgått av det nyss redovisade har flera organisationer delvis överlappande kompetensområden och därför också i viss utsträckning överlappande utbildningsinriktningar. Under senare år har några av de frivilliga försvarsorganisationerna av Försvarsmakten och MSB därför tilldelats sk huvudmannaskap med något olika innebörd. Väsentligen innebär det dock att en organisation som har ett visst huvudmannaskap ansvarar för att utveckla och utbilda inom detta område gemensamt för samtliga organisationer. Syftet är att effektivisera och att undvika dubbelarbete mellan organisationerna.

Hemvärnet har en annan ställning än de nyss uppräknade frivilliga försvarsorganisationerna och styrs också av andra författningar. Hemvärnet beskrivs närmare längre fram i redovisningen.

Organisationerna och det militära försvaret

Av den tidigare redogörelsen framgår att de frivilliga försvarsorganisationerna har sitt ursprung i totalförsvaret. Flertalet av de 18 nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna har fortfarande främst uppgifter inom det militära försvaret.

Den huvudsakliga uppgiften för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det militära försvaret avser uppgifter inom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Av hemvärnets totala numerär på minst 20 000 personer skall ca 6 000 befattningar bemannas av de frivilliga försvarsorganisationerna. I dagsläget är ca hälften av dessa befattningar bemannade på detta sätt.

De frivilliga försvarsorganisationerna har också mer allmänna utbildningsuppgifter för Försvarsmakten inom olika specialområden. Ett annat verksamhetsområde gäller ungdomsverksamhet, som har en betydande omfattning. För insatsorganisationen, utom hemvärnet, efterfrågas fin ingen personal från de frivilliga försvarsorganisationerna. Det finns därför en stor diskrepans mellan antalet medlemmar i organisationerna och meningsfulla uppgifter inom det svenska militära insatsförsvaret.

I dagsläget finns inget särskilt anslag för den frivilliga försvarsverksamheten inom Försvarsmakten. Inom anslaget för förbandsverksamhet och beredskap på 21,9 miljarder kr år 2013 avdelar regeringen i regleringsbrevet högst 82 mkr för uppdragsersättning till frivilligverksamhet och högst 45 mkr för organisationsstöd, eller totalt 127 mkr. Detta är 0,5 % av detta anslag. Dessa medel fördelas ut till organisationerna av Försvarsmakten enligt en modell som togs fram 2010 och som ska utvärderas efter tre år, alltså med utgången av 2013. Huvuddelen av medlen går

till behovsrelaterade uppdrag som i princip skall ersättas med fullkostnadstäckning. Härutöver utgår ett organisationsstöd som består av en komponent som bygger på medlemsantalet och en komponent som bygger på respektive organisations uppdragsvolym.

Högkvarteret har en särskild enhet inom Produktionsledningen som ansvarar för frivilligfrågorna. Denna enhet har ansvaret för kontakterna med frivilligorganisationerna. Enheten har dialoger med frivilligorganisationerna vad gäller uppdrag och ekonomi. Ett antal andra enheter inom högkvarteret samverkar med denna enhet för att ange vilka behov som bör prioriteras och för att lokala förband skall få relevanta uppdrag att stödja frivilligverksamheten lokalt och regionalt.

Härutöver ger Försvarsmakten stöd till frivilligverksamheten i form av praktiskt stöd i olika former av inte oväsentlig omfattning (lärare, utrustning, lokaler etc.).

Styrningen från Försvarsmaktens sida avseende den frivilliga verksamheten är relativt komplex och detaljerad. Denna föregås dock av dialoger med frivilligorganisationerna. Inom utbildningsverksamheten anges exempelvis för respektive organisation vilka kurser som skall genomföras. För varje kurs anges antal deltagare, plats och kostnad.

I och med att värnplikten förklarats vilande och övergång skett till ett nytt personalförsörjningssystem för Försvarsmakten som bygger på frivillig rekrytering till en anställning, uppkommer flera nya frågeställningar som rör behandlingen av de olika former för frivillig rekrytering till Försvarsmakten som därmed nu sker (frivilligt rekryterade som efter grundläggande militärutbildning, GMU, får anställningar som heltids- och deltidstjänstgörande, frivilliga i hemvärnsförbanden av oli-

ka kategorier med särskilda hemvärnsavtal samt frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer med avtal). Det gäller anställningsformer, ersättningsformer, fortbildningsfrågor och befordringsfrågor för de olika kategorier frivilliga som nu inryms i Försvarsmaktens förband.

Dessa frågor behandlas inte ytterligare i denna redovisning, men det är tydligt att det finns en problematik förbunden med hur dessa olika kategorier tjänstgörande i Försvarsmakten skall hanteras.

Hemvärdnet

Hemvärdnet benämns ofta som en frivillig försvarsorganisation. Det är naturligtvis i sak riktigt eftersom rekryteringen är frivillig (förutom de anställda i Försvarsmakten som i sin tjänst placeras där) och att uppgifterna avser försvarsverksamhet. Men att likställa hemvärdnet med de organisationer som anges i frivilligförordningen leder lätt till missförstånd då hemvärnsorganisationen har en helt annan prägel än de andra frivilliga försvarsorganisationerna. Hemvärdnet är direkt en del av Försvarsmaktens krigsorganisation och organiserad som förband (hemvärnsbataljoner och hemvärnskompanier) med särskilda taktiska uppgifter inom ramen för Försvarsmaktens uppgifter vid militärt försvar av vårt land.

Hemvärdnets förband lyder under insatsledningens befälsstruktur i Försvarsmakten. Den frivilliga rekryteringsformen och den särskilda formen av avtal som hemvärnsmännen har, liksom ersättningsformerna skiljer också dessa från de övriga frivilliga organisationerna. De övriga frivilliga organisationerna är ideella organisationer med en fri ställning i förhållande till staten men de tjänar däremot som en viktig rekryte-

rings- och utbildningsplattform för hemvärdnets befattningar och förband.

Hemvärdnets personalrekrytering regleras genom Hemvärnsförordningen (1997:146). Av den framgår att hemvärdnets personal består av tre olika kategorier. Den *första* kategorin är hemvärnsmän som rekryterats företrädesvis bland tidigare värnpliktiga och sådana soldater som slutat sin anställning i Försvarsmakten. Den *andra* kategorin utgörs av personal som rekryterats från någon av de frivilliga försvarsorganisationerna och efter viss utbildning ingår ett hemvärnsavtal. För dessa båda kategorier är deltagande i hemvärdnet helt frivilligt. Den *tredje* kategorin utgörs av personal som är anställd vid Försvarsmakten men krigsplacerats i hemvärdnet. För dem är dock, så länge de är anställda i Försvarsmakten, placering och tjänstgöring i hemvärdnet inte frivillig.

Eftersom Försvarsmaktens insatsorganisation, utom hemvärdnet, egentligen inte efterfrågar frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna med den typ av avtal som frivilligförordningen avser, har efterfrågan på frivilliga från de i frivilligförordningen uppräknade organisationerna minskat påtagligt för Försvarsmaktens del.

Det avtal en frivillig ingår när denne får en placering i hemvärdnet är också en annan typ av avtal än den som frivilligförordningen reglerar för andra myndigheter. Avtalen är mer långtgående både vad avser kraven på återkommande utbildning och övning i fred och vad avser insatser under höjd beredskap. Också av det skälet bör hemvärdnet och de andra frivilliga försvarsorganisationerna hållas åtskilda.

Den grupp av soldater som finns i Hemvärdnet och som rekryterats från de frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar är emellertid en stor och viktig grupp för Hemvärdnet. Hemvärdnets ledning fäs-

ter stort avseende vid rekryteringen från de frivilliga försvarsorganisationerna och att den utbildning som genomförs svarar mot de krav som Hemvärnet har för att de frivilliga skall kunna ingå i dess förband i avsedda befattningar.

Organisationerna och de civila myndigheterna

Huvuddelen (13) av de nu 18 frivilliga försvarsorganisationerna verkar också inom de civila delarna av totalförsvaret. Två organisationer, Sveriges civilförsvarsförbund och Svenska Blå Stjärnan, har endast uppgifter inom det civila försvarets verksamhet. Många av de frivilliga försvarsorganisationerna har väl fungerande kontakter med sina offentliga motparter och inom ramen för de avtal som skrivs bedrivs ett viktigt arbete inom många olika områden (rekrytering, utbildning, övning, informationsverksamhet etc).

Några exempel kan belysa det nu skrivna. Arbetet på den civila sidan sker, genom MSB:s inriktningsdokument avseende utnyttjande av anslagsmedlen, i huvudsak i tre olika former.

Den första formen är de kommunala frivilliga resursgrupperna. Civilförsvarsförbundet organiserar utbildning och övningsverksamhet för medlemmar från den egna organisationen men även medlemmar från andra frivilliga försvarsorganisationer som ingår i FRG som tecknar avtal med kommunerna om att ingå i deras krisberedskap. Många andra frivilligorganisationers medlemmar deltar i FRG-verksamheten (Röda Korset, Automobilkåren, Bilkåren, frivilliga Motorcykelkåren, Frivilliga Radioorganisationen, Kriskommunikatörerna, Lottakåren m fl). Det är kommunerna som är huvudmän för dessa resursgrupper. Några av kustkommunerna har sam-

bete och avtal med Sjövärnskåren för större räddningsinsatser i skärgården men även för insats vid oljeskador.

Den andra formen utgörs av avtalsstrukturer på regional nivå där flera frivilliga organisationer verkar i samarbete med länsstyrelser och landsting. Det är naturligen i första hand Röda Korset som samverkar med Landstingen. Länsstyrelserna har, dock i varierande grad, avtal med olika frivilligorganisationer. Frivilliga flygkåren är en organisation som har avtal med i stort sett alla länsstyrelser. Även Blå Stjärnan och de tre olika, nyss nämnda, motororganisationerna har avtal med de flesta länsstyrelser. Den mest utvecklade strukturen för avtal med de frivilliga organisationerna finns hos kärnkraftslänen som också har större ekonomiska resurser för planering av och förberedelser för insatser vid allvarliga kärnkraftsolyckor och under krisberedskap och därför oftast också fler avtal med frivilliga för insats vid kärnkraftsolycka.

Svenska Försvarsutbildningsförbundet har specialförbund som stödjer flera länsstyrelser med frivilliga inom områden som t ex CBRN och kriskommunikation. Lottakåren har avtal med vissa länsstyrelser avseende stabstöd.

Härutöver finns som en tredje form olika avtalstyper mellan centrala myndigheter och olika frivilligorganisationer.

Svenska Blå Stjärnan har ett viktigt samarbete med Jordbruksverket och med många av landets länsstyrelser som har lett fram till viktiga avtal och avser insats vid omfattande epizootiutbrott. Frivilliga Flygkåren har avtal med Svenska Kraftnät men också med många länsstyrelser som avser övervakningsuppdrag över större områden från luften. Flera av motororganisationerna har avtal med Trafikverket och Svenska Kraftnät. Några myndighe-

ter har även avtal med frivilligorganisationer avseende stabsstöd vid allvarligare och långvariga krisförlopp.

I syfte att söka få till stånd en koordinerad planering och samverkan mellan de många aktörerna som verkar inom krisberedskapen har regeringen föreskrivit att, vad gäller särskilt viktiga områden inom krisberedskapen, skall planeringen ske i samverkan i sex s k samverkansområden. Dessa områden är teknisk infrastruktur; transporter; farliga ämnen; ekonomisk säkerhet; geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. Sammanlagt innebär detta att 31 myndigheter samt alla länsstyrelser ingår i samverkansarbetet. Till denna samverkansform är även knuten organisationen Sveriges kommuner och landsting för att säkerställa att den lokala och regionala kommunala nivån blir beaktad i arbetet. I vissa avseenden är denna struktur inte helt adekvat. Det gäller t ex vissa viktiga verksamheter inom området civilt försvar men också den brist som ligger i att näringslivet inte heller är fullvärdigt representerad i planeringsarbetet.

Den ordning som finns prövas på den civila sidan vad gäller de frivilliga försvarsorganisationerna och ansvariga myndigheter inom krisberedskapen efter det kalla krigets avslutning och invasionsförsvarets avskaffande kan i korthet beskrivas på följande sätt.

MSB:s roll

Myndigheten MSB håller ihop arbetet med de viktiga kontakterna med de frivilliga försvarsorganisationerna men det är de många offentliga aktörerna inom krisberedskapssystemet som med utgångspunkt i sina risk- och sårbarhetsanalyser och sina respektive delansvar inom krisberedskapen måste kunna ange vilket behov de har av

frivilliga förstärkningsresurser vid höjd beredskap. Det är också dessa många aktörer som slutligen ska teckna avtal med de frivilliga om att de ska tjänstgöra i krisberedskapen hos en aktör när beredskapen höjs och krisberedskapen övergår till civilt försvar.

Mot denna bakgrund har de frivilliga organisationerna ett betydande arbete med att söka få kontakter på lokal, regional och central nivå med de olika offentliga aktörer som kan tänkas behöva frivilliga förstärkningsresurser. Ett sådant arbete pågår och intensifieras med stöd av särskilda medel från MSB:s sida under 2013.

MSB har i september 2012, i ett längre gående inriktningsbeslut avseende hur medel från anslaget krisberedskap skall utnyttjas vad avser de frivilliga försvarsorganisationerna, beslutat om vissa viktiga grundprinciper som, med utgångspunkt i nu styrande regeringsbeslut, skall styra anslagsutnyttjandet under några år framåt.

En grundprincip i detta beslut är det geografiska områdesansvaret enligt krisberedskapsförordningen och regeringens anvisningar om att krisberedskapen skall byggas upp underifrån. Dessa inriktningsdokument anger således att frivilliga förstärkningsresurser skall byggas upp på lokal nivå i kommunerna, på regional nivå med koppling till länsstyrelsernas regionala områdesansvar. På den centrala nivån skall finnas en koppling till viktiga myndigheter i samverkansområdena som behöver frivilliga inom ramen för behoven inom sina respektive myndighetsansvar.

MSB:s inriktningsbeslut anger därför att de kommunala resursgrupperna (FRG) skall utgöra en viktig länk i uppbyggnaden av frivilliga förstärkningsresurser på lokal nivå. Sådana grupper finns idag i mer än hälften av landets kommuner. Grupperna behöver introduceras i fler kommuner än

idag och de behöver i olika avseenden förstärkas personellt och kompetensmässigt.

Vidare anger MSB-beslutet att den regionala nivån också behöver förstärkas med frivilliga förstärkningsresurser utöver dem som finns i några av kärnkraftslänen och de särskilda avtal som finns t ex med Blå Stjärnan, Lottorna, Kriskommunikatörerna, CBRN-förbundet och Frivilliga Flygkåren. En brist är t ex att den viktiga verksamhet som de olika frivilliga motororganisationerna och Frivilliga radioorganisationen bedriver inte funnit en bra arbetsform för medverkan i regional krisberedskapsverksamhet.

Hur dessa förstärkningsresurser ska organiseras och hur de ska utbildas och övas är föremål för dialog mellan MSB frivilligorganisationerna och länsstyrelserna under 2013. Särskilt viktigt är enligt MSB att ansvaret för de frivilliga resurserna på regional nivå blir tydligt. En komplicerande faktor här är att många länsstyrelser upplever svårigheter med att föra dialog med alla de 18 olika organisationerna i olika krisberedskapsfrågor. Ett uttalat intresse från många länsstyrelser är därför att de frivilliga organisationerna måste finna former för ökad samverkan i sina dialoger med länsstyrelserna. En annan faktor som vissa länsstyrelser lyfter fram i diskussionen är att länsstyrelsens roll i första hand avser samordning av andras resurser och inte att själv bygga upp en kader av frivilliga förstärkningsresurser för länet.

På central nivå avser MSB att fortsätta stödja de former för centrala särskilda avtal som finns mellan olika myndigheter och några av de frivilliga försvarsorganisationerna. Det är viktigt att alla de centrala myndigheterna som har ansvar för krisberedskapen får information om de möjligheter som finns att med stöd av de frivilliga och MSB bygga upp frivilliga förstärk-

ningsresurser som kan finansieras vad gäller utbildning och övning med medel från krisberedskapsanslaget.

Varje totalförvarsmyndighet som har krisberedskapsuppgifter skall själv inom ramen för sitt anslag bygga upp och vidmakthålla tillräckliga resurser för krisberedskap. Vissa former av ny uppbyggnad eller start av nya projekt kan dock stödjas med medel från MSB. Det innebär att dessa myndigheter själva kan söka kontakt med och ingå samarbete med en eller flera frivilligorganisationer som syftar till utbildning och avtalsplacering av lämpliga medlemmar i myndighetens krisberedskapsorganisation. Så har skett inte minst i några av kärnkraftslänen samt i nära hälften av landets kommuner genom de frivilliga resursgrupperna.

Vad gäller utbildning av frivilliga som inte avser en myndighets eget ansvar stöder MSB de olika frivilliga organisationerna med uppdragsmedel som 2013 uppgick till ca 32 miljoner kr. Därtill utbetalar MSB från ett annat anslag även organisationsstöd till de organisationer som har MSB som största uppdragsgivare med ca 23 miljoner kr under 2013.

Statsmakternas syn på frivillig försvarsverksamhet

Här görs en kort redovisning av några av de – i detta sammanhang – mer centrala riksdagsbesluten under 2000-talet. Sammanfattningsvis kan statsmakternas allmänna syn på de frivilliga försvarsorganisationerna beskrivas på följande vis:

- De har stor betydelse för en folklig förankring.
- De har utgjort en betydelsefull del av totalförsvaret.

- De är genom engagemang och kompetens en viktig resurs för landets försvar.
- De ger breda medborgargrupper en chans att engagera sig.
- Verksamheten är kostnadseffektiv.
- De har betydelse för rekryteringen till Försvarsmakten – särskilt till hemvärdet.
- Verksamheten måste förnyas i takt med ominriktningen.
- Reformbehovet är påtagligt.
- De kan bidra till att stärka samhällets krisberedskap.

I försvarsbeslutspropositionen år 2000 redovisade regeringen att den frivilliga försvarsverksamheten omfattar de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärdet. Vidare anfördes att dessa organisationer bl a genom sin kompetens inom skilda samhällsområden och sin breda geografiska spridning och lokalkännedom har utgjort en betydelsefull del av vårt totalförsvar. Inriktningen av verksamheten har liksom när det gäller det övriga totalförsvaret utgått från hotet om ett väpnat angrepp i form av en militär invasion. Regeringen ansåg dock att det var av stor vikt att den frivilliga försvarsverksamheten förnyades i takt med ominriktningen av totalförsvaret.

I propositionen redovisade regeringen också att den avsåg att tillkalla en särskild utredare med uppgift att genomlysna den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna i relation till ny inriktning och nya uppgifter, den frivilliga försvarsverksamhetens betydelse och uppgifter vid situationer där landet hotas av eller blir utsatt för ett väpnat angrepp, de frivilliga försvarsorganisationernas roll när det gäller att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar

på samhället i fred samt deras medverkan i internationell verksamhet.

Riksdagen framhöll – vid behandlingen av propositionen – att den i tidigare uttalanden framhållit den frivilliga försvarsverksamhetens betydelse. Genom sitt starka engagemang och sin breda kompetens inom skilda områden utgjorde dessa organisationer en viktig resurs för landets försvar. Utskottet framhöll också att deras verksamhet gav breda medborgargrupper en chans att engagera sig och göra en insats för totalförsvaret. Frivilligorganisationerna bidrog även till en bred och djup folklig förankring av totalförsvaret, liksom att de även hade en viktig roll i totalförsvarets personalförsörjningssystem. Mot bakgrund av den omstrukturering som pågick inom totalförsvaret välkomnade därför utskottet regeringens initiativ att utreda den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Utskottet ansåg det vara av stor vikt att den frivilliga försvarsverksamheten förnyades i takt med ominriktningen av totalförsvaret.

