



Förvaltningshögskolan

KOMMUNEN OCH DEN VAGA POLICYN

En fallstudie om kommuners agerande för att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret

Lina Hedlund

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2020
Handledare:	Stig Montin
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Kommunen och den vaga policyn – En fallstudie om kommuners agerande för att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år	HT 2020
Handledare	Stig Montin
Examinator	Vicki Johansson
Nyckelord	Vag policy, kommuner, implementering, psykologiskt försvar
Syfte:	Uppsatsens syfte är att utifrån ett kommunperspektiv bidra med fördjupad kunskap om kommuners möjlighet att agera inom den vaga policyn, att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret. Genom uppsatsens syfte ämnar uppsatsen att bidra till kunskapsluckan kring kommunernas förutsättningar inom det svenska psykologiska försvaret.
Teori:	Uppsatsens studerar frågan utifrån ett nedifrån- och upp perspektiv med utgångspunkt i ett urval implementeringsteorier och ett analytiskt ramverk konstruerat utifrån Lennart Lundqvist förståelse, vilja och kunna (här kapacitet).
Metod:	Fallstudie genom intervjuer som kompletteras med dokumentstudie.
Resultat:	Studien finner att lag- och entydiga regleringar är av särskild betydelse för kommunernas möjlighet att agera inom den aktuella policyn. Ansatsen till att uppfylla en vag policy avgörs dock av huruvida kommunen har viljan till det eller ej. Policyns utformning påverkas av kommunens specifika förståelse, vilket innebär att implementeringen kan te sig olika. Vidare kan kommunen, oavsett hur stor vilja de har, inte införliva sin förståelse av policyn om de inte har kapaciteten.

Förord

Jag vill börja med att rikta ett stort tack till samtliga respondenter som har ställt upp och bidragit till att göra denna studie möjlig. Det har varit ett nöje att få fördjupa mig i erat arbete likväl som detta spännande område.

Jag vill även passa på att tacka Martin för ditt stora tålamod, dina givande diskussioner och för att du alltid peppar och stöttar mig. Jag vill också tacka min syster och mina fina vänner som hjälpt och stöttat mig genom detta arbete. Avslutningsvis vill jag tacka min handledare, Stig Montin, som med stort engagemang och intressanta diskussioner har guidat mig genom hela processen.

Tack!

Stockholm, 2021-01-16

Lina Hedlund

1. Inledning	4
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Disposition	7
2. Psykologiskt försvar - en överblick	8
2.1 Kommuner och psykologiskt försvar	11
3. Tidigare forskning och utredningar	15
4. Teoretiska utgångspunkter	18
4.1 Förutsättningar för genomförandet av policys	21
4.2 Förståelsen, viljan och kapaciteten	23
4.3 Analytiskt ramverk	24
4.4 Psykologiskt försvar	25
5. Tillvägagångssätt	26
5.1 Val av fall	26
5.2 Intervjuer	29
5.2.1 Respondenter	31
5.2.2 Intervjuguide	32
5.2.3 Etiska överväganden	32
5.3 Kvalitativ dokumentstudie	33
6. Resultat och analys	34
6.1 Policyns utformning	34
6.2 Kommunens förståelse, vilja och kapacitet	37
6.2.1 Förståelse	37
6.2.1.1 Identifiera, möta och analysera otillbörlig informationspåverkan och vilseledande information	38
6.2.1.2 Förtroendeskapande - utbildning och information rörande källkritik och försvar	40
6.2.1.3 Säkerställa samhällets informationsförmedling	42
6.2.2 Vilja	44
6.2.3 Kapacitet	47
6.2.3.1 Samverkan	49
6.3 Sammanfattande analys	51
7. Slutsats	54
8. Avslutande diskussion	56
Referenslista	57
Bilaga 1 - Intervjuguides	67

1. Inledning

“Valdeltagandet är högt och tilliten till demokratiska institutioner och mellan människor är stor. Det demokratiska statskicket kan därför verka självklart och väletablerat men står inför allvarliga hot, även i Sverige” (MSB 2019a, s.5).

