

MARI OLSÉN, ANDERS MELANDER, ULRIKA ECKERSAND



Mari Olsén, Anders Melander, Ulrika
Eckersand

Samverkan och ledning i gråzon

En identifiering av behov och verktyg

Titel	Samverkan och ledning i gråzon– En identifiering av behov och verktyg
Title	Collaboration, command and control in the Gray Zone – A compilation of needs and tools
Rapportnr/Report no	FOI-R--4959--SE
Månad/Month	Juni 2020
Utgivningsår/Year	2020
Antal sidor/Pages	42
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	MSB
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13705
Godkänd av/Approved by	Malek Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Linda Björkvall Köling, FOI

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Gråzon brukar beskrivas som tillståndet mellan fred och krig där stater och andra aktörer försöker att påverka ett lands intressen, handlingsfrihet och förmåga. Syftet med denna rapport är att identifiera behov kopplade till samverkan och ledning i gråzon. Vidare är syftet att även identifiera relevanta verktyg som skulle kunna stödja aktörer i deras hantering av händelser i gråzon. Datainsamling har skett genom litteratur, workshop med forskare på FOI, intervjuer med krisberedskapsaktörer samt deltagande vid en internationell workshop. Som utgångspunkt har scenariot Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik använts.

Behoven som identifierats rör följande områden: (1) förståelse av gråzon, (2) hantering av händelser i gråzon, (3) informationshantering i gråzon, (4) uthållighet vid hantering av gråzon samt (5) organisering. De identifierade verktygen har delats upp i metoder och ramverk. Metoder är mer generella för ledning och samverkan medan ramverken är specifikt utformade för gråzon.

Gråzon som begrepp bör vidare adresseras för huruvida det begreppet ska ligga till grund för hur en sådan situation ska hanteras. Begreppet kan vara viktigt för diskussioner som ger en mental förberedelse men mer problematiskt att utgå ifrån vid analyser av händelser.

Nyckelord: Samverkan, ledning, gråzon, gråzonsproblematik, hybridhot

Summary

Gray zone is usually described as the zone between peace and war. In this zone other states and antagonists try to affect the interests and abilities of a state. The purpose of this study is to identify challenges for collaboration and command and control (C2) in the Gray zone. Further, the purpose also is to identify relevant tools that supports both collaboration and C2 in the Gray zone. The collection of data has been done through literature, one workshop with researchers at FOI, interviews with actors within the crisis management system and by attendance at an international workshop. As a starting point for Gray zone definition and discussion on workshop and interviews a scenario (*Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzons-problematik*) has been used.

Challenges for collaboration and C2 in the Gray zone has been identified in five areas: (1) Understanding of the Gray zone, (2) Managing activities during Gray zone, (3) Information management during Gray zone, (4) Diligence when managing activities during Gray zone and (5) Organization. The identified tools has been divided in methods and frameworks. The methods are more generic for collaboration and C2. The frameworks are developed specific for Gray zone.

The definition of Gray zone and the definitions suitability for managing Gray zone situations should be discussed further. Gray zone could be used for mental preparedness for crisis management actors but are more problematic when analysing and managing the situation itself.

Keywords: Collaboration, Command and control, Gray zone, Hybride threat

Förord

Under arbetets gång har situationen i omvärlden förändrats av den i skrivande stund pågående coronapandemin. Pandemin har påverkat stora delar av krishanteringssystemet, både lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Flera av de utmaningar som den svenska krisberedskapen ställts inför under pandemin är av samma karaktär som de utmaningar som kommer att finnas under en kris med inslag av gråzonsproblematik. Ökad sjukfrånvaro både i de egna linjeorganisationerna och i krisledningsorganisationer samt hos de samverkande parterna har prövat såväl uthållighet som samverkansförmåga. Detta tror vi kan generera lärdomar även inför kriser med gråzonsinslag, men i denna rapport analyserar vi inte effekterna av coronapandemin.

Författarna

Juni, 2020

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte	7
1.2	Utgångspunkter	7
1.3	Metod	8
1.4	Rapportens struktur	10
2	Bakgrund.....	11
2.1	Gråzon	11
2.1.1	Relaterade begrepp	11
2.1.2	Problemet med gråzon som begrepp	12
2.1.3	Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik	13
2.2	Försörjningsflöden	14
3	Resultat	15
3.1	Behov	15
3.1.1	Förståelse för gråzon	15
3.1.2	Hantering av händelser i gråzon	16
3.1.3	Informationshantering vid gråzon	17
3.1.4	Uthållighet vid hantering av gråzon	19
3.1.5	Organisering.....	20
3.2	Verktyg	21
3.2.1	Metoder	21
3.2.2	Ramverk	27
3.3	Internationella perspektiv.....	30
3.3.1	Multinationella samarbeten	30
3.3.2	Enskilda länders arbete	31
4	Diskussion	33
5	Avslutande reflektioner	36
	Referenser	37
	Bilaga 1: Scenario använt vid intervjuer	40

1 Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har initierat projektet *Gemensamma grunder 2.0*. Projektet syftar till att öka samhällets förmåga till samverkan och ledning över hela hotskalan, inklusive gråzon och höjd beredskap. En del i detta arbete handlar om att revidera publikationen *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (nedan bara *Gemensamma grunder*; MSB, 2014). Projektet ska under år 2022 mynna ut i en uppdaterad version av *Gemensamma grunder* som ska möta aktörernas behov vad gäller stöd för samverkan och ledning, före, under och efter samhällsstörningar.

På uppdrag av MSB har FOI genomfört en förstudie inför uppdateringen av *Gemensamma grunder*. Uppdraget rör nuvarande och framtida behov av stöd för samverkan och ledning i ett gråzonsscenario. Vidare rör uppdraget en kartläggning av befintliga verktyg, nationellt och internationellt, som skulle kunna bidra till stöd till aktörerna inom det svenska krisberedskapssystemet.

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är tvådelat. Dels är syftet att inventera de behov som den svenska krisberedskapens aktörer har och som behöver tillgodoses för att de ska kunna leda och samverka under en gråzon. Dels är syftet att inventera vilka verktyg som redan nu finns tillgängliga – såväl nationellt som internationellt – och som skulle kunna användas för att tillgodose de identifierade behoven.

1.2 Utgångspunkter

Studien utgår från *Gemensamma grunder* (MSB, 2014), som är en vägledning riktad till krisberedskapssystemets aktörer och avsedd att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. MSB riktar vägledningen till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. I vägledningen definieras begreppen samverkan och ledning enligt:

Samverkan är en ”funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser” (MSB, 2014 s. 207).

Ledning är den funktion ”som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Ledning förknippas

ofta med hierarkier och enskilda organisationer, men kan också ske i aktörsgemensamma situationer. Ledning kan grundas i mandat (juridisk funktion) eller i överenskommelse (social grund)” (MSB, 2014 s. 206).

Vad gäller begreppet gråzon kan det förstås på flera sätt. I denna rapport betecknar begreppet ett händelseförlopp sådant som skildras i *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*. (Jonsson 2018a). Vidare används begreppet gråzon genomgående i denna rapport, utom i referat och citat, där andra personer har använt andra begrepp, som till exempel gråzonsproblematik.

Studien utgår även från grundtanken att det finns kritiska försörjningsflöden, som exempelvis transporter av mat eller drivmedel, vilka kan vara särskilt påverkade i gråzon. Denna grundtanke har i huvudsak varit styrande för val av scenario som utgångspunkt i workshop och intervjuer.

Den här rapporten berör inte samverkan och ledning under höjd beredskap.

1.3 Metod

Informationsinhämtning till denna rapport har genomförts på följande sätt:

Identifiering av relevant litteratur inom området. Urvalet av litteratur har huvudsakligen baserats på tidigare erfarenheter från andra projekt. Litteraturen har använts för att identifiera verktyg som skulle kunna användas för samverkan och ledning i gråzon, samt för att skapa en förståelse av begreppet gråzon.

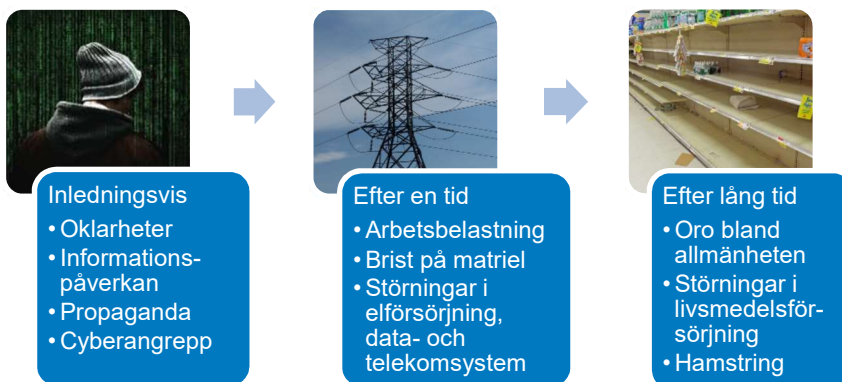
Det internationella perspektivet bygger dels på informationsinhämtning på internet och i litteratur, samt information som samlats in genom samtal med tjänstemän från olika länders myndigheter vid ANN Hybrid Sprint i Haag i februari 2020 och genom privat kommunikation.

Ytterligare informationsinhämtning har skett genom en workshop och intervjuer. Initialt genomfördes en workshop med forskare och analytiker verksamma vid FOI med kunskap om gråzonsbegreppet. De har arbetat i projekt tillsammans med olika myndigheter, företag och organisationer utifrån olika aspekter på gråzon.

Denna workshop utgick från frågeställningar som *Hur arbetar organisationerna idag med gråzon?* och *Vad ser ni för behov kopplat till gråzonsproblematik?* Workshoppen innehöll även en allmän diskussion om begreppet gråzon, vad begreppet gråzon innehåller och vad som särskiljer detta från kris och krig.

Ett antal projekt pågår på FOI som rör gråzon. Information som framkommit i diskussioner och samordningsaktiviteter mellan de projekten på FOI har också använts i rapporten.

Förutom workshopen genomfördes även två intervjuer med aktörer utanför FOI. Intervjuerna fokuserade på ett lokalt eller ett regionalt perspektiv. Två personer deltog under respektive intervju. Dessa arbetade samtliga med krisberedskap och civilt försvar i roller som exempelvis försvarsdirektör och säkerhetschef inom länsstyrelse och kommun. Som grund för intervjuerna låg ett scenario som utgick från Typfall 5 i FOI Memo 6338 (Jonsson, 2018a). Scenariot som användes på intervjuerna var något kortare än typfallet och uppdelat i tre skeden: initialt skede, efter några månader och efter lång tid (se bilaga 1). Varje del i scenariot hade, utöver tidsaspekten, olika fokusområden (se figur 1). Efter respektive del följde ett antal frågeställningar kring vilka problem de intervjuade upplevde att de skulle ha i den givna situationen, om de hade särskilda arbetsmetoder för att hantera situationen samt vilket stöd de ansåg att de skulle behöva för att kunna hantera situationen bättre. Intervjuerna dokumenterades genom anteckningar.