I riksdagsbehandlingen 2002 av propositionen *Det frivilliga försvaret* framhöll regeringen att vi i Sverige har en lång tradition av medborgarengagemang. De frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärdet utgjorde enligt regeringen en viktig del av detta engagemang och det hade under efterkrigstiden varit en väsentlig resurs för det svenska totalförsvaret. Regeringen ansåg att det var betydelsefullt att även i framtiden ta tillvara det engagemang och kunnande som finns i de frivilliga försvarsorganisationerna.

De säkerhetspolitiska förändringarna under det senaste decenniet låg enligt regeringen till grund för det omfattande reformarbetet inom den svenska försvarspolitik. Det svenska totalförsvaret var inne

i en förändringsfas som innebar den största reformeringen som genomförts i modern tid. Propositionen om frivillig försvarsverksamhet var en konsekvens av och en fortsättning på de förändringar av totalförsvaret som riksdagen beslutade om våren 1999 och våren 2000. Den struktur som det nya insatsförsvaret hade skiljde sig enligt regeringen i många stycken från hur invasionsförsvaret var uppbyggt. Många av de uppgifter som organisationerna tidigare utfört eller förberett sig på att utföra hade inte längre samma relevans.

Regeringen ansåg att stödet till den frivilliga försvarsverksamheten därför måste anpassas till de förändringar som skedde i övrigt inom totalförsvaret. Reformbehovet inom den frivilliga försvarsverksamheten var lika påtagligt som inom totalförsvaret i övrigt. Myndigheternas uppdrag till den frivilliga försvarsverksamheten behövde därför successivt förändras.

Från riksdagens sida framhölls vid beredningen av propositionen den frivilliga försvarsverksamhetens betydelse. Genom sitt starka engagemang och sin breda kompetens inom skilda områden utgjorde dessa organisationer en viktig resurs för landets försvar. Utskottet hade också framhållit att deras verksamhet ger breda medborgargrupper en chans att engagera sig och göra en insats för totalförsvaret. Frivilligorganisationerna bidrog även till en bred och djup folklig förankring av totalförsvaret, liksom att de även hade en viktig roll i totalförsvarets personalförsörjningssystem. Mot bakgrund av den omstrukturering som nu pågick inom totalförsvaret välkomnade därför utskottet regeringens initiativ att utreda den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Utskottet ansåg det vara av stor vikt att den frivilliga

försvarsverksamheten förnyades i takt med ominriktningen av totalförsvaret.

De omfattande säkerhets- och försvarspolitiska förändringar som skett under senare år medförde enligt utskottet delvis nya förutsättningar för den frivilliga försvarsverksamheten liksom för totalförsvarsverksamheten i övrigt. Det frivilliga försvaret kom enligt utskottet även framgent att ha en betydelsefull roll, inte bara då det gällde verksamhet för totalförsvaret, utan också för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden.

I försvarsbeslutet 2005 gjorde regeringen följande bedömning av den frivilliga försvarsverksamheten. De frivilliga försvarsorganisationerna stod inför en ny situation. I det framtida insatsförsvaret hade de frivilliga försvarsorganisationerna en mer begränsad roll. Detta underströks av den kraftfulla reduktion som genomfördes av Försvarsmaktens organisation. Stöd från frivilliga försvarsorganisationer skulle fortsatt komma att behövas för t ex bemanning av hemvärnet, utbildningsstöd till Försvarsmakten, rekrytering och stöd till samhället. Volymerna skulle dock komma att minska. Även i framtiden måste det engagemang och kunnande som finns hos personer inom de frivilliga försvarsorganisationerna tas till vara. En viktig del av totalförsvarets folkförankring skulle annars gå förlorad. De nya regler för fördelning av organisationsstöd som gemensamt hade tagits fram av Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten var nödvändiga för att ge ett flexiblare och mer kostnadseffektivt stöd som var bättre anpassat för det moderna totalförsvarets behov. Regeringen fann även att de nya handlingsregler och kriterier rörande frivilliga

försvarsorganisationer som tagits fram av myndigheterna var ändamålsenliga.

Riksdagen delade regeringens uppfattning i försvarsbeslutspropositionen att stöd från frivilliga försvarsorganisationer skulle komma att behövas även framgent för t ex bemanning av hemvärnet, utbildningsstöd till Försvarsmakten och stöd till samhället. Dessa frivilliga engagemang, kunskaper och insatser utgjorde en viktig del av totalförsvarets folkförankring. Med hänsyn till de stora förändringarna inom försvaret skulle emellertid det kvantitativa behovet av frivilliginsatser komma att minska. Det skulle också komma att få en delvis annan inriktning.

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 framhöll regeringen att frivillig verksamhet ofta är ett kostnadseffektivt sätt för samhället att tillgodose resursbehov som kan vara tillfälliga men omfattande. Det skulle i de flesta fall förbruka avsevärt större resurser att hålla en organisation permanent i beredskap för att kunna hantera händelser som uppträder temporärt, men som då kräver en stor insats av resurser. Frivillig verksamhet gav också enligt regeringen en möjlighet att ta tillvara det personliga engagemang som verksamheten är ett uttryck för. Regeringen ansåg att de behov som finns i olika sektorer av samhället och som är direkt kopplade till verksamheten i framtiden bör utgöra grund för de uppdrag som myndigheter, kommuner och andra organisationer ger till frivilliga försvarsorganisationer. Sådana uppdrag skulle ses mot bakgrund av att det också finns möjligheter för dessa organisationer att söka organisationsbidrag för sin grundläggande föreningsverksamhet. För Försvarsmaktens del utgjordes behovet i huvudsak av bemanning av hemvärnet.

Krishantering var, enligt regeringen, ett viktigt område som berör alla i samhället. För att kunna åstadkomma en effektiv krishantering var det angeläget att hela samhället var engagerat. Frivilligorganisationerna hade här en viktig uppgift att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet vid svåra olyckor och extraordinaära händelser.

Frivilligorganisationerna hade också en roll i att medverka genom att en sammanhållen information om samhällets krisberedskap når ut på bredd i samhället. Det kunde även, anförde regeringen, nämnas att ideellt engagemang inverkar positivt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket var av värde för krisberedskapen. Det var centralt att myndigheters, kommuners och andra organisationers behov var styrande för de uppdrag som lämnades. För att regeringen skulle kunna göra en bedömning av den mångfacetterade behovsbilden inom krisberedskapsområdet fordrades att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap höll samman detta arbete genom att sammanställa, prioritera och beräkna de ekonomiska resurserna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skulle sedan mot bakgrund av detta uppdrag till frivilligorganisationerna lämna ett såväl kort som långsiktigt perspektiv. Regeringen informerade samtidigt om att den avsåg se över de författningar som reglerade den frivilliga försvarsverksamheten. Författningsöversynen har dock ännu inte kommit till stånd.

Riksdagen uttalade på nytt den stora betydelse som de frivilliga försvarsorganisationerna har. De bidrog på ett betydelsefullt sätt till den folkliga förankringen av

försvaret, samtidigt som de bedrev en kostnadseffektiv verksamhet. Utskottet bejaktade det som regeringen anfört om att det är myndigheters, kommuners och andra organisationers behov som bör vara styrande för de uppdrag som lämnas till frivilliga försvarsorganisationer.

Då riksdagen år 2010 behandlade Försvarsmaktens personalförsörjning (samma beslut som innebar att lägga värnplikten vilande) uttalade utskottet på nytt sin positiva inställning till den frivilliga försvarsverksamheten. De bedrev, enligt utskottet, en kostnadseffektiv verksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna kunde utnyttjas när det uppstod tillfälliga behov inom krisberedskapen. De 18 frivilliga försvarsorganisationerna med ca 580 000 medlemmar utgjorde en unik kompetens i samhället.

Frivilligorganisationerna bidrog, enligt utskottet, på ett betydelsefullt sätt till den folkliga förankringen i försvaret och hade betydelse för att väcka engagemang för landets säkerhet och försvar hos olika grupper i samhället. Detta skedde också bl a genom det omfattande kurs- och utbildningsutbud för nationell- och internationell verksamhet som genomförs. Ungdomsverksamheten var särskilt betydelsefull.

De frivilliga försvarsorganisationerna hade också betydelsefulla uppgifter när det gäller personalförsörjningen i Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och skulle därför komma att ha en viktig roll i den framtida personalförsörjningen i Försvarsmakten och för försvaret av Sverige. Utskottet ville i detta sammanhang också framhålla att det var viktigt att villkoren för den frivilliga personalen kontinuerligt sågs över.

Folklig opinion och försvarsvilja

Historik

Det frivilliga engagemanget i försvaret har ett nära samband med opinionsbildningen kring försvaret och försvarsfrågorna. Det speglas i de skiftningar som vårt land genomgått både i säkerhetspolitiskt och inrikespolitiskt avseende under olika skeden i vår historia. Att försöka bedöma och beskriva den svenska försvarsviljan och folkliga opinionen kring försvaret genom tiderna är dock en vansklig uppgift vad gäller de tidigare skedena. Först under senare delen av 1800-talet började mer påtagligt olika bredare opinioner i samhällsfrågor kunna avläsas i de större folkrörelsernas och de politiska partiernas program och den folkliga uppslutningen kring dem. Det gällde också försvarsfrågorna. Det demokratiska genombrottet under 1800-talet med ett allt starkare inslag av engagemang från breda medborgargrupper i olika samhällsfrågor fick stor betydelse för framväxten av ett medborgerligt opinionsmässigt engagemang och ett frivilligt deltagande i försvarsorganisationen. Medlemstalen i t ex skarp-skytterörelsens organisation speglar till del det frivilliga engagemangets betydelse.

När olika former av försvarspflicht infördes under 1800-talet (beväringssinrättningen) började också vissa former av pacifism kunna avläsas i opinionen, dels i vissa folkrörelsernas program, dels genom att vissa inkallade vägrade fullgöra tjänstgöringen. Någon tillförlitlig statistik rörande den bredare opinionen i dessa frågor finns dock inte före 1950-talet, då det psykologiska försvaret började göra sina mätningar. Denna omständighet innebär att resonemang kring försvarsvilja och opinion un-

der tidigare skeden av historien i hög grad måste bli bedömningar.

Sådana bedömningar utgår från två sammanhängande faktorer som kan sägas vara olika sidor av samma mynt. Den ena faktorn är svenska folkets inställning till militärt försvar och försvarsansträngningar. Denna fråga hänger i hög grad samman med hotupplevelser och krigsrisker. Hit hör också villighet att göra värnplikt eller avsätta skattemedel till försvarsändamål. Den andra är viljan att själv ställa upp till ex inom ramen för värnpliktsystemet eller i en frivilligorganisation. En viktig aspekt av den folkliga opinionen kring försvarsfrågorna brukar kallas försvarsvilja och det frivilliga engagemanget brukar traditionellt anses utgöra en viktig mätare av försvarsviljan. Försvarsviljan inrymmer dock flera dimensioner som närmare behandlas i avsnitt 6.

Framställningen här om den folkliga opinionen är mycket översiktlig och gör inte anspråk på vare sig fullständighet eller vetenskaplighet.

Tillbakablick före andra världskriget

Före den svenska nationalstatens enande under Gustav Vasa innehöll de medeltida landskapslagarna på 1200-talet och 1300-talet stadganden som främst gav uttryck för hur bygdens försvar skulle utformas. För tider av krigsfara föreskrev dessa lagar olika typer av uppåd, vakthållning med byvakt inåt land, strandvakt i kustlinjen och bergvakt på de klippiga skären.

De uppådade soldaterna var naturligen de som bäst kände det försvarade landets värde. När det gällde krigföring utomlands, den s k ledungen, fanns inte sällan stadganden som innebar att bördorna skulle fördelas rättvist.

Går vi längre fram i tiden växer det fram försvarsarrangemang som skall gagna sammanhållningen i hela den nya riksbildningen. Gustav Vasa försökte en tid bygga en krigsmakt med tyska legosoldater, men under intryck av Dackefejdens erfarenheter grep han sig an med den omfattande uppgiften att organisera en fast och tidsenlig krigsmakt på folkförsvarets grund, d v s den gamla bondehären. Under trettioåriga kriget kom denna här till användning under Gustav II Adolf, tillsammans med legoknektar.

Det var under denna tid som de olika landskapen fick i uppgift att organisera regementen som byggde på en tidig indelning av socknarnas soldatskyldighet. Indelningen i landskapsregementen och skyldigheten att rekrytera soldater låg således på sockenbönderna (det äldre och yngre indelningsverket). Vid förluster i strid under fälttåg utomlands fick således sockenbönderna uppgiften att nyrekrytera soldater.

De så organiserade "hempermitterade" soldaterna, som mestadels alltså var bönder på sina soldattorp, övades med vissa intervaller av sitt befäl som bodde i landskapet. På detta sätt kom soldaterna och befälet att leva och bo bland bondebefolkningen, en ordning som i sina grunddrag kom att bestå ända fram till det att den allmänna värnplikten infördes i början på 1900-talet, då försvarets utbildningsförband flyttade från övningsplatserna på olika "hedar" till kaserner i landskapets större städer.

Rekryteringen under indelningsverkets tid byggde på s k utskrivning. De vapenföra männen indelades i rotar – ofta om tio man – och ur varje rote skrevs en man ut till knekt. Uttagningen gällde mer eller mindre för livstid, men i fredstid (som inte var så vanlig under denna tid) var den uttagne fri från tjänst och fick sköta sitt hemman, med undantag för några dagars

övning varje år, de s k regementsmötena. Bördorna med knekthållet var naturligtvis betungande för socknarna, särskilt under de långvariga krigen med höga soldatförluster, men i botten fanns naturligen en solidaritet med riket inte minst mot bakgrund av de långt in i modern tid påtagliga riskerna för fientlig invasion med förhärjade bygder, åtföljande folkfördrivning eller förslavande.

Under Karl XII var hären helt och hållet svensk. Den var, inte minst genom det intensiva intresse, Karl XI ägnade hären och dess erfarenheter från de danska krigen, en oftast välövad och materiellt stark här. Denna tid är en klassisk tid för svensk försvarsvilja som dock småningom började brytas ned under det långa och betungande krigen mot Danmark, Polen och Ryssland. Den höga försvarsviljan torde i hög grad hänga samman med att huvuddelen av befolkningen var på det klara med att Sverige under Karl XII blivit överfallet av en trippelkoalition delvis bestående av ärkefiender sedan århundraden (Ryssland, Danmark och Polen). En militär förlust för Sverige kunde betyda förlust av land, folkfördrivning och trældom. Krigets långvarighet och tröttheten med utskrivningarna och krigsbördorna tog emellertid småningom ut sin rätt. Många ansåg också att kungen borde återvända till landet och försvara det i stället för att vistas med hären i Turkiet.

Frihetstiden blev därefter ett dystert kapitel i svensk krigshistoria. Varken den försvagade kungamakten eller riksdagarna kunde vad gällde försvaret på allvar ta upp den karolinska tidens ”fallna soldatkappa”.

Systemet med bondehär och knekthåll visade sig dessutom inte hålla måttet i längden. Framförallt var indelningsverkets bondehär inte i stånd att skapa tillräckligt stora reserver av soldater och förband för att

freda riket i alla hotade riktningar. Under 1808–1809 års krig blev bristerna tydliga och förlusten av Finland blev länge en svår och bitter fråga att hantera för landets politiska och militära ledning. Även för opinionen i stort var förlusten av Finland och försvarets oförmåga att freda den östra rikshalvan länge en känslig fråga att hantera. Erfarenheterna från bl a detta krig skapade grund för värnpliktstanken som växte sig allt starkare under början av 1800-talet.

Men värnpliktstanken var också ett barn av den franska revolutionen. Den inrymde idéelement som hänger samman med de framväxande demokratiska synsätten på nation, stat och medborgare. Medborgarnas beväpning betraktades som ett värn mot tänkbara despoter, men värnplikten sågs också som att uppgiften att försvara landet måste vara en hela folkets angelägenhet.

Många i vårt land argumenterade för att behålla indelningsverket som kärnan i det nationella försvaret. Detta skulle dock kompletteras med ”en allmän nationalarmé”. Bönderna, som naturligen var den avgjort helt största befolkningsgruppen i landet och bar upp stora delar av rikshushållningen med förnödenheter av olika slag, var dock genomgående mycket negativa till utökade pålagor och det gällde att beakta denna grupps synpunkter. En första värnpliktslag infördes dock 1812 som blev gällande till 1849. Den nya beväringen skulle bestå av män mellan 20 och 25 år och skrivas in i det s k lantvärnets samt vid behov uttas och övas till krigstjänst. Ingenting stadgades dock om övningstidens längd. Så småningom bestämdes dock en övningstid om 12 dagar.

Klagomålen över de tunga försvarsbördorna blev ett stående tema i många riksdagsdebatter under 1800-talet. De som ville utöka värnplikten mötte hårt mot-

stånd, särskilt hos Lantmannapartiet. Försvarsviljan i landet var genomgående låg. Dock fanns tendenser till ett slags nyvaknande som kom till uttryck bl a i skarp-skytterörelsen som hade sin blomstringstid under 1860-talet.

En förändring i tänkesätt kan sägas ha ägt rum under fransk-tyska kriget 1870–1871. Här visade sig den väl utbildade och övade värnpliktsarmén sin överlägsna duglighet. Det preussiska systemet framstod som en mönsterbild och påverkade från 1870-talet hela andan inom den svenska officerskåren. Från 1884 började mera regelbundna manövrar att hållas under fältmässiga former, och svenska officerare fick impulser bl a genom tjänstgöring i den tyska armén.

Försvarsfrågan debatterades livligt under 1870- och 1880-talet. Särskilt debatterades övningstidens längd. År 1885 nådde man fram till en ”provisorisk lösning”. Den innebar att värnplikten utsträcktes till 42 dagars övning per år. Under seklets slut hade emellertid en ganska livaktig frivillig försvarsrörelse börjat växa fram som hade en bred folklig förankring. Exempel på detta är flera föreningar som bildades under denna tid t ex Värnpliktens vänner och Allmänna försvarsföreningen. Den senare hade under 1890-talet 575 lokalavdelningar, och den frivilliga skytterörelsen fick åter vind i seglen under denna tid.

Först 1901 kan sägas att den allmänna värnplikten infördes i realiteten. Genom 1901 års värnpliktslag avskaffades indelningsverket, och den tidigare värvade truppen ersattes med värnpliktsförsvaret. Män mellan 21 och 40 år var värnpliktiga och övningstiden var totalt 150 dagar utspjutt på flera år. De tidigare indelta bondesoldaterna som önskade fast anställning i försvaret övergick till att bli anställda underbefäl i det nya värnpliktsförsvaret. Några av

dem tjänstgjorde så sent som under andra världskrigets beredskapsår!

Världsläget gjorde att försvarsintresset ökade i början på det nya seklet. Detta intresse hade en stark förankring i ”de högre klasserna” samt i allmänt politiskt konservativa kretsar. Men en försvarsvilja växte så småningom fram även inom andra befolkningsgrupper, t ex inom studentvärlden där försvarsviljan ofta underbyggdes av de mer nationalistiskt sinnade. Den gamla avogheten mot försvaret hade också minskat inom stora delar av bondeklassen i och med indelningsverkets försvinnande. Men 1914 års försvarsordning kom till under hårda inrikespolitiska strider. Dessa strider kom under lång tid att försvåra tillkomsten av en enig försvarsvilja i Sverige.

Bakgrunden var i korthet att såväl liberaler som socialdemokrater förde en inrikespolitisk kamp som strävade efter ett mera demokratiskt och rättvist samhälle. Häringick att skapa balans mellan försvarspflicht å ena sidan och politiska eller sociala rättigheter å den andra. Försvarsfrågan kopplades därför ofta till rösträttsfrågan. Verner von Heidenstam författade under denna tid, då rösträttsfrågan var som mest brännande, sin *Medborgarsång* som kom att beskriva stämningen under denna tid:

Vi stridde gemensamt för hem och härd,
när våra kuster förbrändes.
Ej herrarna ensamma grepo sitt svärd,
när varnande vårdkase tändes,
ej herrarna ensamma segnade ner
men också herrarnas drängar.
Det är skam, det är fläck på Sveriges banér
att medborgarrätt heter pengar.

