UMEÅ UNIVERSITET

Avtalad frivillighet i kris och krig

En intervjuundersökning om kommuners samverkan med frivilliga

Vilma Lindow

Uppsats för C-seminariet i freds- och konfliktstudier C, 15 hp

Programmet för internationell kris- och konflikthantering, 180 hp

VT 2023

Abstract

Titel: Contracted volunteerism in crisis and war: An interview survey on municipalities' cooperation with volunteers

Municipalities in Sweden are an actor in civil defense and are responsible for crisis management at the local level. They have several commitments that could be expanded as a result of proposals in the government investigation SOU 2022:57, especially that collaboration between municipalities and volunteers should be expanded. Challenges for municipalities to use volunteers have previously been highlighted in research, but there is less research on collaboration between municipalities and volunteers. A variant of collaboration and management is collaborative governance, and this thesis aims at examinate the collaboration between municipalities and volunteers, from the perspective of municipalities and how it can be seen through collaborative governance. It has been investigated through semi-structured interviews with municipal employees in nine municipalities. The results indicate that there are several variants of collaboration between municipalities and volunteers as well as several challenges and opportunities. Furthermore, the results suggest that municipalities can to some extent be considered to work together in accordance with collaborative governance.

Keyword: *municipalities, volunteers, collaborative governance, collaboration, SOU 2022:57*

Innehållsförteckning

Abstract I
1. Inledning och problemformulering 1
1.1 Syfte 2
1.2 Frågeställningar 2
1.3 Begrepp 3
1.3.1 Frivilliga 3
1.4 Disposition 3
2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk 4
2.1 Tidigare forskning 4
2.2 Collaborative Governance 6
2.3 Operationalisering 7
2.3.1 Samverkan 7
2.3.2 Collaborative governance 8
3. Metod och material 9
3.1 Kvalitativ metod 9
3.1.1 Urval 10
3.1.2 Utformning 11
3.1.3 Etiska aspekter 11
3.2 Material och källkritik 12
3.3 Validitet och reliabilitet 13
4. Empiri och analys 13
4.1 Bakgrund 13
4.2 Intervjusvar 14
4.2.1 Nyttjande av frivilliga utifrån avtal, försäkringar och juridiska frågor 15
4.2.2 Nyttjande av frivilliga utifrån ekonomiska aspekter 16
4.2.3 Samverkan och eldsjälar 17
4.2.4 Nyttjande av frivilliga i fredstida förhållanden 18
4.2.5 Tänkt nyttjande av frivilliga vid höjd beredskap 20
4.2.6 Samverkan över kommungränser 22
4.3 Analys 23
4.3.1 Samverkan mellan kommuner och olika typer av frivilliga 23
4.3.2. Möjligheter och utmaningar med att involvera frivilliga 24
4.3.3. Samverkan utifrån Collaborative Governcance 26
5. Avslutande diskussion 28

5.1 Diskussion 28
5.2 Vidare forskning 31
Referenslista 32
Bilaga 1 35
Bilaga 2 36
Bilaga 3 40

1. Inledning och problemformulering

Kommuner ansvarar för majoriteten av den lokala samhällsservicen som civilsamhället förlitar sig på, exempelvis äldreomsorg och skola. Dessa områden är något som vanligtvis diskuteras när kommuner benämns. Dock är kommunerna även en viktig aktör i det civila försvaret och krisberedskapen. Kommuner ansvarar för den lokala krishanteringen och har flertalet åläggande för att skydda civilsamhället. Kommuners uppdrag som en del i det civila försvaret och samhällets krisberedskap finns reglerat inom flertalet lagar, exempelvis lag (2003:778) om skydd mot olyckor och lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Ytterligare en lag som reglerar kommuners åtagande vid höjd beredskap är lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Höjd beredskap innebär att Sverige befinner sig i en speciell situation, vilket kan vara om det skulle utbryta krig i Sverige, det finns konflikter i Sveriges geografiska närområde, eller om läget i omvärlden allvarligt påverkar Sverige eller hotar Sveriges självständighet och säkerhet. Enbart regeringen kan fatta beslut om när höjd beredskap ska gälla, då höjd beredskap innebär att specifika lagar aktiveras (MSB 2018, ss. 25–28).

Nyligen presenterades SOU 2022:57 ”*Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap”* som ämnade till att lämna förslag gällande hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Betänkandet lämnade förslag inom tre områden; (1) skyddsrum, (2) utrymning och inkvartering, och (3) stödorganisationer. I flertalet av dessa förslag är kommuner en central aktör och några förslag föreslår bland annat ett utökat ansvar för kommunerna. En viktig punkt handlar om att kommunerna skulle kunna förstärkas genom frivilliga. Utredaren anser att frivilliga skulle kunna vara till stöd exempelvis när skyddsrum behöver användas, vid utrymning och inkvartering och vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter. Vidare bedömer utredaren att kommunerna själva bör bedöma och ta ställning till i vilken omfattning det är möjligt att använda frivilliga resurser. Betänkandet redogör inte för någon konsekvensanalys, med motiveringen att det kommer att skilja sig för varje enskild kommun. Vid avsaknad av konsekvensanalys blir det svårare för regeringen att förstå innebörden av förslaget och därmed också att avdela medel ur stadsbudgeten för ett genomförande av förslaget. Utöver det finns det

inte någon närmare förklaring gällande hur samverkan mellan kommuner och frivilliga resurser skulle kunna se ut (SOU 2022:57, ss. 19–20, 535–542, 601).

Enligt förslagen från SOU 2022:57 bör kommuner utöka sin samverkan med frivilliga, men utmaningar av utökat nyttjande av frivilliga har beskrivits i mindre utsträckning i betänkandet. Samverkan mellan kommuner och frivilliga har funnits under en längre tid och många kommuner nyttjar idag frivilliga, i olika utsträckningar (Strandh & E. Wimelius 2023) och därför finns det möjlighet att utöka samverkan mellan kommuner och frivilliga. Vidare finns det mindre information gällande hur samverkan styrs, speciellt utifrån kommuners perspektiv. Vissa forskare förstår samverkan mellan offentliga aktörer och icke-offentliga aktörer är collaborative governance, vilket definieras som styrning som används inom planering, reglering, beslutsfattande och offentlig förvaltning för att samordna, bestämma och implementera flertalet aktörers mål och intressen (Calò et.al 2023, ss. 2–4). Denna variant av styrning har tidigare använts för att förstå samverkan inom krishantering (Nohrstedt & Bodin 2016) samt samverkan mellan offentlig aktör och ideella organisationer (Calò et al. 2023), men har inte applicerat på specifikt samverkan mellan kommuner och frivilliga. Denna uppsats ämnar därför till att undersöka samverkan mellan kommuner och frivilliga närmare och hur det skulle kunna förstås genom collaborative governance.

1.1 Syfte

Denna uppsats syftar till att undersöka och analysera hur samverkan mellan kommuner och frivilliga fungerar, utifrån kommuners perspektiv. Vidare syftar uppsatsen till att identifiera möjligheter och utmaningar kommuner upplever med att nyttja frivilliga i fredstida kriser samt hur frivilliga skulle kunna nyttjas vid höjd beredskap.

1.2 Frågeställningar

För att besvara syftet används frågeställningarna:

- Utifrån kommuners perspektiv, hur fungerar samverkan mellan kommuner och olika typer av frivilliga?
- Vad ser kommuner för möjligheter respektive utmaningar med att involvera frivilliga i kommuners ansvar?
- Hur kan samverkan mellan kommuner och frivilliga förstås genom collaborative governance?

1.3 Begrepp

1.3.1 Frivilliga

I denna uppsats kommer begreppen *organiserade frivilliga* och *frivilliga* att användas. Anledningen till det är för att kunna inkludera alla typer av frivilliga, *Frivilliga försvarsorganisationer* (FFO), *Frivilliga resursgruppen* (FRG), spontanfrivilliga, ideella organisationer och trossamfund. Utöver dessa frivilliga kan det finnas regionala eller lokalt organiserade frivilliga som stödjer kommuner vid kriser. Tidigare forskning tyder, exempelvis Strandh och E. Wimelius (2023) på att inte alla kommuner har FRG och vissa kommuner samverkar med exempelvis lokala idrottsföreningar.

Frivilliga kan var organiserade samt icke-organiserade och därför används olika benämningar. Dels finns FFO som består av 18 försvarsorganisationer, exempelvis Försvarsutbildarna, Lottakåren och Svenska Röda Korset. FFO finansieras framför allt genom statliga medel från Försvarsmakten och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) och har kompetenser inom bland annat, stabsarbete, transporter och logistik. FRG syftar till att ge kommuner extra personalresurser vid kriser och består av medlemmar från olika FFO:er. FRG kan bistå kommuner med exempelvis informationsspridning, organisera spontanfrivilliga och andra praktiska saker som den lokala FRG är specialiserad inom (Krisinformation 2023). Spontanfrivilliga är individer i civilsamhället som vill hjälpa till vid kriser och kan vara icke-organiserade eller snabbt organisera sig under en kris, men organiseringen kan upplösas efter krisen (Mattsson et. al, s. 9). Ytterligare en aktör är olika trossamfund som vid kriser kan bistå med bland annat medmänskligt stöd till individer som drabbats av kriser, exempelvis efter diskoteksbranden i Göteborg 1998 (Krisinformation 2021). Ideella organisationer kan inkludera flertalet organisationer, exempelvis idrottsföreningar, men deras arbete utförs inte för vinstintresse (Johansson et.al 2015, s. 11).

1.4 Disposition

Uppsatsen följer denna disposition. Under inledningen ges en presentation till ämnet och syftet med uppsatsen introduceras. I det andra kapitlet kommer en beskrivning gällande tidigare forskning inom ämnet samt det teoretiska ramverket collaborative governance. Det tredje kapitlet hanterar metoden som uppsatsen utgår ifrån, vilket är intervjuer. I det fjärde kapitlet kommer först en kort bakgrund gällande SOU 2022:57 som följs av en tematisk utläggning av intervjusvaren och sedan en analys av materialet. Det avslutande kapitlet inleds med en

diskussion gällande empiri och analys som sedan avslutas med en kort diskussion om eventuell framtida forskning.

2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk

Detta kapitel inleds med en kort överblick av forskning inom krishantering och collaborative governance. Den fortsätter sedan med att presentera tidigare forskning angående kommuners nyttjande av frivilliga. Sedan presenteras det teoretiska ramverket collaborative governance och avslutas med operationalisering.

2.1 Tidigare forskning

Inom den internationella forskningen har det under en längre tid belysts att samverkan är en viktig del inom krisberedskap och krishantering. I denna samverkansforskning har collaborative governance blivit en mer central del i takt med utvecklingen av collaborative governance. Studien "Collaborative *crisis management: a plausibility probe of core assumptions*" (2020) antyder att samverkan mellan aktörer inom krisberedskap är viktig att upprätta och utveckla innan kriser inträffar. Collaborative governance är en samverkan och styrning som kan användas för att förstå samverkan mellan aktörer. En viktig aspekt för att samverkan ska fungera i enlighet med collaborative governance är att det bland annat finns tydlig gemensam målsättning från involverade aktörer. Dock är inte samverkan genom collaborative governance något fast utan något som utvecklas med varje kris, mellan alla samverkande aktörer (Parker et al. 2020, ss. 510–513, 523–525). Vidare har collaborative governance i forskning använts för att analysera olika aktörsnivåer av krishantering, från lokalnivå till internationell nivå. En anledning till att mer forskning studerar krisberedskap i relation till collaborative governance är för att komplexiteten på flertalet kriser ökar och fler offentliga aktörer involverar icke-offentliga aktörer. Icke-offentliga aktörer har resurser som många offentliga aktörer anser vara av nytta vid krisberedskap och civilsamhällen, som icke-offentliga aktörer består utav, har en vilja att hjälpa till vid kriser (Lele 2022). Således är collaborative governance en central del i samverkan inom forskning för krisberedskap.