Figur 1. Illustration över bilderna som nyttjats vid intervjuerna.

Analys av materialet från workshop och intervjuer har gjorts gemensamt av författarna till denna rapport genom att gruppera identifierade behov. Grupperingen har gjorts explorativt och utgår från fem huvudsakliga kategorier vilka har identifierats som viktiga för samverkan och ledning i gråzon.

1.4 Rapportens struktur

Nedan presenteras rapportens disposition:

- Kapitel 2 Lyfter fram ett antal viktiga begrepp att förhålla sig till avseende gråzon samt försörjningsflöden.
- Kapitel 3 Sammanställer resultatet avseende de behov som identifierats vid intervjuer och workshops, de verktyg som identifierats vid litteraturgenomgång samt hur arbete kopplat till gråzon bedrivs inom andra länder.
- Kapitel 4 Diskuterar arbetets resultat.
- Kapitel 5 Presenterar de viktigaste slutsatserna avseende samverkan och ledning i gråzon.

2 Bakgrund

Detta kapitel beskriver två grundläggande begrepp för denna studie. Det första avsnittet tar upp olika aspekter av gråzon och hur det är relaterat till andra begrepp med liknande innebörd. Det andra avsnittet tar upp flöden och hur dessa kan påverkas vid gråzon. Kritiska flöden som bland annat energiförsörjning och livsmedel är av yttersta vikt för ett fungerande samhälle och dessa måste säkerställas även under hot och kriser.

2.1 Gråzon

Gråzon brukar beskrivas som tillståndet mellan fred och krig där stater och andra aktörer försöker att påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet och förmåga. Strategierna för denna påverkan varierar och inkluderar politiska, ekonomiska, psykologiska och militära maktmedel (Jonsson, 2018a). Både Försvarsmakten och MSB framhåller att hotbilden idag är mer diffus och komplex och inte tillåter en tydlig gränsdragning mellan fred och krig (Försvarsberedningen, 2017).

En viktig aspekt att tänka på i diskussioner om gråzon är att det enligt bland annat totalförsvarslagen (SFS 1992:1403) fortfarande är fredstida lagar och regler som gäller till dess att beredskapen höjs eller Sverige befinner sig i krig.

2.1.1 Relaterade begrepp

Begreppet gråzon saknar idag en vedertagen definition. I rapporterna Motståndskraft och Värnkraft väljer försvarsberedningen att huvudsakligen prata om *gråzonsproblematik* istället för gråzon (Försvarsberedningen, 2017; Försvarsberedningen, 2019). Begreppet gråzonsproblematik används som regel för att beskriva oklarheter i de händelser som sker i gränslandet mellan fred och krig (Försvarsberedningen, 2017). Syftet med de antagonistiska aktiviteter som utförs är inte nödvändigtvis tydligt för den som utsätts för aktiviteterna (Jonsson et al., 2019). Det är inte ens säkert att den som är utsatt förstår att olika enskilda aktiviteter har ett bakomliggande syfte (Jonsson et al., 2019). I Militärstrategisk doktrin 2016 beskrivs gråzonsproblematik som de strategiska otydligheter som uppstår mellan krig och fred (Försvarsmakten, 2016).

Gråzon används ofta synonymt med *hybrid warfare* (sv. *hybridkrigföring*) vilket är ett vanligt förekommande begrepp internationellt (MCDC, 2019). Det finns begreppsmässigt ett visst överlapp mellan gråzon och hybridkrigföring (Jonsson, 2018b). Hybridkrigföring kan ses som en kombination av flera olika gråzonstaktiker (Jonsson, 2018b). Dock finns det en skillnad

i och med att hybridkrigföring är något som nyttjas såväl i krig som i fred (Jonsson, 2018a; Jonsson et al., 2019). Ett annat begrepp internationellt är *hybrid threat* (sv. *hybridhot*) som är det begrepp som EU bestämt sig för att använda och som bland annat använts i meddelanden från Europeiska kommissionen (2016). Kommissionen vill ha en flexibel definition av *hybridhot*, men räknar samtidigt upp ett flertal karaktäristika som överlappar med de vanligaste definitionerna av gråzon (Europeiska kommissionen, 2016). Syftet med definitionen är att fånga upp blandningen av konventionella och okonventionella metoder som statliga och icke-statliga aktörer kan använda för att uppnå sina mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för krig (Europeiska kommissionen, 2016). Även Appelgren et.al. (2020) använder hybridhot i sin rapport och föreslår att en bred definition ska användas för att skapa en helhetssyn snarare än att skapa en metod för att identifiera hybridangrepp.

Det finns även andra begrepp som används i anslutning till såväl gråzon och gråzonsproblematik som hybridkrigföring. Begreppet *breddad hotbild* började användas under 1980-talet för att prata om hot som inte direkt hade en militär koppling (Försvarsdepartementet, 2001). I den ryska militärdoktrinen används begreppet *icke-linjär krigföring*, som har mycket gemensamt med hybridkrigföring som koncept (Försvarsberedningen, 2017). Hybridkrigföring har även ibland kopplats till *irreguljär krigföring*, som används för att beskriva vissa krigföringsmetoder inom ramen för en eskalerande konfliktskala (Jonsson, 2018b).

2.1.2 Problemet med gråzon som begrepp

Gråzon är ett problematiskt begrepp eftersom bristen på en klar definition av begreppet kan försvåra möjligheten att föra en konstruktiv diskussion om problematiken (Jonsson et al., 2019). Otydligheten i begreppen kring gråzon gör att en del väljer att fokusera på verktygen i konflikten medan andra fokuserar på otydligheten i läget som skapas (Hoffman, 2018). Samtidigt kan andra begrepp som till exempel cyberattacker, propaganda och hot mot nyckelpersoner göra att en helhet missas och att aktörer endast ser enskilda händelser istället för att identifiera en sammanhållen antagonistisk gråzonsstrategi (Jonsson et al., 2019). Det finns också en risk med att blanda ihop krig och fred genom att introducera ett begrepp som skapar otydlighet och som gör gällande att det finns ett område mellan krig och fred (Stoker & Whiteside, 2020; Jonsson, 2018b).

Hotbilden avseende gråzon består av olika delar. Dels handlar det om hotet i sig vilket i gråzon inte behöver vara ett faktiskt handlande, utan att en effekt kan uppnås genom att förmåga till handlande finns (Jonsson et al., 2019). Dels innehåller hotbilden de intentioner och mål som en motståndare har. Förståelsen för såväl hotet i sig som intentioner och mål är

centralt för att kunna sätta olika händelser i ett sammanhang och därigenom arbeta proaktivt med både strategisk hotbild och operativ lägesbild (Jonsson et al., 2019).

Bemötande av hoten handlar om hur gråzonen ska hanteras. En betydande del handlar om signalpolitik där en medveten eskalering med höjd beredskap skulle kunna vara ett alternativ som sänder en signal till en motståndare att vi är beredda (Jonsson et al., 2019). Dock kvarstår problematiken att det inte alltid går att peka ut vem motståndaren är och dennes avsikter vilket gör att en medveten eskalering också kan utgöra en risk (Jonsson et al., 2019). Medvetenhet om vad som håller på att hända är en viktig grund för att vidta motåtgärder och bemöta hotet på rätt sätt (Jonsson et al., 2019).

Vidare krävs någon form av detektering för att förstå att aktiviteter är en del av en större påverkan (Jonsson et al., 2019). Motåtgärder som sedan kan vidtas handlar om att reducera både angriparens vilja och förmåga (Jonsson et al., 2019). Ett problem som kan uppstå när grunden för diskussionen om gråzon är oklar, är att det inte går att utvärdera om befintliga metoder för analys är tillräckliga eller om nya metoder fyller sitt syfte (Stoker & Whiteside, 2020).

2.1.3 Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik

Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik togs fram 2018 av FOI som en komplettering till de fyra typfall som togs fram 2014 på uppdrag av MSB som grund för planering av civilt försvar (Jonsson, 2018a). Den förändrade hotbilden i världen medförde att de ursprungliga fyra typfallen behövde kompletteras med ett typfall som tar hänsyn till gränsdragningen mellan fred och krig. Syftet med typfallet är att det ska fungera som en gemensam utgångspunkt för olika sektorer och myndigheter vid planering. (Jonsson, 2018a).

Typfallet belyser ett eskalerat förlopp som skulle kunna leda till en konfliktsituation där nästa steg kan förväntas vara öppna stridshandlingar (Jonsson, 2018a). Scenariot inleds med en påtaglig samhällspåverkan, men där det inte används några militära maktmedel öppet och det inte råder höjd beredskap i Sverige. Antagonistiska aktiviteter i gråzonen kan enligt typfallet bestå av bland annat ryktesspridning, motsägelsefull information, kriminell verksamhet, sabotage samt nätverks- och påverkansoperationer, som utförs med syfte att påverka Sverige på något sätt. Det kan exempelvis vara att man vill att Sverige ska justera sin handels- eller utrikespolitik,

försvaga Sverige i en militär konflikt eller belasta det europeiska samarbetet. Aktiviteternas karaktär beror på vem som är den bakomliggande antagonisten och vad som är dennes syfte (Jonsson, 2018a).

2.2 Försörjningsflöden

Vid scenarier med gråzonsproblematik är det vanligt att en antagonist på olika sätt påverkar försörjningsflöden i samhället, se *Typfall 5: utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* (Jonsson, 2018a).

Försörjningsflöden kan bestå av både fysiska flöden och informationsflöden (Oskarsson, Aronsson & Ekdahl, 2013). För att ett fysiskt flöde, ett materialflöde, ska fungera krävs att nödvändig information kommer fram till olika delar av flödet. För att kunna hantera stora mängder av information till de olika punkterna i flödet, används idag olika typer av informationssystem, som är en viktig del av logistiken för att den ska fungera. Materialflödet är att se som ett huvudflöde där en produkt är det centrala, exempelvis läkemedel. Utöver huvudflödet i ett logistiksystem ingår även flöden för eventuella reservdelar, returflöden samt serviceuppdrag (Oskarsson et al., 2013).

Inom sektorerna energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård, information och kommunikation samt finans finns flöden som är kritiska för samhället (MSB, 2019b). I händelse av kris eller gråzon är det av betydande vikt att kunna upprätthålla dessa flöden för att samhället ska kunna fungera. Kritiska flöden består av infrastrukturer, beroenden, prioriteringar och förhållanden som tillsammans är förutsättningar för att olika aktörer ska kunna samarbeta och bidra till samhällsnytta (MSB, 2019b).