Den politiska oppositionen hyste misstank-
en att överklassen i första hand ville för-
svara sina egna privilegier, inte det gemen-
samma fosterlandet. Flera stora folkrörel-
ser verkade också återhållande på stråvan

att stärka det militära försvaret. En var den socialdemokratiska arbetarrörelsen. En annan var den frireligiöst orienterade pacifismen hos liberaler och frisinnade. Ungsocialisterna hävdade under denna tid, med åberopande av Marx, att "arbetaren intet har att förlora". Den mer radikala grenen av arbetarrörelsen argumenterade stundom för en total avrustning under parollen "Inte en man, inte ett öre till försvaret!".

Försvarsfrågan blev alltmer brännande inför hotet av ett större krig på kontinenten och 1914 uppvaktades konungen av 30 000 lantmän och andra medborgare i det sk bondetåget, vilka begärde försvarsfrågans snara lösning. Tåget hade kommit till på enskilt initiativ men hade karaktären av en spontan folkrörelse.

Försvarsfrågan var naturligtvis levande under första världskriget och nu kom även frågor om folkförsörjning (tex vad gällde livsmedel och bränsle) att bli aktuella. Många hyste efter krigets slut tilltro till en omfattande internationell avrustning. Försvarsbeslutet 1925 innebar också en reell nedrustning i Sverige. Övningstiden för infanteriet minskades kraftigt. Flera regementen lades ner. Officerarna fick en känsla av att vara styvmoderligt behandlade i samhället och inte minst var det tidvis svårt att åstadkomma ett gott förtroende mellan den socialdemokratiska rörelsen och företrädarna för det militära försvaret. Händelserna i Ådalen 1931, då militär trupp genom ett olyckligt landshövdingbeslut sattes in mot strejkande arbetare och insatsen urartade i skottlossning och dödsfall, förgiftade länge dessa relationer.

Nedrustningsförhoppningarna kunde i början av 1930-talet inte infrias. Japans invasion av Kina och Hitlers övertagande av makten i Tyskland fick fredstanken att te sig alltmer illusorisk. Det sedan flera

år hotande andra världskriget bröt ut den 1 september 1939 då tyska trupper överskred Polens gränser. Krigsutbrottet, och inte minst Sovjets överfall på Finland hösten 1939, utlöste i Sverige en bred politisk enighet kring försvaret. Det fanns en beslutsam vilja att vi skulle, om det var möjligt, hålla oss utanför kriget och bevara vår självständighet. Om vi drogs in i kriget skulle vi bjuda motstånd till det yttersta. I farans stund ökade försvarsviljan markant hos det svenska folket.

Andra världskriget och beredskapsåren

Att kortfattat beskriva försvarsviljan och folkopinionen under andra världskriget och beredskapsåren är en grannlaga uppgift. Här måste väsentliga avgränsningar göras av utrymmesskäl. Frivilligrörelsens medverkan i försvarsansträngningarna har också berörts på annan plats i detta arbete. Nedanstående framställning koncentreras till iakttagelser kring den stämning, anda och försvarsvilja som rådde under beredskapsåren i Sverige. Denna anda och inställning kom att präglade frivilligrörelsens utveckling och organisation även under det kalla kriget. Denna struktur och utgör också en förklaring till den svenska frivilligrörelsens utformning idag.

Först skall framhållas att det svenska totalförsvarskonceptet byggde på att hela samhället skulle organiseras för att kunna stå emot "det totala kriget". Det innebar att så många människor som möjligt efter förmåga skulle engageras i uppgifter som hade betydelse för den nationella militära försvarsförmågan eller civilförsvaret och folkförsörjningen.

Ett annat konstaterande är förstas att krigshotet i början av 1940 uppfattades som överhängande. Hitlers krigstrummor hade mullrat under större delen av det sena

1930-talet. I öster utkämpade Finland ett tappert försvarskrig mot den sovjetiska armén, ett försvar som Sverige i hög grad solidariserade sig med genom omfattande materiellt och annat stöd, inte minst frivilliga. Risken att få det kommunistiska Sovjet till granne var överhängande. Danmark och Norge hade överraskande invaderats av den tyska krigsmakten. Tonen mot det neutrala Sverige var hotfull, och den svenska samlingsregeringen tvingades gå med på såväl trupptransporter på svensk mark som tyskt militärflyg i vårt luftrum.

Den svenska statsledningen och svenska myndigheter vidtog snabbt åtgärder för att få överblick och grepp om de frågor som hör till det psykologiska försvarets område. År 1940 bildades Statens informationsstyrelse, SIS, vars uppgifter var svåra och kontroversiella. Dessa innebar att sköta den särskilda information som kunde vara aktuell då landet var i krig eller då krigsfara förelåg. Vidare skulle styrelsen granska skrifter som var av intresse i sammanhanget och ”motverka o s svensk propaganda”. Särskilt rådgivningen till pressen blev ett problem vars företrädare i viss utsträckning kom att uppfatta informationsstyrelsens roll som ett rent censurorgan. Detta påverkade arbetet negativt för SIS efterträdare, SPF, även under det kalla kriget, men genom att knyta tongivande företrädare från pressen till ledningen för SPF lyckades myndigheten långsamt dämpa misstron.

I anslutning till SIS, och lydande under denna, upprättades ett ”fristående organ” som fick namnet Folkberedskapen. Det formella namnet var Sektion för kulturell folkberedskap. Denna sektion var en statlig myndighet som i samarbete med folkbildningen och andra folkkrörelser försökte bygga upp en rikstäckande organisation för att bli starka motståndskraften, försvarsviljan och beredskapsandan i de breda

folklagen. Det handlade om den intellektuella och moraliska motståndskraften, där den kulturella beredskapen stod i centrum. I flera skrifter från denna tid talas om ”*ett andligt hemvärn*” som en del av den ”inre fronten”.

Genom ortsombud i landets alla kommuner, som var 2523 st på den tiden, fick man in rapporter om stämningar och rykten i folkdjupet samt om problem som medborgarna klagade över. Många klagomål som kom upp handlade om inkallelser och ransonering. Man ansåg att inkallelse-systemet präglades av ojämnhet och orättvisa. Lantbrukarna klagade då de gång på gång blev inkallade under vårbruket eller den bråda skördetiden. Ransoneringen av livsviktiga varor var också kännbar för gemene man, särskilt i städerna, och reaktionerna blev kraftiga när det ansågs att några personer skodde sig på systemet.

Flera ombud har under åren 1940–1944 rapporterat och bedömt befolkningens försvarsvilja och lojalitet mot statsmakterna. I 347 st rapporter, tämligen väl fördelade mellan åren, finns bedömningar av inställningen till försvaret och landets möjligheter att försvara sig mot en angripare. Av dessa var huvuddelen, 222, positiva och 125 negativa. Anledningen till de negativa rapporterna var ofta missnöje med vad som uppfattades som militärt slöseri och misshushållning med de medel som många medborgare offrat bli genom att teckna på de sk försvarslånen.

En viktig politisk erfarenhet från beredskapsåren vad gällde att behålla en förtroendefull och positiv stämning i landet blev därför att det var av stor vikt att fördela försvarsbördorna rättvist både vad gällde inkallelser och vad gällde effekterna av olika ransoneringar.

Vad gällde befolkningens lojalitet med samlingsregeringens in- och utrikespolitik

har 434 ombud rapporterat om obruten lojalitet och tilltro till ledningen. Endast 8 rapporter är negativa.

Efter krigets vändpunkt vid årsskiftet 1942/43 avtog beredskapsviljan märkbart. Många ansåg att krigsfaran hade avtagit väsentligt eller helt försvunnit. I militärledningen och på högsta politiska nivå diskuterades ivrigt hur man skulle försöka stävja tendenser till defaitism och minskad motståndanda. Så småningom utmynnade denna diskussion i ett beslut som bl a innebar att ge ut broschyren ”*Om kriget kommer. Vägledning för medborgaren i händelse av krig*”. Broschyren viktigaste budskap var: ”Motstånd skall göras i alla lägen. Varje meddelande om att motståndet skall upphöra är falskt.” Pressens mottagande av broschyren var överväldigande stort och positivt.

Det är, som ovan antytts, inte möjligt att säkert bedöma vilken inverkan Folkberedskapens verksamhet hade på försvarsvilja, beredskapsanda och folkopinion. Sannolikt var det många krafter som samverkade för att försvarsvilja och motståndanda stärktes under denna tid. De militära hotens påtaglighet var naturligtvis den viktigaste grundläggande faktorn. Hit hör också att de politiska partierna samlade sig till gemensamma politiska ansträngningar och i gemensamma allvarstygda uttalanden höll befolkningen politiskt samlad och att samlingsregeringens politik i stort sett visade sig lyckosam. Den militära upprustningen och försvarslånekampanjerna som efter hand förbättrade försvarsberedskapen ökade småningom tillförsikten efter de första krigsmånadernas oro för hur det skulle gå med i första hand Finlands självständighet. Sannolikt förstärktes också beredskapsandan av inslag i radio, film och grammofonskivor samt ge-

nom litteratur av olika slag. Även pressen hade en betydande roll.

Ett mycket viktigt – sannolikt omistligt – bidrag till den överlag positiva beredskapsandan lämnade frivilligrörelsen. Inom ramen för *Utredning rörande frivilligt försvarsarbete* gjordes år 1949 en beräkning av de viktigaste frivilliga försvarsorganisationernas medlemstal. Man kom då fram till att organisationerna tillsammans hade ungefär 1 100 000 medlemmar. Man visste dock att många personer var medlemmar i flera organisationer och gjorde ett antagande att medlemmarna i genomsnitt tillhörde två organisationer. Resultatet blev att var fjortonde svensk skulle ha varit medlem i en sådan organisation.

Det starkt försämrade läget mellan stormakterna som kom att inleda det långa kalla kriget (inte minst den sovjetiska kuppen i Prag 1948 som bidrog till att Nato bildades och kort därefter Warszawapakten) tycktes visa att riskerna för en väpnad stormaktskonfrontation var överhängande. Den omfattande kapprustningen och de stora stående förbandsanhopningarna runt om i Europa gjorde ett snabbt igångsatt och våldsamt krig sannolikt. Det tedde sig nästan omöjligt att tro att vårt land inte skulle komma att beröras om ett sådant storkrig bröt ut. Risken för, inte minst ett sovjetiskt anfall, mot vårt land ledde till att Sverige under lång tid tvingades upprätthålla ett omfattande militärt försvar och ett totalförsvar som tidvis kom att innebära intensiv planering och beredskap inom breda samhällssektorer för ett anfall mot landet. De frivilliga försvarsorganisationernas roll under denna tid var i flera olika avseenden betydande för att stärka och upprätthålla försvarsviljan och motståndandan.

Folklig opinion och försvarsvilja idag

Som tidigare anförts har statistiska undersökningar genomförts angående försvarsvilja m m i det psykologiska försvarets regi sedan början av 1950-talet. Detta skedde på uppdrag av *Kommittén för utredning av det psykologiska försvaret i Sverige*. Då ställdes för första gången bl a en fråga rörande inställningen till väpnat motstånd vid ett militärt angrepp. Uppgiften att följa den svenska opinionens utveckling inom detta område (en av det psykologiska försvarets viktiga uppgifter) har idag övertagits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Nedan redovisas opinionsläget inom några områden som anknyter till de områden som tidigare berörts. Dessa är:

- a) inställningen till frågor om hot och risker,
- b) inställningen till om Sverige bör ha ett militärt försvar,
- c) inställningen till vår säkerhetspolitik och om ev medlemskap i Nato,
- d) inställningen till försvarspolitiken och dess trovärdighet,
- e) värnplikt eller frivillig rekrytering,
- f) svenskarnas försvarsvilja,
- g) medlemskap i frivilligorganisation.

De senaste undersökningarna härrör från 2009, 2011 och 2012. Det innebär att effekterna på opinionen av den omfattande diskussionen om vårt försvar som ägde rum under våren 2013 (det s k ”enveckas-försvaret”) och diskussionen om den ryska flygövningen över Östersjön och den svenska incidentberedskapen, inte finns med i den redovisning som här görs.

Först kan konstateras att de opinionsundersökningar som genomförs i dessa frågor lider av några tydliga svagheter. Den viktigaste av dessa är att en majoritet av de svarande oftast uppger att de har litet intresse för frågor om nationella hot, säkerhetspolitik och försvar. En relativt stor grupp svarande uppger därför ofta att den inte har någon bestämd åsikt, att den inte vet etc. Förändringar i opinionen yttrar sig därför statistiskt oftast så att olika andelar av de svarande som har en mer tydlig uppfattning förskjuts i olika riktningar (t ex att de mer tydligt negativa i en viss fråga ökar medan de positiva minskar etc). De svar som lämnas inom olika delområden får därför tolkas med försiktighet. En styrka med undersökningarna är dock att många av frågorna har varit likalydande eller nästan likalydande under mycket lång tid (över 50 år vad gäller vissa av dem), något som gör att större förändringar över lång tid kan ge större säkerhet i bedömning om att en faktisk förändring av opinionen ägt rum, än mindre förändringar som inträffar mellan enstaka år.

Den första viktiga gruppen av frågor har att göra med vårt lands övergripande säkerhetspolitik. Till denna grupp av frågor hör således synen på risken för ett säkerhetspolitiskt hot mot vårt land, varifrån detta hot kan komma och hur hotet skall bemästras. Risken för krig har efter det kalla krigets avslutning uppfattats bli mindre, men svaren kan tolkas som att hoten på sikt kvarstår och att Rysslandsbildens alltjämt präglas av oro, osäkerhet och risker. Georgienkriget ledde till en märkbar uppgång av det upplevda hotet från främst Ryssland, men oron sjönk tillbaka i undersökningen året därpå. Nya hot och risker uppfattas också ha en allvarlig karaktär (t ex terrorhotet och risken för konflikt mel-

lan den muslimska och den kristna världen).

Till dessa frågor hör också hur folket ser på alliansfriheten som ett säkerhetspolitiskt medel och möjligheterna till neutralitet vid konflikter i vårt närområde ställt mot eventuell medverkan i förbund eller pakter som medför förpliktelser och eventuell hjälp vid allvarliga säkerhetspolitiska kriser.

En knapp majoritet av befolkningen anser att den förda utrikespolitiken är mycket eller ganska bra och över hälften av de svarande anser att den alliansfria politiken har en positiv påverkan på vår fred och säkerhet. Den tidigare mer påtagliga lösningen till neutralitetspolitiken torde också ha luckrats upp då samarbetet inom ramen för partnerskap med Nato numera bejakas av ett flertal liksom också det hittillsvarande omfattande militära utlandsengagemanget. Även EU-samarbetet uppfattas i huvudsak positivt, men det är inte påtagligt att det uppfattas inverka på vår säkerhet i händelse av konflikt. Samtidigt hyser dock en majoritet av befolkningen uppfattningen att vårt land skulle få hjälp om det blir hotat eller angripet.

Den politik som regeringarna bedrivit efter det kalla kriget med en påtagligt nära samarbetsform med Nato kan alltså tolkas som att den har accepterats av befolkningen, liksom också i stort det svenska militära utlandsengagemanget. Det finns dock en påtagligt större tvekan i opinionen vad gäller vissa utlandsengagemang (t ex Afghanistan). Den viktiga frågan i opinionsundersökningarna om en direkt anslutning till Nato är lämplig har mötts negativt av opinionen. Andelen som förordar medlemskap förefaller ha stannat vid ca 30 % under senare år. En mindre ökning av antalet som önskar Natomedlemskap har

dock noterats för 2013 i en annan undersökning.

Hotbildsväxlingarna har således inte haft en mer påtaglig inverkan på folkopinionen vad gäller den grundläggande säkerhetspolitiska inriktningen. Det är emellertid svårt att ha en klar uppfattning om hur stora delar av opinionen som följer med i den säkerhetspolitiska utvecklingen och diskussionen mer påtagligt och som grundar sina svar på insikter av denna karaktär.

En viktig aspekt av denna grupp av frågor om hot och hotbild är självfallet om folket mot denna bakgrund anser att landet överhuvudtaget bör ha ett väpnat försvar. Under en lång följd av år har svaret på denna fråga varit jakande eller i huvudsak jakande vad gäller mellan 70 och 80 % av befolkningen. I genomsnitt brukar således en påtaglig majoritet av landets befolkning sluta upp bakom grundtanken på behovet av ett väpnat försvar, och så är fallet även de senaste åren. Behovet av ett väpnat militärt försvar är således i allt väsentligt oomstritt. Majoriteten drar också konsekvenserna av detta och anser att Sverige även fortsatt bör vara en av de betydande nationerna inom den europeiska försvarsindustrin.

En viktig grupp av frågor har att göra med hur försvaret bör organiseras och hur stora ekonomiska och andra uppoffringar som medborgarna anser vara rimliga för att åstadkomma ett ändamålsenligt försvar. Häri ligger naturligtvis synsätt som hänger samman med om hur stort och starkt ett försvar bör vara som har sin grund i en alliansfri hållning respektive ett försvar som är kopplat till en pakt eller allians. Den ekonomiska uppoffringen kan ibland uppfattas som en försäkring men ibland också som en reell resursfråga för att kunna hantera integritets- och suveränitetsproblem,

t ex när en påtaglig brist uppmärksammas i någon del av försvarssystemen (u-båtskränkningarna och incidentberedskapen kan ses som exempel på detta).

Nära frågan om vårt lands säkerhetspolitik ligger vårt försvars utformning och storlek med den inriktning av säkerhetspolitiken som beslutats. Svaren i opinionsundersökningarna på dessa frågor torde dock få bedömas med varsamhet. Det hänger samman med att en stor del av svenska folket kan ha mycket vaga uppfattningar om hur kraftig nedbantningen av försvaret faktiskt varit efter det kalla kriget.

Likväl är det enligt opinionsundersökningarna under senare år allt fler som blivit tydligt mer negativa till den förda försvarspolitikerna. Den andel av befolkningen som anser att den förda försvarspolitikerna är mycket eller ganska bra stannar vid endast 35 %. Det kan tolkas som att hotbildsuppfattningarna jämförda med försvarspolitikens inriktning avseende försvar av vårt eget land upplevts alltmer motstridig. Motstridigheten kan kanske också tolkas in mot bakgrund av svaren på frågorna om vad som konstituerar ett trovärdigt försvar. De viktigaste faktorerna för trovärdigheten anges vara i fallande ordning moderna vapensystem och förmåga att försvara hela landet. Därefter kommer medborgarnas försvarsvilja och försvarsanslagens storlek. Förmågan att delta i internationella insatser och allmän värnplikt kommer därefter medan ett renodlat yrkesförsvar och ett försvar helt byggt på frivillighet värderas som de minst viktiga faktorerna vad gäller trovärdigheten hos försvaret. Hur opinionen påverkats av den relativt livliga försvarsdebatten våren 2013, vilken ju i hög grad fokuserade på frågan om ett trovärdigt försvar av hela landet, är inte möjligt att bedöma.

En nyligen publicerad rapport som presenteras av Göteborgs universitet inom ramen för de sk SOM-studierna visar dock att unga svenskar känner ett relativt stort förtroende för försvaret. Andelen unga, 16-29 år, som säger sig ha ganska stort eller mycket stort förtroende för Försvarsmakten är ”radikalt större” (41 procent) jämfört med äldre svenskar, skriver författarna till rapporten. Sämst är förtroendet bland svenskar över 50 år. Bland dessa är det bara var femte som uppger förtroende för försvaret.

Enligt forskarna kan en tolkning vara att svenskar som är födda efter Berlinmurens fall 1989 inte på samma sätt som medelålders och äldre svenskar är präglade av det kalla kriget och att landet ska ha ett försvar som kan skydda landet mot storskaligt anfall. Unga svenskar ”saknar i princip den mentala förankrings- och referenspunkt som invasionsförsvaret och dess krigsplanering utgör för äldre svenskar.”