Samverkan är även en central del i den svenska krisberedskapen och det finns forskning gällande samverkan och krisberedskap i Sverige. Forskning av Nohrstedt och Bodin (2016) anser att samverkan i Sverige mellan offentliga aktörer är en central del i krisberedskapen och katastrofriskreducering. Samverkan mellan aktörer har bland annat fördelen att det finns en större mängd resurser som kan fördelas. Samtidigt som tendenser antyder att fler samverkande

aktörer inte alltid innebär ett mer effektivt arbete och kan eventuellt minska effektiviteten (Nohrstedt & Bodin 2016, ss. 321–334). Forskning som berör specifikt samverkan mellan kommuner och frivilliga, samt hur kommuner nyttjar frivilliga är mer begränsad.

Rapporten *att använda, leda och samverka med frivilliga* (2015) syftade till att undersöka kommuners och länsstyrelsers förutsättningar att nyttja frivilliga utanför den offentliga sektorn i krisberedskap och vid krishantering. Författarna undersökte motiveringar till att kommuner väljer att nyttja frivilliga resurser. En av de största motiveringarna var för att kunna avlasta ordinarie kommunalpersonal. Ett typexempel på detta var skogsbranden i Västmanland 2014 där FRG ansvarade för mottagande av spontanfrivilliga genom att bland annat säkerställa att spontanfrivilliga blev försäkrade. En annan motivering till varför kommuner nyttjar frivilliga är för att hjälpa kommunerna där kommunerna upplever att det finns svagheter inom krishanteringen, främst gällande kriskommunikation. Samtidig fanns det anledningar till att vissa kommuner väljer att inte skapa avtal med frivilliga resurser, exempelvis förutfattade meningar om vilka som är frivilliga och vad de kan bidra med. Ytterligare en anledning till att kommuner inte nyttjar frivilliga är ekonomiska resurser. Kommuner överväger vilket bidrag frivilliga kan ge i relation till kostnaderna för att upprätthålla avtalen med dem, för vissa kommuner är fördelarna större i jämförelse med andra kommuner (Johansson et al. 2015, ss. 6, 25–30). Rapporten antyder att flertalet kommuner har samverkat med frivilliga i olika utsträckningar. Vidare betonas motiveringar till att kommuner nyttjar respektive inte nyttjar frivilliga i deras krisberedskap och krishantering.

Strandh och E. Wimelius undersökte på uppdrag av samordnings- och utvecklingsfunktionen, på Civilförsvarsförbundet, vilket behov av stöd kommuner behöver för att stärka FRG vid fredstida kriser och utveckla FRG:s förmåga för att verka vid flera hot. Rapporten tyder på att flertalet kommuner anser att FRG och frivilliga är något positivt, men att det finns faktorer som komplicerar nyttjandet av frivilliga i kommuners krishantering. En komplicerande faktor är ekonomiska aspekter. Vissa kommuner antyder att det inte finns tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna upprätthålla avtal med FRG. Några kommuner har därför valt att skriva avtal med andra frivilliga organisationer som kan utföra liknande uppgifter som FRG, men som inte tar betalt eller vill ha en lägre ekonomisk kompensation. Andra kommuner menar att den avtalsform som används idag har för låg ersättning till FRG och FFO, då dessa kommuner anser att frivilliga från dessa organisationer kommer med en kvalitetsstämpel genom sina utbildningar. Ytterligare en faktor som komplicerar är att många kommuner anser att

medelåldern i flertalet FRG tenderar att vara hög. Flertalet kommuner anser att den höga medelåldern är en problematik, eftersom den förmåga och uthållighet som skulle behövas vid höjd beredskap eller utdragna kriser mest troligt inte kan mötas av dessa individer i högre ålder. Utöver ekonomiska faktorer och en högre medelålder inom frivilliga anser flertalet kommuner även att de själva saknar personal för att kunna driva och upprätthålla kontakter med organiserade frivilliga. Vidare menar många kommuner att om de skulle investera tid och ekonomiska resurser i frivilliga vill de kunna nyttja dem vid fler tillfällen. Samtidigt finns det ett stort antal kommuner som nyttjar frivilliga, trots faktorer som komplicerar samverkan mellan kommuner och frivilliga. Den största anledningen till detta är att FRG, FFO och andra frivilliga är en resurs för kommuner som innebär extra personal. För de kommuner som har nyttjat frivilliga har de varit en extra resurs vid exempelvis bemanning av trygghetspunkter (en mötesplats som kommuner kan upprätta, dit civilsamhället kan söka sig vid kriser) (Strandh & E. Wimelius 2023, ss. 4, 33–34, 37).

2.2 Collaborative Governance

Ansell och Gash (2007) definierar collaborative governance som en styrning där en eller flera offentliga aktörer direkt engagerar icke-statliga aktörer i en formell kollektiv beslutsprocess som är konsensusorienterad och som syftar till att utforma eller genomföra offentlig policy eller förvalta offentliga tillgångar. Det finns sex kriterier till definitionen; (1) initiativet kommer från den offentliga aktören eller institutionen, (2) det måste finnas icke-statliga aktörer, (3) deltagarna inkluderas i beslutsfattandet och är inte bara ”konsulterande”, (4) det är formellt organiserat och har kollektiva möten, (5) det strävas efter konsensusbeslut (även om detta är svårt att uppnå i praktiken), (6) fokus för samverkan är på de offentliga uppdragen eller offentliga verksamheten. Collaborative governance utvecklades till följd av misslyckanden av implementeringar, höga kostnader samt politisering av reglering (Ansell & Gash 2007, ss. 544–545).

I *exploring collaborative governance processes involving nonprofits* har Calò, Teasdale, Roy, Bellazzecca och Mazzei (2023) undersökt hur offentlig verksamhet och ideella organisationer samverkar genom ett collaborative governance perspektiv. Här definieras collaborative governance som en strategi som används inom planering, reglering, beslutsfattande och offentlig förvaltning för att samordna, bestämma och implementera flertalet aktörers mål och intressen. Ideella organisationers drivkraft till att samverka med offentliga aktörer är för att företräda medborgares intressen och säkerställa en mångfald av röster. En delning av hårda

(material och pengar) och mjuka (information, trovärdighet och administration) resurser utgör grunden för collaborative governance mellan offentlig verksamhet och ideella organisationer. I denna samverkan kan offentlig verksamhet vanligtvis erbjuda ekonomiska resurser och offentliga demokratiska processer för prioritering. Samtidigt kan ideella organisationer vanligtvis bidra med flexibel expertis och kunskap om samhället. Vid collaborative governace mellan offentlig verksamhet och ideella organisationer kan resultatet potentiellt leda till förbättrade tjänster för medborgare. Dock krävs det ansträngning från alla inblandade aktörer för att samverkan ska anses vara lyckad. En viktig faktor till detta är ett starkt och motiverande ledarskap från de involverade aktörerna, men även att involverade aktörer är drivna och har en ömsesidig respekt för varandra (Calò et al. 2023, ss. 2–4, 9–10).

2.3 Operationalisering

2.3.1 Samverkan

Samverkan kan förstås från flera perspektiv. Utifrån ett mer praktiskt perspektiv menar MSB att samverkan består av två delar, inriktning och samordning. Inriktning syftar till orienteringen av tillgängliga resurser mot ett formulerat mål. Av den anledningen att alla aktörer har egen inriktning måste dessa inriktningar förändras eller att det skapas nya inriktningar när flera aktörer ska arbeta tillsammans. Samordning är den anpassning av aktiviteter och delmål för att tillgängliga resurser ska kunna nyttjas till största utsträckning. Det innebär att aktörer inte ska vara hinder för varandra, utan försöka att bistå varandra när det går. Samverkan är därför en funktion som genom att två eller flera aktörer är överens åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser (MSB 2018, s. 19).

I forskning definieras begreppet samverkan som djupgående, målinriktade gemensamma ageranden och koordinering av aktiviteter för att undvika dubbelarbete, vilket möjliggör synergi. Vidare ska involverade aktörer dela resurser, makt och vinster för att uppnå ändamålet. De involverade aktörerna ska ömsesidigt utveckla gemensamma strukturer för kommunikation och beslutsfattande. Samverkan inkluderar gemensam planering och målsättning, strategier, resurser, aktiviteter och agendor. Därav är samverkan en process som möjliggör för flera aktörer att gemensamt hantera problem eller händelser som en enskild aktör inte kan eller har svårigheter att hantera på egen hand (Nohrstedt & Bodin 2016, s. 319).

Inom collaborative governance definieras samverkan som när flera aktörer arbetar tillsammans mot ett mål, men där en aktör vanligtvis har en mer framträdande roll. Syftet är att skapa enlighet mellan involverade aktörer för strategier som riktas mot att lösa en uppgift eller vid implementering (Bianchi et.al 2021, s. 1582).

För denna uppsats används samverkan när två eller fler aktörer arbetar gemensamt för att uppnå en gemensam målsättning, exempelvis att lösa en uppgift som involverade aktörer anser behöver lösas. Vidare inkluderar samverkan en resursfördelning för att uppnå den gemensamma målsättningen.

2.3.2 Collaborative governance

De sex kriterierna från Ansell och Gash (2007) forskning angående collaborative covernance kommer i denna uppsats att appliceras för att försöka att förstå och analysera kommuners samverkan och styrning av frivilliga.

- Det första kriteriet (1) *initiativet kommer från den offentliga aktören eller institutionen*, kommer här att appliceras för att förstå om initiativtagandet till samverkan mellan kommuner och frivilliga kommer från kommunerna.
- Andra kriteriet (2) *det måste finnas icke-statliga aktörer*, syftar till de frivilliga som en kommun eventuellt samverkar med.
- Det tredje kriteriet (3) *deltagarna inkluderas i beslutsfattandet och är inte bara ”konsulterande”,* kommer att användas för att försöka att förstå om frivilliga har något att tycka till om. Det kan appliceras på exempelvis i vilka händelser frivilliga kan nyttjas och vid avtals skrivelser.
- Fjärde kriteriet (4) *det är formellt organiserat och har kollektiva möten*, försöker att förstå om kommuner och frivilliga exempelvis har representanter för att underlätta kommunikation och regelbundna möten.
- (5) *det strävas efter konsensusbeslut (även om detta är svårt att uppnå i praktiken*), är till för att undersöka om kommuner försöker att ta hänsyn till frivilligas input.
- Sista kriteriet (6) *fokus för samverkan är på de offentliga uppdragen eller offentliga verksamheten*, kommer att användas för att förstå i vilket syfte kommuner nyttjar frivilliga. För att det i detta sammanhäng ska uppnås som relevant ska samverkan mellan kommuner och frivilliga fokusera på krisberedskap eller krishantering.

3. Metod och material

I detta avsnitt presenteras metod för insamling, analys av material som används för denna uppsats.

3.1 Kvalitativ metod

Denna uppsats använder en kvalitativ metod, som anses vara lämplig utifrån uppsatsen syfte och frågeställningar. Kvalitativa metoder ämnar till att få en mer djupgående analys av de valda analysenheterna, som vanligtvis är färre i jämförelse med kvantitativa metoder. Vidare används kvalitativa metoder för att fråga individer hur och varför de gör vissa saker eller vad de tycker och tänker (Ahrne & Svensson 2011, ss. 10–11). Av den anledningen att uppsatsen ämnar undersöka representanter vid kommuner åsikter är en kvalitativ metod fördelaktig, för att kunna få mer djupgående svar från respondenterna. En begränsning med en kvalitativ metod är dock att det är svårare, i jämförelse med en kvantitativ metod, att undersöka ett större antal analysenheter, eftersom det kan vara tidskrävande att samla in svar från analysenheterna (Ahrne & Svensson 2011, s. 14).