Genom psykologiska medel såsom desinformation, propaganda och näthat utmanas det öppna samhället och skapar en grund för polarisering där hela samhället, från beslutsfattare till allmänhet riskerar att vilseledas genom främmande påverkan (MSB 2019a, s.5). För att uppbåda motstånd krävs en kollektiv förmåga inom psykologiskt försvar, anpassat efter dagens moderna omständigheter (Prop. 2014/2015:109, s.108f; Bay 2020, s. 53 & 57). Under den pågående pandemin av COVID- 19 har behovet av psykologiskt försvar, till följd av en massiv spridning av information, påvisats aktuellt inte bara under konflikter utan även vid fredstida händelser (Thunholm 2020, s. 42; WHO 2020). Vid sådana påverkansoperationer är det nödvändigt att Sverige, genom hela samhället, kan agera (Österborg 2019). Sverige behöver därav, redan i fredstid, ha både en individuell och samhällelig beredskap inom psykologiskt försvar. Inom vilket samhällsaktörer ansvarar för att ta fram stöd, kunskap och möjligheter för medborgare att agera rätt (Asp & Fors 2018, s.15; MSB 2019b).

I och med den försvarspolitiska inriktningen 2016 - 2020 formulerades policyn att stärka förmågan inom psykologiskt försvar i hela samhället, vars behov betonats ytterligare sedan dess (Prop. 2014/2015:109; se även¹). Trots ett delvis påbörjat arbete anses inte det psykologiska försvaret utvecklats tillräckligt och det finns en fortsatt önskan om utveckling, nationellt såväl som lokalt (se²). På den lokala nivån ingår kommunerna, som med sina informationskanaler och nätverk har stor räckvidd till allmänheten och således utgör en viktig aktör inom det samlade psykologiska försvaret (SKR 2020; Prop. 2014/2015; SOU 2020:29). Vidare präglas policyn, såväl som psykologiskt försvar generellt, av diffusa formuleringar, stor otydlighet och osäkerhet kring vilka aktörer som förväntas göra vad (SKR 2020; Denward 2019; Statskontoret 2017; Palmetrz 2017). Policyn innehåller vaga mål och medel vilket, i implementeringsprocessen, skapar grund för betydande tolkningsluckor och skilda lokala realiseringar (Matland 1995, s.159). För vidare utveckling av forskningen kring psykologiskt försvar behöver ett aktörsperspektiv tillämpas, där förståelse för aktörernas förutsättningar är

¹ Ds 2017:66, s. 106; Ds 2019:8, s. 101 & 147; Regeringskansliet 2017.

² Prop. 2014/2015:109 s. 10f; SOU 2020:29, s.66; DS 2017:66 s.101 & 109f; Ds 2019:8, s. 101 & 147; Olsén et al. 2020, s. 18f; Asp & Fors 2018, s.15; MSB 2018a.

vitalt (Denward 2019). Således kommer denna uppsats ta avstamp i kommunernas tolkning och hantering av den vaga policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Uppsatsen ämnar, på ett explorativt vis genom en intervjustudie, studera kommunernas arbete givet den vaga policyn att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret. Syftet med studien är att dels bidra till forskningen kring kommuner i det svenska psykologiska försvaret och dels kommunernas möjlighet att agera inom policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret.

1.1 Problemformulering

Historiskt har kommuner, i det som härleds som föregångaren till dagens psykologiska försvar, haft ett ansvar som informationsförmedlare vid både fredstid och höjd beredskap (Tubin 2003, s.142). Trots en historisk förankring står dagens implementering på många sätt inför helt andra utmaningar än tidigare, bland annat i termer av ny teknik i och med digitaliseringen, ett ökat informationsflöde, en stat utan samma tydliga auktoritet som tidigare samt en mer aktiv och välinformerad befolkning (Petersson 2018). Kommunernas betydelse har dock kvarstått till följd av deras omfattande informationsräckvidd till medborgarna, vilken medför att en eventuell informationspåverkan³, inom kommunens kanaler, inte enbart påverkar den enskilda kommunen, utan den samlade bilden av Sverige (SKR 2020). Detta gör kommunernas förmåga inom det psykologiska försvaret till ett nationellt intresse (SOU 2020:29; SKR 2020). Trots den betydande aktualiteten förtydligas inte den kommunala rollen inom psykologiskt försvar och det finns en avsaknad av laglig reglering i frågan (SKR 2020). Frågan som därav kan ställas är om kommuner, utan en tydlig policy har möjlighet att agera för att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret?