Till forskarnas kommentar bör dock läggas den synpunkten att den fråga som ungdomarna svarat på kan ha avsett förtroendet för själva myndigheten Försvarsmakten (i likhet med motsvarande förtroendefrågor för polisen, sjukvården etc) men kanske också förtroendet för det militära försvarets förmåga att försvara landet.

Medborgarnas försvarsvilja anser alltså en stor grupp av de svarande vara en av de viktigaste faktorerna vid uppbyggnaden av ett trovärdigt försvar. Exakt vad som innefattas i försvarsvilja, hur medborgarnas försvarsvilja bör uppfattas och kanske stödjas och förbättras framgår dock inte. Den traditionella frågan om befolkningen anser att vi skall göra väpnat motstånd även om utgången ter sig oviss besvaras alltså av de flesta med ja. Frågan anses ge en indikation på befolkningens försvarsvilja och mätt på detta sätt har inställ-

ningen härvidlag inte ändrats påtagligt sedan andra världskrigets slut.

Begreppet försvarsvilja diskuteras närmare i nästa avsnitt.

Svaret på frågorna om insatsförsvaret som expeditionsförsvaret för utlandsinsatser ställt mot ett försvar för försvar av Sverige och hur opinionen kan tolkas är i undersökningarna inte kontrasterade så påtagligt mot varandra. En försiktig tolkning av svaren på olika frågor visar dock att en majoritet anser att Sverige så långt möjligt bör medverka i av FN sanktionerade utlandsinsatser med militär hjälp. Samtidigt är en majoritet av de svarande missnöjda med utvecklingen av försvaret och den förda försvarspolitiken. Det kan tolkas som att opinionen uppfattat att försvaret av Sverige kommit att eftersättas och att en ökad fokusering på försvar av Sverige bör eftersträvas.

Är befolkningen beredd att bära ökade ekonomiska bördor för att försvaret skall få ökade resurser? Också här är det svårt att hitta ett helt entydigt svar i opinionsbildningen. De flesta torde anse att avvägningar i stort inom statens budget ankommer på regering och riksdag att göra och att det är svårt för en lekman att börja göra budgetavvägningar i en opinionsundersökning.

Motstridigheten i synsätten runt hot, försvarspolitik och trovärdighet kan nämligen också tolkas i inställningen till försvarsutgifternas storlek, en inställning som långsamt har förändrats under perioden efter kalla kriget. Från 1995 fram till 2005 låg den andel av de svarande som ansåg att utgifterna borde ökas runt ca 20 %. År 2008 sker en förändring i opinionen då gruppen som förordar ökade anslag (36 %) för första gången i mätserien är större än gruppen som önskar oförändrade anslag (31 %). Gruppen som önskar ökade anslag ligger därefter kvar runt 30 % fram till 2012

års mätning. Gruppen som vill minska anslagen (13 %) har i 2012 års mätning inte varit så låg sedan det kalla kriget (1987 t ex 11 %).

En grov tolkning av den uttryckta opinionen under senare år pekar således på en ökad andel som ser ett behov av att stärka försvaret av landet och att en större andel än tidigare också anser att försvarsanslagen bör öka.

En annan grupp av frågeställningar är kopplade till medborgarnas engagemang i försvaret och om skyldigheter och rättigheter i frågor som gäller försvaret. Häri ingår frågor som hänger samman med värnplikt eller frivillighet i rekryteringen till försvaret

En fråga avseende rekryteringen till försvaret visar att det alltså är flest svarande som anser att värnplikten bör vara grunden för försvarets personalförsörjning och de två andra formerna för personalförsörjning (renodlat yrkesförsvaret och en rent frivillig rekrytering av soldater) får vardera avsevärt mindre stöd i opinionen än värnpliktsystemet.

Beslutet om att låta värnplikten bli vilande fattades således mot en samtidig folkopinion som visade sig önska ha kvar värnpliktsystemet och samtidigt inte heller ansåg att den förda försvarspolitiken var positiv.

Opinionen om plikt kontra frivillighet vad gäller Försvarsmaktens personalförsörjning är således relativt entydig över tid och den kan tolkas som ett viktigt led i de allmänna uppfattningar som finns om hotbilden i vårt närområde (med Ryssland som främsta hotbildsexponent) och om säkerhetspolitiken i stort, där alliansfriheten har förord men nära samarbete med Nato har acceptans. Uppfattningarna om ett trovärdigt försvar har också anknytning till åsikter om att hela landet måste kunna

försvaras, att moderna vapen behövs som också kräver en modern vapenindustri och att värnplikten är det bästa sättet att skapa trovärdighet kring försvaret kombinerat med en hög försvarsvilja hos befolkningen.

Medlemskap i en frivillig försvarsorganisation är naturligtvis ett viktigt mått på den enskildes engagemang och vilja att delta i försvarsansträngningarna. Siffrorna över medlemskap i en frivillig försvarsorganisation kan jämföras med dem som togs fram 1949. Den äldre statistiken omfattar emellertid inte internationellt fredsarbete eller social omvårdnad. Vi vet dock att ca 400 000 individer idag är medlemmar i någon frivillig försvarsorganisation om Röda korset räknas in. Det skulle innebära att mindre än 4 procent av svenskarerna är medlemmar i en sådan organisation. År 1949 var det ca 7 procent.

Det indikerar alltså att det frivilliga engagemanget inom detta område, räknat som en andel av befolkningen har sjunkit något. En förklaring till en något sjunkande andel inom befolkningen kan sannolikt sökas i utvecklingen efter det kalla kriget med ett upplevt mindre hot, men också med att invasionsförsvaret och det civila försvaret inte efterfrågar frivilliga i samma utsträckning som tidigare. Ändrade medlemstal kan också bero på att flera av organisationerna under de senaste åren satsat på att föryngra medlemskåren men inte fullt ut lyckats kompensera för bortfallet i de högre åldrarna.

Folkförankring och försvarsvilja

Folkförankringen och värnplikten

Ofta används begreppen förankring och folkförankring i försvarsdebatten. Ursprungligen stod begreppet folkförankring

mer specifikt för tanken på ett försvar som byggde på värnplikt istället för ett yrkesförsvar. Men numera blandas begreppen ofta med varandra. Idén bakom begreppen torde idag vara att viljan att försvara landet, behovet av att bygga ett försvar och uppoffringarna för försvaret som behöver göras i form av skatter och eventuell plikt-tjänstgöring bör omfattas av en positiv grundinställning hos huvuddelen av folket.

En viktig grundfråga i diskussionen om folkförankringen har att göra med hur landets politiska ledning uppfattar och ger uttryck åt det säkerhetspolitiska läget och den hotbild som är rådande i vår omvärld samt i vilken utsträckning befolkningen accepterar och sluter upp bakom denna hållning. Eftersom statens grundstenar utgörs av folket, dess territorium och dess ledning måste landets ledning inför folket visa att den är beredd att tydligt och starkt försvara territoriets integritet och landets suveränitet.

En viktig aspekt av folkförankringstanken är således att den politiska ledningen och huvuddelen av befolkningen hysar i stort sett samma uppfattning om det säkerhetspolitiska läget och den hotbild som råder. Det reaktionsmönster som regeringen och dess företrädare visar inför olika yttringar av säkerhetspolitiska händelser i vår omvärld tolkas av såväl befolkningen i stort som av omvärlden. Detta fortgående mönster av reaktioner på olika händelser från den politiska ledningens sida, liksom den offentliga diskussionen mellan olika partiföreträdare om olika händelser och hur Sverige bör förhålla sig till dem, har stor betydelse för att successivt förankra politiken hos befolkningen.

Säkerhetspolitiken och det försvar som behövs för att ge trovärdighet åt säkerhetspolitiken måste ses i ett perspektiv som innebär en lång tidshorisont och där väx-

lande risker och hot kan förekomma mot den territoriella integriteten och mot vår suveränitet. Huvuddelen av befolkningen torde vara medveten om att vi har en i förhållande till vår belägenhet och stora yta en relativt liten befolkning samtidigt som vi befinner oss i närheten av påtagliga stormaktsintressen. Vår säkerhetspolitik och försvaret av vårt land kan därför inte ses som en i tiden tillfällig ansträngning eller kortare mindre insats i endast en begränsad del av vårt territorium eller dess närhet.

Det är av stor vikt att kommunikationen mellan regeringen och folket via olika medier fortgår över tid inom dessa områden med stor tydlighet och präglas av ett betydande allvar. Viktiga händelser som berör säkerhetspolitiken och försvaret får således inte ignoreras eller viftas bort utan alltid behandlas seriöst av landets politiska ledning. En sådan hållning är avgörande för att den opinionsbildning som drivs vidare, inte minst av de frivilliga försvarsorganisationerna och deras medlemmar, skall vinna trovärdighet i bredare kretsar. Skulle den situationen växa fram att landets ledning och befolkningens majoritet divergerar i bedömningar om hotbilden och behovet av ett försvar uppstår en på många sätt allvarlig situation som kan få stora återverkningar på sammanhållningen inför en kris eller ett allvarligt säkerhetspolitiskt hot.

En viktig aspekt av folkförankringstanken berör därför frågorna om hur uppgiften att bygga ett nationellt försvar hanteras av den politiska ledningen. Vilket intresse och vilken vikt sådana frågor tillmäts av den politiska ledningen, hur ofta sådana frågor berörs i tal av statsministern t ex i regeringsförklaringar eller de andra partiledarna i sina linjetal vid partistämmor, är viktiga indikatorer på detta intresse. Hur ofta de besöker utbildningar och övning-

ar som pågår inom försvaret speglar också allvaret i frågorna och har också stor betydelse för opinionsbildningen i stort och engagemang inte minst hos de frivilliga försvarsorganisationerna.

I en demokrati är det självfallet den parlamentariska majoriteten som, under grundlagarna, ytterst beslutar om inriktningen av säkerhetspolitiken och försvaret. Men uppgiften vad gäller det nationella försvaret bör ses som en sådan fråga där de största partierna, som oftast får bära regeringsansvaret, så långt som möjligt söker lösa de viktiga försvarsuppgifterna i bred enighet samt också utåt med tydlighet söker åstadkomma det. En sådan manifesterad bred enighet ger tyngd åt själva frågan och väcker också respekt både inåt och utåt.

En viktig folkförankringsfråga med anknytning till det nyss sagda är således det som skulle kunna kallas "strävan till nationell samling". Det innebär att partierna vinnlägger sig om att behandla frågorna i en sådan anda och att de stora eniga besluten lyfts fram i gemensamma framträdanden. Det innebär också att partierna med allvar gemensamt söker ta ansvar för försvarsanslagen även vid regeringsskiftet liksom den långsiktiga personalförsörjningen, materielltillförseln och utbildnings- och övningsverksamheten, som ofta innebär uppoffringar för medborgarna. För dem som arbetar inom de frivilliga försvarsorganisationerna har sådana aspekter på försvarsfrågans behandling av landets politiska ledning mycket stor betydelse. Skulle försvarsfrågorna bli föremål för mer påtagliga strider mellan partierna blir det mycket svårare för de frivilliga försvarsorganisationerna att verka brett och trovärdigt bland befolkningen i stort.

Det är emellertid viktigt att understryka att enighet och samling inte får betyda tyst-

nad i diskussion och debatt. För att medborgarna skall uppfatta frågornas angelägenhet är det viktigt att de ofta lyfts fram i den politiska diskussionen även om det råder enighet mellan de största partierna.

En annan folkförankringsfråga har att göra med medborgarnas deltagande i försvarsuppgifterna. Här går en viktig skiljelinje i ideologiskt avseende mellan dem som anser att medborgarens ansvar för försvaret av landet bör ta sig uttryck i en generell plikt som avser både utbildning och tjänstgöring och dem som anser att försvaret ska ses som vilken statlig verksamhet som helst och att det räcker att medborgarna solidariskt betalar skatt. Det är tydligt att för den första gruppen är frågan om försvar av statens territoriella integritet och landets suveränitet frågor som kräver att medborgarna personligen måste vara beredda att uppoffra sig och att det inte enbart kan handla om att betala skatt. För den andra gruppen är det viktigt att det personliga deltagandet bör vara frivilligt och att den som inte vill kan avstå efter eget skön. I denna grupp ingår förmodligen också dem som har en pacifistisk hållning och som anser att försvarstanken är principiellt felaktig och där en pliktjänstgöring i försvaret naturligtvis då också blir principiellt felaktig.

Ideologifrågan rörande plikten och frivilligheten har två aspekter. Den kan uppfattas som en rätt för medborgarna att få försvara sitt land och att staten (d v s alla medborgare solidariskt) därför har en skyldighet att ge dem möjlighet till det. Då blir värnplikten med en soldatutbildning i statens regi eller möjligheten att få försvarsutbildning genom en frivillig försvarsorganisation som stöds av staten en rättighet. Men den kan också uppfattas som att staten har en rätt att kräva av sina medborgare att de efter sin förmåga personligen medverkar till samhällets försvar vid

hot (och alltså inte enbart genom att betala skatt). En viktig aspekt av detta har att göra med att värnpliktsuppoffringen i olika avseenden måste fördelas rättvist.

Det är anmärkningsvärt och allvarligt att dessa aspekter av försvarsfrågans folkliga grund, d v s rättighet, skyldighet och rättvisa inte diskuteras djupare. Frågan kan tillspetsat ställas ungefär så här. Ska försvaret av landet bli en fråga för enbart en bråkdel av befolkningen, ett fåtal ”yrkesmänniskor”, som skall lösa denna uppgift under kort tid medan den övriga befolkningen – oförmögen att kunna ingripa på grund av bristande utbildning och materiella resurser – står bredvid och betraktar stridens utgång?

Till denna ideologiska skiljefråga kommer den mer sakliga frågan om det går att rekrytera och bygga ett allsidigt sammanfattat försvar av hela landet med rekrytering till en militär tjänstgöring eller andra totalförsvarsinsatser som bygger enbart på dem som kan och vill ta anställning inom den myndighet som har sådana uppgifter.

Frågan har naturligtvis en tydlig koppling till hur stort behovet av soldater och andra är inom totalförsvaret. Det är tydligt att det finns påtagliga kopplingar mellan hotbildsuppfattningar inom ramen för säkerhetspolitiken och de synsätt medborgarna har på behovet av försvar, på möjligheterna för landet att uppträda till försvar med eller utan alliansförpliktelser, och på medborgarnas möjligheter och skyldigheter att delta i försvaret.

F n kan opinionsundersökningarna tolkas som att folket delvis har en annan uppfattning än statsmakterna. Uppfattningarna att försvaret är för litet, har för låg trovärdighet, behöver förstärkas med högre försvarsanslag och bygga på allmän värnplikt har som nämnts under de senaste åren fått ett mer tydligt genomslag i undersökning-

arna. Denna trend är tydlig också i den allra senaste undersökningen från MSB i januari 2014. Den enda avvikelser i detta mönster är den senaste SOM-undersökningen som pekar på att särskilt ungdomar har ett större förtroende för Försvarsmakten än äldre. I opinionen i stort är emellertid denna ungdomsåsikt inte tydlig, och den fråga som ställdes i SOM-undersökningen kan också tolkas på två delvis olika sätt (som en fråga om förtroende för myndigheten eller en fråga om förtroende för möjligheten till ett bra nationellt försvar).

Att det finns en tydligt idémässig skillnad mellan föreställningarna om det rimliga i att delta med plikt i försvaret av det egna landet och att med plikt delta i militära utlandsmissioner (även om de är FN-sanktionerade) är också uppenbart.

Denna skillnad är av stor betydelse i värnpliktsdiskussionen. Deltagande i det militära försvaret av vårt eget land med plikt ses tydligen av de flesta som rimligt (jfr opinionsundersökningarna) men att tvingas till tjänstgöring i militära enheter utomlands i en insats som uppfattas helt sakna betydelse för vårt eget lands säkerhet uppfattas sannolikt som orimligt. Denna väsentliga skillnad låg också tidigare till grund för skillnaden i lagstiftning mellan värnplikt och utlandstjänstgöring. Utlandsmissionerna borde då enligt riksdagens uppfattning inte omfattas av plikt utan bygga på frivillighet och så var ju fallet under hela det kalla kriget där utlandsstyrkan, och i stort sett utan svårighet, rekryterades på frivillig väg ur det omfattande värnpliktsmagasinet av färdigutbildade soldater.

Det kan därför antas att en viktig faktor bakom de nuvarande avhoppet efter den inledande militära grundutbildningen är att individen då måste göra ett ställningstagande till att bli anställd som deltidstjänst-

görande soldat (med de olika konsekvenser det har för fortsatt civil utbildning och verksamhet) och eventuellt också bli skyldig att delta i en utlandsmission. Båda dessa faktorer kan inverka såväl negativt som positivt till viljan att engagera sig, stanna kvar eller lämna verksamheten. Samtidigt är det också tydligt att en del av rekryteringskraften till militärutbildningen och utlandsmissionerna ligger i möjligheten att få delta i en sådan mission.

Här finns djupa ideologiska och ideella frågeställningar som knyter sig till uppfattningarna om den väsentliga lojaliteten mot det egna landet jämfört med engagemang och lojalitet mot världssamfundets behov av insatser, eller om engagemanget t ex mer har anknytning till spänning och äventyr. Dessa frågor kräver djupare social forskning i olika avseenden för att kunna besvaras.

En av de viktigaste, och sannolikt starkt underskattade, kopplingarna mellan försvarsvilja avseende försvar av vårt land, där grunden utgörs av uppslutningen kring säkerhets- och försvarspolitik, och det frivilliga engagemanget i en frivillig försvarsorganisation utgörs av Försvarsmaktens uppgifter och roll. I den mån försvaret av landet inom ramen för den uttalade säkerhetspolitiken upplevs som meningsfullt och möjligt kan ett frivilligt engagemang ge ett tydligt uttryck för uppslutning kring denna uppgift. I ett system där Försvarsmakten enbart bygger sin personalförsörjning på frivillig rekrytering och anställning kan medborgarna då delta i försvaret genom en förstärkande insats genom en frivillig försvarsorganisation.

Den viktiga psykologiska effekt som tidigare uppnåddes där försvaret byggde sin omfattande personalförsörjning på värnplikt ledde till flera konsekvenser för försvarsviljan. Den första var att befolkning-

en kontinuerligt vävdes ihop med försvarsmaktens verksamhet (grundutbildning, repetitionsövningar, förbandsomsättningar, vapenteknisk utveckling etc) något som gjorde det möjligt för en stor del av befolkningen att få och kunna uttrycka uppfattningar om försvaret och dess behov. Den andra var att en stor del av befolkningen kunde bygga sitt förtroende för försvaret på den styrka de själva var med och skapade och deltog i. Den tredje var att ett betydande intresse väcktes hos ett stort antal värnpliktiga för att vidareutveckla förmåga och engagemang i en frivillig försvarsorganisation. Den fjärde var att en stor grupp värnpliktiga i försvaret också fick en chefs- och ledarskapsutbildning som de var stolta över och ofta också lyfte fram i samband med t.ex. civila anställningsintervjuer därför att de visste att den oftast var en merit.

Värnpliktsystemet fick därför vissa sociala och psykologiska effekter från folkförankringssynpunkt som, genom att systemet verkade under så pass lång tid (över hundra år), så småningom starkt kom att påverka befolkningens uppfattningar om behovet av nationellt försvar inför omgivande politiska hot och medborgarens naturliga skyldighet att medverka i det. Dessa uppfattningar om försvar av demokratin och nationen och medborgarens nästintill självklara plikt att medverka i detta försvar inför de tydliga hoten – inte minst under de båda världskrigen och det kalla kriget – fick med tiden en så grundläggande prägel att de kom att ingå i den svenska självuppfattningen och ingick som en del av den svenska modellen och folkhemstanken. Ett försvar av landet byggt på plikt fick således ideologiska drag och ingår i folkförankringstanken. Dessa uppfattningar slår alltså jämt med tydlighet igenom i opinionsundersökningarna.