Ett sätt att minimera eventuella effekter av ett avbrott inom sektorerna är att arbeta med kontinuitetshantering (MSB, 2019a). Genom att arbeta aktivt med planering och åtgärder kan effekten av avbrott minimeras. Några aktiviteter inom kontinuitetsplanering kan vara att kartlägga viktiga processer och resurser, sätta en acceptabel avbrottstid, samt att skapa planer för hur man ska hantera de störningar som kan uppstå (MSB, 2019a).

3 Resultat

Kapitlet avhandlar de resultat som framkommit inom ramen för det här arbetet. Det är uppdelat under avsnitten behov, verktyg och internationella perspektiv.

3.1 Behov

Detta avsnitt beskriver behov som har identifierats av projektgruppen baserat på den interna workshopen på FOI samt vid intervjuer med personer verksamma i det svenska krisberedskapssystemet på lokal och regional nivå. Behoven är grupperade under fem olika rubriker där respektive behov lyfts fram följt av en kort beskrivning vilket underlag det baseras på. Informationen i detta avsnitt kommer från workshop eller intervjuer om inget annat anges.

3.1.1 Förståelse för gråzon

Denna gruppering av behov relaterar till hur gråzon ska förstås och hur begrepp inom området kan användas.

Behov finns att se över hur gråzonsbegreppet och andra begrepp relaterade till gråzon används.

De aktörer som har intervjuats upplever att det finns en viss förståelse för begreppet gråzon även om det inte finns tydligt beskrivet. Det scenario som beskrivs av Jonsson (2018a) och som har nyttjats som ingångsvärde vid intervjuerna nämns i en intervju som ett exempel på hur de intervjuade uppfattar gråzon. Samtidigt menar flera av de intervjuade att begreppet är problematiskt och att det uppstår problem om begreppet ska användas för analyser av det som sker.

Behov finns att höja medvetenheten om gråzonens karaktär.

Vad som framförallt nämns under workshopen med personer på FOI är att gråzonsbegreppet kan fylla en praktiskt viktig funktion, eftersom det påtalar en potentiell brist i svensk lagstiftning, därigenom att flera för krishanteringen viktiga verktyg möjliggörs först vid beslut om höjd beredskap, samtidigt som av gråzonsbegreppet framgår att vi kan utsättas för statlig antagonism även i fredstid. De intervjuade aktörerna på regional och lokal nivå lyfter behovet av ett begrepp som kan bidra till att öka medvetenheten. Begreppet gråzon kan i sig fungera som ett verktyg för att höja medvetenheten om att det kan finnas händelser som ingår i ett mönster styrt av en aktör.

Behov av förståelse av hotbilden vid gråzon och hur den förhåller sig till normalläget.

Vid intervjun med regionala aktörer lyftes svårigheten med att identifiera gråzonen. Problematiken är den osäkerhet som råder om huruvida händelser är olyckor eller kopplade till en antagonist. För att förstå hotbilden vid gråzon behöver aktörer även ha en förståelse för normalläget. Om normalläget inte är känt är det svårt att upptäcka om det sker förskjutningar. En gradvist ökande hotbild kan i så fall göra att det dröjer innan hotet upptäcks och därmed att åtgärder för att hantera det försenas.

3.1.2 Hantering av händelser i gråzon

Denna gruppering av behov relaterar till hur hantering av händelser i gråzon kan ske.

Behov av analysverktyg för att identifiera gråzon.

Som beskrivits tidigare lyftes det i en intervju att gråzon inte är ett begrepp som fungerar som stöd till analys av det som sker. Gråzonens aktiviteter är svåra att förutsäga och kan bestå av flera olika typer av händelser som drabbar olika delar av samhället och ska hanteras av olika krisberedskapsaktörer. Aktiviteterna som en antagonist utsätter samhället för kan dessutom blandas med naturliga olyckor och störningar. Detta kan leda till att situationen tolkas på olika sätt där vissa anser att enskilda händelser ska hanteras var för sig och andra att händelserna ska ses som en helhet. Detta uppfattas som ett problem för den gemensamma hanteringen av händelser i gråzon.

Behov av indikatorer för aktivering av samverkans- och ledningsfunktioner.

Det finns en tröskel för att aktivera samverkans- och ledningsfunktioner, och risken är att olika funktioners aktivering fördröjs om ett helhetsperspektiv saknas. En utmaning som lyfts under intervjun med regionala företrädare är svårigheten att lägga det gemensamma pusslet vid denna typ av scenarier. Små, enstaka händelser hanteras av linjeorganisation utan egentlig helhetssyn. Även om en viss medvetenhet om begreppen finns så saknas analysverktyg och indikatorer som stöd för aktivering av samverkans- och ledningsfunktioner.

Behov av stöd för att veta vilka åtgärder som ska vidtas och när åtgärder ska vidtas i både kris och gråzon.

Många åtgärder som lyfts fram i litteraturen avseende gråzon är på en politisk nivå, till exempel beslut om höjd beredskap. Samtidigt ska de samhällsstörningar som uppkommer på grund av angreppen hanteras. När regionala och lokala företrädare fick frågan om huruvida det var viktigt med kännedom om antagonisten, gavs inte ett entydigt svar. Å ena sidan finns det ett visst behov av att veta vem antagonisten är, exempelvis då hot

mot egen personal kan förekomma. Å andra sidan ansågs det inte alltid av betydelse för att kunna vidta åtgärder. Ett exempel som framkom under den interna workshoppen på FOI är att en antagonist i lika stor utsträckning kan använda oron för att det föreligger en hotbild mot personal som att faktiskt verkställa hotet. Det finns därför en problematik i att välja åtgärd då valet mycket väl kan ligga i linje med vad antagonisten vill åstadkomma.

Behov av stöd för att förbereda för samverkan med privata aktörer.

Privata aktörer kommer både att vara drabbade och viktiga vid ett gråzonsscenario, exempelvis för att upprätthålla viktiga försörjningsflöden. Utmaningar som lyfts upp i intervjuerna är hur information kan delas med de privata aktörerna och hur dessa aktörer ska inkluderas i samverkan då de sällan är representerade i ordinarie samverkansforum. I en av intervjuerna nämns vikten av att få med krishantering och gråzonproblematik vid upphandling och i avtal med privata aktörer för att därigenom skapa bättre förutsättningar för samverkan.

Behov av att upprätta och nyttja gemensamma ledningsplatser.

Möjligheten att ses fysiskt för samverkan lyftes upp under intervjuerna då det förutsätts att en antagonist påverkar förmågan till kommunikation via radio och tele. Det kan också vara ett sätt att genomföra säker kommunikation och att lättare skapa en samlad lägesbild. Samtidigt lyftes problematiken med säkerhet för ledningsplatsen, till exempel att säkerställa att rätt personer har rätt behörighet.

3.1.3 Informationshantering vid gråzon

Denna gruppering av behov rör hantering av information. Det handlar dels om information som delges mellan olika aktörer i krisberedskapssystemet och dels om information till allmänheten.

Behov av gemensam struktur för information som delges mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

Under intervjuerna på lokal och regional nivå lyftes det att aktörerna hade tagit fram egna mallar för att enklare kunna sammanställa den samlade lägesbild. Detta är något som finns framtaget i många regioner men skiljer sig mellan län samt mellan regional och statlig nivå. Mallar lyftes som en möjlighet till snabbare informationsdelning och för att mer proaktivt kunna samla in rätt underlag för att kunna delge exempelvis MSB eller andra nationella myndigheter information mer skyndsamt.

Behov av möjlighet att dela data genom sensorsamverkan.

Detta behov lyftes fram i den interna workshoppen på FOI. Flera olika aktörer nyttjar tekniska sensorer, exempelvis övervakningskameror, och data dessa genererar kan vara en del i en lägesbild eller på annat sätt stödja aktörer i deras hantering av händelser. Det finns ett behov att kunna nyttja

varandras sensorer genom direkt sensorsamverkan så att aktörer inte behöver ha egna sensorer. Detta förutsätter dock att det finns tillräckliga resurser för ett effektivt säkerhetsskydd.

Behov av kunskap och utvecklade rutiner för hur information ska hanteras på ett säkert sätt.

Sekretess är en central fråga vid all samverkan som berör försvar och krisberedskap. Det handlar för det första om teknik och rutiner för hantering av sekretessbelagd information och för det andra om urval, utbildning och säkerhetsprövning av den personal som deltar i säkerhets-känslig verksamhet och hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De intervjuade aktörerna lyfter att det finns behov av kunskap och av utvecklade rutiner för hur man skyddar och kvalitetssäkrar information, samt säkerställer att endast behöriga personer deltar vid samverkansmöten.

Behov av redundans i tekniska kommunikationslösningar.

För de intervjuade aktörerna sker samverkan i en kris initialt via en telefonkonferens. Som alternativa system till detta har de tillgång till exempelvis RAKEL eller WIS. I intervjuerna lyftes behovet av redundans i tekniska kommunikationslösningar samt att det måste finnas lösningar för att dela information som omfattas av sekretess. Ett system som nämndes under en intervju är Signe som bland annat innehåller en kryptodator men även säkerhetsskåp och utbildning. Systemet är tänkt att kunna användas av kommuner, regioner och länsstyrelser men är frivilligt för organisationerna att nyttja.

Behov av strategier och kunskap för att minska risken för informationspåverkan.

Informationsmiljön lyftes under workshopen på FOI som en viktig spelplan vid gråzon där såväl krisberedskapsaktörer som allmänheten kan komma att utsättas för informationspåverkan. Trots insatser för att stärka bevakningsansvariga aktörers förmåga att identifiera och möta informationspåverkan, bland annat genom det uppdrag MSB fick 2015 för att bidra till bevakningsansvariga myndigheters beredskap och förmåga att identifiera och möta informationspåverkan, så återstår mycket arbete för att skapa en robust förmåga hos berörda myndigheter. I samband med den interna workshopen och intervjuer lyftes även att det fortfarande saknas tillräcklig kunskap inom detta område och personalresurser för att hantera frågan. Särskilt efterfrågades stöd för att minimera risken för att egen kriskommunikation utnyttjas av en antagonist. Det framkom även ett behov av djupare förståelse kring avvägningar mellan att snabbt tillhandahålla krisinformation och att hantera de särskilda krav som en risk för informationspåverkan ställer.

Behov av stöd kring hur information kan kommuniceras till allmänheten vid störda förhållanden.

Ett behov som relaterar till strategier och kunskap är det praktiska arbetet med att få ut information till allmänheten under störda förhållanden. Detta lyftes under en av intervjuerna med resonemanget kring samlingspunkter, som är förutbestämda platser där allmänheten kan få information från myndigheter, och hur frivilliga försvarsorganisationer kunde nyttjas som resurser i arbetet.