För insamling av material har semistrukturerade intervjuer utförts. Intervju är en metod som syftar till att bland annat kartlägga individers uppfattningar inom en specifik kategori. Vidare möjliggör intervjuer att ställa öppna frågor, följdfrågor och registrera oväntade svar (Esaiasson et. al 2017, ss. 237, 260). Detta är av intresse för denna uppsats eftersom åsikter och erfarenheter skiljer sig mellan respondenterna. För att kunna undersöka mer djupgående gällande respondenternas perspektiv anses bland annat öppna svar vara av stor vikt. Detta för att förstå om kommuner bland annat har erfarenheter av att samverka med frivilliga och om de frivilliga exempelvis är organiserade frivilliga. Vidare kan respondenter intervjuas i syfte för en informantundersökning eller respondentundersökning. En informantundersökning innebär att svaren från respondenterna betraktas som källa och syftet är att undersöka en specifik händelse eller ämne. Respondentundersökning ämnar till att undersöka intervjupersonernas egna tankar eller åsikter (Esaiasson et al. 2017, ss. 265–236). Dock kan skiljelinjen mellan dessa undersökningar ibland vara vag (Ahrne & Eriksson-Zetterquist 2011, ss. 42–44), vilket är fallet i denna undersökning. För denna uppsats är det både informantundersökning och respondentundersökning, eftersom den syftar till att delvis undersöka fakta samt åsikter.

3.1.1 Urval

Det ska nämnas att den här uppsatsen delvis har genomförts inom ramen för den forskning som Strandh och Wimelius (2023) genomfört på uppdrag av Svenska Civilförsvarsförbundet och där slutrapporten *"Kommunerna och frivilliga resursgruppen (FRG) – Om stöd i fredstida kriser och i höjd beredskap*" (2023) varit central. Rapporten bygger på en enkät och ett stort antal intervjuer med kommuner om deras erfarenheter av att nyttja FRG. Jag har inom ramen för den här uppsatsen genomfört intervjuer på basis av de ramar som funnits i Strandh och Wimelius arbete. Det är nio intervjupersoner som har intervjuats, där alla först har deltagit i en enkätundersökning och därefter valt att anmäla intresse för att delta i en intervju.

Skälet till att nio respondenter har deltagit i denna undersökning har att göra med två huvudsyften. Det första är för att hålla den tidsramen som finns för uppsatsen. Insamling, transkribering och analysering av intervjuer är mycket tidskrävande och därför fanns det inte tid till att intervjua fler respondenter. Det andra huvudsyftet är baserat på antalet respondenter som har uttryckt en vilja till att delta. Fler individer, utöver de nio respondenter som har deltagit, blev inbjudna till intervju. Dock var det nio respondenter som svarade att det kunde delta inom den tidsangivelsen som fanns.

För valet av intervjupersonerna har två varianter av urval gjorts. Det första är kommuner, för att försöka inkludera flera olika kommuner. Det andra urvalet är av respondenterna, för att finna respondenter som besitter erfarenheter av att samverka med frivilliga på kommunerna.

Valet av kommuner baserats på tre komponenter: (1) *geografisk spridning*, för att representera olika delar av Sverige, (2) *kommunstorlek*, både i invånarantal och territorium storlek har tagits i beaktning för att uppnå en större spridning och (3) *om kommuner har en FRG eller inte*. Anledningen till att försöka att inkludera kommuner med geografisk spridning, olika kommunstorlekar och om de samverkar med FRG var för att försöka få en spridning av åsikter. Om enbart kommuner i en del av Sverige, med liknande kommunstorlek som alla samverkar med FRG kanske inte olika åsikter belyses. Denna uppsats ämnar till att försöka inkludera olika perspektiv och därför behövs det finnas en spridning av kommuner som respondenterna är anställda vid.

Valet av intervjupersoner har varit ett strategiskt urval för att finna resultat som är av vikt för uppsatsen. Strategiskt urval syftar till att välja intervjupersoner som förväntas besitta den

information som undersökningen ämnar till att insamla (Esaiasson et al. 2017, ss. 102, 159). Intervjupersonerna besitter positioner som exempelvis beredskapssamordnare, säkerhetsstrateg, säkerhetssamordnare och säkerhetsskyddschef. Anledningen till att det är olika positioner som har intervjuats beror delvis på att kommuner är olika organiserade, men till störst del är det beroende på kommunstorlek. Större kommuner har vanligtvis flertalet anställda som arbetar med krisberedskap och säkerhet. Samtidigt som mindre kommuner vanligtvis har en eller två som arbetar med dessa områden, men det finns självklart undantag. För att nå dessa kommunanställda med dessa positioner skickades e-post till kommuners funktionsbrevlådor med hänvisning till kommunens beredskapssamordnare eller liknande.

3.1.2 Utformning

Intervjuerna till denna undersökning har utförts via zoom-möten. Anledningen till att alla intervjuer har skett via zoom är delvis på grund av de långa avstånden i Sverige. Det är inte möjligt inom tidsramen samt ekonomiskt att resa till alla orter där intervjupersonerna befinner sig för att utföra intervjuer. Ytterligare en anledning till att zoom användes var för att kunna spela in intervjuerna, med intervjupersonernas tillstånd. Skälet till att intervjuerna spelades in var för att kunna underlätta transkriberingen av intervjuerna. Transkriberingen underlättade för att kunna återgå till en respondents svar för sammanställning av perspektiv och erfarenheter.
En negativ aspekt med att använda zoom är internetuppkoppling, vilket gjorde att vissa delar av samtalen hördes sämre. Detta var dock inte ett vanligt förekommande problem under utförandet av intervjuerna. Intervjuguider som användes vid intervjuerna finns som bilaga 1 (vilket är frågor som är gjorda specifikt för denna uppsats), bilaga 2 och bilaga 3 (som skapades för Strandh och E. Wimelius rapport (2023).

3.1.3 Etiska aspekter

Etiska aspekter som frivilligt deltagande och anonymitet har övervägts och applicerats i denna uppsats. Intervjupersonernas namn samt vilken kommun de är anställda vid är anonymt i denna uppsats. Anledningen till anonymiteten är för att det kan arbeta flera personer vid samma enhet som har olika perspektiv på samverkan mellan kommuner och frivilliga. Anonymitet har därför använts för att värna om respondenternas integritet (Ahrne & Eriksson-Zetterquist 2011, ss. 30–31). Vidare har intervjupersonerna deltagit frivilligt och gett samtycke till att deras åsikter inkluderas i denna uppsats. Intervjupersonerna informerades gällande frivilligheten och

anonymiteten på e-post i samband med inbjudan till deltagande i uppsatsen. När intervjuerna sedan inleddes upprepades detta för intervjupersonerna.

3.2 Material och källkritik

Denna uppsats baseras på material från nio samtalsintervjuer med kommunanställda som arbetar med frågor som berör krisberedskap och civilt försvar. Av den anledningen att det finns 290 kommuner i Sverige är inte alla representerade i denna undersökning. Därför går det inte att säga att resultaten som hittas i denna uppsats gäller för alla kommuner, men det har varit möjligt att finna mönster som finns för ramen inom dessa intervjuer.

Intervjupersonerna har tidigare besvarat en enkät till rapporten *”Kommunerna och frivilliga resursgruppen (FRG) – Om stöd i fredstida kriser och i höjd beredskap*” (2023) och uttryckte att de skulle vilja delta i en uppföljande intervju. Respondenterna fick en inbjudan till intervju genom den e-posten som de uppgav vid besvarande av enkäten. I inbjudan beskrevs syftet med intervjun samt att intervjun skulle utföras som en del i rapporten av Strandh och E. Wimelius och denna uppsats. Intervjun byggde på frivillighet och samtycke, vilket innebär att respondenterna själva fick välja om de ville delta eller inte. Intervjuerna som har utförts skedde via zoom och längden varierade från 40 minuter till en timme. Alla intervjuer har sedan transkriberats med hjälp av ordbehandlingsprogrammet Word. Av den anledningen att automatisk transkribering inte alltid blir korrekt har alla intervjuer korrigerats manuellt för att justera felskrivelser.

Innehållet i intervjuerna har sedan kodats i kategorier för att underlätta sammanställningen av information. Kodningen syftar till att dela in respondenternas svar i olika teman, vilket inkluderar hur frivilliga har använts, juridiska frågor och angående hur frivilliga skulle kunna nyttjas i höjd beredskap. Syftet var att skapa en överblick gällande åsikter som berör samma ämnen eller teman. Åsikterna och perspektiven har sedan sammanställts utifrån teman och sedan analyserats utifrån tidigare forskning och collaborative governance. Denna typ av analys är en kvalitativ innehållsanalys. En kvalitativ innehållsanalys är en metod för att systematiskt beskriva kvalitativ data genom att kategorisera eller koda materialet, som passar för att analysera en större mängd intervjumaterial (Boréus & Kohl 2018, ss. 50–52). Således är det en passande metod för att analysera resultaten från intervjuerna.

Angående källkritik är det en svår fråga när det involverar intervjumaterial. Majoriteten av den informationen som framkom under intervjuerna är subjektivt, eftersom det är deras åsikter. Samtidigt fanns det viss information som framkom som kan vara korrekt eller inte, exempelvis när en respondent hänvisade till en lag. Vid den typen av information har det gjorts kontroll av informationen för att säkerställa att den stämmer. Det ska även betonas att respondenterna nödvändigtvis inte representerar åsikten för hela den kommunen de är anställda vid.

3.3 Validitet och reliabilitet

Begreppet validitet innebär att studier undersöker det som undersökningarna ämnar till att undersöka. God validitet innebär att undersökningar överensstämmer med vad det ämnar till, samtidigt som sämre validitet innebär att undersökningar inte undersöker det som undersökningen egentligen ska undersöka (Esaiasson et al. 2017, ss. 58–59). Denna uppsats ämnar till att undersöka kommuners perspektiv på samverkan, utmaningar och möjligheter mellan kommuner och frivilliga. Av den anledningen har intervjupersonerna varit kommunanställda som arbetar med frågor som berör nyttjande av frivilliga i kriser och tänkt krigstider. Där av kan det sägas att denna uppsats har god validitet.

Begreppet reliabilitet syftar till en studies tillförlitlighet. Hög reliabilitet innebär att exempelvis två undersökningar som använder samma mätinstrument för att mäta samma sak får samma resultat (Esaiasson et al. 2017, ss. 64–65). Det ska nämnas att det är svårare att resonera gällande reliabilitet i förhållande till intervjuer, eftersom intervjuer i störst utsträckning inkluderar respondenters tankar och erfarenheter (Ahrne & Eriksson-Zetterquist 2011, ss. 56–57). För denna undersökning kan reliabiliteten sägas vara låg, eftersom den i stor utsträckning baseras på respondenternas perspektiv. Vissa aspekter har högre reliabilitet, exempelvis hur en kommun har nyttjat frivilliga då det vanligtvis finns arkiverat. Men angående hur kommuner skulle kunna nyttja frivilliga i framtida situationer, som exempelvis höjd beredskap, är reliabiliteten låg då det baseras på respondenternas tankar.

4. Empiri och analys

4.1 Bakgrund

Betänkandet SOU 2022:57 presenterade förslaget 10.11, *”Utökad lokal organisering av frivilliga för insatser under höjd beredskap och fredstida förhållanden”*, som riktar sig till kommuners samverkan med frivilliga. Enligt betänkandet finns det FRG i 157 av 290

kommuner och uppgår till en total av cirka 3 500 medlemmar. Dock anser utredaren att antalet organiserade frivilliga är för litet utifrån de förslag på uppgifter som det föreslås att frivilliga skulle kunna bistå med. Idag bistår organiserade frivilliga kommuner vid fredstida krissituationer och större olyckor. Dock anser utredaren att organiserade frivilliga ska kunna bistå kommuner med; stöd och hjälp när skyddsrum behöver användas, vid genomförande av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter. Samtidigt anser utredaren att det inte ska till nya lagar för att reglera att frivilliga ska tvingas till att utföra dessa uppgifter under höjd beredskap. Anledningen är att organisering av frivilliga föreslås ska fortsätta att byggas på frivillighet. Det bör därför, anser utredaren, vara upp till varje kommun att bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de har behov av frivilliga i sina verksamheter under höjd beredskap samt fredstida förhållanden (SOU 2022:57, ss. 538–542).