I ett sådant perspektiv blir kopplingarna mellan en frivillig rekrytering till och anställning i Försvarsmakten, det frivilliga arbetet i de frivilliga försvarsorganisationerna och allmän värnplikt en väsentlig frågeställning.

Den utveckling av säkerhetspolitiken som skett efter det kalla kriget då försvaret bantades ner påtagligt och i stort sett fullständigt, med undantag av viss incidentberedskap, inriktades på internationella insatser samtidigt som värnplikten blev vilande, har sannolikt fått konsekvenser för det frivilliga engagemanget och samtidigt förändrat försvarsviljeinriktningarna och trovärdighetsfrågorna i vissa avseenden. M a o har sannolikt också folkförankringen påverkats negativt.

Att värnplikten upphörde är sannolikt den enskilt största faktorn som påverkat synen på försvaret. Att Försvarsmakten inte behövde 700 000 soldater i försvarets insatsorganisation utan endast 50 000, inräknat hemvärnet, medförde självfallet att de flesta direkt berörda i värnpliktsålder och reservofficerare liksom naturligtvis befolkningen i stort kunde uppleva situationen som att de inte längre behövdes för landets försvar. Samtidigt som det – enligt regeringen – inte fanns något hot som krävde deras insats. Att de då skulle behövas inom ramen för en frivillig försvarsverksamhet sågs av många som ologiskt. Rekryteringen till hemvärnet och till de frivilliga försvarsorganisationerna har således nedgått sett till de totala siffrorna.

Det är dock också viktigt att notera att det nya personalförsörjningssystemet i väsentliga avseenden inte heller lyckas rekrytera till de delvis tjänstgörande soldaternas befattningar i tillräcklig grad. Grundrekryteringen till den grundläggande soldatutbildningen är heller inte mer än knappt godtagbar.

Försvarsviljans dimensioner

Som tidigare beskrivits anges ofta att de frivilliga försvarsorganisationerna är bärare av och manifesterar en viktig del av befolkningens försvarsvilja. I en allmän och grundläggande mening är säkert detta riktigt, även om några av organisationerna sannolikt lockar medlemmar av främst andra skäl än en uttalad vilja att göra en insats för försvaret av landet. Till detta kommer en problematik som har att göra med att begreppet försvarsvilja alls inte är entydigt.

Den fråga som i de traditionella opinionsmätningarna anses ge ett viktig mått på befolkningens försvarsvilja ställs så att den svarande skall ange om denne anser att vi ska försvara oss militärt mot en angripare även om utgången av en sådan militär kamp ter sig oviss. Frågan har i sin formulering ansetts vara så god som den går att göra inför en komplicerad verklighet. Att frågan inte är heltäckande är dock tydligt. Det kan ju vara så att det finns en betydande grupp som anser att vi ska göra motstånd, av principiella skäl eller i hopp om att få hjälp etc, även om angriparen ter sig övermäktig. Det är naturligtvis lättare att anse att vi skall försvara oss militärt om bedömningen av utgången ter sig positiv, t ex därför att bedömningen är att vi får hjälp; något som tydligen en relativt stor grupp medborgare tror blir fallet! Att göra motstånd även inför och under kärnvapenanslag känns kanske t o m omöjligt, i varje fall klart mer tveksamt än om det gäller att försvara sig i ett krig som utkämpas konventionellt, där viljan att strida kan vara avsevärt högre..

Den traditionella frågan ställs emellertid utan tillkommande komplicerande förutsättningar och anses, inte minst därför att den ställts i nu över 50 år, vara ett viktigt

mått på om inställningen till ett väpnat försvar vid angrepp undergår större förändringar över tiden.

En viktig förutsättning för hur den svarande ställer sig till frågan är naturligtvis om denne bedömer att vårt försvar i olika avseenden gör en väpnad kamp – låt vara oviss vad gäller utgången – möjlig och meningsfull. Uppfattningen om försvarets trovärdighet och styrka får därför antas spela en viktig roll i hur svaret blir. Den som svarar nej på frågan kan likväl anses ha en hög försvarsvilja på ett principiellt plan. Om denne fick det försvar som behövdes för att göra kampen meningsfull skulle den principiella försvarsviljan kunna realiseras också i praktiken.

Försvarsviljan måste därför bedömas på två sätt. Den finns dels i en mer principiell mening där det uppfattas som rätt att försvara vår demokrati med militära medel, dels i sitt sammanhang med det försvar vi har, d v s om ett meningsfullt försvar är möjligt att åstadkomma inför en möjlig angripare. Den principiella frågan är ideologisk och speglar skiljelinjer mellan en accepterad militär våldsanvändning för försvar av landet i förhållande till en mer pacifistiskt orienterad hållning. Den andra frågan är mer praktiskt orienterad och belyser problematiken med hur starkt försvaret bör vara för att bli trovärdigt.

Jämförd med den tidigare redovisningen om opinionsläget kan då konstateras att i den principiella frågan anser en stor majoritet av befolkningen att vi bör ha ett militärt försvar och därför också att det ska kunna användas. Underförstått ligger rimligen däri också att det ska ha en viss styrka för att vara trovärdigt. Vad gäller trovärdigheten anger opinionsundersökningarna att förmåga att försvara hela landet och att moderna och slagkraftiga vapen är viktiga för trovärdigheten, liksom försvars-

viljan. Vidare anger undersökningarna att en större andel än de andra anser att värnpliktsförsvaret har en högre trovärdighet än andra former för soldatrekrytering.

Slutligen anser sig en ökande andel av de svarande inte vara nöjd med den förda försvarspolitiken liksom att en större andel av de svarande än tidigare anser att försvarsanslagen bör öka. Ungdomsopinionen kan dock tolkas ha en delvis annan inställning. Att ungdomsopinionen ger ett delvis annat utslag kan ha sin grund i att ett allt färre antal ungdomar, till skillnad från förhållandena under värnpliktsförsvarets tid, faktiskt kommer i kontakt med försvaret och på den grunden kan bilda sig en uppfattning.

Hur skall detta tolkas i ett försvarsviljersperspektiv? Det är svårt att undvika tanken att befolkningens åsikter på det principiella planet inte undergått någon större förändring medan åsikterna vad gäller förverkligandet av försvarstanken, dvs trovärdigheten i försvarets styrka och förmåga att försvara vårt land, undergått en förändring som tyder på ökad pessimism. Den kraftiga nedbantningen av försvaret, fokus på utlandsinsatser och övergången till ett rekryteringssystem baserat på frivillighet och anställning har således inte undgått att påverka opinionen negativt.

Frågan är om den praktiska försvarsviljan påverkats, dvs bedömningen att vårt försvar har en sådan styrka och trovärdighet att ett meningsfullt motstånd och ett personligt deltagande i det ter sig rimligt. De svårigheter som många – dock inte alla! – av de frivilliga försvarsorganisationerna upplever vad gäller nyrekrytering, liksom de svårigheter Försvarsmakten har med att behålla soldater och hemvärnet har med sin nyrekrytering från de frivilliga försvarsorganisationerna kan tolkas som att det andra måttet på försvarsvilja och för-

svarsengagemang (den praktiska försvarsviljan) påverkats negativt av den förda försvarspolitiken.

Försvarsviljans koppling till regeringens bedömda hotbild, det starkt reducerade behovet av soldater och förband och engagemanget hos befolkningen visar på intressanta samband och borde föranleda djupa undersökningar och studier.

Vilken roll spelar det ideella engagemanget i samhället?

Civilsamhällets roll

Ett sätt att närma sig frågeställningar kring det ideella engagemangets betydelse i samhället är att analysera och beskriva de roller och funktioner som civilsamhället kan fylla. Med civilsamhälle menas här den sfär i samhället som baserar sig på föreningsfrihet, åsiktsfrihet, och mötesfrihet, frivilligt arbete, frivilligt givande och ideella organisationer. Civilsamhället skiljer sig alltså från näringslivets vinstdrivande organisationer och från den offentliga sektorns politiskt och juridiskt styrda verksamheter. De frivilliga försvarsorganisationerna ingår i denna sfär som avses med begreppet civilsamhället och således även med de förutsättningar för stöd som läggs fast i en principiellt tung proposition om en politik för det civila samhället från 2009.

Kraftigt förenklat går det att urskilja åtminstone fem roller – eller funktioner – som forskare, debattörer och andra har uppfattat att civilsamhället har. Dessa är:

1. Röstbärare och opinionsbildare, som lobby- eller intresseorganisation som bär en grupps röst i det demokratiska samtalet som samtalspartner till, eller i protest mot, politiken.

2. Serviceproducent (eller utförare), som alternativ eller komplement till offentliga och vinstdrivande serviceproducenter och till hjälp i den egna familjen.
3. Gemenskap, antingen som huvudfunktion, till exempel i hobbyföreningar, eller som sidofunktioner i organisationer med andra syften. Detta bidrar dels till individernas välbefinnande, dels till den samhälleliga sammanhållningen.
4. Demokratiskola, som en plats där människor tillägnar sig demokratiska färdigheter och värderingar som ingår i föreningslivets etos.
5. Motvikt till staten och näringslivet, vilket är en funktion som på många sätt följer av de övriga, antingen genom öppen opposition (röstbärfunktionen) eller som ett alternativ till offentliga och vinstdrivande aktörer och sammanhang.

Forskare och debattörer brukar lyfta fram eller betona någon eller några av dessa funktioner. Inom statsvetenskapen är forskaren Robert D. Putnams teorier mycket uppmärksammade. De går i korthet ut på att civilsamhället skapar ett sammanbindande och överbyggande socialt kapital – ett kitt som håller ihop samhället. Därmed kommer samhällen med ett högt ideellt engagemang bland medborgarna också att uppvisa större stabilitet och sammanhållning.

En viktig fråga för framtiden är vilken (eller vilka) av dessa roller som kommer att utgöra den mest betydelsefulla grunden för ett ideellt engagemang.

I Sverige har det svenska civilsamhället under lång tid dominerats av en specifik organisationstyp nämligen folkrörelse-

organisationen. Den karaktäriseras av att den är en hierarkisk och interdemokratisk organisation baserad på demokrati och öppet medlemskap. En annan viktig fråga blir därmed i vilken utsträckning denna organisationsform förmår motsvara de krav som är förknippade med de ovan redovisade rollerna.

Regeringen har i den nämnda propositionen lyft fram sex viktiga principer för statens förhållningssätt till det civila samhällets organisationer.

Den första principen avser *självständighet och oberoende*. Principen innebär att det civila samhällets organisationer ska kunna formulera sina verksamheter och verksamhetsmål i samhället utifrån egna värdegrunder. Obefogad inblandning eller kontroll från regeringen eller myndigheterna ska inte förekomma.

Den andra principen avser *dialog*. Principen innebär att det civila samhällets organisationer ska beredas möjlighet att i dialog med regeringen och offentliga aktörer hävda sina rättigheter och intressen och mer allmänt bidra med information och synpunkter. Dialogen ska vara öppen, återkommande och inkluderande.

Den tredje principen avser *kvalitet*. Principen innebär att verksamhet som kan utföras av antingen offentliga eller privata aktörer ska vara av god kvalitet, oavsett utförare. Verksamheten ska kunna följas upp och utvärderas.

Den fjärde principen avser *långsiktighet*. Principen innebär att det är viktigt att det civila samhället har goda, stabila och långsiktiga förutsättningar för sin existens och sin planering och utveckling av verksamheten.

Den femte principen avser *öppenhet och insyn*. Principen innebär att ömsesidig öppenhet och insyn är förutsättningar för att det civila samhället och det offentliga ska

kunna samverka på ett öppen och förtroendefullt sätt.

Den sjätte principen avser *mångfald*. Principen avser både organisationer och enskilda personer. Den innebär att regelverk, bidragssystem m m bör ge utrymme och förutsättningar för olika organisationsformer inom det civila samhället, samt för många olika former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället. En annan betydelse är att det civila samhället bör avspegla och omfatta ett brett spektrum av människor från olika delar av befolkningen.

Hur ser det frivilliga engagemanget ut idag?

Sverige har ett mycket stort antal ideella föreningar (150 000-200 000) i förhållande till storleken på vår befolkning. Då 86 procent av 16-84-åringar är medlemmar i en förening framstår Sverige vid en internationell jämförelse som mer föreningstätt än flertalet andra länder. I en stor komparativ befolkningsstudie om ideellt arbete som gjorts i mitten av 1990-talet kunde konstateras att holländare och svenskar låg i topp när det gäller ideella obetalda insatser.

Fyra stora undersökningar har gjorts i Sverige under senare år (1992, 1998, 2005 och 2009) för att kartlägga omfattningen av det ideella arbetet. Med dessa undersökningar som grund kan konstateras att svenskarnas ideella engagemang är frapperande stabilt. Ungefär hälften av den vuxna befolkningen arbetar ideellt. Endast i USA, Norge och Nederländerna kan man finna liknande nivåer.

I den undersökning som gjordes 2009 sade sig 88 procent av de som gjort en ideell insats inom ramen för en organisation också vara medlemmar i denna organisation. Dock är det de äldre generatio-

nerna av de aktiva som också är medlemmar. Andelen bland 16-18-åringar är cirka 75 procent. Den största andelen som gör insatser återfinns i åldersgruppen 30-40 år, både män och kvinnor.

Den enskilt största gruppen av de som är ideellt engagerade utgörs av dem som arbetar längre tid och intensivt i en organisation. Denna grupp särskiljer sig från andra ideellt engagerade i det att den i större utsträckning än andra består av medelålders män, väl integrerade i samhället.

Under de senaste tjugo åren har farhågor rests kring minskande medlemstal i olika ideella organisationer. Men de studier som här utgjort grund visar att engagemanget har förblivit starkt under dessa år.

Vilka motiv har individen för sitt engagemang?

I gjorda komparativa undersökningar har man försökt få en bild av befolkningens uppfattningar om det ideella arbetets roll och betydelse för samhället. De svarsalternativ som förelegat i undersökningarna var:

- Frivilliga aktiva ger något annat än det som avlönad, professionell personal erbjuder.
- Om regeringen tog sitt fulla ansvar skulle det inte finnas något behov av frivilligt arbete.
- Alla har en moralisk skyldighet att göra frivilliga insatser någon gång i sitt liv.
- Frivilligt arbete är ett hot mot avlönat arbete och används för att göra nedskärningar i samhällets utgifter.
- Engagemang i frivilligt arbete hjälper människor att ha en aktiv roll i ett demokratiskt samhälle.

Det mest slående resultatet är att den svenska befolkningen i jämförelse med andra länder så tydligt betonat det ideella arbetets egenvärde och att så få uppfattar det som en ersättning för eller hot mot annan verksamhet. (Jämför civilsamhällets roll nr 2 som serviceproducent i föregående stycke!)

88 procent instämmer i påståendet (2009) att ”engagemang i frivilligt arbete hjälper människor att ha en aktiv roll i ett demokratiskt samhälle.” (Jämför civilsamhällets roll nr 4 som demokratiskola i föregående stycke!)

Man har också ställt frågor om enskilda individers motiv till att engagera sig i frivilligt arbete. De svarsalternativ som fanns var:

- Jag vill bidra till organisationen.
- Jag vill göra nytta för andra människor.
- Det är ett sätt att utöva mitt intresse.
- Det är ett sätt att bidra till mitt lokalsamhälle.
- Jag vill påverka samhället.
- Jag känner mig tvingad.
- Jag vill ha något att göra.
- Annat skäl.

Undersökningarna visar att det främsta skälet till att människor börjar arbeta ideellt är att de vill bidra till organisationen, göra nytta för andra människor och utöva sitt intresse.

Kan det ideella engagemanget utvecklas och varför bör det ske?

Det finns ett behov av att aktivt verka för att fler och fler människor engageras i frivilligt arbete som främjar olika verksamhetsområden i samhället. När frågan ställs

om varför det är så bör svaret delas upp i några viktiga huvudområden.

Det första har att göra med hur olika viktiga offentliga verksamheter idag är organiserade. Dessa verksamheter har under en följd av år, p g a dels ekonomisk åtstramning dels en okritisk efterföljd till privat marknadsstyrd verksamhet, blivit mer och mer lik de privata. Det har lett till påtagligt slimmade organisationer och personalresurser (”lean production”) men också till en specialisering som svarar mot omedelbara behov (”just in time”). Konsekvensen har blivit att många offentliga verksamheter har låg uthållighet vid händelseförlopp som kräver längre tids intensiv verksamhet och att händelser lokalt eller regionalt som tar stora specialistresurser i anspråk inte kan mötas på ett adekvat sätt.

Båda dessa utvecklingstendenser kräver olika former av tillförsel av personal som kan ta över eller avlasta, och denna tillkommande personal behöver få utbildning och erfarenhet genom övning för att kunna nyttjas på rätt sätt. Om detta skulle organiseras på ett genomtänkt sätt, där behoven tydliggörs, skulle en stor grupp frivilliga beredas möjlighet att delta i samhällsviktiga verksamheter och bidra till att allvarliga händelser kan hanteras på ett bättre sätt än idag.

Ett annat skäl har att göra med synen på engagemang och ansvar i samhällets viktiga uppgifter. Om synsättet att olika viktiga uppgifter i samhället endast skall hanteras av och klaras av en viss organisation eller en viss, oftast anställd, personalkategori blir dessa organisationer lätt föremål för kritik och fjärrande från olika medborgare. Det finns tendenser till att polisen, räddningstjänsten, ambulanspersonal etc råkar ut för sådana attityder i vissa områden där lojaliteten och solidariteten med samhället av olika skäl är låg. Om fler personer

lokalt frivilligt deltog i samhällets viktiga verksamheter i en organiserad form skulle solidariteten med samhället och engagemanget i dess verksamhet och värde sannolikt öka.

Det finns få områden av samhällsviktig verksamhet där dessa synpunkter är mer uttalade än inom den verksamhet som syftar till försvar av vårt land. När landets överlevnad som fri och självständig nation står på spel ter det sig orimligt att endast en liten grupp människor inom Försvarsmaktens organisation på skattebetalarnas bekostnad och uppdrag skall anses ha att lösa denna uppgift. Av det skälet är en omfattande och kvalificerad frivillig försvarsverksamhet inom både militärt och civilt försvar av stor betydelse.

Särskilt två grupper av medborgare är av stor vikt att få med i denna verksamhet. Det gäller dem som blivit nya svenskar genom invandring, och det gäller unga människor som, genom att värnplikten inte tillämpas, inte kommer i kontakt med försvarsverksamheten på något sätt alls. Det kan också konstateras att totalförsvarets verksamhet behandlas ytterligt knapphändigt om ens alls i skolundervisningen.

Stödet till det ideella frivilliga arbetet inom många olika viktiga samhällsverksamheter behöver därför kraftigt förstärkas och arbetet på olika sätt utökas till att nå avsevärt fler grupper i samhället, inte minst unga och de som kommit till vårt land nyligen.

Statsmakternas syn på ideellt arbete

Under större delen av 1900-talet har det svenska civilsamhället dominerats av till medlemsantalet stora folkrörelseorganisationer som arbetar i nära samarbete med staten och som samtidigt har burits av ett

omfattande ideellt engagemang bland sina medlemmar. I vad som kan beskrivas som ett socialt kontrakt har staten involverat folkrörelseorganisationerna i sina beslutsprocesser som representanter för olika grupper i samhället.

Samtidigt har den offentliga sektorn svarat för huvuddelen av produktionen av välfärdstjänster. Staten har också bidragit ekonomiskt till de ideella organisationerna genom olika bidragssystem. Jämfört med de resurser som i andra länder tillåter ideella organisationer att vara betydande producenter av välfärdstjänster framstår dessa bidrag som begränsade.

Det går att hävda att det offentliga syn på frivillig verksamhet speglar en ganska delikat balansgång. Å ena sidan uppfattas det frivilliga engagemanget mycket positivt och som ett viktigt bidrag till demokrati och sammanhållning i samhället. Därför uppmuntras engagemanget i ideella organisationer och dessa stöds ekonomiskt. Å andra sidan finns en ömsesidig uppfattning att det kan utgöra en fara att den statliga styrningen blir för uttalad och beroendet av staten blir för starkt samt att de frivilliga organisationerna "säljer sin själ" och sin självständighet om samarbetet med den offentliga sektorn blir alltför omfattande.