3.1.4 Uthållighet vid hantering av gråzon

Denna gruppering av behov berör förmågan till uthållighet vid gråzon. Det kan se olika ut på olika nivåer. På lokal och regional nivå kan det röra sig om att hantera upprepade kriser, medan på nationell nivå kan uthålligheten snarare röra sig om att under lång tid följa utvecklingen av en antagonists gråzonstrategi och hantera den på ett konsekvent sätt.

Behov av att planera inför ett gråzonsscenario.

Uthållighet bygger på att det finns en god förmåga att planera. Vikten av att planera inför ett gråzonsscenario lyfts av deltagare på workshoppen på FOI. Under en av intervjuerna nämns att mycket planering görs och att stöd finns i form av risk- och sårbarhetsanalys (RSA) och kontinuitetsplanering. Ett arbete pågår för att utveckla planeringsförmågan, men att det finns mycket arbete kvar att göra.

Behov av metoder för att planera under ett gråzonsscenario.

Hur planering sker under pågående händelser är inget som nämns av de som intervjuats annat än vid den direkta frågan om några specifika planeringsmetoder nyttjas i stabsarbetet. Inga av de intervjuade hade specifika planeringsmetoder.

Behov av att säkerställa resurser.

En del i att skapa uthållighet handlar om att säkerställa att det finns resurser. Resurser handlar om såväl personal, materiel och ekonomi som kunskaper. Vid intervjuerna lyftes resurssamverkan upp och kopplat till det finns flera olika behov, bland annat är det lättare på lokal nivå att veta vilka resurser som finns inom den egna kommunen och att planera för att använda dem, medan om resurser finns på andra ställen krävs mer samverkan och en tydligare bild avseende prioriteringar. Det finns därmed ett behov av rutiner för hur prioriteringar ska ske och för hur dessa bör göras då det sannolikt råder gråzonliknande förhållanden i stora delar av landet. Planeringen för det måste ske innan en kris inträffar för att ge den önskade effekten.

3.1.5 Organisering

Denna gruppering av behov rör organisering och ansvar vid hantering av antagonistiska aktiviteter under gråzon.

Behov att tydliggöra ansvarsförhållanden under gråzon.

Betydelsen av att ha god kunskap om ansvarsfördelning och vilka mandat olika organisationer har lyftes under en intervju. När en händelse spänner över flera organisationers mandat är det viktigt att det är klarlagt vem som "äger" händelsen för att inte försena hanteringen av den. Ansvaret för händelserna i gråzon kan skifta väldigt mycket beroende på vad det är som händer. Det beror även på om hanteringen ska vara sammanhållen eller om varje enskild händelse ska ses som separata från varandra.

Behov av att tydliggöra mandat och befogenheter i olika samverkanskonstellationer.

Det lyftes även i en av intervjuerna att det är viktigt att de som deltar i samverkansforum har rätt mandat från sin organisation för att fatta beslut i de frågor som hanteras inom dessa. För att det ska fungera måste det vara klart i förväg vilka beslut som ska fattas under mötet. Det framfördes även att olika myndigheter kan ha olika syn på hur beslutsfattande hanteras. Exempelvis Försvarmakten och polisen som ser beslut mer som order vilket inte länsstyrelser gör.

Behov av att skapa en metod för samverkansstrukturer på flera nivåer.

I intervjuerna på lokal och regional nivå lyftes de regionala samverkansstrukturerna som viktiga under gråzon. Den problematik som lyfts handlar om hur dessa nivåer förhåller sig till varandra och i vilka led som samverkan ska ske för att samverkan inte ska skapa en belastning för systemet istället för att hitta lösningar. Belastningen kan innebära att vissa nyckelfunktioner behövs i flera olika samverkansforum samtidigt.

Behov av att skapa en metod med välkända roller.

Under intervjuerna lyftes behovet av en gemensam metodik för stabsarbetet med välkända roller som alla samverkande organisationer använder. Som exempel lyftes den så kallade nato-strukturen för hur en stab funktionsindelas. Upplevelsen är att en standardiserad metod underlättar ett utbyte mellan och förstärkning från organisationer med liknande uppgifter, exempelvis mellan kommuner eller länsstyrelser. Detta menar de intervjuade också kan vara en del i att säkerställa resurser.

Behov av att kunna hantera flera parallella händelser.

En svårighet som har lyfts i intervjuerna handlar om förmågan att kunna hantera flera parallella händelser. Beroende på hur händelserna kopplade till gråzon hanteras kan de ses som parallella. Samtidigt kan olyckor ske naturligt under en period där majoriteten av händelserna betraktas som delar i en gråzonsproblematik.

3.2 Verktyg

Detta avsnitt beskriver identifierade stöd som aktörer skulle kunna nyttja vid samverkan och ledning. Fokus i denna rapport ligger på verktygens tillämplighet för samverkan och ledning under gråzon.

Verktyg kan ses som ett samlingsbegrepp för olika metoder, processer, ramverk, principer etcetera. Vad som ingår i verktyget består av kan skapa begränsningar för hur och i vilken kontext de kan användas. Till exempel är vissa verktyg anpassade för strategiska ledningsnivåer och andra för taktiska ledningsnivåer. Verktyg kan också innehålla olika delar, till exempel en process som beskriver olika steg och principer för att vägleda användaren i processens olika steg.

I denna rapport sorteras de olika verktygen utifrån *metoder*, som är att se som mer konkreta arbetssätt för att lösa uppgifter, och *ramverk*, som ger stöd för hur en aktör kan tolka en situation.

För varje identifierat verktyg finns en kort beskrivning av vad verktyget innehåller och vilken typ av händelser det är dimensionerat för att hantera. I slutet av avsnitt 3.2.1 Metoder och 3.2.2 Ramverk görs en jämförande reflektion över verktygens tillämplighet i gråzon.

3.2.1 Metoder

Nedan beskrivs metoder och processer för olika delar för samverkan och ledning. Framförallt behandlar metoderna planering, såväl i ett förberedande skede som under en händelse, men det finns också processer för informationsinhämtning.

COPD

Comprehensive Planning Directive (COPD) är den planeringsmetod som nyttjas inom Nato för planering av operationer på strategisk och operativ nivå (Nato, 2013). Metoden används för samtliga operationer där antingen ett medlemsland är under ett angrepp eller där Nato genomför en intervention i ett land som inte är en medlemsnation (Granåsen & Olsén, 2019). Planeringsprocessen är uppdelad i sex faser vilka utförs i iterationer där olika beslut förankras på de olika ledningsnivåerna, strategisk, operativ och taktisk (Nato, 2013; Granåsen & Olsén, 2019). Vidare vägleds planeringsprocessen av ett antal principer att ta hänsyn till vid val av operationsplan. Exempel på dessa är effektivitet och förmåga till anpassning och flexibilitet (Nato, 2013).

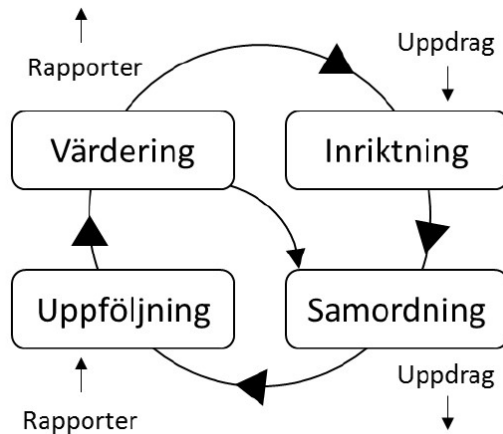
Huvudsakligt användningsområde är planering för multinationella militära operationer. Metoden nyttjas i en multinationell kontext vilket kan ställa särskilda krav på genomförande för att säkerställa olika perspektiv på operationen som finns hos alliansens medlemmar. Det är oklart om och hur

metoden har implementerats hos enskilda medlemsländer men som exempel kan lyftas hur Sverige som partnerland har infört delar i Svensk Planerings- och Ledningsmetod.

Svensk Planerings- och Ledningsmetod

Svensk Planerings- och Ledningsmetod (SPL) beskriver hur planering och ledning sker inom svenska försvarsmaktens militärstrategiska och operativa ledningsnivåer (Blixt & Ekström, 2016). Metoden är framtagen för att fungera inom svenska försvarsmakten och för att planera och leda väpnad strid. Grunden för metoden återfinns i COPD men SPL har en tydligare integrering mellan planering och ledning. I SPL beskrivs vad som ska göras men också hur detta kan åstadkommas (Blixt & Ekström, 2016).

I stort består metoden av följande delar. (1) Bedömning, där en uppdragsanalys samt överväganden genomförs (Blixt & Ekström, 2016). (2) Planering, inom vilken utveckling av koncept, plan och beslutsstödsplan görs. (3) Ledning, där fyra olika aktiviteter genomförs samt kommuniceras med hjälp av uppdrag till underställda och rapporter till överordnade (Blixt & Ekström, 2016). De fyra stegen inom ledning visas i figur 2.



Figur 2. Stegen som ingår i SPL ledningsprocess (Blixt & Ekström, 2016).

Polismyndighetens operativa ledning vid särskilda händelser

Polismyndigheten har sedan 2019 en handbok för operativ ledning vid särskilda händelser.¹ Handboken avser att ge en teoretisk grund samt praktisk

¹ En särskild händelse är en plötslig, oförutsedd eller inplanerad händelse som den ordinarie polisverksamheten inte är anpassad för, och som därför ska hanteras utanför denna med en speciell organisation och ledning. Det kan handla om att det behövs extra många poliser eller

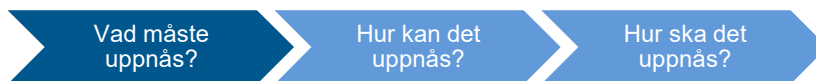
handledning till personal som innehar chefsbefattningar eller ingår i stab vid särskilda händelser (Polismyndigheten, 2019a).

Handboken följer i stora drag samma delar som återfinns i Försvarsmaktens SPL men anpassats till den polisiära verksamheten (Polismyndigheten, 2019a). I stora drag handlar det om följande steg: (1) bedömning i syfte att fatta beslut om inriktning, (2) planering i syfte att fatta beslut om samordning, (3) uppföljning i syfte att uppfatta läget och att skapa en aktuell lägesbild och (4) värdering av situationens innebörd för uppdraget (Polismyndigheten, 2019a).

Handboken beskriver hantering av två olika typer av särskilda händelser (Polismyndigheten, 2019a). Den ena är händelser av mer akut karaktär, exempelvis en terrorhändelse. Den andra är händelser som är planerade men som kräver särskild organisation, exempelvis fotbollsmatcher. Skillnaden i hanteringen handlar främst om de initiala åtgärderna som utförs. Där initiala åtgärder vid en akut händelse baseras på ett mer oklart beslutsunderlag men där tidsfaktorn och ett snabbt agerande är av största vikt för utgången (Polismyndigheten, 2019a).