Konsekvenserna för kommunerna till följd av förslaget i betänkandet finns specificerat under kapitel 11.5.2, ”*Konsekvenser för kommunerna*”, i betänkandet. Där framgår det att kommunerna bör säkerställa att det finns tillgång till frivilliga i den omfattning som bedöms vara nödvändig för kommunen i händelse av höjd beredskap och fredstida krissituationer. I vilken omfattning och vilka behov som finns i kommunerna är inte utrett, utan det är upp till varje enskild kommun att bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, kommunen har behov att frivilliga. Vilka kostnadsökningar detta skulle kunna leda till för kommunerna beskrivs inte. Dock ska kostnadsökningen vara styrd av takten och omfattningen som organiseringen av frivilliga utvecklas i varje enskild kommun (SOU 2022:57, s. 601).

4.2 Intervjusvar

I detta kapitel presenteras svaren som framkom under intervjuerna. Det är en sammanställning som fokuserar på några teman som diskuterades under intervjuerna. Något som framkom under intervjuerna var att kommuner samverkar med flertalet olika organiserade frivilliga. Dessa inkluderar FRG, Svenska Röda Korset, Svenska kyrkan, lokala idrottsföreningar, lokala kulturföreningar, Lottakåren, Försvarsutbildarna, Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga flygkåren, Frivilliga automobilkåren, Svenska Blåa Stjärnan, Frivilliga motorcykelkåren. Det finns även exempel på kommuner som har samverkat med icke-organiserade frivilliga. Utifrån respondenternas svar finns det en enighet att respondenterna ansåg att frivillighet i Sverige är

något positivt som ska bevaras, exempelvis ”*Det är ju positivt med frivilliga, alltså den styrkan behöver Sverige ha kvar*” #1.

4.2.1 Nyttjande av frivilliga utifrån avtal, försäkringar och juridiska frågor

Något som var återkommande i alla intervjuer var frågor som berör avtalsformer, försäkringar och andra juridiska frågor. Många ansåg att dessa frågor är svåra, eftersom det bland annat inte finns ett tydligt gemensamt anställningsavtal av frivilliga för alla kommuner. Dock finns avtalsformen *räddningstjänstpersonal i beredskap* (RIB-avtal) som reglerar ersättning till FRG och olika FFO. Vissa avtalsfrågor ansåg respondenterna inte vara några svårigheter, exempelvis hur mycket ersättningen kommer vara på eller hur ofta kommunen och de frivilliga ska utföra gemensamma övningar eller om det ska finnas månadsmöten. Dessa frågor menade respondenter är enkla, eftersom det handlar om vad kommunen kan erbjuda. Utöver detta ansåg intervjupersonerna att det finns få regleringar angående flertalet juridiska frågor, vilket gör att avtalen som finns mellan kommuner och frivilliga skiljer sig mycket mellan de olika kommunerna.

Många respondenter diskuterade den problematik som finns gällande försäkringar. Ett exempel var om frivilliga skulle bli skadade när det hjälper kommunen exempelvis vid en skogsbrand, vem som då är ansvarig. En respondent gav detta som exempel gällande försäkring ”*Det är den här personens egna MC då troligtvis man använder, men vad gäller då med försäkringar? Och vad är det för krav och så där?*” #2. När kommuner skriver avtal med frivilliga blir de frivilliga inte anställda hos kommunen och därför inkluderas de frivilliga inte i de försäkringar som kommunenen har för sina anställda. Denna problematik som finns gällande försäkringar är en anledning till att vissa har valt att inte skriva avtal med frivilliga. För tillfället finns det ingen tydlig styrning från någon aktör som är högre än kommunerna gällande dessa frågor och därför ansåg några respondenter att det är svårt att veta hur de ska ställa sig till frågor som berör försäkringar.

Några respondenter diskuterade vad som gäller med arbetsmiljöansvar, av den anledningen att när frivilliga nyttjas borde någon vara ansvarig. ”*... organisera frivilliga som ska sanera olja, där har du ett arbetsmiljöansvar. Det är inte att bara skicka ner skolklass med hink och spade.*” #6. Respondenter diskuterade även frågor gällande om exempelvis en kommun skulle ha avtal

med frivilliga men de frivilliga ska i ett uppdrag assistera någon som kommunen arbetar med, vem skulle vara ansvarig för arbetsmiljöansvar.

Det som majoriteten av respondenterna diskuterade är att det önskas tydligare vägledning i hur kommunerna ska ställa sig till dessa frågor. ”*Jag skulle ju förespråka det att man gör så som MSB rekommenderar egentligen, att man har en avsiktsförklaring med FRG om uppgifter av x antal personer. Men sen att de anställs på uppdragsgivarens arbetsplats*” #2. Dock vill respondenterna inte att det ska bli allt för reglerat, eftersom kommunerna har olika förutsättningar samt behov för nyttjande av frivilliga.

4.2.2 Nyttjande av frivilliga utifrån ekonomiska aspekter

”*… den mest komplicerade frågan det är ekonomi”* #7

När det gäller ekonomiska aspekter fanns det olika åsikter mellan respondenterna. Vissa betalade ut ganska mycket till olika frivilliga, dels genom lön när de har aktivt använts, men även föreningsbidrag. Föreningsbidrag ska gå till exempelvis hyra av lokal och någon gång till lite utrustning. En kommun har exempelvis köpt in en släpkärra till den kommunens FRG. En kommun hade en bra budget för att kunna nyttja frivilliga och hade under 2022 spenderat nästan 2 miljoner i ersättning för aktivering av frivilliga. Samtidigt finns det dem som ansåg att det inte finns budget för att kunna nyttja frivilliga, vilket gör det svårt att kunna använda frivilliga mer kontinuerligt. Någon kommun, som är i startgroparna med att skriva avtal med FRG och FFO, har tänkt sig använda 2:4 medel för att finansiera övning, träning och informationsträffar. Det finns därför en väldigt spridd syn gällande hur mycket en kommun kan nyttja frivilliga utifrån sina ekonomiska förutsättningar. Men som en respondent valde att betona, om det skulle bli en större kris kan kommunen få ersättning genom lagstöd av, *lag (2003:778) om skydd mot olyckor*, LSO.

”Då kommer vi att ordna en budget för det och sen när det väl kommer till en händelse då finns det ju inga problem med pengar egentligen. Alltså en stor skogsbrand där, då löser man ju ekonomin efter att det är klart om man säger så. För då får vi pengar från staten och liknande och sånt där också.” #1.

En respondent diskuterade problematik som uppstod när den kommunen valde att inte använda FRG till en uppgift som grannkommunen använde FRG till.

”*… för vi använder Securitas. Det är både driftsäkrare och billigare och jag tänkte att ja jag gör mitt jobb. Jag försöker att följa kommunlagen, god ekonomisk hushållning…. Eftermälet blev att jävla kommunen och jävla säkerhetssamordnare som inte använder FRG”* #4

Ytterligare en respondent valde att problematisera den ekonomiska kompensationen som organiserade frivilliga får genom RIB-avtal. I fallet som respondenten beskrev var det i relation till en skogsbrand där frivilliga hade kommit in för att stötta. När löner skulle betalas ut visade det sig att dessa frivilliga hade en bättre lön i jämförelse med de brandmän som arbetade med släckningen. Även en annan kommenterade på att den lönen som frivilliga får vid aktivering kan vara för hög. ”*Men då ska vi betala mer än vad den anställda gör för att utföra samma uppdrag. Det känns konstigt*” #7. Något som många valde att diskutera var att det kanske inte är försvarbart att nyttja frivilliga utifrån de höga kostnaderna som medföljer. Utifrån de löneavtal (RIB-avtal) som är skrivna kostar frivilliga ganska mycket i relation till de arbeten som frivilliga i vissa tillfällen utför. Av den anledningen ansåg flertalet att det egentligen kanske inte är försvarbart att nyttja frivilliga i den utsträckningen som de nyttjas. Dock ansåg respondenterna att frivilliga många gånger fyller en funktion som en extra resurs som respondenterna ser behov av vid tillfällen.

Samtidigt finns det vissa frivilliga som vill arbeta utan lön. Anledningen till detta är för att den organisationen arbetar ideellt, vilket gör att det inte blir ekonomiskt utlägg av kommunen. Av respondenterna var det enbart två stycken som delade med sig av denna typ av erfarenhet. Respondenterna ansåg att samverkan var välfungerade och ansåg att det inte finns något negativt med frivilliga som vill ställa upp utan att få ersättning i form av lön.

4.2.3 Samverkan och eldsjälar

Många respondenter, där det finns avtal mellan kommunen och frivilliga, diskuterade att samverkan mellan kommunerna och frivilliga fungerade tack vare eldsjälar. Dessa eldsjälar för frivilliga ansåg vissa respondenter vara en viktig faktor i att samverkan fungerar mellan kommunen och de frivilliga.

Det är många gånger eldsjälar som väljer att kontakta kommuner för att visa att det finns frivilliga som kan bistå kommuner vid händelser. Sedan är det upp till kommunerna att göra en

avvägning gällande om de exempelvis har tid, ekonomi och behov att samverka med dessa frivilliga. En respondent diskuterade att det finns frivilliga som gärna vill samverka med kommunen, men att kommunen har valt att inte samverka av ett flertal anledningar. Men de kommuner som har valt att samverka med frivilliga och skriva kontrakt har vissa åtaganden som de behöver uppfylla, exempelvis att kommunen och de frivilliga ska genomföra övningar 2 gånger om året eller hålla gemensamma möten en gång i månaden. När avtal mellan kommunerna och de frivilliga ska skapas så är de frivilliga inkluderade i hur vissa delar av avtalet ska utformas. Flertalet av de frågorna frivilliga kan tycka till om är exempelvis i vilka typer av situationer de ska kunna nyttjas, hur ofta möten mellan kommunerna och de frivilliga ska ske samt utformningen av kontaktvägar.

En respondent delade sin erfarenhet angående att det inte finns någon riktig eldsjäl i sin kommun, och därför har kommunen inte arbetat lika aktivt med att upprätta avtal mellan kommunen och frivilliga. Några respondenter samverkar med frivilliga utan att ha skrivna avtal eller har avtal som innebär att det inte ska utföras gemensamma övningar.

4.2.4 Nyttjande av frivilliga i fredstida förhållanden

Idag nyttjas frivilliga i olika utsträckningar i kommunerna. Flertalet kommuner använder frivilliga för att hjälpa till med bemanningen av trygghetspunkter och vissa kommuner planerar att nyttja frivilliga till trygghetspunkter när det har upprättats. Här diskuterar några respondenter gällande att frivilliga nyttjas i det som många ansåg kanske vara den klassiska frivilligheten exempelvis smöra mackor och finnas som medmänskligt stöd. Samtidigt diskuterade vissa respondenter hur några organiserade frivilliga även har andra arbetsuppgifter, som exempelvis att vara informationsspridare på utsatta platser efter vissa kriser. I vissa kommuner har frivilliga använts i sammanhanget av skogsbränder och andra har kollat på möjligheten att kunna använda sig utav frivilliga i framtiden. Några lyfte fram att frivilliga hade varit aktiva under covid-19 pandemin genom att exempelvis agera trängselvärdar, köpa hem mat till utsatta grupper och agerat värdar vid vaccinations-centrum. Dock var covid-19 pandemin även problematisk för att ta hjälp av vissa frivilliga, eftersom de frivilliga i vissa fall tillhör de utpekade riskgrupperna. Av den anledningen var det inte enhälligt att frivilliga hade nyttjats under pandemin.