Förutom den utomvetenskapliga aktualiteten i och med det nyliga införandet av psykologiskt försvar finns en inomvetenskaplig relevans i form av kunskap om aktörernas tolkning och konkretiserade av en vag policy inom en specifik kontext. Där den aktuella kontexten, kommunernas roll inom psykologiskt försvar, är ett tidigare relativt utforskat område (Lindgren 2015). Implementering i sig är däremot ett utforskat område, som både kan studeras

³*Informationspåverkan*, innebär potentiellt skadlig kommunikation från främmande makt eller deras ombud gällande inomstatliga angelägenheter med syftet att skapa misstro medborgare sinsemellan eller mellan medborgare och stat. Informationspåverkan kan genomföras som enskilda aktiviteter eller som en del av en större påverkanskampanj. Inom en påverkanskampanj används ett brett spektrum av tekniker från och utanför kommunikationsfältet (MSB 2018b). I uppsatsen används främst begreppet informationspåverkan men vid användandet av påverkanskampanj åsyftas sådan som innefattar kommunikationsfältet.

utifrån en hierarkisk styrningskedja där avsaknad av konkreta mål och medel inom policyn riskerar leda till en bristande implementering, eller utifrån de aktörer som slutligen realiserar policyns innehåll (Hjern 1985; Winter 2011). Vid vaga policys utgår institutioner vanligen från sina egna värderingar i deras antaganden kring policyns innehåll, vilket påverkar hur nya policyer omfattas, tolkas och realiserar (Sylvester & Ferrara 2003, s.3ff). I denna studie är det därför relevant att utgå från hur kommuner tolkar och angriper policyn. Uppsatsen utgår från att studera huruvida uppfattningen av att lag- och entydiga regleringar är av särskild betydelse och därmed utgör en avgörande länk mellan politiska beslut och förvaltningens resultat, eller om kommuner kan agera mot samhällsproblem utan statliga beslut eller utvecklade policyprogram (Hjern 1985). Utöver att policyn präglas av nya omständigheter samt vaga mål och medel finns det en bekräftad avsaknad av forskning kring kommunernas roll inom det psykologiska försvaret (Lindgren 2015), och därav ett behov av att uppdatera policyområdet. Det är vidare intressant att se om den tidigare forskningen kan bekräftas eller om kontexten förändrat förutsättningar för implementering på detta område. Förhoppningarna är att denna studie i ett bredare perspektiv kan bidra till att förstå varför vissa policys uppnår önskade resultat och andra inte.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att utifrån ett kommunperspektiv i kombination med rådande implementeringsteorier bidra med fördjupad kunskap om kommuners möjlighet att agera inom en vag policy i en specifik kontext. Den vaga policyn som ska studeras är det empiriska fallet, att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret. Vidare, genom det empiriska fallet, ämnar uppsatsen att bidra till att fylla den aktuella kunskapsluckan kring kommunernas förutsättningar inom det svenska psykologiska försvaret (Lindgren 2015). Syftet ämnas uppnås genom att studera faktorerna bakom fyra kommuners arbete med policyn att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Studien tar vidare avstamp i följande frågor:

- Hur upplevs den vaga policyn påverka kommunernas arbete med att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret?
- Vilka faktorer påverkar kommunernas försök att uppfylla policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret?

1.3 Avgränsningar

Studien avgränsar sig till att undersöka svenska kommuner och deras förutsättningar för att implementera policyn att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret i deras verksamhet. Det finns således flertalet andra aktörer inom psykologiskt försvar som har en avgörande roll men dessa behandlas inte inom uppsatsens ramar. Fortsättningsvis är det, den kommunala nivån, vid den administrativa kommunala delen som undersöks vilket innebär att samtliga av kommunens verksamheter såsom skola eller äldreomsorg inte är inkluderade. Studieobjekten innefattar kommunen i form av de tjänstepersoner som arbetar med de aktuella frågorna. Det är således den kommunala tjänstepersonen vars upplevelse studien utgår från. Det finns också vissa områden som innefattas av sekretess vilket medför att dessa uppgifter eventuellt inte har kunnat inkluderas i studien.