Planering under tidspress (PUT)

Planering under tidspress (PUT) är en metod som utvecklades av Thunholm (2003). Metoden är framtagen som en kompromiss mellan ett beslutsfattande som baseras på magkänsla och ett där olika alternativs för- och nackdelar vägs mot varandra. Metoden nyttjas framförallt på de taktiska ledningsnivåerna inom Försvarsmakten och är framtagen för en militär kontext. Fokus för metoden är inte att utveckla flera detaljerade handlingsalternativ utan att med tillgänglig information tidigt i metoden hitta ett tillräckligt bra handlingsalternativ att gå vidare med. I stort är metoden uppdelad i tre huvudsakliga steg (se figur 3) vilka delas upp i mindre delsteg/aktiviteter (Thunholm, 2003).



Figur 3. Övergripande steg i PUT

8-stegsmodellen

MSB har tagit fram en modell i åtta steg för att planera insatser på förhand. Inledningsvis lyfts det i rapporten att även om inte planen i sig kommer att

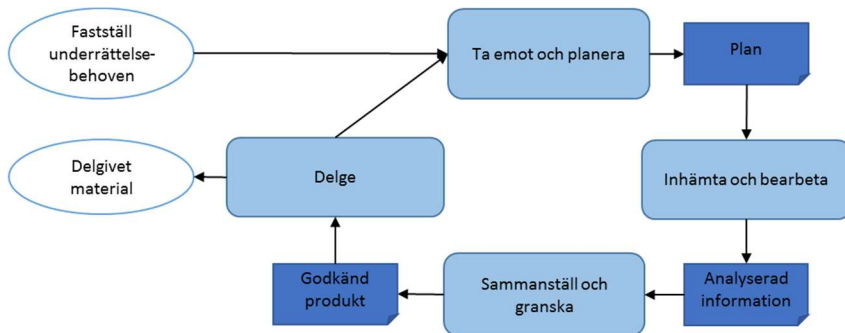
speciella kompetenser. Man kan också besluta om särskild händelse för att avlasta den ordinarie polisverksamheten (Polismyndigheten, 2019b).

fungera under en insats ger planeringen förutsättningar för personal att leda en insats om den inträffar (MSB, 2015). De åtta stegen som ingår i modellen är: (1) Starta planeringsarbetet genom att utgå från scenario och riskbedömning, (2) Fastställ mål och omfattning, (3) Fastställa ansvar och åtgärder, (4) Slutföra och godkänna planen, (5) Informera om planen, (6) Utbilda, (7) Testa planen och utvärdera efter insatser och övningar och (8) Justera planen vid behov (MSB, 2015).

Framförallt är modellen tänkt att användas i ett förberedande skede och inte som en metod för planering när en händelse inträffar, exempelvis bränder och utsläpp vid större industrier (MSB, 2015). Modellen finns även exemplifierad för händelser med pågående dödligt våld (PDV) (MSB, 2018).

Underrättelseprocessen

Underrättelseprocessen, även kallad underrättelsecykeln, är ett systematiskt sätt för att inhämta och bearbeta information (Försvarmakten, 2017). Processen är framtagen för olika typer av operationer och är en del av planeringen som genomförs. Cykeln inleds med ett fastställande av de underrättelsebehov som finns. Därefter följer cykeln fyra steg: (1) Plan för vilken information som ska inhämtas, (2) Inhämtning och bearbetning av information, (3) Sammanställ och granska och (4) Delge informationen. Processen återfinns hos både Polisen och Försvarmakten (Polismyndigheten, 2019a; Försvarmakten, 2017) och finns beskriven i figur 4.



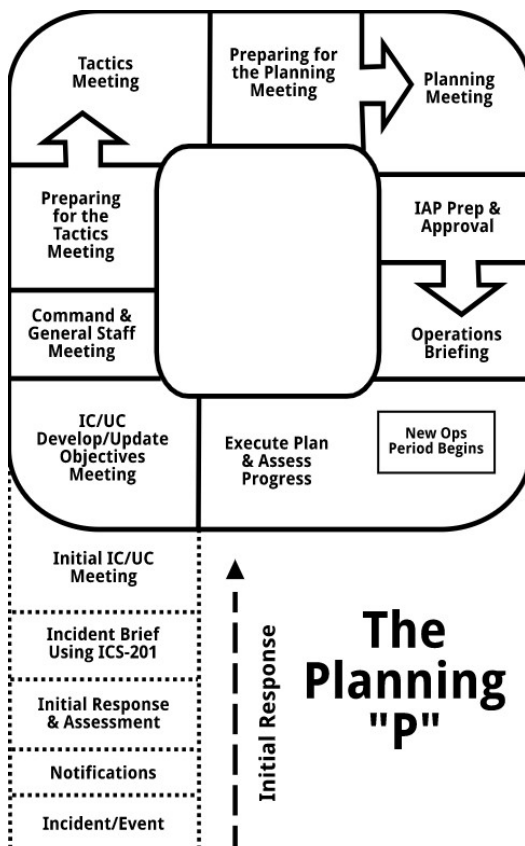
Figur 4. Ingående steg i underrättelseprocessen.

Planning P

Incident Command System och National Incident Management System (ICS/NIMS) är det krishanteringssystem som nyttjas i USA. ICS/NIMS utvecklades på 70-talet i Kalifornien med främsta syfte att fungera vid större skogsbränder (Frykmer, 2019). Systemet har därefter fått spridning över hela USA och det är nu lagstadgat att samtliga krishanteringsaktörer (eng. *first responders*) ska använda metoden. Inom ramen för ICS/NIMS

finns metoden Planning P vilken beskriver arbetets cykel vid kriser, se figur 5. Processen nyttjas både då en enskild organisation leder och då flera organisationer deltar, då en gemensam ledning (eng. *unified command*) är upprättat (Frykmer, 2019).

Planning P är inte en planeringsmetod i samma mening som exempelvis PUT, utan snarare en ledningsprocess med olika aktiviteter som ska genomföras. Aktiviteterna i den initiala fasen sker endast en gång medan övriga aktiviteter löper i cykler över den tid som krisen hanteras (Frykmer, 2019). Själva planeringen är det som sker mellan *tactics meeting* och *planning meeting* där det första ger ingångsvärden till planeringen och det andra tar beslut om planen (FEMA, 2017).



Figur 5. Planning P som nyttjas inom ICS (Wikimedia, 2020)

Metodernas tillämplighet i gråzon

Metoderna som beskrivs ovan är utformade för att hantera olika situationer för den organisation de är utformade för. Samtliga metoder är generella i sin karaktär och kan därför antas vara tillämpliga för respektive organisation även under händelser i gråzon.

Hur tillämpliga metoderna är beror på hur hanteringen av gråzon betraktas, som en gemensam insats eller som separata händelser. Till exempel skulle Polismyndigheten troligtvis betrakta ett terroråd som en särskild händelse och då aktivera den särskilda organisation som beskrivs i deras metod. Dock är det inte lika givet att detta skulle ske vid gråzonsaktiviteter som desinformation eller angrepp som påverkar försörjningsflöden beroende på om det ses som ett polisiärt uppdrag eller inte.

COPD, SPL och Polismyndighetens hantering av särskilda händelser bygger på samma grund och underrättelseprocessen ingår som en delmängd i dessa. Det skulle behövas en mer djupgående analys för att säga huruvida metoderna kan fungera i andra organisationer. En fördel med underrättelseprocessen är att den inriktar vilken information som ska inhämtas. Att det finns en medvetenhet kring vilken information aktörerna behöver kan vara en särskilt viktig aspekt under gråzon.

Metodernas fokus ligger i huvudsak på ledning och inte specifikt på samverkan. Undantaget är ICS/NIMS som är ett aktörsgemensamt system där metoden Planning P ska kunna nyttjas vid en sammanslagen ledning. Frykmer (2019) lyfter upp i sin rapport att myndigheter inom rättsväsendet har haft svårast att nyttja arbetssättet i ICS/NIMS. Det är dock inte kopplat specifikt till metodiken i Planning P utan till att ICS inte passar deras mer decentraliserade beslutsprocesser. Från militärt håll är kritiken att beslutsprocesserna i metoden krockar med den rytm de använder. Detta borde dock vara ett generellt problem vid samverkan att interna beslutsprocesser inte synkar mellan organisationer och inte specifikt för gråzon.

Då 8-stegsmodellen beskrivs som förberedande för PDV är ett fokus att förbereda för samverkan mellan aktörer. Det är troligt att modellen även skulle kunna nyttjas på liknande vis för att förbereda för ett gråzons-scenario. I stora drag har MSB:s 8-stegsmodell likheter med planeringsmetoder som används under en pågående händelse även om detta inte är primärt syfte med modellen. Modellen skulle därför med en viss omskrivning eventuellt kunna användas som en planeringsmetod vid samverkan och ledning.

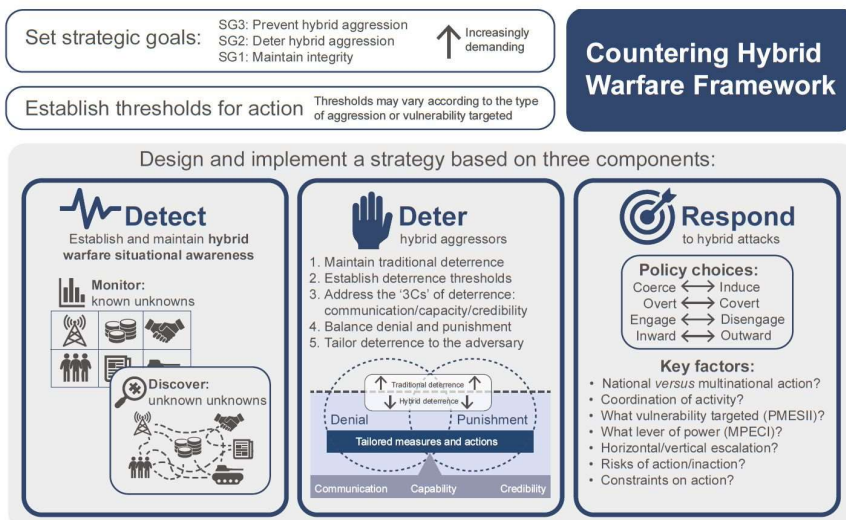
3.2.2 Ramverk

Nedan beskrivs ramverk, vilka är mer abstrakta till sin karaktär. Det kan till exempel handla om regler, riktlinjer, rekommendationer och principer för att ge stöd till organisationer hur de kan agera i gråzon.

Hybrid Warfare Framework

Hybrid Warfare Framework är ett ramverk för att möta hybridhot och hybridkrigföring (MCDC, 2019). Ramverket är framtaget av de nationer som ingår i Multinational Capability Development Campaign (MCDC) och är tänkt att ge ett stöd till hur nationer kan agera för att möta hybridhot och hybridkrigföring (MCDC, 2019).