Frivilligt engagemang i framtiden

Det går inte att med säkerhet formulera ett svar på den rubricerade frågan "var behövs frivilligheten?".. I det underlag som legat till grund för detta arbete hävdas att svenskens ideella engagemang är fortsatt högt och stabilt, vilket gällde åtminstone fram till år 2009. Detta engagemang bärs emellertid upp av en grupp i befolkningen som är medelålders eller äldre. Det innebär att förhållandena successivt kan komma att ändras.

Det finns dock anledning att tro att även ungdomar har samma motiv som den äldre generationen att engagera sig ideellt, nämligen att bidra till en organisation, göra nytta för andra och utöva sitt intresse.

Men några andra undersökningar har visat på ett sviktande engagemang när det gäller medlemskap i folkrörelseorganisationer. Den i Sverige etablerade formen för det ideella engagemanget – folkrörelseorganisationen – förefaller att få allt svårare att fånga upp ungdomars engagemang. En viktig fråga för framtiden blir därmed vilka organisationsformer som bättre förmår utgå från de ungas villkor, tillgodose deras krav och tillvara deras engagemang.

Nya förutsättningar

Bakgrund

När Berlinmuren föll 1989 var det ganska få – om ens någon – som insåg vilken betydelse denna händelse skulle få för den säkerhetspolitiska situationen i omvärlden. När vi nu kan göra en tillbakablick kan vi konstatera att gårdagens situation, med de bägge maktblocken hårt låsta mot varandra i en politisk konfrontation med allvarliga risker för militära urladdningar, hade litet gemensamt med de säkerhetspolitiska förhållanden som råder idag. Rysslands militära ambitioner under den allra senaste tiden visar dock på nytt oroande drag.

I Sverige har vi långsamt anpassat oss till den nya situationen. Försvarsmakten har kraftigt minskat sin numerär och fått en radikalt annan roll än den hade före 1989. Den blev under lång tid inriktad mot att huvudsakligen verka i internationella insatser. Först under de senaste tre åren har försvaret av vårt eget land kommit i fokus igen. Värnplikten avvecklades som instrument för personalförsörjning och förklara-

des vilande. Den gamla nationellt inriktade krigsorganisationen och mobiliseringssystemet avvecklades. De frivilliga försvarsorganisationerna tvingades i många avseenden ändra inriktning och finna nya roller och identiteter. I praktiken kom totalförsvaret att avvecklas även om det finns kvar som en formell legal struktur. Kvar finns också ett åldrande skyddsrumbestånd och en beredskapslagstiftning som blir alltmer omodern, särskilt vad gäller förutsättningarna för näringslivets medverkan i totalförsvaret.

Sverige har bundits till solidaritetsförklaringar som bygger på att vi skall hantera gemensamma hot tillsammans med andra länder i EU-kretsen.

Den ambitionshöjning som nu sker vad avser försvar av Sverige liksom ny inriktning avseende civilt försvar är dock hittills i ekonomiska termer mycket begränsad.

En bredare hotbild

Här är inte platsen för en längre tillbakablick över uppfattningarna om hur hoten utvecklats och gestaltas, men det kan konstateras att statsmakterna under hela 1990-talet och därefter har utgått från en bredare hotskala än den som relativt ensidigt var inriktad mot ett militärt hot. Samhällets resurser, såväl militära som civila, för att möta de olika hoten och riskerna skall enligt statsmakternas inriktningsbeslut kunna användas flexibelt både för större olyckor, kriser och väpnat angrepp. Krisberedskapen kom dock att få ett mycket tydligt genomslag i inriktningen och planeringen, medan civilt försvar för det väpnade angreppet under lång tid kraftigt tonades ner.

Statsmakterna började relativt tidigt efter Berlinmurens fall att tala om nya eller nygamla hot. Hit hörde terrorism, mass-

förstörelsevapen, organiserad brottslighet, avbrott i samhällsviktig infrastruktur m.m. Andra aktörer än stater, t ex terroristgrupper eller nätverk kunde vara antagonister. Så småningom kom också pandemier, klimatfrågor och IT-hot upp på dagordningen i hotbilda-bedomningarna. De hot som diskuteras idag är huvudsakligen följande:

Väpnat angrepp är ett hot som i samband med att den nationella militära försvarsplaneringen nu återupptagits också fått ökad tyngd inom ramen för återupptaget arbete med civilt försvar.

Terrorism har under de senaste åren blivit en påtaglig hot- och riskfaktor i planeringen hos många myndigheter, inte minst sedan flera länder drabbats av svåra attentat och även Sverige drabbats av allvarliga försök till sådana attentat.

Organiserad brottslighet, där syftet med verksamheten naturligtvis oftast är att skaffa pengar, leder inte sällan till konflikter mellan olika organiserade brottsliga grupperingar med ibland tydliga kopplingar till pågående konflikter i andra länder eller områden. Den organiserade brottsligheten utmanar också rättssystemet och kan underminera förtroendet för rättssäkerheten vilket i förlängningen hotar rättsstaten och demokratin.

Avbrott i vitala system och flöden kan beröra kommunikationssystem, inte minst elektroniska nät, men också transporter av skilda slag, försörjning med vatten eller livsmedel, försörjning med energi främst elektrisk energi men också i form av drivmedel o s v. Det moderna samhällets verksamheter är i många avseenden inriktat på "lean production" och leverans "just in time" vilket leder till låg uthållighet och ökad sårbarhet vid avbrott, något som vid längre avbrott kan få stora konsekvenser.

Finanskris, massarbetslöshet kan framtvunga långtgående ekonomisk-politiska

ingrepp som i förlängningen kan föranleda stor social oro, flyktingströmmar, våld mellan olika grupper i samhället etc.

Politisk extremism kan vinna ökad upplutning bland medborgarna och leda till parlamentariska svårigheter att bilda demokratiskt starka regeringar som kan bemästra den politiska extremismen, men också leda till ökad oro och våld mellan olika grupper i samhället.

Hot mot demokrati och rättssystem är hot som kan ha sin grund i politisk extremism, i terrorhot, i organiserad brottslighet etc, något som kan leda till att större medborgargrupper inte sätter sin tillit till det demokratiska politiska systemet och inte heller till rättssystemet. Men i denna hotbild ligger också risker för att olika grupper riktar våld mot det politiska systemet som sådant (mot förtroendevalda, mot sammankomster, mot beslutande politiska församlingar) och mot rättssystemet (mot domare, åklagare, advokater och mot pågående rättegångar).

Social oro kan ha sin grund i omfattande invandring med dåligt föreberedd integrationsverksamhet, med ökande brister i utbildningssystemen, med hög arbetslöshet och bristande ekonomiska resurser hos olika grupper samt också med politiska och sociala konflikter mellan olika grupper i samhället. Socialt utanförskap leder inte sällan till social oro.

Hot mot värdegrunder kan ha sin grund i ökande sociala konflikter, brister i utbildningssystemen, i konflikter mellan grupper med olika etnicitet och religionsuppfattningar, i bristande tilltro till det demokratiska systemet och samhällets viktiga rättsbärande myndigheter.

Klimatförändringar är svåra att bedöma som hot, men långsiktigt kan de innebära omfattande problem för samhället där nederbördsförändringar kan påverka stora

delar av jordbruket, och vattenflöden och stigande vattennivåer kan behöva förändra bebyggelsen i många tätorter. De kan även leda till stora förändringar i energiförsörjning och infrastruktur i övrigt. Påverkan på djurliv och natur ingår också i denna hotbild.

Naturkatastrofer av mer omfattande karaktär är sannolikt inte ett hot som direkt berör vårt land men är en realitet för många andra länder där stora jordbävningar, översvämningar, vulkanutbrott etc kan leda till stora skador på samhällen och deras viktigaste strukturer men också till omfattande förluster i människoliv och skador på människor. En solidaritet med andra länder kan leda till stora hjälpinsatser också från vårt land. För vårt land är dammbrott och kärnkraftsolycka oavsett grundorsak sådana händelser som kan leda till katastrofer.

Pandemier och epizootier har blivit mer påtagliga hot sedan smittspridningsvägarna blivit fler och vanligare under inverkan av globaliseringen på snart sagt alla områden. Omfattande pandemier och epizootier kan kräva mycket långtgående och dramatiska åtgärder för att bemästras, åtgärder som också får inverkan långt utöver offren för själva smittan och kan medföra att viktiga andra funktioner i samhället drabbas.

En snabb genomgång av den omfattande hotbildsuppräknningen visar att de två grupper av hot som ter sig nya är dels sådana som kan sägas vara sociala och politiska hot med inrikespolitisk bakgrund, dels sådana som hör ihop med omfattande förändringar av klimat, naturkatastrofer samt internationell spridning av sjukdomar m m. Det moderna samhällets sårbarhet vad gäller beroende av vitala system, inte minst IT-system som har en snabb och dynamisk utvecklingspotential men också en sårbarhet i olika avseenden som inte sällan under-

skattas, är också en i förhållande till tidigare mer uttalad hotbild.

Mot denna bakgrund finns det behov av att föra en mer djupgående diskussion om hur det moderna samhället i olika avseenden kan rusta sig för att möta dessa risker och hot. En sådan diskussion bör gälla utbildningen av enskilda medborgare och den styrka och uthållighet som kan etableras inom ramen för individernas normala verksamhet (med utbildning, med en viss grunduthållighet, med viss materiel) och sedan byggas på med vad samhället lokalt, regionalt och centralt måste kunna, planera för och bistå med. I ett sådant perspektiv får de frivilliga organisationernas insatser en viktig betydelse och de kan och bör således byggas upp och inriktas mot sådana verksamheter som behövs till samhällets stöd inför de risker och hot som nyss beskrivits.

Nya säkerhetspolitiska mål

Det dröjde ända till år 2006 innan statsmakterna var färdiga med att formulera nya mål för samhällets säkerhet. I Försvarsberedningens rapport *En strategi för Sverige* från 2006 lämnade beredningen förslag till reformer avseende svensk säkerhet. Försvarsberedningen föreslog att målen skulle vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet,
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Riksdagen ställde sig senare bakom dessa mål som kom att upprepas i flera propositioner därefter. I propositionen 2008/09:140 *Ett användbart försvar* framhöll regeringen att "Försvarsmakten i likhet med andra

aktörer i samhället skall bedriva verksamhet som ytterst syftar till att främja dessa mål.” Säkerheten skall försvaras med militära och icke-militära medel. Den nu sittande försvarsberedningen har också ställt sig bakom dessa mål i rapporten *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33).

Sammanfattningsvis kan sägas att dessa övergripande mål i allt väsentligt ”beaktar” de risker och hot som ovan beskrivits. Det bör dock sägas att uttrycket ”värna” inte omedelbart går att omvandla till konkreta handlingsplaner och resurstilldelningar på myndighetsnivå. Regeringen och riksdagen har ett ansvar för att ge en tydlig innebörd åt begreppet ”värna” inom olika områden. Myndigheternas uppgifter måste ytterst ges en verksamhetsinriktning som leder till påtagliga resultat och som kan sättas i kraft när behovet påkallar det.

Ett annat samhälle

Det är väl känt att samhällsutvecklingen också ändrat förutsättningarna för svensk försvarsplanering i stort. Några viktiga omständigheter bör särskilt framhållas vilka har stor betydelse för denna planering och som ovillkorligen medför att äldre tankemönster vad gäller ansvar, planering, samverkan etc måste överges.

Den sk internationaliseringen har inneburit att Sverige inte längre har en egen försörjningskapacitet när det t ex gäller energi, telekommunikationer, transporter, datatrafik, varuleveranser av viktiga resurserslag, samt livsmedel. Det är osannolikt att det är möjligt att ens med betydande ansträngningar inom landet åstadkomma en sådan egen kapacitet. Det handlar om flöden som sker över gränserna mellan länderna, där viktiga varor och tjänster är beroende av varandra i ett mycket komplicerat mönster och som Sverige inte ensamt styr över el-

ler ha kontroll över. Detta innebär att sättet att tänka vad gäller försörjningsberedskap i vid mening måste bygga på att internationaliseringen fortgår och att ett beredskapskoncept måste ta hänsyn till dessa förhållanden.

Bolagiseringen har inneburit dels att viktiga verksamheter inom infrastruktur såsom hamnar, flygplatser, el- och telenät m fl inte längre är i offentlig ägo, dels att ägarbildningen inom flera samhällssektorer med privata verksamheter nu ser mycket annorlunda ut och inslaget av utländskt ägande har ökat markant. Det kan bl a medföra att samhörigheten med Sverige och svenska nationella intressen minskar och risk finns t o m för att viktiga flyttbara resurser kan komma att lämna landet vid t.ex. en beredskapshöjning.

Effektivisering och specialisering inom näringslivet har inneburit att tidigare befintliga ”marginaler” i form av viss överproduktionskapacitet och lagerhållning såväl av färdiga produkter som av insatsvaror har reducerats mycket kraftigt. Specialiseringen innebär att viss typ av specialiserad produktion koncentreras till ett fåtal ställen för att man ska tillvarata effektivitet i produktion. Företagen kan därför ofta inte flexibelt ominrikta produktion för andra ändamål. Organisationerna slimmas till nivåer som avser precis behoven av aktuell produktion och lagerhållningen avser oftast behov för några dygn.

Nyckelord inom näringslivet är ”lean production” och ”just in time”. Det som tidigare i form av lagring utgjorde buffertar för t ex en avspärningsituation eller höjd beredskap har idag i stort sett helt försvunnit. Detta gäller även den offentliga sektorn där personalbehoven helt anpassats för ”normalverksamheten”. Sjukvården har, inte minst genom att vårdtiderna förkortats och nya behandlingsmetoder in-

förts, ytterst små marginaler för att ta hand om ett stort antal skadade på kort tid. En stor del av sjukvården bedrivs idag även i privat regi och för denna verksamhet gäller samma krav på lönsamhet etc som för privat näringsverksamhet i stort, vilket innebär att uthållighet och ökad belastning inte kan mötas utan att resurserna kraftigt stärks.

Till den nu gjorda uppräknigen av nya förutsättningar måste också IT-revolutionen och det åtföljande cyberhotet föras. Utvecklingen av Internet och sociala medier skapar också nya förutsättningar för försvarsplaneringen. Cyberhotet gäller inte minst riskerna för blockering eller utslagning av de viktiga kommunikationssystemen. Men det gäller också manipulering av det meningsbärande innehållet, vilket starkt försvårar saklig och korrekt informationsspridning och psykologiskt försvar där hot via sofistikerade cyberkrigföringsmetoder sannolikt är starkt underskattade.

En återupptagen nationell försvarsplanering

Under det senaste decenniet kom den nationella försvarsplaneringen för både militär och civil verksamhet under höjd beredskap långt ner på den politiska dagordningen och totalförsvarets verksamhet har i praktiken avvecklats i stora delar av samhället. Regeringens proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar* har nu lagt grunden till att denna planering återupptagits på militär sida. Den pågår nu för fullt och engagerar bl a de fyra nyinrättade regionala staberna.

Under senare år har också MSB haft ambitionen att utveckla en strategi för civilt försvar eftersom myndigheten enligt sin instruktion företräder den samla-

de verksamheten inom området civilt försvar. Detta arbete sker nu parallellt med Försvarsmaktens arbete med den nya försvarsplaneringen. MSB:s ambitioner har nu fått en tydligare inriktning genom att regeringen i april 2013 gett myndigheten i uppdrag att utveckla former för planeringen inför höjd beredskap avseende civilt försvar.

Frivillighet i ett bredare perspektiv

En reflektion som därför kan göras är att de ovan beskrivna förutsättningarna också skapar nya öppningar och möjligheter för frivillig verksamhet inom totalförvarssektorn. Även den återupptagna försvarsplaneringen inom hela totalförsvaret kan sannolikt skapa ett nytt behov och ett förnyat intresse för frivilliga insatser inom ramen för uppgiften att värna det svenska territoriet, grundläggande funktioner och värden i samhället mot ett väpnat angrepp. De frivilliga insatser som kan behöva göras bör sannolikt ses i ett bredare perspektiv än enbart hotet om väpnat angrepp. Det är detta bredare perspektiv som sannolikt blir avgörande för hur stor omfattning de frivilliga insatserna kan behöva bli och hur de frivilliga försvarsorganisationerna förmår utveckla sin rekrytering och sin verksamhet mot dessa bredare hotbilder.

Var behövs frivilligheten?

Hur ser behovet ut?

I årsredovisningen har tidigare konstaterats att samhället inom olika viktiga områden har konkreta behov av frivilliga insatser i vid mening inom krisberedskap och under höjd beredskap. Till detta kommer ett demokratiskt behov som handlar om det ideella engagemanget från medborgarnas sida i arbetet för ett gemensamt gott

samhälle; det handlar om det s k civilsamhällets behov. Båda dessa aspekter av frivillig engagemang gäller naturligtvis i hög grad också frivilligt engagemang inom totalförsvarets olika verksamheter. Behovet kan således delas in i flera dimensioner.

En dimension har en övergripande samhällelig karaktär. Det svenska samhället behöver ett folkligt frivilligt engagemang för att kunna organisera sina försvarsanstängningar på ett sådant sätt att alla tillgängliga mänskliga resurser bäst tas tillvara. Denna dimension får en särskilt viktig roll när så få människor numera genom tjänstgöring eller plikt verkligen kommer i kontakt med försvaret och därigenom ges praktiska förutsättningar att kunna göra en insats.

En annan dimension som behandlats relativt utförligt tidigare i rapporten, har en starkt ideologisk och demokratisk anknytning. Medborgarna både vill och kan, kanske t o m kräver, att få ställa upp och bidra till att försvara landet om hoten mot landets suveränitet ter sig påtagliga. Denna påtagliga kraft i det frivilliga engagemang- et för landet under orostid får inte underskattas och måste kunna fångas upp och kanaliseras på ett ordnat sätt för landets bästa. Här finns sannolikt ett starkt traditionellt historiskt och politiskt mönster som måste uppmärksammas och hanteras på politisk nivå.

En tredje dimension utgör det behov som skulle kunna benämnas ett ”komplement till det offentliga åtagandet”. Hit hör myndigheternas behov av konkreta personella resurser som inte ryms inom den normala vardagsverksamheten. Det handlar om olika typer av förstärkningsresurser vid extraordinära händelser och vid höjd beredskap och krig. Det handlar om att på ett föreberett sätt öka myndigheternas kapacitet inom olika områden och förstärka

uthålligheten. Det kan också vara fråga om att tillföra specialkompetens som behövs i särskilda allvarliga situationer (kärnkraftsolycka, pandemier etc).

Nedan förs ett resonemang som främst tar sikte på denna tredje dimension.

Myndigheternas behov

Enligt den nuvarande ansvarsfördelningen mellan de frivilliga försvarsorganisationerna och myndigheterna är det i första hand myndigheterna som definierar sitt behov av frivilliga. Detta bygger på den grundläggande principen om ansvar i den svenska modellen för krisberedskap och krigsberedskap. En myndighet – alltså även kommun – som har ansvar för en verksamhet i fred har ansvar för motsvarande verksamhet under krisberedskap och höjd beredskap om verksamheten då skall fortsätta. Även om uppdragen vad avser utbildning och övningar etc sker i en dialog mellan myndigheten och den frivilliga organisationen är det från formella utgångspunkter, enligt den ordning som stipuleras i frivilligförordningen, myndigheten som har att definiera sitt behov av frivilliga resurser.

Behovet skall avse resurser som tydligt kan kopplas till förhållanden (enligt lagen om totalförsvaret) under höjd beredskap och krig, där aktören skall fortsätta med verksamhet som då behövs. Härmed avses också förhållanden som avser krisberedskap eftersom verksamhet som avser civilt försvar bygger på samhällets krisberedskapsförmåga.