Ytterligare ett exempel som flertalet respondenter framhävde var situationen med flyktingar från Ukraina. Något som betonades var att många respondenter ansåg att det fanns ett ökat antal

frivilliga som ville ställa upp i samband med denna situation. Respondenterna ansåg att responsen från civilsamhället var, i nästan alla fall, större i jämförelse med vad kommunerna hade behov av. I detta avseende var det i största utsträckning iordningställande av flyktingbostäder som kommunen ansåg sig behöva hjälp med. Respondenterna ansåg att det var glädjande att det fanns så många frivilliga som ville hjälpa till, men att det fanns lite problematik med detta. Detta har att göra med att dels vill dessa frivilliga veta direkt om de kan och hur de kan hjälpa till, men att respondenterna ansåg att de hade svårigheter att möta detta. En annan svårighet var att flertalet frivilliga var villiga att ställa upp, men det är på deras egna villkor. En respondent diskuterade hur de exempelvis hade blivit erbjuden att kunna använda en sommarstuga som boende för flyktingar, men bara till sommaren kom för sedan skulle de frivilliga nyttja sommarstugan själva. Det var därför många avvägningar som behövdes göras angående hur och i vilken utsträckning frivilliga skulle nyttjas i denna situation.

Utöver dessa exempel var det flertalet kommuner som hade nyttjat frivilliga i samband med specifika lokala händelser, exempelvis stormar, utsläpp av tallolja och i trygghetsskapande åtgärder i samband med skjutningar. Samtidigt finns det kommuner som knappt använder sig utav frivilliga eller enbart samverkar med frivilliga i samband med beredskapsveckan. För dessa är de största anledningarna att det inte har behövt frivilliga, eftersom kommunen själva har kunnat omplacera personal, de frivilliga som har erbjudit sig anses enligt respondenterna inte passa för uppgifterna och att det inte har funnits organiserade frivilliga som snabbt har kunnat kontaktats.

Frivilliga ska vara en extra resurs för kommuner när de upplever att de inte har tillräckligt med resurser för att kunna hantera pågående påfrestningar. Majoriteten av de intervjuade ansåg att frivilliga fungerar som just detta för deras kommuner och fyller funktionen som extra arbetskraft. ”*…för vi försöker ju ändå bygga våran organisation att vi ska klara ganska höga påfrestningar.”* #3. En anledning till att kommuner i största utsträckning ska klara sig utan stöd från frivilliga är för att kommuner ska kunna hantera sina åtaganden.

Men en annan anledning är att de frivilliga är just frivilliga och de är inte tvingade att hjälpa kommuner om de skulle bli förfrågade. ”*… vi har ju inget mandat att kräva att de ställer upp. Jag menar rätt vad de är så är 75% på sin utlandssemester på Mallorca liksom…*” #6. Således ansåg många att frivilliga inte kan vara något mer än ett komplement till kommunerna. Samtidigt belyste en respondent att organiserade frivilliga var en aktiv del för krisberedskapen

för dem, men att dem just nu håller på att revidera avtalet gällande i vilken omfattning frivilliga ska kunna ge förstärkning till kommunen vid behov. En respondent menar att dem behöver förliga sig mycket på frivilliga.

”*Även om vi är 10 000 anställda i kommunen så är ju jag som tjänsteman i beredskap efter kl. 17:00 ensam, vi har ingen att ringa. Det finns ingen liksom. Vi är helt och hållet utelämnade till de frivilliga krafterna faktiskt. Kommunen är så uppstyrd och slimmad så det finns inget utrymme för någon annan. Så vill jag ha hjälp med något och köra ut en vattentank eller något sånt där, men då är det ju liksom de som gör det.*” #5.

Vidare diskuterade nästan alla respondenter problematiken att kunna upprätthålla samverkan med organiserade frivilliga i förhållande till tid- och personalbrist. I en kommun var den beredskapssamordnaren ensam med att hantera frågor som berör krisberedskap för kommunen och den har därför mycket annat arbete som ska utföras. Således har upprätthållande samverkan med frivilliga blivit en nedprioriterat fråga för tillfället. De kommuner som har avtal med organiserade frivilliga har vanligtvis i sina avtal att det exempelvis ska hållas månadsmöten eller övningar 2 gånger om året. Detta är en stor svårighet menar flertalet respondenter, eftersom de själva inte har den personalresursen som krävs eller den tiden för att hinna med att upprätthålla samverkan med organiserade frivilliga.

4.2.5 Tänkt nyttjande av frivilliga vid höjd beredskap

Respondenter diskuterade hur samverkan mellan kommuner och frivilliga skulle kunna vara i händelser vid höjd beredskap. Några respondenter tänker sig att frivilliga kan komma att nyttjas vid höjd beredskap med att exempelvis assistera utdelning av matransoner eller hjälpa till med organisering av utrymning. Majoriteten av respondenterna ansåg dock att det finns för många oklarheter med hur kommuner skulle kunna nyttja frivilliga vid höjd beredskap. Respondenterna diskuterade mycket i relation till det förslag som presenterades i betänkandet 2022:57. Majoriteten av respondenterna ansåg att förslaget saknar flertalet komponenter för att kunna se en tydlig bild. Detta inkluderar hur åtagande för kommuner skulle förändras samt hur allt ska finansieras. Andra respondenter gillade inte förlaget alls, ”*men varför inte bara liksom damma av någon moderniserad eller damma av det som fanns planeringsmässigt för det civila försvaret*” #4.

”*Att man inte tänker sig ett modernt hemskydd, befolkningsskydd, som består av 3 delar med personal. Ordinarie kommunalpersonal, tillförda civilpliktiga och grädden på moset frivilliga, utan man föreslår bara kommunalpersonal och dem frivilliga.* ” #9.

För flertalet respondenter är utökat nyttjande av frivilliga kopplat till ekonomiska resurser. De ansåg att det finns för lite ekonomiska resurser idag och om det ska nyttja frivilliga i större utsträckning så måste det komma mer ekonomiska resurser, ”*... en ekonomi till det, inte från kommunens sida, utan det måste ju till statliga medel för det*” #1. En respondent diskuterade att den vet andra kommuner där den ekonomiska situationen för samverkan mellan den kommunen och frivilliga idag är väldigt begränsat och därför behöver den kommunen mer ekonomiska resurser för att kunna planera för ökat nyttjande av frivilliga.

Några respondenter diskuterade att som lagar och förordningar är utformade just nu kan kommuner inte skriva den typen av avtal de anser sig behöva. Många hänvisade till *förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet* som bara gäller för myndigheter. Anledningen till att respondenter ansåg att detta är en problematik och något som bör ses över är för att frivilliga är just frivilliga. Som det ser ut just nu kan kommunerna inte plikta frivilliga till att vara en resurs för kommunerna. Vissa ansåg att om kommuner ska kunna nyttja frivilliga i händelser vid höjd beredskap bör det finnas lagstöd och avtal för att kunna plikta exempelvis vissa frivilliga som besitter specifik kompetens. ”*... då behöver man ju titta på lagstiftning för att möjliggöra den typen av avtal och det har man ju inte gjort*. ” #9.

Ytterligare en återkommande problematik som respondenterna diskuterade är att antalet frivilliga är ett fåtal människor, med undantag vid vissa specifika händelser samt att de som är frivilliga är i största utsträckning äldre. ”*Ja men du måste ju ha en medlemsstock som passar för uppdraget då, alltså vi kan inte ha folk med rullator som går och gör iordning skyddsrum vid flyganfall* ” #7.

Samtidigt finns det något positivt med den högra åldern som några påpekade.
”*Det är ju inte så illa att ha äldre, för dels har de inga barn som de kanske måste lämna och se till att det funkar för någon. Och till och med en pigg 65 åring är mer värd än en upptagen 45 åring i och med att de kan lösgöras som är väldigt kort varsel och inte har någon arbetsgivare att ta hänsyn till då*” #6. Dock ansåg flertalet att det låga antalet frivilliga är problematiskt och

det finns frågor gällande hur fler från civilsamhället ska uppmuntras till att vara aktiv som organiserad frivillig samt vilka som ska vara delaktiga i rekryteringsprocessen av frivilliga.

Några av respondenterna diskuterade att de upplever att det finns en önskan från politiken att frivilliga ska nyttjas i större utsträckning och detta visas, utöver betänkandet 2022:57, i utredningar och diskussioner, nationellt och lokalt. Vissa respondenter ansåg att det kan vara svårt att leva upp till dessa förväntningar, av den anledningen att det inte finns tillräckligt med ekonomiska resurser i kommunerna för att samverka med frivilliga i högre utsträckning. Andra ansåg att det är svårt att uppnå politikens förväntningar eftersom antalet frivilliga är för få och de passar inte till alla typer av händelser. Några ansåg att om de nyttjar frivilliga i större utsträckning gör inte kommunerna det som de är ålagda till att göra. ”*det blir någon form av ful smitning, att vi i det offentliga och politiken som är vår uppdragsgivare inte tar ansvar för det vi säger att vi ska göra*” #4. Några andra respondenter ansåg att frivilliga har blivit lite skönmålade. De menar att frivilliga inte alltid kan ersätta kommunens arbete och att det inte alltid är det mest effektiva att nyttja frivilliga.

4.2.6 Samverkan över kommungränser

Majoriteten av respondenterna diskuterade för- och nackdelar med att hålla de frivilliga inom kommungränserna. Många menar att en händelse sällan håller sig innanför de kommunala gränserna och därför skulle det kunna vara fördelaktigt om det exempelvis kunde ske samverkan över kommungränserna. Andra menade även på att i vissa kommuner finns det svårigheter med att upprätta avtal mellan den kommunen och organiserade frivilliga eftersom det inte finns något större driv från civilsamhället. Därför skulle arbete mellan kommungränserna leda till att fler kommuner kan nyttja frivilliga. Några respondenter gav som förslag att det exempelvis skulle kunna finnas avtal mellan Länsstyrelse och frivilliga. Anledningen till detta är för att vissa respondenter tror att det kan finnas fler uppdrag till de frivilliga, vilket skulle kunna leda till en underlättad samverkan mellan kommunerna och de frivilliga. Vidare ansåg några respondenter att detta eventuellt skulle kunna motivera fler frivilliga att finnas tillgängliga eftersom de kanske känner sig mer behövda. Andra diskuterade möjligheten att underlätta för att kommuner emellan skulle kunna nyttja frivilliga.

Samtidigt var det flertalet respondenter som upplevde att detta skulle komplicera flertalet frågor. Det gäller exempelvis avtalsfrågor, vem som skulle vara ansvarig för utbetalning av lön,

skulle det bli kommunen som gör förfrågan att nyttja de frivilliga eller blir det Länsstyrelsen eller den kommunen som har avtalet med de frivilliga. Denna situation är något som en respondent belyste av den anledningen att flera kommuner inom ett län undersöker möjligheten att nyttja frivilliga över kommungränser, men att det finns frågor gällande exempelvis ersättning och vilket stöd de får av varje kommun då det varierar mycket mellan kommunerna i detta. Ytterligare ett exempel på svårighet är vem som skulle bli ansvarig för försäkringar i dessa situationer.

4.3 Analys

I detta kapitel kommer svaren från intervjuerna att analyseras i relation till tidigare forskning och collaborative governance.