Vidare avgränsar sig studien till att fördjupa sig i de faktorer som studieobjekten själva belyser som centrala för deras arbete. Det är dock av vikt att framhålla att uppsatsens studieobjekt inte existerar isolerat utan kan påverkas av andra instanser och faktorer. Vidare har avgränsningen inneburit att studien exempelvis inte behandlar det mediala eller internationella perspektivet inom psykologiskt försvar och inte heller djupgående undersöker samverkanspartner eller kommunernas ekonomiska förutsättningar mer än i den bemärkelse som respondenterna har belyst dessa.

Uppsatsens syfte berör psykologiskt försvar men till följd av att det psykologiska försvaret tangerar vid både det civila försvaret och krisberedskapen är det för studien inte möjligt att uteslutande utelämnas dessa. Civilt försvar och krisberedskap inkluderas således i studien i den mån psykologiskt försvar innefattas i dem, de är dock inte i sig själva intressanta för studien.

1.4 Disposition

Uppsatsen inledande kapitlet (1) presenteras problemformuleringen, syftet och frågeställningarna. Det andra kapitlet (2) innehåller fördjupad bakgrundsinformation och sammanhang för policyn. Därefter redogörs tidigare forskning och utredningar (3). Det fjärde kapitlet presenterar uppsatsens teoretiska utgångspunkter och analytiska ramverk följt av operationaliseringen av psykologiskt försvar (4). Vidare följer en metodologisk översikt (5) följt av resultat- och analysdelen (6) där empirin granskas och analyseras i relation till teori och tidigare forskning för att sedan summeras i en sammanfattande analys. Till sist presenteras slutsatserna (7) följt av en avslutande diskussion (8).

2. Psykologiskt försvar - en överblick

Psykologiskt försvar är ett omdiskuterat begrepp utan en egentlig vedertagen definition (Bay 2020). I aktuella rapporter och forskning formuleras dock det svenska psykologiska försvaret vanligen som ett medel för att nå det samlade säkerhetspolitiska målet; att värna om det öppna samhället, fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende (SOU 2020:29; s15; Prop. 2014/15:109, s.10; Statskontoret 2017 & Säkerhetspolitik.se 2015). Mer utvecklat tydliggörs det psykologiska försvaret som medel för att skapa en förmåga att möta, identifiera och analysera otillbörlig informationspåverkan, stärka försvarsviljan och motståndsandan genom att bibehålla förtroendet för demokratiska instanser, samt alltid ha en förmåga att kommunicera samhällsviktig information (SOU 2020:29, s.15 & 76f; Statskontoret 2017; Säkerhetspolitik.se 2015). Överlag syftar det psykologiska försvaret till att ge kunskap och möjlighet att stå emot antagonisters, det vill säga staters, statsunderstödda eller enskilda aktörers (Prop. 2020/21:30), försök att påverka enskilda medborgare, grupper eller beslutsfattare i enskilda frågor. Det psykologiska försvaret kan till stora delar härledas till användningen av information, både i termer av antagonistens hot och det egna försvarets medel (Tubin 2003). Information är generellt ett oundvikligt medel inom såväl politiken som i vardagen och används för att påverka människors kunskap, åsikter eller tro för att på så vis uppbåda önskat beteende hos andra (Weiss 2002, s. 218). Till följd av informationens vikt för samhället är det vitalt att alltid besitta förmågan att kommunicera vilket gör informationsförmedlingen till ett utsatt område (MSB 2019a) .

Psykologisk krigföring och tillika psykologiskt försvar har anor långt bak i historien där det återkommande segmentet har varit information för att påverka sitt motstånd. Under lång tid var det främsta medlet för påverkan flygblad. I en svensk kontext kan flygbladen spåras tillbaka till Gustav II Adolfs tid och spridningen av järtecken, vilka då färdades från hand till hand. Först vid användningen av luftburna färdmedel förekom en egentlig massspridning av flygblad. Redan 1808 konstaterades en sådan massspridning över Skåne där det från luftballonger kastades ner flygblad med uppmaning om att avsätta Gustav IV Adolf (Tubin 2003, s.49 - 60). Utvecklingen fortsatte och under första och andra världskriget användes såväl tidningar, flygblad, högtalare och radio med allt mer utvecklad teknik för att efterlikna officiella handlingar. Propagandan spreds såväl inom det egna landet som till den stridande fronten och civilbefolkningen bakom, med huvudsyfte att försvaga tilltron till regimen och skapa oenighet mellan olika myndigheter (Ibid).