Den första delen av ramverket innefattar strategiska målsättningar som vägleds av principer (MCDC, 2019). Ett exempel på en strategisk målsättning är att avskräcka hybridaggression. Nästa del handlar om att skapa indikatorer vilka ska vara till stöd för när beslutsfattare bör agera. Slutligen väljs en strategi för agerandet baserat på tre olika komponenter: (1) Detektera, (2) Avskräcka eller (3) Besvara (MCDC, 2019). En bild över de olika stegen och dess innehåll visas i figur 6.



Figur 6. MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare (MCDC, 2019)

Ramverk för hotförståelse

I FOI-rapporten *Civilt försvar i gråzon* (Jonsson et al, 2019) föreslås ett ramverk för tolkning och analys av antagonistiska hot inklusive gråzon, se figur 7. Ramverket tar avstamp i dimensionerna hotbild och lägesbild. Ett perspektiv som ingår i ramverket är antagonistens avsikter och förmågor. Ramverket i rapporten ger ett stöd för att analysera gråzonen och har

fördelen att det binder ihop de operativa och de strategiska perspektiven. Ett behov som uppstår för de operativa aktörerna är att få tillgång till och hålla en strategisk hotbild och antagonistanalys uppdaterad (Jonsson et al, 2019).

Lägesbilden är central för att kunna samverka och leda under gråzon (Jonsson et al, 2019). Samtidigt är det viktigt för aktörer att vara medveten om att det inte går att få en helt objektiv bild av hotet. Dock kan detta ramverk stödja i bedömningen av hotet samt ge en nyanserad bild av vilka osäkerheter som finns (Jonsson et al, 2019).

	STRATEGISK HOTBILD	OPERATIV LÄGESBILD
Vem/vilka är antagonister?	Potentiella antagonister - Statliga - Icke-statliga - Ombud	Faktiska antagoniser - Statliga - Icke-statliga - Ombud
Vilket är sammanhanget?	Långsiktig övergripande säkerhetspolitisk kontext	Aktuell säkerhetspolitisk situation
Vad vill antagonisterna?	Långsiktiga övergripande politiska mål och strategiska avsikter	Avgränsade avsikter och korsiktiga mål för agerandet
Vad kan antagonisterna?	Tillgängliga - Maktmedel - Förmågor - Verktyg	Användning av - Maktmedel - Förmågor - Verktyg

Figur 7. Ramverk för tolkning och analys av antagonistiska hot (Jonsson et al., 2019)

The Deterrence Playbook

HybridCoE har nyligen publicerat skriften *Deterrence: Proposing a more strategic approach to countering hybrid threats* (Keršanska, 2020). Syftet med skriften är att introducera ett strategiskt och framåtblickande perspektiv för hanteringen av hybridhot. Rapportens författare argumenterar för att en avskräckande effekt för antagonisten kan skapas genom ökad resiliens i samhället och effektiv krishantering. Tanken är att resiliensen påverkar antagonistens kostnads kalkyl och därmed vilja att använda hybridkrigföring för att nå sina mål. Strategin är framåtblickande i och med att den syftar till att förebygga hot snarare än att reagera på händelser (Keršanska, 2020).

För att strategin med avskräckning ska fungera måste den genomföras av alla statliga aktörer för att vara trovärdig och effektiv (Keršanska, 2020). Utövandet av strategin förstärks också av ett samlat svar på hybridhot tillsammans med andra länder i EU. Det är också en strategi som måste

skräddarsys för varje antagonist och ta hänsyn till dennes mål och värderingar. Även om det är ett nationellt ansvar att skapa strategin och det är på regeringsnivå man bemöter en främmande makt, så är det på det lokala planet mycket av resiliensen och krishanteringen måste finnas (Keršanska, 2020).

Rapporten avslutas med ett antal relativt konkreta råd för att bygga upp en hantering av hybridhot (Keršanska, 2020, s. 18-21). Ett medskick i rapporten är att det inte finns några färdiga lösningar utan att alla länder måste bygga upp en egen hantering av hybridhot som fungerar i deras kontext (Keršanska, 2020).

Strategisk verktyglåda mot hybridhot

Den strategiska verktyglådan beskriver hur Sverige som nation kan bemöta hybrida hot och riktar sig i huvudsak till svenska beslutsfattare och tjänstemän på strategisk nivå. Verktyglådan innehåller följande fyra delar:

1. **Målsättningar** som beskriver vad som ska uppnås och värnas vilket ytterst handlar om de säkerhetspolitiska målsättningarna som finns för såväl krisberedskap som totalförsvaret.
2. **Principer och strategier** vilka beskriver hur hot ska motverkas och angrepp bemötas. De bygger på det svenska synsättet på internationella relationer.
3. **Roller och ansvar** som beskriver vem som gör vad för att motverka hot och bemöta angrepp.
4. **Förmågor och verktyg** som beskriver med vilka tillvägagångssätt vi ska motverka hoten och bemöta angreppen. (Appelgren et al., 2020)

Ramverkens tillämplighet i gråzon

Ramverken som har identifierats inom projektet är alla framtagna för gråzon eller för hybridhot och hybridkrigföring och deras tonvikt ligger på tolkning och hotförståelse. De anses därför kunna vara tillämpliga för dessa ändamål men är inte nödvändigtvis lämpliga verktyg för samverkan och ledning i hanteringen av gråzon.

Hybrid Warfare Framework och The Deterrence Playbook har sitt fokus på nationell eller internationell nivå och behöver omsättas till svensk kontext för att kunna säga mer om deras tillämplighet för svenska förhållanden. Dessa två ramverk finns med i den strategiska verktyglådan mot hybridhot.

Ramverket för hotförståelse har framförallt sin tillämpning i att förstå antagonistiska hot på förhand och hur de sedan ter sig i en aktuell situation. Ramverket skulle kunna nyttjas för att skapa medvetenhet på lokal och regional nivå men kan vara svårt att tillämpa vid en faktisk händelse.

3.3 Internationella perspektiv

I detta avsnitt presenteras ett internationellt perspektiv. Behovet av att blicka utanför Sverige när det gäller hanteringen av gråzon tydliggörs bland annat av att regeringen har uttryckt att diplomati är den främsta försvarslinjen och att Sverige kommer att samverka med andra länder, främst inom EU och andra nordiska länder, för att hantera kriser eller angrepp (Utrikesdeklarationen, 2020). Dels behandlas i avsnittet ett antal länders arbeten med att ta fram metoder för att hantera förhållanden under gråzon, dels presenteras två multinationella samarbetens arbete avseende gråzon och hybridkrigföring.

Representanter för de myndigheter i Europa som projektet har varit i kontakt med har använt begreppen hybridkrigföring eller hybridhot snarare än gråzon. Begreppen är, som tidigare diskuterats, i stort överlappande och företeelserna jämförbara. I den följande genomgången kommer vi inte att ytterligare diskutera skillnader mellan begreppen utan endast kortfattat beskriva pågående aktiviteter i de olika länderna. Om inte annat anges kommer informationen i det här avsnittet från personlig kommunikation med företrädare för de aktiviteter som redovisas.

3.3.1 Multinationella samarbeten

Denna del berör två multinationella samarbeten med koppling till hanteringen av hybridhot och gråzon.

Det ena är Multinational Capability Development Campaign (MCDC) vilket syftar till att underlätta multinationella samarbeten genom att fungera som en plattform för samarbeten och resursdelning (Ministry of Defence, 2017). Ett projekt inom ramen för arbetet är *the MCDC Countering Hybrid Warfare project* (MCDC, 2019), som har det uttalade målet att hjälpa länder och internationella organisationer förstå och hantera hybridkrigföring och hybridhot. Arbetet i projektet leds av Storbritannien och Norge. Sverige är inte direkt delaktigt i arbetet, men deltar som observatör. Projektet har producerat två skrifter, *Understanding Hybrid Warfare* och *Countering Hybrid Warfare* (Ministry of Defence, 2017; MCDC, 2019). Ytterligare två publikationer väntas under 2021.

Det andra är The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (HybridCoE) vilket är ett internationellt expertiscentrum med säte i Helsingfors (HybridCoE, 2020). Det grundades 2017 av nio länder (Finland, Sverige, Storbritannien, Lettland, Litauen, Polen, Frankrike, Tyskland och USA). Sedan dess har ytterligare 16 länder anslutit sig till centret. Syftet med centret är att vara en plattform för att dela kunskap och fungera som en brygga mellan EU och Nato. På centrets hemsida publiceras ett antal olika typer av publikationer som relaterar till olika aspekter

av hybridkrigföring. Bland publikationerna kan nämnas strategiska analysartiklar, som oftast är kortare artiklar baserade på långsiktig forskning med syfte att främja förståelse för utmaningar kopplat till hybridhot, forskningsrapporter, som är djupare studier i ett relevant ämne, och trendrapporter, som är rapporter av utfallet från tematiska expertmöten. Centrumet genomför även övnings- och utbildningsverksamhet (HybridCoE, 2020).

3.3.2 Enskilda länders arbete

Denna del tar upp information om fyra europeiska länder och deras pågående arbete med att bygga upp förmåga att hantera hybridhot och gråzon på nationell nivå. Valet av länderna gjordes huvudsakligen av praktiska skäl, men de har även likheter med Sverige i att de är medelstora europeiska länder och att de arbetar med att bygga upp försvarsförmågan mot hybridhot. Det bör med andra ord finnas lärdomar från dessa länder som kan vara applicerbara även i Sverige.

Nederländerna

På The Netherlands Organisation for applied scientific research (TNO) i Nederländerna pågår ett fyraårigt projekt med syfte att ta fram ett system för att möta hybridhot. Inom ramen för projektet studerar man hur indikatorer för att detektera hybridhot kan se ut och hur de komplexa sambanden mellan händelser som sker inom hybridhot kan visualiseras. Det tänkta resultatet syftar dels till att vara ett stöd för analytiker satta att följa aktiviteter kopplade till hybridhot, dels till att tydliggöra lägesbilden för beslutsfattare. Det återstår två år av projektet som ryms inom ramen för ett trilateralt samarbete mellan Nederländerna, Norge och Storbritannien.

Storbritannien

På The Defence Science and Technology Laboratory (DSTL) arbetas det med att ta fram en struktur för en central funktion som ska hantera hybridhot på nationell nivå. Arbetet med att hantera hybridhot i Storbritannien utgår från ett systemperspektiv där de separata delarna inte kan analyseras fullt ut om de inte betraktas som delar i ett större system. Eftersom arbetet med hybridhot inom ovan nämnda MCDC leds av Storbritannien, tillsammans med Norge, bygger mycket av Storbritanniens nationella arbete på slutsatserna från MCDC.