4.3.1 Samverkan mellan kommuner och olika typer av frivilliga

Det som framgår i intervjusvaren är att det finns inget enhälligt svar angående kommuners perspektiv på samverkan mellan kommuner och olika typer av frivilliga. Vissa kommuner samverkar mer med frivilliga i jämförelse med andra kommuner. Anledningarna till att samverkan mellan kommuner och frivilliga skiljer sig verkar bero på flertalet olika orsaker. För vissa kommuner finns det inte ekonomi för att samverka med frivilliga eller det finns ekonomi att samverka med frivilliga men i mindre utsträckning. För andra kommuner kan det exempelvis vara att antalet frivilliga är för lågt, vilket är två aspekter som återfinns i Johansson et.al (2015) rapport. Gällande den ekonomiska aspekten kan en anledning till att kommuner ansåg att det inte finns ekonomiska resurser vara att kommuner har övervägt nyttan i jämförelse med kostnaden och klarlagt att kostnaden utväger nyttan. Detta är något som Johansson et.al (2015) fann, men det går inte att säga om detta appliceras på respondenternas svar, då denna fråga inte ställdes. Den ekonomiska aspekten skulle dock kunna sägas vara motsägelsefull i enlighet med Ansell och Gash (2007) som menar att collaborative governance har utvecklats som ett gensvar på höga kostnader.

Flertalet respondenter menar att samverkan som finns mellan deras kommun och frivilliga fungerar genom att de har frivilliga som är eldsjälar. Respondenterna som diskuterar eldsjälar menar att det många gånger är eldsjälar som visar på att det finns frivilliga som vill bistå kommunerna. Vidare är det eldsjälarna som vanligtvis är kontaktpersoner till kommunerna och de respondenter som har mycket kontakt med frivilliga menar att drivet från eldsjälarna skapar

en bättre samverkan. Ansträngning och driv är något som Caló et.al (2023) menar är en viktig del för att samverkan mellan aktörer ska anses vara lyckad. I detta fall skulle det kunna sägas att eldsjälarna har ett motiverande ledarskap som leder till att kommunerna ser att sin samverkan med frivilliga är lyckad. Dock finns det även ett driv hos kommunerna, vilket gör att samverkan blir mer framgångsrik. Mellan kommunerna och de frivilliga som har eldsjälar verkar det även finnas en ömsesidig respekt, som Caló et.al (2023) även anser är en viktig faktor för lyckad samverkan i enlighet med collaborative governance.

Utifrån respondenternas svar så finns det inte enbart ett perspektiv på hur kommuner samverkar med frivilliga, det finns i detta fall nio olika perspektiv. Det respondenternas svar tyder på är att det finns exempel på kommuner som samverkar i stor utsträckning med olika typer av frivilliga och det finns de kommunerna som samverkar med frivilliga i mindre utsträckning. Några respondenter skulle vilja att det finns lite tydligare riktlinjer angående hur samverkan mellan kommuner och frivilliga skulle kunna organiseras samt vägledning angående exempelvis försäkringsfrågor, vilket skulle kunna leda till utökad samverkan mellan kommuner och frivilliga.

4.3.2. Möjligheter och utmaningar med att involvera frivilliga

De respondenter som har deltagit i denna uppsats ser både möjligheter och utmaningar med att involvera olika typer av frivilliga i kommuners ansvar. Vissa av respondenterna skulle kunna anses vara mer fokuserade på möjligheterna och några av respondenterna såg fler utmaningar i jämförelse med möjligheter. Det som dock alla respondenter verkade mena är att frivillighet i sig är något väldigt fint och något som Sverige behöver. Men att det finns diskussioner angående om i vilken utsträckning frivilliga ska nyttjas och hur det ska struktureras.

Utmaningar som respondenter ser är bland annat att flertalet frivilliga är äldre och passar därför inte till vissa av uppdragen som kommuner skulle behöva assistans med. Alla frivilliga är inte äldre och en högre ålder innebär inte med automatik att det inte klarar av allt som kommuner skulle vilja. Det är dock en generalisering som flertalet respondenter delade med sig utav. Några respondenter ser att den höga åldern skulle kunna bli problematisk om frivilliga skulle nyttjas i samband med en händelse vid höjd beredskap. Den högre åldern på frivilliga är ett återkommande problem som både Johansson et.al (2015) och Strandh & E. Wimelius (2023) tidigare har belyst. Såldes har denna problematik funnits under en längre tid och är inte, enligt

respondenterna i denna uppsats och tidigare forskning, en nykommen problematik eller har fått en lösning sedan Johansson et.al (2015) rapport. Ytterligare en problematik som respondenter diskuterade var att de anser att personal- och tidsresurser inte alltid räcker till för att samverka med frivilliga. Strandh & E. Wimelius (2023) belyste även denna problematik och eventuellt skulle respondenternas svar tolkas som att de inte är lika drivna att utveckla samverkan med frivilliga. Det skulle kunna vara problematisk utifrån att Caló et.al (2023) antyder att det måste finnas driv från alla involverade aktörer för att samverkan enligt collaborative governance skulle kunna anses vara lyckat.

Ytterligare en utmaning som många respondenter syftade till är att det inte alltid finns tillräckligt många frivilliga utifrån behovet som kommunerna ser. I vissa uppdrag har kommunerna haft en önskan om att nyttja fler frivilliga i jämförelse med det antalet frivilliga som finns tillgängliga. Detta är något som SOU 2022:57 har betonad som ett hinder för att kommuner ska utöka nyttjande av frivilliga. Dock vara detta något som de inte upplevde under framför allt situationen med flygningar från Ukraina. Där upplevde flertalet respondenter problemet från andra hållet, att det var fler frivilliga i jämförelse med antalet som kommunerna ansåg sig behöva nyttja. Detta var något som flertalet respondenter ansåg dock vara positivt, eftersom det tyder på att det finns en vilja från civilsamhället att hjälpa till under påfrestande situationer. Dock kvarstår, enligt respondenterna, problematiken gällande att antalet frivilliga är lågt, vilket kan vara en svår faktor att överkomma om exempelvis förslag från SOU 2022:57 ska implementeras.

Många respondenter ser även flertalet möjligheter med att involvera frivilliga. En möjlighet som respondenterna ser är kopplat till åldern som majoriteten av frivilliga har. Trots att det finns utmaningar med en hög ålder på flertalet frivilliga, menade några respondenter även att det finns fördelar med detta. Det inkluderar att det är lättare och snabbare att lösgöra de frivilliga när kommunerna vill nyttja dem, eftersom det bland annat inte har någon arbetsgivare eller några barn som de frivilliga behöver säkerställa får barnpassning. Vidare påpekade en respondent att många äldre frivilliga även har mycket erfarenheter som kan nyttjas.

Vidare anser vissa respondenter att möjligheten att involvera frivilliga i kommuners hantering av kriser beror på den viljan som finns i civilsamhället att nyttjas som en extra resurs. Både Strandh & E. Wimelius (2023) och Johansson et.al (2015) betonade att kommuner nyttjar frivilliga som en extra personalresurs, när den kommunala personalen inte räcker till. Detta är

något som har framkommit i respondenternas svar och som respondenterna själva anser vara en möjlighet till att involvera frivilliga i kommuners krishantering.

4.3.3. Samverkan utifrån Collaborative Governcance

Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance kommer här att användas för att förstå hur kommuner samverkar och styr frivilliga.

Det första kriteriet (1) *initiativet kommer från den offentliga verksamheten eller institutionen*. Från respondenternas svar har det framgått att frivilliga kan finnas och vara aktiva. Men om kommuner väljer att inte skriva avtal eller inleda någon variant av samverkan med frivilliga så finns det ingen samverkan. Dock menade respondenter att om det inte finns eldsjälar kan det vara svårt att inleda samverkan med frivilliga. Således är det kommunerna som bestämmer om samverkan med frivilliga ska inledas, men det förutsätter att det finns frivilliga. Alla kommuner som har deltagit uppnår detta kriteriet.

Andra kriteriet (2) *det måste finnas icke-statliga aktörer*. De icke-statliga aktörerna är alla olika frivilliga som är aktiva i kommunerna. Här har respondenterna visat på att det finns flertal olika icke-statliga aktörer, exempelvis, lokala idrottsföreningar, svenska kyrkan och FRG. Av den anledningen att denna uppsats ämnar till att undersöka samverkan mellan kommuner och frivilliga uppnår alla kommuner detta kriteriet, eftersom det inte finns någon frivillig, statlig aktör.

Det tredje kriteriet (3) *deltagarna inkluderas i beslutsfattandet och är inte bara ”konsulterande”*. Respondenterna som uppger att kommunerna som har avtal med frivilliga har diskuterat att när avtal ska skrivas kan de frivilliga ge sin syn angående vad som ska inkluderas i avtalet. Vidare försöker kommuner ta hänsyn till hur ofta det ska finnas möten mellan kommunrepresentanter och de frivilliga. Dock kan både kommunerna och de frivilliga välja att inte skriva på avtal om de anser att de inte skulle få ut sin vilja genom avtalen. Som flertalet respondenter belyste så är frivilliga en resurs för kommunerna och därför är det kommunerna som har det största inflytandet. Såldes skulle det kunna sägas att deltagarna många gånger är inkluderade i beslutsfattandet, men kommunerna är den aktören som styr.

Fjärde kriteriet (4) *det är formellt organiserat och har kollektiva möten*. Några respondenter delade med sig av erfarenheter där det fanns en bestämd kontaktperson på kommunerna. Detta gäller i största utsträckning de respondenter som arbetar på kommuner som har flera kommunanställda som arbetar med frågor som rör krisberedskap. Frivilliga hade vanligtvis alltid en eller två representanter som fick vara kontaktpersonen mellan de frivilliga och kommunen. Av de respondenter som uppgav att deras kommuner har avtal med frivilliga uppgav alla att det finns antingen månadsmöten eller möten med längre mellanrum. Detta kriteriet uppnår nästan alla kommuner.

Femte kriteriet (5) *det strävas efter konsensusbeslut (även om detta är svårt att uppnå i praktiken*). Det skulle kunna sägas att kommuner försöker att ta frivilligas åsikter i beaktning när det gäller avtal och till vilka typer av händelser frivilliga ska nyttjas. Samtidigt antydde flertalet respondenters svar att detta är något som är svårt. En respondent menade att det inte fanns konsensusbeslut när det gäller vilka typer av händelser kommunen ska nyttja frivilliga, eftersom de frivilliga ville nyttjas i större utsträckning i jämförelse med vad kommunen ansåg var passande. Det som många respondenter uttryckte var dock att de försöker att ta hänsyn till frivilligas input för att det ska finnas en god stämning. Om det inte finns en god stämning finns det en sannolikhet att kommunerna och frivilliga inte vill samverka. Det respondenternas svar antyder är att det är svårt i praktiken att uppnå konsensusbeslut, men att kommunerna försöker att uppnå detta.

Sista kriteriet (6) *fokus för samverkan är på de offentliga uppdragen eller offentliga verksamheten*. Respondenternas svar tyder på att frivilliga används som en extra resurs för kommunerna i händelser som är kopplade till krishantering. Dessa typer av händelser varierar från skogsbränder, covid-19 pandemin, trygghetsskapande åtgärder i samband med skjutningar till situationen med flyktingar från Ukraina. Baserat på respondenternas diskussioner är även detta som frivilliga uttrycker sin vilja att vara ett stöd för kommuner. Alla respondenter som har intervjuats uppgav att samverkan med frivilliga sker i relation till krisberedskap och således uppnår alla kommuner detta kriteriet

Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance kan användas för att förstå samverkan och styrning mellan kommuner och frivilliga. Utifrån svaren som framkom under intervjuerna för denna uppsats skulle det kunna antas att kommuner strävar efter en samverkan som utgår från dessa sex kriterier, men att kommunerna kanske inte är medvetna om det. Alla

kommuner som har deltagit i intervjuerna uppnår några av kriterierna, men sedan uppnår några kommuner vissa kriterier men inte andra. Baserat på att denna uppsats inkluderar nio kommuner kan det inte generaliseras att kommuner utför samverkan och styrning med frivilliga i enlighet med collaborative governance. Men denna uppsats har belyst att det finns tendenser som tyder på att kommuner skulle kunna samverka och styra utifrån Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance.