Det var under första världskriget som ursprunget till det svenska psykologiska försvaret tog sin form genom Sveriges Informationsstyrelse (SIS), även om den senare organisationen kring psykologiskt försvar inte vill förknippas med den censurerande verksamhet som då delvis bedrevs (Ibid, s. 13). SIS hade en rådgivande roll gentemot allmänheten och skulle stärka försvarsviljan genom bland annat lokala ombud i kommunerna. De lokala ombuden skulle ge ut information för att stärka försvarsviljan och samtidigt rapportera om folkstämningen (Ibid). Det var SIS som gav ut den första utgåvan av "Om kriget kommer" under andra världskriget med framtoning på vad och hur medborgarna skulle agera. Broschyren gavs under åren ut, vanligtvis med koppling till en utrikespolitisk kris, och blev sedan en del av samhällsidorna i telefonkatalogen 1970 (Ibid, s.212ff).

Efter andra världskrigets slut bildades Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) som till en början utvecklade ett asymmetriskt försvar mot propaganda (Ibid, s. 13ff). Förmågan skulle då användas främst i händelse av krig och utvecklades som svar på stormakternas användning av begreppet "psykologisk krigföring" (Johansson et al 2017, s. 42f). Över tid har syftet ändras från förberedelser för ett eventuellt krig till att numera främst beröra aktiviteter i fredstid (Statskontoret 2017). Det tidigare psykologiska försvarets organisation var relativt liten under fredstid men hade möjlighet till en stor krigsorganisation. Det ansågs dock politiskt känsligt att mobilisera det psykologiska försvarets krigsorganisation innan ett krigsutbrott eftersom en tidig organisering fruktades leda till beskyllningar om statlig propaganda (Johansson et al. 2017, s. 42f). Beredskapsnämnden omorganiserades 1985 till Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och fungerade som en samordnande myndighet med uppgiften "*att bevara och stärka försvarsviljan och motståndandan genom att skapa förutsättningar för en allsidig och korrekt informationsförmedling i kris- och krigssituationer*" (SOU 2020:29, s. 59). Myndigheten skulle även genomföra utbildningar om informationsberedskap, förtroendekriser, krisinformation, med kommuner, länsstyrelser och statliga myndigheter (Ibid, s.25, 59f & 125). Berlinmurens fall i november 1989 medförde nya politiska och ekonomiska processer som förändrade Europa i grunden och även det sovjetiska och militära hotet mot Sverige (Försvårshögskolan 2019). Omvärldens förändring medförde under 1990-talet en nedrustning av SPF:s offensiva mål som syftade till att minska motståndarens psykologiska motståndskraft. Senare upphörde även användningen av begreppet psykologiskt försvar i officiella dokument att syfta till en verksamhet och förmåga i samhället (SOU 2020:29, s. 62). SPF valde då att istället lägga sina resurser på att utveckla kommunernas förmåga i informationsberedskap vid

fredstida kriser (Tubin 2003, s.142). År 2002 minskade uppdraget ytterligare i och med införandet av Krisberedskapsmyndigheten. SPF skulle inte längre följa utländsk informationsverksamhet som kunde påverka den svenska opinionen. Det enda syftet som begreppet psykologiskt försvar kvarstod var i att *“följa svensk opinionsutveckling av betydelse för psykologiskt försvar”* (SOU 2020:29, s.64). Under SPFs sista år fram till 2008 var myndigheten mer av en informations- och demokratimyndighet som sedan lades ned i samband med bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2009 (Ibid, s. 65).