På den militära sidan är det enklare för Försvarsmakten att definiera sitt behov eftersom den myndigheten tar sin utgångspunkt i en för krigsförhållanden fastställd organisation, med detaljerade krav på antal befattningar där varje befattning har en tydligt definierad kompetensprofil. Brister

i denna organisation kan således tydligt härledas från en brist i krigsorganisationen och behovet av en frivillig rekrytering kan tydligt framräknas med utgångspunkt härifrån. I första hand är det som tidigare nämnts hemvärdet som definierar sådana behov av frivilliga med avtal enligt frivilligförordningen. Försvarsmaktens syn på förhållandet till de frivilliga organisationerna kan därför lätt komma att uppfattas som ett ”affärsmässigt arrangemang” för att leverera rätt antal utbildade personer till befattningar. De frivilliga organisationerna önskar dock oftast se på förhållandet så att det bör präglas av att myndigheten och organisationerna har en gemensam uppgift i det nationella försvaret.

På den civila sidan är förhållandena avsevärt mer komplicerade. De behov som de olika civila aktörerna har ska teoretiskt sett kunna härledas från den risk- och sårbarhetsbedömning som varje aktör ska göra enligt författningarna. Bedömningen ska göras från ett krisberedskapsperspektiv som också ska innefatta behov som avser civilt försvar.

Det har i olika sammanhang framkommit att risk- och sårbarhetsanalyserna i många avseenden inte når upp till den nivå som krävs för att de skall kunna tjäna som instrument för den tänkta behovsbilden av förstärkningsresurser i form av frivilliga.

Görs bedömningen att den egna organisationens resurser i något avseende inte är tillfyllest under sådana förhållanden ankommer det på den ansvariga aktören att söka lösa den identifierade bristen. Det kan naturligtvis ske på flera olika sätt. Ett sätt är att omfördela personal från sådan verksamhet hos aktören som inte behövs under krisberedskap eller höjd beredskap. Detta synsätt är vanligt hos många av landets, främst större, kommuner. Den kritiska fråga som då vanligen ställs av de frivil-

liga organisationerna är om den modifierade organisationen med omfördelning av egen personal verkligen håller för ett långvarigt krisberedskapstillstånd eller höjd beredskap.

Militärt behov

Under en följd av år då invasionsförsvaret avvecklades och det militära försvaret (med undantag av hemvärdet) helt och hållet inriktades på internationell verksamhet blev behovet av frivilliga enligt frivilligförordningens grunder starkt reducerade. Endast hemvärdet rekryterade frivilliga på det sätt som förordningen anger. Samtidigt kan konstateras att hemvärdet i samarbete med de berörda frivilliga organisationerna under de senaste åren inte fullt ut förmått rekrytera och utbilda till det behov som hemvärdet angett.

Från Försvarsmaktens och hemvärdets utgångspunkter kan också noteras att denna rekrytering i hög grad uppfattas som att de berörda frivilligorganisationerna skall ”leverera” rätt ”sort” (d v s med rätt kompetens) och rätt antal i rätt tid för hemvärdets behov.

När det militära insatsförsvaret nu enbart bygger sin rekrytering på en frivillig rekrytering syftande till anställning blir de frivilliga försvarsorganisationerna i hög grad sedda som en resurs för denna rekryteringsverksamhet och inte som en resurs för utbildning med avsikt att kunna ingå i en organisation i en viss befattning som utbildningen syftar till. Det kan konstateras att frivilligförordningen i första hand inte bygger på ett sådant grundligt förändrat sätt att rekrytera soldater till det militära försvaret.

Det kan också konstateras att Försvarsmakten inte systematiskt och allsidigt har belyst möjligheterna att utnyttja de frivil-

liga försvarsorganisationerna som rekryteringsgrund för soldater och sjömän till det nya personalförsörjningssystemet. Det är heller inte klarlagt hur organisationerna själva ser på en sådan mer påtagligt utmejslad roll som rekryteringsbas för Försvarsmakten. I detta perspektiv får de frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet en särskilt viktig roll, men det är inte givet att ungdomsverksamheten hos dem gynnas av en tydlig, ensidigt för Försvarsmaktens behov utformad ungdomsverksamhet.

De olika sätten att "frivilligt" medverka i Försvarsmaktens verksamhet leder alla på något olika sätt till tjänstgöring. Det kan avse rekrytering på frivillig grund till ett yrke som befäl eller deltidstjänstgörande, det kan avse rekrytering på frivillig grund som medlem i en frivillig försvarsorganisation med en viss typ av avtal enligt frivilligförordningen och det kan också avse rekrytering till hemvärnet med en viss typ av krigsfrivilligavtal enligt hemvärnsförordningen. De olika rekryteringsformerna medför naturligtvis svårigheter för Försvarsmakten i olika avseenden; grunder för befordran och ersättningsformer är exempel på detta.

När det militära försvaret nu skiftar fokus till att återuppta planering avseende försvar av Sverige kommer kraven på insatsorganisationens behov av stöd under insats i vårt land att kraftigt behöva förstärkas. Detta har sin grund i att den nuvarande insatsorganisationen i olika avseenden inte har de resurser som förbanden hade under invasionsförsvarets tid. Avvägningen mellan behov som kan behöva ske inom ramen för resurser som är militära förstärkningsresurser – alltså personal som är kombattanter – och resurser som är civila förstärkningsresurser måste

därför prövas på nytt inom den försvarsplanering som nu påbörjats.

Detankommersåledes på Försvarsmakten att nu på nytt pröva sitt behov av förstärkningsresurser under olika skeden med höjd beredskap där de frivilliga försvarsorganisationerna med rätt kravställd utbildning kan ge Försvarsmakten militärt utbildad personal med frivilligavtal som svarar mot behoven.

Kompetens, kapacitet och tillgänglighet blir då nyckelord för hur en sådan förstärkningsresurs kan byggas upp. Områden som kan vara aktuella gäller transporter, fältarbeten, sjukvård, reservenergiförsörjning, samband, bevakning m m. Försvarsmakten måste emellertid vara beredd att utveckla sina behov i dialog med de frivilliga organisationerna så att dessa kan påbörja kompetensuppbyggnad och inrikta sina resurser mot de behov som efterfrågas.

Civilt behov

De civila behoven är som angetts mycket diversifierade och mångfacetterade över hela landet och mellan en mängd olika aktörer. För att de frivilliga organisationerna skall kunna svara upp mot ett över tiden tydligt angett behov finns det starka skäl att ställa krav på att de beredskapsansvariga myndigheterna på civil sida i avsevärd grad förbättrar risk- och sårbarhetsbedömningarna och de behov som kan härledas ur dem i ett krigs- och krisberedskapsperspektiv.

Särskilt uttalat blir detta när behoven inom civilt försvar de närmaste åren kan börja identifieras med anledning av den nya planeringsinriktning för civilt försvar som regeringen givit uppdrag om.

Behoven kan identifieras på två sätt. Ett gäller det civila försvarets stöd till Försvarsmakten och den gränsdragning som bör ske mellan militär verksamhet

i uniform och den civila verksamhet som sker av civila aktörer som inte kan räknas till gruppen kombattanter. Den senare formen för stöd till Försvarsmakten kommer med stor sannolikhet att behöva växa i avsevärd omfattning under höjd beredskap och de civila aktörernas resurser, avsedda för övriga behov i samhället, kommer då att vara otillräckliga. Ur en sådan analys kommer sannolikt ett omfattande behov av frivilliga förstärkningsresurser att växa fram inom en mängd områden med vittförgrenat ansvar mellan offentliga myndigheter och privata aktörer.

Under de närmaste åren måste således ett omfattande arbete läggas ned på att inom olika samhällsviktiga verksamheter identifiera brister och resursbehov i ett perspektiv som avser höjd beredskap. Regeringen har i sitt uppdrag till MSB angett att samverkansområdena och de bevakningsansvariga myndigheterna i hög grad måste involveras i arbetet med att börja bygga ett civilt försvar. Detta är säkert en riktig tanke, men då måste också systemet med samverkansområden ses över och utvecklas för att också kunna användas i uppbyggnad av ett nytt civilt försvar. Samverkansområdenas resurser och inriktning mot civilt försvar behöver då förstärkas mot bakgrund av arbetets omfattande karaktär och den kvalitet som måste börja byggas upp i planeringen. Styrningen avseende planering mot regionalt och lokalt ansvar måste också bli tydligare och förstärkas i olika avseenden.

I detta perspektiv växer med stor sannolikhet kraven på de frivilliga försvarsorganisationer som har intresse för och fokus mot civilt försvar och krisberedskap. Det är därför av vikt att dessa frivilliga organisationer i olika former får delta i arbetet i samverkansområdena samt på regional och lokal nivå. Härigenom säkerställs att rätt kompetensinriktning från början

kan börja byggas upp avseende de behov som de civila aktörerna kan identifiera under detta arbete.

Var finns efterfrågad kompetens och kapacitet?

Det är svårt att med hög detaljeringsnivå kunna identifiera var de behov som det militära och civila försvaret behöver finns i samhället. Från generella utgångspunkter torde kunna bedömas att dessa resurser i form av individer med rätta kunskaper och kompetenser i hög grad finns i näringslivet. Under vilka former sådana individer kan frigöras och med vissa typer av avtal arbeta för myndigheter med uppgifter under höjd beredskap är en fråga som närmare behöver studeras. Medlemskap i en frivillig försvarsorganisation är under sådana förhållanden sannolikt inte det väsentliga, utan snarare hur snabbt och med vilken kompetens en individ kan frigöras från uppgifter inom privat verksamhet till statlig under förhållanden som avser höjd beredskap. Sannolikt handlar det också om relativt många personer som kan behöva arbeta inom ramen för en offentlig uppgift under de tidsförlopp som kan behöva gälla för höjd beredskap.

De frivilliga försvarsorganisationerna bör i ett sådant perspektiv eventuellt få en roll i att söka rekrytera och utbilda personalresurser till rätt myndighet med ett sådant perspektiv för ögonen.

Nuvarande organisationers förmåga att möta behoven

Verksamheterna i samhället, både de offentliga och privata, kännetecknas av en alltmer specialiserad arbetskraft, ofta högt utbildad inom vissa tekniker eller områden, samtidigt som också all verksamhet tenderar att bygga på insats eller produktion

med mycket korta ledtider och även på utnyttjande av liten insats för att få ut stor effekt. Detta gör många verksamheter mycket sårbara för olika former av hot; el-avbrott, cyberattacker etc. Samtidigt är det svårt för frivilliga att snabbt kunna utgöra stöd för sådana verksamheter i kris. Det kräver även av de frivilliga en hög grad av professionalisering och kunskap om verksamhetens förutsättningar för att de skall kunna ianspråkta.

Frågan är därför svår att besvara om de nuvarande organisationerna i kretsen av frivilliga försvarsorganisationer kan attrahera till medlemskap och utbilda tillräckligt många till avsedd eller efterfrågad nivå för att kunna ge ett gott stöd till olika viktiga samhällsverksamheter av denna karaktär.

Frågan kan å andra sidan också ställas så om det är denna högprofessionaliserade kompetens som efterfrågas eller om det är kompetenser på andra nivåer som egentligen behövs och i stort antal för att kunna avlasta den ordinarie organisationen i olika avseenden.

Den förmåga som de frivilliga försvarsorganisationerna har att successivt förnya kompetensprofiler i sin utbildning och rekrytera för nya uppgifter har över tiden visat sig i stora drag svara mot myndigheternas behov. För att denna flexibilitet skall kunna uppnås krävs emellertid en god dialog mellan myndigheterna och de frivilliga försvarsorganisationernas representanter. Former för en sådan dialog måste etableras på central nivå – inte minst i samverkansområdena – och på regional nivå med länsstyrelserna som huvudman, samt på den kommunala nivån.

En viktig utgångspunkt för att organisationerna skall kunna verka konstruktivt mot de skilda myndigheterna inom det civila området är att de kan låta sig repre-

senteras på ett samlat sätt och tala med en samlad röst vad gäller kompetenser och behov. Detta gäller i hög grad på alla nivåer i samhället. Utan att göra avkall på varje organisations särart, traditioner och interna beslutsstruktur är det dock, för ett framgångsrikt arbete, nödvändigt att söka möta myndighetsstrukturen mer samlat. Det ankommer i hög grad på organisationerna själva att finna former för ett sådant fungerande samverkansarbete. Förebilder finns på flera olika områden i samhället. Inte minst idrottsvärlden har framgångsrikt lyckats företräda den samlade idrottsorganisationsstrukturen genom Riksidrottsförbundet, utan att varje specialförbunds intressen eller profil allvarligt trätts för när.

Regeringen bör erbjuda utvecklingsprogram för de frivilliga organisationerna i samverkan med myndigheterna med inriktning på utveckling och förbättring av kompetensgivande utbildning för det militära och civila försvarets behov med sikte på den kommande försvarsbeslutperioden.

En annan fråga, som också varit föremål för överväganden i de senaste utredningarna om de frivilliga försvarsorganisationerna, gäller om de nuvarande organisationernas traditionella organisatoriska struktur och intresseområden är anpassade till nya hot och samhällsbehov.

Från principiella utgångspunkter kan sägas att frågan inte är statsmakternas utan organisationernas. Samtidigt bör ändå konstateras att organisationerna erhåller betydande belopp i organisatoriskt stöd och för olika former av uppdrag. I den utsträckning dessa uppdrag bedrivs på ett effektivt sätt inom ramen för nuvarande organisatoriska struktur är frågan måhända inte angelägen att diskutera. Men om myndigheterna konstaterar att verksamheten i nuvarande organisatoriska struktur inte

bedrivs effektivt torde det vara ofrånkomligt att ta upp strukturfrågor till diskussion. En sådan diskussion förs redan i form av vilken organisation som skall överta huvudmannaskapsansvar för viss utbildning som bedrivs av flera organisationer.

Annan frivillighet som kan användas

Förmågan att upprätthålla grundläggande värden måste i första hand ses som en uppgift för individer, familjen, ideella organisationer, religiösa samfund, föreningsliv m m, det som ibland brukar benämnas "civilsamhället". Också skolan har uppgiften att förmedla kunskaper och insikter inom detta område samt rollen att upprätthålla dessa värden.

En viktig fråga i detta sammanhang blir därför var det frivilliga engagemanget kan göra bäst nytta. Idag har vi ett stort antal statsunderstödda frivilliga försvarsorganisationer som hittills koncentrerar sitt engagemang till den militära och civila säkerheten under höjd beredskap och kris. En inte helt orimlig tanke är att de frivilliga som idag engageras för att värna grundläggande värden, t ex att motverka socialt utanförskap, kan få samma uppmärksamhet och stöd från statsmakternas sida.

Det finns frivilliga organisationer med brett medborgerligt engagemang som verkar i samhället med goda kunskaper och stort engagemang men som inte ingår i gruppen frivilliga försvarsorganisationer. Alla dessa organisationer kan behöva studeras och former etableras för att under vissa perioder kunna engagera också dem i de behov samhället har under höjd beredskap och krig. Här kan nämnas Sjöräddningssällskapet, Livräddningssällskapet, idrottsorganisationer, kyrkor och samfund o s v. Den nya

organisationen Missing People bör också nämnas i detta sammanhang.

En annan fråga som kan diskuteras är om det finns former för att fånga upp och sätta i verksamhet spontana grupper under gott ledarskap om det skulle behövas. I så fall handlar det om att bygga organisationer som enbart består av viss ledning och administration samt vissa instruktörer som kan fånga upp större grupper av spontant frivilliga vid kriser.

Sammanfattning

Grundläggande frågor

Denna årsredovisning har fått titeln "Var behövs frivilligheten?". Den genomförda historiska genomgången visar bl a att frivilligheten inom försvarsområdet haft olika motiv och omfattning under olika tidsepoker. Avgörande har varit hur Sveriges säkerhetspolitiska situation har gestaltat sig från tid till annan. Hotet om ett väpnat angrepp mot Sverige har varit en grundläggande faktor för frivillighetens karaktär och omfattning. Detta har särskilt haft betydelse för frivillighetens roll och utveckling under andra världskriget och under det efterföljande kalla kriget.

Idag är det betydligt svårare att entydigt svara på frågan om var frivilligheten behövs. Författarna till denna redogörelse vill emellertid hävda att frivilligheten fortfarande är ett mycket viktigt inslag i ett nationellt säkerhetskoncept. Det gäller både som ett inslag i den återupptagna nationella försvarsplaneringen och som ett nödvändigt bidrag till den svenska krisberedskapen.

Det är därför viktigt att betrakta frågan om frivillighet utifrån perspektivet av en bredare hotbild och lämna äldre tanke-mönster om totalförsvaret. Den framtida

frivilligheten bör utvecklas från existerande strukturer men kommer inte enbart att bestå av traditionella frivilliga försvarsorganisationer

Det historiska perspektivet är på många sätt viktigt. Framväxten av ett i politiskt brett samförstånd folkligt förankrat försvar tog lång tid och skedde inte utan hårda politiska strider. De frivilliga försvarsorganisationernas nära sammanhang med försvarets och värnplikssystemets utveckling under de båda världskrigen och det kalla kriget liksom det omfattande invasionsförsvarets och totalförsvarets behov, är en viktig bakgrundsbild att ha i åtanke när deras roll och betydelse i ett framtida svenskt säkerhetskoncept med totalförsvar ska analyseras.

Det är således inte enbart frivilligorganisationernas stöd, vad avser de personella behoven hos myndigheterna och de många personliga insatserna inom totalförsvarets olika delar, som är historiskt intressant utan också, och inte minst, den ideologiska frågan om folkförankring och försvarsvilja. I de perspektiven är det särskilt angeläget att söka belysa sammanhangen mellan den långa tid vi haft värnplikten och dess påtagliga roll för både folkförankring, frivillig försvarsverksamhet och försvarsvilja.

De frivilliga försvarsorganisationerna ingår också i en traditionell och bred flora av frivilliga organisationer som i olika avseenden utgör viktiga beståndsdelar i den demokratiska utvecklingen av vårt land. I det avseendet är det viktigt att inför framtida ställningstaganden beakta, skydda och utveckla den del av den allmänt frivilliga verksamheten som verkar inom sektorn nationell säkerhet med totalförsvar. Utan ett brett stöd bland frivilliga organisationer får försvarsverksamheten, när en obligatorisk försvarsutbildning av ungdomar inte längre sker, sannolikt allt svårare att finna

politisk och folklig förankring. Det kan leda till att försvaret kan komma att nedprioriteras vilket i förlängningen kan utgöra en fara för nationen.

Förutom dessa mer grundläggande frågor har det också tätt sig viktigt att mer ingående belysa de författningsmässiga och ekonomiska villkor som idag råder för de frivilliga försvarsorganisationerna och som i vissa avseenden tenderar att bli utvecklingshämmande inför de nya hot och risker som samhället kan ställas inför.

Nedan redovisas ett antal iakttagelser, några viktiga frågor inför framtiden samt slutligen redovisas några förslag som kan bidra till frivillighetens fortsatta utveckling.

Iakttagelser

Några viktiga iakttagelser som fångats upp under arbetet med redovisningen är bl a följande.

- Det råder, särskilt hos de civila myndigheterna, på flera håll en betydande kunskapsbrist om den frivilliga försvarsverksamhetens förutsättningar och dess möjligheter att medverka i krisberedskapen och i det civila försvaret. Samtidigt råder också en kunskapsbrist hos många av de frivilliga försvarsorganisationerna om alla de offentliga myndigheterna på central, regional och lokal nivå och dessas planering, behov etc. för krisberedskap och civilt försvar. På denna punkt krävs således en aktiv insats från båda sidor för att öka kunskaper och medvetenhet om förutsättningar och möjligheter. MSB bör på den civila sidan, där aktörskretsen är störst och mest svår att överblicka, fungera som en mäklare mellan organisationerna och de viktiga offentliga aktörerna.