Utöver Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance finns Bianchi et.al (2021) definition av samverkan inom collaborative governance. Baserat på respondenternas intervjusvar har det varit tydligt att kommunerna är den aktören som är mer styrande i samverkan mellan kommuner och frivilliga. Detta är något som Bianchi et.al (2021) anser vara vanligt när flera aktörer ska samverka. Vidare har intervjusvaren även betonat att samverkan mellan kommuner och frivilliga har det gemensamma målet, som Bianchi et.al (2021) anser är en viktig del inom samverkan, att arbeta inom krishantering för att göra samhället tryggt.

5. Avslutande diskussion

I uppsatsens avslutande kapitel diskuteras resultaten från empirin och analysen. Diskussionen mynnar ut i några resultat som har framkommit i analysen och avslutas sedan med en kortare diskussion gällande eventuell vidare forskning.

5.1 Diskussion

Uppsatsen syftade till att undersöka och analysera hur samverkan mellan kommuner och frivilliga fungerar, utifrån kommuners perspektiv. Detta har undersökts genom att intervjua kommunanställda vid nio olika kommuner om deras syn på frivilliga. De intervjuade har arbetat inom kommuners krisberedskap och har olika perspektiv på hur samverkan mellan kommuner och frivilliga är. Perspektiven som respondenterna har belyst tyder på att det inte finns en syn på hur samverkan mellan kommuner och frivilliga ser ut. Mellan alla respondenter finns det skillnader, exempelvis att vissa kommuner har avtal med organiserade frivilliga samtidigt som andra kommuner inte har det för tillfället. Det skulle kunna sägas att denna uppsats har hittat nio olika perspektiv på hur samverkan mellan kommuner och frivilliga ser ut. Vidare syftade denna uppsats till att identifiera möjligheter och utmaningar kommuner upplever med att nyttja frivilliga i fredstida kriser samt hur frivilliga skulle kunna nyttjas under höjd beredskap. Vid

intervjuerna framkom det möjligheter exempelvis att många av respondenterna var positiva till frivilliga och att frivilliga är en bra resurs när kommunernas egna resurser inte räcker till, både i fredstid och eventuell höjd beredskap. Det framkom även utmaningar som kan appliceras i både fredstid och höjd beredskap, bland annat bristande ekonomiska resurser och otydligheter gällande anställningsavtal av frivilliga. Gällande tänkt nyttjande vid höjd beredskap diskuteras det av respondenterna att det idag inte finns lagstöd för att pliktiga frivilliga till att stötta kommunerna. Idag är frivilliga inte pliktade till att finnas som resurs för kommuner och detta ser flertalet respondenter som en stor utmaning om frivilliga ska nyttjas vid höjd beredskap.

Frågeställningen ”*utifrån kommuners perspektiv hur fungerar samverkan mellan kommuner och olika typer av frivilliga?”* har inte ett tydligt svar, eftersom varje kommun samverkar olika med frivilliga. I denna uppsats har det framkommit nio olika varianter av samverkan mellan kommuner och frivilliga. Vissa kommuner samverkar med frivilliga i större utsträckning i jämförelse med andra kommuner, men alla kommuner har erfarenheter av att samverka med frivilliga. Baserat på respondenternas svar skulle det kunna sägas att det finns positiva erfarenheter av att samverka med frivilliga, men med vissa otydligheter gällande bland annat anställningsavtal av frivilliga. Vissa respondenter önskar en gemensam syn för att förenkla arbetet med frivilliga, från kommunens sida. Det som några respondenter uppmärksammande var att de anser att en framgångsfaktor för att kunna upprätthålla samverkan, med främst organiserade frivilliga, var eldsjälar. Dessa eldsjälar beskrivs vara drivna i att kommuner ska nyttja frivilliga och i enlighet med Caló et.al (2023) kan detta vara en anledning till att kommuner fortsätter att samverka med frivilliga.

Besvarandet av frågeställningen *”vad ser kommuner för möjligheter respektive utmaningar med att involvera frivilliga i kommuners ansvar?”* går att svara med vissa aspekter som har belysts i denna uppsats, men det kan finnas fler som inte har framkommit under intervjuerna. Kommuner ser möjligheten att involvera frivilliga i kommuners ansvar för att vara en extra resurs som kommuner kan nyttja när kommunal personal inte räcker till. Flertalet respondenter anser att det är positivt att det finns frivilliga och det är något som bör bevaras. Dock fanns det flertalet utmaningar som respondenterna betonande. Utmaningar involverar ekonomiska aspekter, otydligheter gällande försäkrings aspekter, otydligheter gällande anställningsavtal av frivilliga och den höga åldern som majoriteten av frivilliga har. De utmaningar som tidigare har nämnts av Johansson et.al (2015) och Strand & E. Wimelius (2023) gällande bland annat

begränsade ekonomiska resurser är något som har varit en tydlig del i även denna uppsats. Det finns vissa svar som tyder på att de ekonomiska aspekterna inte är ett problem till den magnituden som tidigare forskning pekar på. Dock skulle detta kunna vara relaterat till vilken lokal politik som drivs, vilket vissa respondenter belyste.

Gällande frågeställningen ”*hur kan samverkan mellan kommuner och frivilliga förstås genom collaborative governance?*” har frågeställningen försökts att besvaras genom Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance. De sex kriterierna är: (1) *initiativet kommer från den offentliga verksamheten eller institutionen*, (2) *det måste finnas icke-statliga aktörer*, (3) *deltagarna inkluderas i beslutsfattandet och är inte bara ”konsulterande”,* (4) *det är formellt organiserat och har kollektiva möten*, (5) *det strävas efter konsensusbeslut (även om detta är svårt att uppnå i praktiken*), och (6) *fokus för samverkan är på de offentliga uppdragen eller offentliga verksamheten*. Empirin och analysen antyder att alla kriterier uppnås, men av olika kommuner. Alla kommuner uppnår de två första kriterierna, av den anledningen att det bara är kommunerna som kan bestämma om det ska finnas samverkan mellan kommuner och frivilliga, även om frivilliga vill upprätta samverkan. Det andra kriteriet uppnås av den anledningen att kommuner är en offentlig aktör, men frivilliga oavsett om det är organiserade frivilliga eller icke-organiserade frivilliga är en icke-statlig aktör. Således finns det tendenser på att samverkan mellan kommuner och frivilliga kan förstås genom Ansell och Gash (2007) sex kriterier för collaborative governance, men att det är olika gällande vilken kommun som kan anses uppfylla vilket krav.

Uppsatsen har även funnit många åsikter gällande SOU 2022:57 förslag att kommuner ska nyttja frivilliga i större utsträckning, specifikt vid höjd beredskap. Av den anledningen att den svenska regeringen ännu inte har bestämt för höjd beredskap, finns det inga erfarenheter som respondenterna kan dela med sig utav. Dock anser respondenterna att det finns några faktorer som behöver utredas vidare för att förslaget ska kunna genomföras. Majoriteten av respondenterna belyste att kommunerna idag inte har lagstöd att kunna plikta frivilliga, vilket respondenterna ser som ett hinder. Vissa respondenter ställer sig även kritiska till förslaget i sin helhet. Således anser respondenterna att förslaget inte är färdigt för att kunna implementeras.

5.2 Vidare forskning

Vidare forskning som skulle kunna öka förståelse för collaborative governance är att applicera det på fler svenska kontexter. För tillfället verkar det finnas bristande forskning på tillfällen där collaborative governance har applicerats på svenska kontexter. Utöver det finns det ett intresse av mer forskning av collaborative governcance som appliceras på samverkan mellan kommuner och frivilliga. Caló et.al (2023) är ett exempel på forskning när collaborative covernance har applicerats på samverkan mellan offentlig verksamhet och ideella organisationer.

Vidare skulle det behövas mer forskning angående kommuners nyttjande av frivilliga. Något som märktes under intervjuerna var att flera av respondenterna är intresserade av att veta vad andra kommuner gör och hur de resonerar angående vissa frågor. Rapporterna av Johansson et.al (2015) och Strand & E. Wimelius (2023) tyder på att det finns forskning som belyser kommuners nyttjande av frivilliga, men två tidigare rapporter är inte tillräckligt för att kartlägga ett helt område. Där av skulle det vara av intresse att forska mer angående kommuners perspektiv av nyttjande av frivilliga.

Referenslista

Ahrne, Göran. & Eriksson-Zetterquist, Ulla. 2011. Intervjuer. I Ahrne, Göran. & Svensson, Peter. (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber, ss. 36–57.

Ahrne, Göran. & Svensson, Peter. (2011). Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I Ahrne, Göran. & Svensson, Peter. (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber, ss. 10–18.

Ansell, Chris. & Gash, Alison. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), ss. 543–571, doi:10.1093/jopart/mum032.

Bianchi, Carmine.; Nasi, Greta. & Rivenbark, William C. 2021. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), ss. 1581–1589, doi:10.1080/14719037.2021.1878777.

Boréus, Kristina. & Kohl, Sebastian. 2018. Innehållsanalys. I Boréus, Kristina. & Bergström, Göran. (red.). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur, ss. 49–89.

Calò, Franscesca.; Teasdale, Sinom.; Roy, Michael J.; Bellazzecca, Enrico. & Mazzei, Micaela. 2023. Exploring Collaborative Governance Processes Involving Nonprofits. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, s. 08997640231155817, doi:10.1177/08997640231155817.

Esaiasson, Peter.; Gilljam, Mikael.; Oscarsson, Henrik.; Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena. 2017. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Johansson, Roine.; Karlsson, Robin.; Oscarsson, Olof. & Danielsson, Erna. 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga: om kommuners och länsstyrelsers relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. Östersund: Mittuniversitetet. https://rib.msb.se/filer/pdf/27544.pdf (Hämtad 2023-03-29).

Krisinformation. 2021. *Trossamfundens insatser vid kriser*. https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/frivilligorganisationer/trossamfunden (Hämtad 2023-05-24).

Krisinformation. 2023. *Frivilligorganisationer*. https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krishanteringssystem/samhallets-ansvar/frivilligorganisationer (Hämtad 2023-04-21).

Lele, Gabriel. 2022. Revisiting Crisis Governance: Toward Collaborative Crisis Management. I Yi, Carine. (red.) *Crisis Management - Principles, Roles and Application*. London: IntechOpen. DOI: 10.5772/intechopen.106129

Mattsson, Kristofer D.; Lindgren, Fredrik. & Johansson, Jessica. 2016. *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut. https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4295--SE (Hämtad 2023-05-27).

MSB. 2018. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Nohrstedt, Daniel. & Bodin, Örjan. 2016. Katastrofriskreducering och samverkan: teoretiska perspektiv och exempel från Sverige. I Becker, Per. & Baez Ullberg, Susann. (red.). *Katastrofriskreducering: perspektiv, praktik, potential*. Lund: Studentlitteratur, ss. 317–341.

Parker, Charles F.; Nohrstedt, Daniel.; Baird, Julia.; Hermansson, Helena.; Rubin, Oliver. & Baekkeskov, Erik. 2020. Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society*, 39(4), ss. 510–529, doi:10.1080/14494035.2020.1767337.

SFS 1992:1403. *Lag om totalförsvar och höjd beredskap.*

SFS 2003:778. *Lag om skydd mot olyckor.*

SFS 2006:544. *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelse i fredstid och höjd beredskap.*

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

Strandh, Veronica. & E. Wimelius, Malin. 2023. *Kommunerna och Frivilliga Resursgruppen (FRG) - om stöd i fredstida kriser och i höjd beredskap*. Umeå: Umeå universitet. https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1753734/FULLTEXT01.pdf (Hämtad 2023-04-28).

Bilaga 1

Frågor:

- Upplever du att ni kan förlita er på frivilliga eller ser ni dem mer som ett komplement?

- Har du någon uppfattning gällande åtagande som kan förändras för er som kommun om förslag från Britt Bolins betänkande?