I den försvarspolitiska inriktningen 2016 - 2020 återinfördes behovet av ett modernt psykologiskt försvar i Sverige till följd av omvärldens utveckling (Prop 2014/15:109). Trots den politiska inriktningen är det ingen instans som idag har det uttryckliga ansvaret för psykologiskt försvar (MSB 2019c; Statskontoret 2017), dock bedriver MSB ett aktivt arbete i denna fråga samtidigt som det belyses att flera civila samhällsaktörer har en avgörande roll att spela (Försvarsmakten & MSB 2016). Det psykologiska försvaret genomsyrar vidare hela försvarsorganisationen och inom det civila försvaret sammanstrålar det vanligen med krisberedskapen (Johansson et al. 2017; MSB & SKL 2018a). Utvecklingen har vidare intensifierades i och med den statliga utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar. Myndighetens övergripande ansvar skulle vara att samordna och utveckla det svenska psykologiska försvaret (SOU 2020:29). I utredningen fastslås att den nya myndigheten inte ska överta andra aktörers ansvar att skydda sina egna verksamheter och då inte heller vara den aktör som *faktiskt* möter eller bemöter eventuell otillbörlig informationspåverkan. Ansvaret faller därmed på den organisationen som problemet berör (Ibid, s. 17ff). Vidare är det samhället och dess aktörer som ansvarar för att förse individen med stöd, kunskap och möjlighet att lyckas. Det är centralt att individen har rätt förutsättningar eftersom effektiviteten av det svenska psykologiska försvaret avgörs av den enskilda individens förmåga att bedöma information, inte övertygas eller sprida falsk och vilseledande information (MSB 2019b). Det psykologiska försvaret blir således en viktig uppgift för kommunikatörer hos olika verksamheter såsom kommuner. Dessa bör ha kunskap om hur påverkansoperationer bemöts på bästa sätt (Asp & Fors 2018). Det är även centralt att samhällets kommunikationslösningar behöver vara brukbara i fredstid såväl som vid höjd beredskap och i det yttersta vid krig (MSB 2018b).

2.1 Kommuner och psykologiskt försvar

Inom kommunerna opereras det psykologiska försvaret inom i det civila försvaret som i sin tur hanteras inom den kommunala krisberedskapen (Johansson et al. 2017; MSB & SKL 2018a). Därav blir det för uppsatsen angeläget att lyfta fram vissa aktuella regleringar för kommunernas civila försvar och krisberedskap tillsammans med de specifika dokument som berör psykologiskt försvar.

Inom det kommunala samhällsskyddet och beredskapen är det främst tre styrmedel som förekommer; regelstyrning, ekonomisk styrning samt kunskapsstyrning. Regelstyrning verkar hierarkiskt och innehåller tvingande incitament i form av lagar, förordningar, föreskrifter eller avtal (MSB 2014), varav kommunallagen preciserar de övergripande principerna för befogenheter och organisation (SFS 1991:900). Därefter regleras kommunernas verksamhet i stor utsträckning av speciallagar som vidare anger ansvar och befogenheter, såsom lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det andra vanligt förekommande styrmedlet är ekonomisk styrning vilket innebär att kommunerna styrs med finansiella medel i form av skatter, bidrag, ersättning, böter eller särskilda anslag. Det tredje styrmedlet är kunskapsstyrning som innebär användningen av information, samverkan, utbildning eller övning för att få kommunen att agera på grund av att den ser det som rätt eller nödvändigt. Vidare implementeras ofta kunskapsstyrning vid samtliga styrmedel för att skapa en grundläggande motivation, i synnerhet eftersom att styrmedel ofta kombineras på varierande vis (MSB 2014).

Vidare utgår den svenska krisberedskapen från tre grundläggande principer; *likhetsprincipen*, *ansvarsprincipen* och *närhetsprincipen*. Likhetsprincipen innebär att allt som kan ska fungera så normalt som möjligt, även i kris. Ansvarsprincipen syftar till att ansvaret inte skiftar vid kris utan samtliga instanser bibehåller sina ansvarsområden. Den sista principen, närhetsprincipen, betyder att en kris hanteras där den inträffar, det vill säga att de närmsta berörda samt ansvariga ska agera (Krisinformation.se 2020). Krishanteringens grundprinciper syftar till att skapa ett säkert och robust system där åtgärderna anpassas efter hur situationen ser ut lokalt men utifrån nationella riktlinjer (Ibid).