Norge

Huvuddelen av arbetsinsatsen inom området hybridhot på Forsvarets forskningsinstitut (FFI) bygger på arbetet inom MCDC. En rapport om påverkan på det norska samhället publicerades 2017 och det pågår ett arbete på uppdrag av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med att skapa ett heltäckande koncept för att skapa kunskap om den rådande situationen i ett samhälle som är påverkat av hybridhot. Konceptet

bygger på resultaten från MCDC och på tidigare etablerade nationella koncept och doktriner, till exempel totalförsvarskonceptet. Hybridhotskonceptet syftar till att bidra till framtagandet av en lägesbild som skapar förståelse för situationen i alla samhällssektorer. Det ska vara generellt och kunna användas av alla departement och myndigheter efter modifiering för att passa med deras interna processer. Konceptet förväntas färdigställas i början av 2021.

Österrike

I Österrike pågår ett arbete med att skapa en central funktion för bedömning av hybridhot inom Kanslerns kansli. Funktionen ska även hantera och samordna hanteringen av hybridhot. I dagsläget är det dock det departement med närmast koppling till det aktuella hybridhotet som har ansvaret för den enskilda händelsen. Österrike har antagit Europeiska kommissionens (2016) definition av hybridhot och ser att det är av stor betydelse att man har en gemensam och accepterad definition av hybridhot. I Österrikes arbete för att hantera problemet med hybridhot är en del av strategin att samarbeta med länder i närområdet, exempelvis Schweiz och länder på Balkan.

I Österrike används datasystemet "Foresight Strategy Cockpit" (FSC) i arbetet med att ta fram en nationell risk- och sårbarhetsrapport. Inom Försvarsministeriet pågår nu ett arbete för att modifiera systemet för att stödja övervakning och hantering även av hybridhot. Systemet ska i framtiden kunna stödja Kanslerns kansli i analys och strukturering av information och vara ett stöd för strategiska beslut. Det ska även bidra till en gemensam lägesbild för berörda aktörer. Systemet ska slutligen också bidra till att identifiera indikatorer för hybridaktiviteter, samt skapa spårbarhet om var dessa aktiviteter pågår, vilka som är berörda och vilka motiv antagonisten har.

4 Diskussion

Denna rapport är en förstudie för att identifiera behov och verktyg för samverkan och ledning vid gråzon. Baserat på intervjuer och i en workshop har ett flertal behov lyfts avseende samverkan och ledning i gråzon. Dessa behöver valideras för att ge en bättre bild huruvida de är giltiga för en större del av krishanteringssystemets aktörer. Underlaget i det här projektet är begränsat och därmed är även generaliserbarheten av resultaten i denna rapport begränsad.

Förståelse för gråzon är ett område som har berörts i rapporten och det finns ett flertal olika begrepp som nyttjas för gråzon och som mer eller mindre används synonymt (Jonsson, 2018b). De aktörer som intervjuats upplever att det finns en gemensam känsla för vad gråzon innefattar men påpekar samtidigt att det i praktiken är svårt att använda. Vilket begrepp som olika organisationer väljer att använda kan ha olika förklaringar, men det kan vara av vikt att ha en gemensam förståelse för framgångsrik samverkan i frågan. Vid en intern workshop på FOI nämndes att det finns två olika utgångspunkter för diskussioner kring gråzon, hotbilden i sig och bemötandet av hoten.

Vid val av vilket begrepp som ska användas i MSB:s fortsatta arbete med Gemensamma grunder 2.0 finns det några faktorer som kan vara värda att fundera på. Exempelvis huruvida det bör vara ett inkluderande begrepp som omfattar mycket eller om ska det vara ett exkluderande begrepp som riskerar att vissa frågor avgränsas bort. Typfall 5 (Jonsson, 2018a) som använts som grund i denna rapport beskriver ett eskalerande gråzons-scenario som innefattar flera olika aktiviteter som desinformationskampanjer och sabotage vilka ofta lyfts fram som aktiviteter som kommer ske i gråzonen. Men var slutar gråzonen? När antagonisten är känd eller då regeringen fattar beslut om i höjd beredskap? Det är dock viktigt att inte fastna för mycket i diskussioner om att försöka fastställa en tydlig och avgränsad definition som många aktörer är överens om utan istället nyttja begreppen för att nå en medvetenhet om problematiken.

När det gäller hantering av gråzonsproblematiken är en viktig fråga om gråzonens specifika förutsättningar påverkar samverkan och ledning och i så fall på vilket sätt. En aspekt som togs upp under intervjuerna var huruvida det var viktigt för aktörernas hantering av händelser att veta om det var en antagonist som låg bakom dem, och där rådde det delade meningar. För vissa säkerhetsåtgärder kan det vara bra att ha den kunskapen, men inte generellt för enskilda händelser. Vidare finns behov av metoder för att analysera händelserna för att därigenom identifiera om aktiviteter är en del av en gråzon eller inte.

I scenariot som användes vid intervjuerna berördes försörjningsflöden, men även om försörjningsflöden är viktiga för samhällets funktionalitet har det inte framkommit något som tyder på att de, ur ett samverkans- och ledningsperspektiv, måste hanteras på ett särskilt sätt i gråzon jämfört med andra kriser.

En utmaning generellt inom krishantering är att kunna hantera flera parallella händelser. Det är väldigt lätt att fokus hamnar på den mest akuta krisen medan andra kriser hanteras mer i skymundan. Det kommer antagligen bli ännu mer utmanande i en gråzon som av sin natur består av flera olika händelser som inte nödvändigtvis har en identifierad koppling.

I intervjuerna och workshoppen identifierades ett antal behov för det svenska krishanteringssystemet. Dessa är inte enbart behov av stöd utan även behov som exempelvis en fastställd definition av gråzon och förändrade strukturer för samverkan och ledning. Vi tar med dem i rapporten då vi anser att även dessa är viktiga att ta i beaktande för att skapa en effektiv krishantering.

Behoven som har lyfts i denna rapport rör i stora delar informationshantering och informationssäkerhet i gråzon. Framförallt rör det betydelsen av säker informationshantering då det finns en motståndare som sannolikt använder informationsarenan för att uppnå sina syften. Inom informationshanteringen handlar det om att kunna kommunicera säkert trots störda förhållanden, samt att teknik med en högre säkerhetsnivå för säkerhetsklassat material måste användas, vilket kan vara ett avsteg från den teknik som nyttjas till vardags. Samtidigt får inte säkerhetsaspekterna bli ett hinder för aktörer att dela information som är relevant för pågående händelser. Vidare inkluderar det att rätt personer får tillgång till rätt information samt att ha en redundans i system för informationshantering. Redundansen är särskilt viktig för uthålligheten under störda förhållanden. Det är inte bara viktigt för informationsflöden, utan även flöden av resurser och materiel.

Vidare har behov kring organisering och struktur identifierats. Bland annat upplevdes det av de intervjuade som en belastning med omfattande samverkan på flera nivåer och att information och lägesrapporteringar mellan lokal, regional och statlig nivå följer olika strukturer. Det kan samtidigt finnas problematik med att skapa mallar som ska fungera för flera olika typer av händelser. Andra typer av strukturer som lyftes var hur inriktnings- och samordningsfunktioner på olika nivåer ska fungera ihop utan att bli en belastning för systemet. Vid ett scenario som i typfall 5 kommer flera nivåer och sektorer oundvikligt behöva samverka parallellt och olika roller kommer att behövas i flera samverkansforum, vilket därmed belastar dessa roller mer än vanligt. Samtidigt kan störda förhållanden försvåra för hur samverkan kan genomföras. För att öka möjligheten

till att använda andra organisationers personal är även behovet av en gemensam struktur för staber något som lyfts fram.

De verktyg som lyfts fram i denna rapport är uppdelade på metoder och ramverk. Metoderna är i regel utformade för en specifik typ av aktivitet eller organisation. Dock skulle de kunna modifieras och anpassas så att de kan användas även vid andra händelser och därmed också vid hantering av händelser i gråzon. De verktyg som samlats under ramverk är framtagna specifikt för gråzon och syftar till att ge stöd för prioriteringar och att välja strategiska åtgärder. Det lyftes dock en farhåga under en av intervjuerna att denna typ av verktyg blir för vaga och svåra att applicera i verkligheten.

Den typ av verktyg som förefaller saknas är analysverktyg för att inse att de aktiviteter som sker är en del av en gråzonssituation samt verktyg för att få grepp över hela situationen och vilket syfte en antagonist har med sitt agerande. Under arbetet har det blivit tydligt att olika aspekter av gråzon gör det svårt att skapa ett verktyg som fungerar för all analys av gråzon. Det är också troligt att olika typer av verksamheter behöver olika verktyg i sina analyser.

Det internationella samarbetet, särskilt i Norden och inom EU, lyfts fram av den svenska regeringen som viktigt för den svenska säkerhetspolitiken. För att underlätta samarbetet i frågor som rör gråzon kan det finnas fördelar med att använda samma vokabulär och termer som de huvudsakliga samarbetspartners som Sverige har använder.

En observation från andra länder är att man i många fall arbetar för att skapa en central funktion för att följa och hantera hybridhot, antingen på någon ansvarig myndighet eller på motsvarigheten till regeringskansliet. En slutsats som andra länder har dragit förefaller vara att de behöver en sammanhållande nationell funktion för att få en effektiv och långsiktig hantering av gråzonsproblematiken.

5 Avslutande reflektioner

I detta kapitel lyfts några avslutande reflektioner som rapportens författare anser är särskilt viktiga avseende samverkan och ledning i gråzon.

- Gråzon är ett problematiskt begrepp som i huvudsak bör användas som grund för förberedande arbete men kan vara svårt för att hantera händelsen. Det är därför viktigt att fortsatt arbeta för en gemensam begreppsapparat.
- Verktygen som har lyfts fram i denna rapport är överlag generiska för flera typer av händelser och fungerar troligtvis även i gråzon även om de inte behandlar gråzonens särskilda problematik. Det som framförallt saknas är verktyg för identifiering av gråzon. Olika aspekter av gråzon gör att det är svårt att skapa ett verktyg som fungerar för all analys av gråzon och det är troligt att olika typer av verksamheter behöver olika verktyg i sina analyser.
- Beaktandet av informationssäkerhet vid hantering av händelser i gråzon är viktig. Det rör både att säkerställa att information kan delas med säker teknik, men också att det finns rutiner för detta och att rätt personal har tillgång till rätt information. Rutinerna ska fungera även under störda förhållanden.
- En utmaning generellt inom krishantering är att kunna hantera flera parallella händelser. Det är väldigt lätt att fokus hamnar på den mest akuta krisen medan andra kriser hanteras lite mer i skymundan. Detta är en utmaning som särskilt kan behöva adresseras i gråzon som sannolikt består av flera parallella händelser som en del i antagonisters strategi.
- Gråzon kommer ställa krav på att krishanteringssystemet kan hantera samverkan i och mellan flera olika nivåer. Samverkan kommer behöva ske lokalt, regionalt och nationellt samtidigt som det sker inom olika sektorer.