- Vet att det är lite olika gällande vad kommuner kan köpa in till frivilliga, gör ni något speciellt?

- Hur ser det ut med samverkan när det gäller organiseringen mellan er som kommun och frivilliga, har ni exempelvis månadsmöten eller liknande?

- Hur mycket kan frivilliga tycka till gällande när de exempelvis ska nyttjas?

- Det ser olika ut för kommuner gällande hur mycket de samverkar med frivilliga idag, om din kommun ska utöka samverkan med frivilliga hur ser du att det skulle kunna påverka kommunen?

Bilaga 2

Inledning

- Presentation: uppdraget, syftet med enkät och intervju

- Etik: vi tillgång, inga namn, frivilligt deltagande, närsomhelst avslutas
- Spela in?
- Kort om intervjupersonens roll i kommunen

Grundläggande om kommunen, FRG och förmågor

- Er kommun har en FRG, kan du berätta lite mer om hur länge det funnits en FRG och vad som ligger till grund för att ni är en av de kommuner som har en FRG?
- En fråga i enkäten handlade om i vilken grad ni anser att FRG har en förmåga att stödja kommunen, hur tänker du kring förmågan just i er kommun? (följdfråga, vad skulle behövas för att stärka förmågan, och vem kan erbjuda stöd?)
- Ett grundantagande (såsom jag tolkar det) är att kommunen får ”mycket för pengarna” när man använder FRG, dvs personer som är väl tränade och specialistkompetens inom området samhällsskydd och beredskap, - hur väl stämmer det i er kommun?
- Bedömer du att kommunen har den kunskap som behövs om vad FRG skulle kunna bidra med vid fredstida kriser? Följdfråga: finns det kunskap om hur de skulle kunna bidra vid höjd beredskap. (Kunskap om grundutbildningen (synpunkter på den)?)

FRG – medlemmar och sammansättning

- Har du kunskap om hur FRG gruppen ser ut i termer av ålder, mångfald, uthållighet, andel som är aktiva med ett stort engagemang? Finns det eventuella tankar om hur det bör utvecklas?
- FRG förmåga i relation till medlemmarna - ålder, mångfald (t.ex.)?

Ekonomi/juridik

- Frågan om ersättning (kommer komma upp) tankar kring det (exempelvis från enkäten, ”se till att det inte blir så dyrt att använda frivilla”)
- Juridiska frågor, tankar kring försäkringar etc.
- Är namnet frivilliga missvisande?

Samverkan

- Hur skulle du säga att samverkan, dialogen mellan FRG gruppen och kommunen fungerar (vilka arbetssätt finns, styrkor, brister?)
- Har ni kontakt med några andra kommuner med FRG för att stärka verksamheten kring frivilliga?
- Finns det något pågående arbete kring FRG/frivilliga där Länsstyrelsen har en roll? Finns det
förväntningar på att Länsstyrelsen skulle ha en roll?

Frivilliga krafter generellt?

- I vilken grad skulle du säga att frivilliga resurser är en prioriterad fråga för kommunen?
- FRG är ju enbart ett exempel på hur frivilliga krafter kan organiseras. Har ni er kommun erfarenheter som gör att ni också har tankar om frivilliga resurser mer generellt (andra typer av frivilliga, spontana initiativ etc)
- Sammanfattningsvis för den här tematiken, skulle du säga att relationen mellan FRG och andra frivilliga eller andra organisationer förmågor i kommunen, är de kompletterande eller konkurrerande?

FRG och civilt försvar

- Civilt försvar är en central kommun för kommunerna idag, vad tänker du kring FRG i relation
till arbetet med civilt försvar?
- Hur ser du på FRG:s kompetens i din kommun att ”arbeta längs hela hotskalan”? (mer än händer och fötter)
- Generella tankar kring att bygga delar av en planering på frivilliga krafter. En del enkätsvar andas tankar kring att plikt, vikariepooler, resursbaser är vägen framåt. Vilket handlingsutrymme har kommunen här att ”välja väg framåt”?
- Hur tänker kommunen om Trygghetspunkter, finns det ett pågående arbete? Skulle FRG kunna bemanna dessa? (om inte, varför?) Andra initiativ? (typ SOT)

Beredskapsgrupper

SOU 2022: 57 förväntan på kommuner att “bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de har behov av frivilliga i sina verksamheter under såväl höjd beredskap som

fredstida förhållanden. På grund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det av stor vikt att kommunerna söker säkerställa att det finns tillgång till frivilliga i den omfattning som bedöms vara nödvändig i kommunala verksamheter i händelse av höjd beredskap, dvs. för tillkommande uppgifter i en sådan situation." Utredningen gör dessutom en koppling mellan beredskapsgrupper och FRG. "de nuvarande lokala frivilliga resursgrupperna bör kunna utgöra en ändamålsenlig grund för att inom kommunerna kunna bygga upp betydligt större lokala frivilliga beredskapsgrupper. Inriktningen bör vara att dessa grupper till största del ska kunna bestå av utbildade medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer. Det är av stor vikt att verksamheten i beredskapsgrupperna är tydligt inriktad mot att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp. Beredskapsgrupperna bör ha förmåga att kunna vara ett ändamålsenligt komplement till kommunernas förmåga att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp eller när det gäller att hantera fredstida krissituationer och större olyckor."

- Möjligheterna att utvidga FRG till att också utbildas och aktiveras i händelse av höjd beredskap diskuteras allt mer av aktörer men också i utredningar. Vad är dina reflektioner om den utvecklingen?
- Skyddade utrymmen, skyddsrum, trygghetspunkter - många begrepp, initiativ: tankar kring detta?

FRG. 2.0

- MSB har beslutat att inrätta en samordnings- och utvecklingsfunktion för FRG, placerad hos Sveriges Civilförsvarsförbund, har ni vetskap om denna, och vilka förväntningar finns?

- Tankar om stöd just från Civilförsvarsförbundet
- Återkoppling till möjligheterna att utvidga och vidareutveckla FRG till FRG.20. Vilka är den/de viktigaste komponenterna i utvecklandet av FRG till FRG.2.0 ?
- Om FRG ska ha en utvidgad roll, tankar angående er kommuns förmåga att lägga mer resurser på FRG?

Behov av ett tydligare nationellt grepp på FRG.

- I vår enkät ger många av de svarande uttryck för att de vill se en utveckling där FRG blir mer enhetligt, flera efterfrågar också en tydligare nationell styrning av FRG. Vad

tänker du kring det?

- Följdfråga, hur förhåller det sig till det faktum att våra kommuner ser olika ut, har olika behov (och kommunalt självstyre)? Behöver detta stå i motsats till varandra?

Framåtblickande

- (Om det passar) Finns det någon idealbild av hur FRG skulle kunna fungera?
- En önskelista, vad fattas för att komma framåt.

Övrigt du vill ta upp, medskick till FRG. 2.0 arbetet?

Bilaga 3

Intervjuguide, kommun utan FRG

Inledning

- Presentation: uppdraget, syftet med enkät och intervju
- Etik: vi tillgång, inga namn, frivilligt deltagande, närsomhelst avslutas
- Spela in?
- Kort om intervjupersonens roll i kommunen

Grundläggande om kommunen, FRG och förmågor

- Kommunen har inte en FRG. Kan du utveckla anledningarna till det? (Funnits tidigare? Kunskap, resurser som saknas? Kostnader? Avtalsfrågor? Kompetens och förmågor i relation till kommunens behov?).
- Vill kommunen ha en FRG? Om ja, vilket stöd behövs (t.ex. information om hur de kan användas, försäkringsfrågor, juridiska frågor, goda exempel, information om resursåtgång). Tänkbart att samarbeta med andra kommuner i länet?
- Om nej, varför? (Inte rätt väg att gå eller i praktiken omöjligt för att resurser saknas, man kan i praktiken inte öva ihop eller driftleda, för höga kostnader, förmågor svarar inte mot behov etc.)
- Bedömer du att kommunen har den kunskap som behövs om vad FRG skulle kunna bidra med vid fredstida kriser? Följdfråga: finns det kunskap om hur de skulle kunna bidra vid höjd beredskap. (Kunskap om grundutbildningen (synpunkter på den)?)

Frivilliga krafter generellt?

- I vilken grad skulle du säga att frivilliga resurser är en prioriterad fråga för kommunen?
- FRG är ju enbart ett exempel på hur frivilliga krafter kan organiseras. Har ni er kommun erfarenheter som gör att ni också har tankar om frivilliga resurser mer generellt (andra typer av frivilliga, spontana initiativ etc)

FRG och civilt försvar

- Civilt försvar är en central kommun för kommunerna idag, vad tänker du kring FRG i relation till arbetet med civilt försvar?
- Hur ser du på FRG:s kompetens i din kommun att ”arbeta längs hela hotskalan”? (mer än händer och fötter)
- Generella tankar kring att bygga delar av en planering på frivilliga krafter. En del enkätsvar

andas tankar kring att plikt, vikariepooler, resursbaser är vägen framåt. Vilket handlingsutrymme har kommunen här att ”välja väg framåt”?
- Hur tänker kommunen om Trygghetspunkter, finns det ett pågående arbete? Skulle FRG kunna bemanna dessa? (om inte, varför?) Andra initiativ? (typ SOT)

Beredskapsgrupper

SOU 2022: 57 förväntan på kommuner att “bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de har behov av frivilliga i sina verksamheter under såväl höjd beredskap som fredstida förhållanden. På grund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det av stor vikt att kommunerna söker säkerställa att det finns tillgång till frivilliga i den omfattning som bedöms vara nödvändig i kommunala verksamheter i händelse av höjd beredskap, dvs. för tillkommande uppgifter i en sådan situation.” Utredningen gör dessutom en koppling mellan beredskapsgrupper och FRG. “de nuvarande lokala frivilliga resursgrupperna bör kunna utgöra en ändamålsenlig grund för att inom kommunerna kunna bygga upp betydligt större lokala frivilliga beredskapsgrupper. Inriktningen bör vara att dessa grupper till största del ska kunna bestå av utbildade medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer. Det är av stor vikt att verksamheten i beredskapsgrupperna är tydligt inriktad mot att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp. Beredskapsgrupperna bör ha förmåga att kunna vara ett ändamålsenligt komplement till kommunernas förmåga att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp eller när det gäller att hantera fredstida krissituationer och större olyckor.”

- Möjligheterna att utvidga FRG till att också utbildas och aktiveras i händelse av höjd beredskap diskuteras allt mer av aktörer men också i utredningar. Vad är dina reflektioner om den utvecklingen?
- Skyddade utrymmen, skyddsrum, trygghetspunkter - många begrepp, initiativ: tankar kring detta?

FRG. 2.0

- MSB har beslutat att inrätta en samordnings- och utvecklingsfunktion för FRG, placerad hos Sveriges Civilförsvarsförbund, har ni vetskap om denna, och vilka förväntningar finns?
- Tankar om stöd just från Civilförsvarsförbundet
- Återkoppling till möjligheterna att utvidga och vidareutveckla FRG till FRG.20. Vilka är den/de

viktigaste komponenterna i utvecklandet av FRG till FRG.2.0 ?
- Om FRG ska ha en utvidgad roll, tankar angående er kommuns förmåga att lägga mer resurser på FRG?

Behov av ett tydligare nationellt grepp på FRG.
- I vår enkät ger många av de svarande uttryck för att de vill se en utveckling där FRG blir mer enhetligt, flera efterfrågar också en tydligare nationell styrning av FRG. Vad tänker du kring det?
- Följdfråga, hur förhåller det sig till det faktum att våra kommuner ser olika ut, har olika behov (och kommunalt självstyre)? Behöver detta stå i motsats till varandra?

Framåtblickande
- (Om det passar) Finns det någon idealbild av hur FRG skulle kunna fungera?
- En önskelista, vad fattas för att komma framåt.
Övrigt du vill ta upp, medskick till FRG. 2.0 arbetet?