- Många av de frivilliga organisationerna har mycket begränsade administrativa resurser, och de som finns bygger ofta på ett frivilligt engagemang. Från dessa organisationer upplevs ofta myndigheternas krav på olika former av ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning som administrativt byråkratiskt krångel som tar orimligt mycket tid från själva verksamheten. Detta är sannolikt svårt att enkelt komma till rätta med, eftersom myndigheterna själva har ett omfattande krav på återredovisning till regeringen och måste kunna svara mot krav som ställs av revisionsmyndigheterna. Enkel handledning från myndigheterna och en god dialog kan dock underlätta en del av dessa svårigheter.
- Många myndigheter har svårigheter att kunna ”hantera” den stora mängden av frivilliga organisationer och efterlyser därför ofta ett samarbetsorgan för de frivilliga organisationerna som har ett bredare och större mandat än nuvarande samarbetsform för de frivilliga försvarsorganisationerna (FOS). Detta gäller inte minst den regionala och lokala nivån.
- Den nuvarande frivilligförordningen är inte i alla avseenden modernt utformad, och vissa bestämmelser följs inte strikt redan idag. Främst gäller det i syfte att kunna nyttiggöra frivilliga i kommunal krisverksamhet, där behovet är uttalat. De frivilliga försvarsorganisationerna har uppmärksammat Försvarsmakten och MSB på att frivilligförordningen behöver moderniseras. Diskussionen handlar om att förordningen i grunden är skriven för ett totalförsvar som skall möta en storinvasion stödd på ett mobiliserat militärt försvar med allmän värnplikt och att nuvarande förhållanden inte speglas i förordningstexterna.
- Det råder viss oklarhet om frivilligförordningens bestämmelser är fullt ut tillämpliga för andra former av allvarliga händelser än sådana som täcks av begreppen krisberedskap och krig. De många uppgifter som frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna i dag utför vid olyckor och allvarliga händelser – som enligt förordningen dock inte är krisberedskap – skulle väl kunna täckas av bredare avtal, och finansiering av utbildning och övningar för sådana händelser skulle också kunna ske genom anslaget för krisberedskap, något som i princip inte är möjligt idag. En ändring av förordningen bör således övervägas, som vidgar den typ av allvarliga händelser där frivilliga med stöd av förordningen kan användas. På denna punkt finns dock en svårighet som bör beaktas. När myndigheterna utnyttjar frivilliga med stöd av frivilligförordningen kan detta komma i konflikt med EU-rätten och upphandlingslagstiftningen. Denna fråga kräver en särskild rättslig analys.

Frågor inför framtiden

Inför framtiden är det flera utvecklingstendenser och mer principiella övergripande frågor som kan beröra de frivilliga försvarsorganisationerna. De utvecklingstendenser, vad gäller behov av frivilliga förstärkningsresurser, som kan ses i ett försvarsmaktsperspektiv respektive ett perspektiv inom civil krisberedskap och civilt försvar ter sig på många punkter mycket olika.

Behovet av frivilliga

Så länge statsmakterna avser att bygga Försvarsmaktens personalförsörjning på

den modell som beslöts 2010 är behovet av frivilliga från frivilligorganisationerna i insatsorganisationens förband minimalt. De frivilliga försvarsorganisationernas roll gentemot insatsorganisationen torde därför i allt väsentligt komma att avse stöd till rekrytering av soldater och sjömän för framtida anställning. Det bör dock observeras att rekryteringsverksamhet som syftar till soldatanställning bland ungdomar under 18 år måste följa de principer som anges i den s k Barnsoldatskonventionen. I förhållande till hemvärnet kan rollen för de frivilliga försvarsorganisationerna dock bli mer påtaglig vad gäller rekrytering och utbildning av medlemmar till befattningar i hemvärnet. Beroende av hemvärnsförbandens uppgifter och omfattning kan denna roll således variera.

Någon systematisk analys av hur de frivilliga försvarsorganisationerna kan utnyttjas inom ramen för det nya militära försvaret har inte gjorts. Utvecklingsmöjligheter och begränsningar har således inte klarlagts.

Försvarsutskottet har nyligen gett regeringen tillkänna att en utredning bör tillsättas för att bl a behandla frågor dessa frågor. Men enligt direktiven skall utredningen främst analysera frågor som rör personalförsörjningssystemet och frågor om folkförankring. Direktiv till en sådan utredning gavs i oktober 2013.

Inom området krisberedskap och civilt försvar kan, jämfört med Försvarsmakten, de framtida uppgifterna för frivilliga karakteriseras som i många avseenden avsevärt mer komplexa och mångfacetterade. Det moderna civila samhällets kriser spänner över många och svåra situationer som kan uppstå av många och delvis oförsägbara förhållanden och orsaker. Risk- och sårbarhetsbedömningarna måste i olika avseenden förbättras för att behovsbil-

den skall kunna klagöras och nyttjas för bedömning av behovet av förstärkningsresurser.

Sårbarheter och brister i uthållighet, kompetens och resurser kan komma att manifesteras på flera olika områden och på olika nivåer i samhället under större krisförlopp. Det är uppenbart att frivilliga resurser här skulle kunna göra stor nytta. Men behovsbilden av frivilliga med rätt kompetens är splittrad. Svårigheten ligger i att i den omfattande civila ansvarsstrukturen finna rätt former för planering, utbildning och insats av frivilliga när krisförhållanden uppstår.

Inom ramen för totalförsvaret har sedan 2010 den militära försvarsplaneringen avseende försvar av Sverige återupptagits. Av regeringens budgetproposition för budgetåret 2013 och i direktiven till MSB framgår också med tydlighet att ambitionen nu också är att återuppta en planering avseende civilt försvar. Sammanhangen mellan dessa båda processer, effekter på resurser och prioriteringar liksom eventuella återverkningar på ansvarsnivåer och samverkansformer mellan civil och militär planering på lokal, regional och central nivå kan innebära nya former för de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan. Inte minst torde det gälla den regionala nivån, där en förnyelse av samverkan med Försvarsmakten behöver ske och där det civila försvarets stöd till Försvarsmakten sannolikt i hög grad måste planeras inom ramen för länsstyrelsens – eventuellt flera länsstyrelsers – geografiska områdesansvar och vid insats också ansvarsmässigt koordineras på denna nivå.

En utvecklad organisationsstruktur

En återkommande diskussion utgör frågorna om organisationsstrukturen för de fri-

villiga försvarsorganisationerna är modern och ändamålsenlig. De har, som nämnts, en lång tradition i nära samverkan med Försvarsmakten och viktiga civila statliga aktörer. Traditionen finns bevarad i emblem, medaljer, egna kursgårdar o s v. Det finns ibland tendenser till revirstrider och oro för ogynnsam medelstildelning för uppdrag från Försvarsmakten och MSB. En vanlig och återkommande fråga är t ex om inte motororganisationerna skulle kunna arbeta närmare samman eller om inte alla organisationer skulle vinna på att ha ett antal likartade kanslifunktioner gemensamma, kanske t o m i gemensamma lokaler, och därigenom öka effektivitet och även kompetens på sikt.

Organisationerna styrs dock av sin interna demokratiska struktur, och ytterst är det medlemmarna och dem de valt till olika förtroendeposter som styr organisationerna i dessa frågor. Om organisationerna skall kunna fungera bättre tillsammans i olika strukturer måste det sannolikt ske när organisationerna själva upplever det som bra för dem och inte i en form där de blir "påtvungade" samordningar från myndigheterna. Det är också viktigt att ha i åtanke att det inte sällan är organisationernas särart som attraherar medlemmar med visst intresse till en viss organisation som tillgodoser just detta intresse och att detta har betydelse för rekryteringen och för förmågan att behålla medlemmar.

Förslag om organisatoriska förändringar inom och mellan organisationerna är därför, visar erfarenheten, svåra att få gehör för i organisationerna, även om flera försök gjorts i de angivna riktningarna under senare år, inte minst av de senaste statliga utredningarna på området. Det är inte orimligt att statsmakterna gärna ser att organisationerna söker finna former för närmare samarbete, särskilt där kompe-

tenserna överlappar varandra, i syfte att söka få mer direkt utbildningsverksamhet för de ekonomiska resurser som satsas. Organisationernas svar på detta är ofta att de bedriver ett minimum av administrativt arbete och dessutom då ofta med starka inslag av ideellt arbete samt också att organisationerna är fria och att statsmakterna inte bör lägga sig i varje organisations särskilda struktur och arbetsform, vilken är en interndemokratisk fråga. De sistnämnda frågorna kommer säkerligen inte att avta i intresse hos vare sig organisationerna själva eller statsmakterna och de övriga offentliga aktörerna under den utveckling av totalförsvaret som kan förutses de närmaste åren.

En väsentlig fråga gäller dock att organisationerna, med bibehållen identitet och självständighet, bör söka finna effektivare former för att kunna uppträda samlat. Det gäller både på regional nivå, inte minst i förhållande till länsstyrelser, och på central nivå där samverkansområdena och de bevakningsansvariga myndigheterna har ett stort behov av att kunna föra dialog samlat med flera organisationer som kan anses "höra" till ett visst område av krisberedskapen. En möjlig strukturmodell att diskutera för de frivilliga försvarsorganisationerna är den lösning som valts inom idrottsrörelsen med Riksidrottsförbundet som sammanhållande i de viktiga kontakterna med regering och myndigheter vad gäller övergripande anslagsfrågor, författningar och regelverk m.m.

Ekonomiska frågor

De ekonomiska frågorna för de frivilliga organisationerna är självfallet viktiga inför framtiden. Under budgetåret 2013 erhöll de 18 frivilliga försvarsorganisationerna sammanlagt nära 114,5 miljoner

kr i uppdragsmedel och över 66,6 miljoner kr i organisationsstöd. Totalt fick organisationerna således över 181 miljoner kr för verksamhet och organisationsstöd. Det är dock tydligt att anslagen för uppdrag och den del av organisationsstödet som är verksamhetsbidrag inte fullt ut priskompenseras, vilket leder till en långsam men tydlig urgröpfung av anslagens köpkraft. Formerna för ekonomiskt stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna (den sk organisationsstödsmodellen) ses för närvarande över av MSB och Försvarsmakten i samverkan. Detta arbete kan också få återverkningar på organisationernas sätt att verka. Den ekonomiska stödmodellen är t ex inte fullt ut anpassad till att kunna ge gott stöd till en snabb kompetensutveckling inom helt nya kompetensområden (IT-området är ett exempel).

Förslag

Vi pekar på flera problem inom området som måste lösas. Nedan presenteras ett antal förslag som baseras på den föregående framställningen. En generell slutsats är att hela området skulle behöva en ny och genomgripande översyn.

Mot denna bakgrund föreslås att regeringen tillsätter en utredning i syfte att analysera frivillighetens roll inom ramen för ett modernt nationellt säkerhetskoncept. Utredningen bör vara parlamentarisk i syfte att ge utredningen och dess resultat en bred politisk förankring.

En sådan utredning ska analysera behovet av frivilliga inom ramen för totalförsvarets behov inklusive krisberedskapen och föreslå former för hur dessa kan användas även vid extraordinära händelser i fred.

Utredningen bör också särskilt analysera Försvarsmaktens behov av frivilliga resurser under höjd beredskap och krig samt

lämna förslag på hur sådana resurser kan ianspråktagas.

Vidare bör utredningen föreslå en lagstiftning som tydligt och enkelt reglerar frivilligas medverkan i de situationer som beskrivits ovan.

I det fall den föreslagna utredningen inte kommer till stånd bör ändå ett antal åtgärder vidtas för att bli förbättra och utveckla de frivilligas roll inom befintligt system. Nedan lämnas förslag på sådana åtgärder. Förslagen hör hemma på olika nivåer: den politiska nivån, central myndighetsnivå, regional och kommunal nivå samt frivilligrörelsen internt. Förslagen presenteras i denna ordning, och avslutningsvis lämnas förslag på angelägna studie- eller forskningsprojekt.

- Statsmakterna bör formulera mål och ge frivilligrörelsen en tydligt formulerad uppgiftsställning i syfte att slå fast på vilka områden offentligt stöd kan påräknas, t ex i form av statliga bidrag. Frågan om de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan i internationella insatser, utanför totalförsvarets verksamhet bör särskilt belysas.
- Ett särskilt anslag för frivillig försvarsverksamhet bör skapas för att säkerställa politiskt ställningstagande till nivå och inriktning. Nuvarande form för fördelning av medel avseende uppdrag och stöd kan dock behållas även vid en sådan föreslagen ordning avseende anslaget.
- Förordningen om frivillig försvarsverksamhet bör ses över och anpassas till det totalförsvaret som nu växer fram inom ramen för det moderna säkerhetskonceptet liksom också hur frivilliga i olika former kan engageras inom ramen för olyckor och påfrestningar i fredssamhället.

- Flera undersökningar som gjorts pekar på att många, inte minst unga, vill göra en insats om en kris eller olycka inträffar. En fråga som bör belysas är därför hur personer som spontant, utan avseende på medlemskap i någon organisation, vill göra en insats vid större kriser eller olyckor skall kunna organiseras under kompetent ledning. Ansvariga myndigheter och de frivilliga försvarsorganisationerna bör utveckla former för att organisera och leda frivilliga personer vid allvarliga händelser, t ex genom att ställa en kompetent ledningsorganisation till förfogande.
 - Centrala, regionala och lokala myndigheter och organ behöver ta flera initiativ i syfte att utveckla och förbättra sin dialog med frivilligorganisationernas företrädare. En sådan förbättrad dialog ska bygga på insikten om frivilligrörelsens särart och villkor. Dialogen bör i ökad utsträckning handla om frivilligas roll inom den nationella försvarsplaneringen och hur frivilliga resurser ska kunna användas under höjd beredskap och krig. De ansvariga myndigheternas uppgifter och roll i förhållande till de frivilliga försvarsorganisationerna bör skrivas in i respektive myndighets instruktion.
 - Försvarsmakten behöver klarlägga hur man ser på de frivilligas roll inom ramen för det nya rekryteringssystemet.
 - MSB och Försvarsmakten bör få i uppdrag av regeringen att ta fram ett program för kompetensutveckling av frivilliga i syfte att se till att frivilligas kompetens motsvarar de behov myndigheterna har.
 - På regional och lokal nivå behöver myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser utvecklas så att de också kan utgöra grund för att bedöma behovet av frivilliga.
 - De frivilliga försvarsorganisationerna behöver göra allvarliga ansträngningar i syfte att hitta effektiva gemensamma former för att kunna uppträda samlat, göra sin röst hörd och utgöra en självständig samlad kraft för att kunna påverka det politiska systemet och höras i debatten om svensk säkerhet och försvarspolitik.
 - Ett område som bör bli föremål för mer systematisk forskning gäller folkförankringstanken, där sambandet mellan värnplikt, frivillighet och försvarsvilja samt korrelationen mellan hotbild, den förda försvarspolitikerna och vilja till frivilligt åtagande behöver belysas. MSB och Försvarsmakten bör ta initiativ till sådan forskning.
- Rättsläget vad avser myndigheternas möjligheter att engagera frivilliga inom ramen för krisberedskapen bör klarläggas. Här bör särskilt analyseras eventuella ”krockar” med Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt EU-rättens bestämmelser.

Sammanfattande slutsatser

Idag finns drygt 400 000 svenskar som förklarat sig villiga att ställa upp och frivilligt göra en insats inom ramen för det svenska nationella säkerhetskonceptet. Hit hör såväl krisberedskapen som civilt och militärt försvar.

Den nationella politiska nivån har i bred enighet och vid upprepade tillfällen uttalat att frivilliga är en viktig resurs för landets försvar och måste tas tillvara. Frivilligrörelsens betydelse för folkförankringen av totalförsvaret har särskilt betonats och lyfts fram.

I realiteten används dock inte de frivilliga resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Frivilliga möter många svårigheter och stundom även hinder på myndighetsnivå när det gäller att få gehör för sin kompetens och sitt engagemang. Dessa svårigheter är av olika karaktär och har varierande orsaker.

Fyra grundläggande problem måste lösas för att frivilliga skall få ett större ansvar och bredare deltagande i det svenska samhällets totalförsvaret och krisberedskap och därmed ge ett bidrag till folkförankring som statsmakterna betonar:

1. Statsmakternas intentioner att engagera frivilligorganisationer av olika slag i det nationella säkerhetskonceptet måste få större genomslag med ökat intresse och engagemang inom myndighetssfären.
2. Behovsbilden hos de många olika myndighetsaktörerna vad avser frivilligas medverkan är komplex och splittrad. Den okunskap som nu ofta ömsesidigt råder mellan myndigheterna och de frivilliga organisationerna om varandra och förutsättningarna för samverkan måste undanröjas genom information och utbildning. Myndigheternas behov av frivilliga under fred och höjd

beredskap med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsbedömningarna måste tydligt klaras ut.

3. Byråkratiskt krångel i form av ett komplicerat finanseringssystem samt ett snårigt och delvis föråldrat regelverk måste gås igenom och ersättas med enkla och tydliga regler som underlättar samverkan mellan myndigheter och organisationer vid olyckor, kriser och ytterst vid höjd beredskap och krig.
4. De frivilliga försvarsorganisationerna behöver arbeta för att hitta effektiva gemensamma former för att kunna uppträda samlat, göra sin röst hörd och utgöra en självständig samlad kraft för att kunna påverka det politiska systemet och få genomslag i debatten om svensk säkerhet och försvarspolitik.

Björn Körlof är tidigare generaldirektör och riksdagsledamot. Peter Lagerblad är tidigare statssekreterare och generaldirektör. Bo Richard Lundgren är tidigare avdelningschef. Ingemar Wahlberg är tidigare kanslichef för riksdagens försvarsutskott. Samtliga är ledamöter av KkrVA.

Källor

- Ahlberg, Alf: *Svensk försvarsvilja genom tiderna*, Albert Bonniers, Stockholm 1942.
- Agrell, Wilhelm: *Det välorganiserade nederlaget*, Ordfronts förlag, Stockholm 1990.
- Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, Atlantis förlag, Stockholm 2010.
- Artéus, Gunnar och Fältström, Herman: *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, Publikation nr 31, Karlskrona 2011.
- Ericson, Lars: *Medborgare i vapen. Värnplikten i Sverige under två sekel*, Historiska media, Lund 1999.
- Försvarsutskottets betänkanden. 2011/12 FöU 1, 2012/13 FöU 1.
- Harding, Tobias: *Framtidens civilsamhälle*, Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen, Linköpings universitet, 2012.
- Hennel, Lena: "Unga litat mer på försvaret", *Svenska Dagbladet* 2013-05-18.
- Hugo, Yngve: *Man ur huse. En bok om hembygdens frivilliga försvarare*, Kooperativa förbundets förlag, Stockholm 1943.
- Lindal, Kurt: *Om kriget hade kommit. Folkberedskapen och motståndandan i Sverige under andra världskriget*, Carlssons förlag, Falun 2004.
- Plikt, Politik och Praktik. Värnpliktsförsvaret under 100 år*, Meddelanden från Krigsarkivet XXII, 2002.
- Opinioner 2009. Om allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2009.
- Opinioner 2012. Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap och försvar*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2013.
- Opinioner 2013. Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap och försvar*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, 2014.
- Nothin, Torsten: *Människor och händelser*, (Kap 7, Försvarsviljan). Natur och kultur. Stockholm 1965.
- Totalförsvarspolit*, Regeringens proposition 1994/95:6.
- Totalförsvar i förnyelse*, Regeringens proposition 1995/96:12.
- Totalförsvar i förnyelse. Etapp 2*, Regeringens proposition 1996/97:4.
- Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, Regeringens proposition 2007/08:92.
- Ett användbart försvar*, Regeringens proposition 2008/09:140.
- En politik för det civila samhället*, Regeringens proposition 2009/10:55.
- Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*, Regeringens proposition 2009/10:160.
- Frivilligheten och samhällsberedskapen*, SOU 2001:15.
- Totalförsvarspolit i framtiden*, SOU 2008:98
- Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*, SOU 2008:101.
- Svedberg, Lars: *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*, Arbetsrapport Ersta Sköndal högskola, 2010.
- Försvarsutbildarna 100 år*, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Stockholm 2012.
- Vogel, J m fl: *Föreningslivet i Sverige*, Rapport nr 98, SCB 2003.