Referenser

Appelgren, J., Bay, S., Malminen, J. & Zouave, E. (2020). Strategisk verktygslådamot hybridhot – Ett ramverk för gemensam problemförståelse. FOI-R--4816--SE.

Blixt, J & Ekström, T. (2016). *Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv*. FOI Memo 5967.

Europeiska kommissionen. (2016). *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och Rådet, Gemensam ram för att motverka hybridhot: Europeiska unionens insatser*, JOIN (2016) 18 final av den 6 april 2016.

FEMA. (2017). *National Incident Management System*. Washington DC, USA.

Frykmer, T. (2019). *Incident Command System (ICS) och National Incident Management System (NIMS) - omvärldsbevakning för projektet Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst*. Lunds universitet.

Försvarsberedningen. (2019). Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025. (Ds 2019:8). Stockholm.

Försvarsberedningen. (2017). Motståndskraft - Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. (Ds 2017:66). Stockholm.

Försvarsdepartementet. (2001). Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. (Prop. 2001/02:10). Stockholm.

Försvarsmakten. (2016). Militärstrategisk doktrin – MSD16. FM2016-7616:1

Försvarsmakten. (2017). Handbok – Undsäktjänst för Hemvärnet. FM2016-12407:3

Granåsen, M. & Olsén, M. (2019). *Att leda brandbekämpning eller indirekt eld?- Analys av militära ledningssystemers tillämpbarhet för kommunal räddningstjänst*. FOI-R--4883--SE.

Hoffman, F. (2018). *Gray Zone and Hybrid Challenges*. PRISM Volume 7 no. 4.

HybridCoE. (2020). What is HybridCoE. Hämtad 2020-04-28 från <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>

Jonsson, D. (2018a). *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*. FOI Memo 6338.

Jonsson, D. (2018b). *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. FOI-R--4590--SE.

Jonsson, D., Ingemarsdotter, J., Johansson, B., Rossbach, N. H., Wedebrand, C. & Eriksson, C. (2019). *Civilt försvar i gråzon*. FOI-R--4769--SE.

Keršanska, V. (2020). *DETERRENCE: Proposing a more strategic approach to countering hybrid threats*. Hybrid CoE Papers.

MCDC. (2019). *Countering Hybrid Warfare -A Multinational Capability Development Campaign project*.

Ministry of Defence. (2017). *Multinational Capability Development Campaign (MCDC)*. Hämtad 2020-04-28 från <https://www.gov.uk/government/collections/multinational-capability-development-campaign-mcdc>

MSB. (2019a). *Kontinuitetshantering*. Hämtad 2020-01-16 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/samhallets-funktionalitet/kontinuitetshantering>

MSB. (2019b) *Kritiska flöden, försörjningskedjor och samhällskriser*. Hämtad 2020-01-16 från <https://rib.msb.se/filer/pdf/28906.pdf>

MSB. (2018). *Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö* (MSB 1199). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2015). *Insatsplanering – 8-stegsmodellen* (MSB 931). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

MSB. (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB 777). Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Nato. (2013). *Allied Joint Doctrine for Operational-level Planning*.

Oskarsson, B., Aronsson, H., & Ekdahl, B. (2013). *Modern Logistik – för ökad lönsamhet*. Liber.

Polismyndigheten. (2019a). *Polismyndighetens handbok för operativ ledning vid särskilda händelser*. (Utkast). PM 2019:XX

Polismyndigheten. (2019b). Särskild händelse. Hämtad 2020-04-07 från <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sarskild-handelse/>

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

Stoker, D. & Whiteside, C. (2020). *Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking*. US Naval war college review, nr 1.

Thunholm, P. (2003). *Military decision making and planning: towards a new prescriptive model*. Doctoral dissertation, Department of Psychology, Stockholm University.

Utrikesdepartementet. (2020). Utrikesdeklarationen. Hämtad 2020-02-26 från <https://www.regeringen.se/tal/2020/02/utrikesdeklarationen-2020/>

Wikimedia. (2020). Bild på Planning P. Hämtad 2020-06-11 från <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Incident-command-system-planning-p.svg>

Bilaga 1: Scenario använt vid intervjuer

Det är ett ansträngt säkerhetspolitiskt läge i närområdet men för närvarande inget militärt hot som motiverar höjd beredskap. Störningar på samhällsviktiga funktioner har pågått under ett par månader där antalet händelser tycks ha ökat. I situationen som råder, är det initialt oklart vad som egentligen sker. Det är oklart om det finns en antagonist och senare också vilka antagonistens syften i så fall är.

Initialt: (FOKUS: oklarhet, propaganda och cyberangrepp)

I Sverige, liksom i grannländerna, har ett tämligen stort antal svår-förklarliga olyckor inträffat. Detta bidrar till en ökad arbetsbelastning för polis, räddningstjänst och akutsjukvård. Mindre cyberangrepp och fysiska sabotage på samhällsfunktioner sker. De riktar sig särskilt mot lokala försörjningssystem samt enstaka samhällsaktörer och företag. Det förekommer förvrängd information och korrupt data i systemen som används av beslutsfattare, operatörer och specialister inom en rad samhällssektorer, vilket tyder på avancerat dataintrång. Påverkan på samhällets funktionalitet är tämligen begränsad men bland allmänheten sprider sig ändå viss oro.

Det sprids propaganda via internetaktivister och alternativa medier, som sedan oreflekterat sprids vidare i svenska traditionella medier, vilket förmedlar en skev bild av Sverige. Den svenska allmänheten utsätts för mångtydiga fakta och ibland ren desinformation i frågor som berör bl.a. ordning och trygghet, migration och integration, traditionella värderingar, krisberedskap och försvar, samt utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa informationsoperationer, som i första hand utnyttjar vårt öppna samhälles informationsinfrastruktur i termer av internets sociala medier och bloggar, liksom indirekt TV, radio och tidningar, får viss negativ påverkan på allmänhetens förtroende för myndigheter och politiker. Ett falskt pressmeddelande som ser ut att komma från Säkerhetspolisen, avseende ökat terrorhot mot Sverige, får stor spridning i sociala medier. Dessutom förekommer motsvarande inlägg på sociala medier som kan tolkas som att de kommer från pålitliga källor såsom Sveriges Radio och Krisinformation.se.

Frågor 1:

- Ser ni några särskilda utmaningar i det givna scenariot avseende samverkan och ledning? Vilken typ av utmaningar?
- Har ni idag några metoder och arbetssätt för samverkan och ledning som ni tror skulle fungera vid det givna läget? Har ni några metoder för att förstå om de svårförklarliga olyckor som sker är medvetna handlingar eller inte? Behöver ni förstå? Särskilda metoder för att skapa lägesbild? Ser ni några särskilda svårigheter

med att skapa en samlad lägesbild i detta läge? Hur gör ni för att identifiera, analysera och möta informationskampanjerna?

- Hur påverkas samverkan och ledning om det förekommer cyberangrepp, påverkan på olika digitala system och sabotage i er verksamhet? Ser ni något specifikt behov av arbetsmetoder för påverkan på de digitala system som ni är beroende av? Har ni någon plats att vara på om er ordinarie arbetsplats/ krishanteringsplats drabbas av sabotage?

Efter några månader (FOKUS: arbetsbelastning, materielbrist samt störningar i el- och telekom)

De upprepade infrastrukturella störningarna, som nu pågått i flera månader, sliter på samhället. Verksamheter når övertidstak för anställda, får brist på reparationsmaterial och överskrider budget. Myndighetsarbetet drar ut på tiden pga. försvårdad informationsdelning beroende på störda IT-system. De periodvisa störningarna i lokal och regional elförsörjning, liksom i data- och telekomsystemen, bidrar till förstärkta störningar i andra försörjningssystem och samhällsfunktioner. Ett exempel är elavbrott som medför att tankstationer inte fungerar, vilket efter kort tid försvårar transporter av exempelvis livsmedel, postförsändelser, reservdelar, sjukvårdsmateriel och personal.

Frågor 2:

- Ser ni några särskilda utmaningar i det givna scenariot avseende samverkan och ledning? Vilken typ av utmaningar?
- Har ni idag några metoder och arbetssätt för samverkan och ledning som ni tror skulle fungera vid det givna läget? Vad behöver ni för att kunna leda effektivt även i ett gråzonsläge så som scenariot beskriver det under 3 månader? Vad behöver ni för att kunna samverka med andra aktörer under denna tid?
- Hur hanterar ni den ökade arbetsbelastningen i er organisation? Har ni några arbetssätt för det idag? Vad ser ni som de största problemen (ex personalbrist, drivmedel).

Efter lång tid (FOKUS: störningar i flöden, t.ex. livsmedelsförsörjning och allmänhetens reaktioner)

Frekventa störningar i livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, vatten- och avloppssystemen, fjärrvärmens och transportlogistiksystemen samt elavbrott har förekommit under en lång tid. Det är en upplevd otrygghet i samhället som leder till bl.a. hamstring och kontantbrist. Sjukvården belastas extra mycket liksom räddningstjänsten och polisen.

Den organiserade brottslighetens aktiviteter ökar på den ekonomiska arenan och bank- och finanssektorn är särskilt drabbad av cyberrelaterade utpressningsförsök. Falsa inlägg på sociala medier skapar oro och förvirring och tar myndigheternas resurser i anspråk.

Den svenska krisberedskapen prövas hårt då också de fysiska sabotagen mot de nationella försörjningssystemen eskalerar. Störningarna som drabbar just el- och drivmedelsförsörjningen skapar stora följd effekter i andra system, exempelvis påverkas både primärproduktionen av livsmedel och kylkedjan vid transporter, vilket får stora konsekvenser för möjligheten att distribuera färskvaror och frysta livsmedel. Vissa skador som följd av sabotagen kommer att ta lång tid att reparera och därmed att återställa funktionalitet. Det är svårt att leda och samordna verksamheter och åtkomsten till elektroniska styrsystem är mycket begränsad.

Frågor 3:

- Ser ni några särskilda utmaningar i det givna scenariot avseende samverkan och ledning? Vilken typ av utmaningar?
- Har ni idag några metoder och arbetssätt för samverkan och ledning som ni tror skulle fungera vid det givna läget? Vad behöver ni för att kunna leda effektivt även efter lång tid i ett gråzonsläge så som scenariot beskriver det? Vad behöver ni för att kunna samverka med andra aktörer under denna tid? Behöver ni särskilda metoder eller särskilt stöd i samverkan och ledning på grund av de störda försörjningssystemen?
- Hur arbetar ni för att minska påverkan på allmänheten? Vad är viktigast? Är det någon skillnad i kommunikationen med allmänheten i detta scenario? Vilka verktyg har ni för att hantera falska inlägg på sociala medier? Vilka verktyg använder ni för att samverka med andra om att återskapa förtroende i samhället? Behöver ni något mer för att göra detta?

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se