Den försvarspolitiska inriktningen för 2016 - 2020 konstaterar att *“Det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden”* (Prop 2014/15:109, s.10). Där dagens förhållande präglas, till skillnad från tidigare psykologiskt försvar, av sociala medier och ett utbrett internetanvändande. I den politiska inriktningen fastslås att berörda myndigheter och aktörer ska kunna identifiera, möta

och neutralisera påverkanskampanjer under såväl fredstida förhållanden som vid höjd beredskap (Ibid, s.10f &108f). Vidare, i Försvarmakten och MSBs (2016) gemensamma grundsyn för totalförsvaret fastslås att kommuner, inom ramen för deras krisberedskap, behöver:

- redan i fredstid, ha förmåga att möta olika former av öppna och dolda påtryckningar som kan utövas med olika medel såsom politiska, psykologiska, ekonomiska och militära,
- öka sin förmåga att identifiera och möta underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer mot landet, samt
- öka sin förmåga att motstå ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare (Försvarmakten & MSB 2016).

Samtidigt, i en ekonomisk överenskommelse mellan MSB och SKL (2018a), ska kommunen i sitt civila försvar värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Förutom de uppgifter som nämns är det upp till varje enskild kommun att själv finansiera ytterligare förberedelser och åtgärder som kommunen bedömer nödvändiga (MSB & SKL 2018b). Kommuner förväntas ha kunskap om aktuella regelverks tillämpning och kunna prioritera i enlighet med dessa under fred och i synnerhet under höjd beredskap. Beslut ska i första hand fattas vid den aktuella instansen, då trots att möjlighet att lyfta frågor för beslut av regeringen finns, ska den undvikas (Försvarmakten & MSB 2016).

Kommunernas arbete regleras främst utifrån två lagar, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och den anslutande förordningen (SFS 2006:637) (MSB 2020). *Extraordinär händelse*⁴ i fredstid definieras enligt 1 kap 4§ i LEH (2006:544) som en avvikande händelse, en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen. Viktiga samhällsfunktioner kan i sin tur hänföras till bortfall av eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med andra händelser på kort tid kan leda till en allvarlig samhällskris. Verksamheten är även nödvändig eller mycket väsentlig för krishantering och skademinimering (Hedström 2015), där både

⁴I uppsatsen används en extraordinär händelse synonymt med begreppet kris då en kris kan ses som ett mer vardagligt begrepp som syftar till att centrala aktörer uppfattar en situationen som att betydande värden hotas, begränsad tid står till förfogande och omständigheterna präglas av betydande osäkerhet (Sundelius et al. 1997, s.13). Begreppen är inte per definition synonymer men syftar till liknande händelser.

kommunikationsmöjligheter och förtroende kan anses centrala vid moderna kriser. Enligt lagen (2006:544) befasts att kommuner ska ha en grundläggande förmåga till civilt försvar där de ska minska sårbarheten i sin verksamhet samt ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid och vid höjd beredskap. I arbetet ingår att analysera och sedan redovisa en risk- och sårbarhetsanalys inkluderande tänkbara extraordinära händelser, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning, övning samt rapportering (MSB & SKL 2018b). I enlighet med allmänna råd kring risk- och sårbarhetsanalysen bör information och kommunikationskanaler inkluderas tillsammans med antagonistiska hot och social oro. Vidare innefattar den kommunala krisberedskapen omvärldsbevakning och alternativa kommunikationslösningar såväl internt som till medborgarna där sociala medier, webbplatsen och VMA nämns som exempel (Hedström 2015). Inom kommunens geografiska område ska kommunen i fredstid verka för samverkan och samordning i planerings- och förberedelsearbetet, krishanteringsåtgärder samt informationen till allmänheten (SFS 2006:544).

Utöver styrande lagar finns mer specifikt och vägledande material att tillgå för kommunerna i deras ansats att förbättra förmågan inom det psykologiska försvaret. I ett vägledande dokument konstateras det att kommunerna bör ta hänsyn till de kommunspecifika förutsättningarna såsom geografiskt läge, folkmängd och organisation (MSB 2019d, s. 4). Vidare förväntas kommunerna alltid ha beredskap att påskynda planering och förberedelser för höjd beredskap om det säkerhetspolitiska läget snabbt försämrats (Ibid, s.28). Kommunerna bör också vid höjd beredskap betrakta all samhällskommunikation som en potentiell del av det psykologiska försvaret (Ibid). Kommunerna ska också *“ha[r] en förmåga att snabbt kunna sprida korrekt och samlad information till allmänheten vid störda förhållanden”* (MSB 2019d, s. 30).

I handboken *“Att möta informationspåverkan: Handbok för kommuner”* från MSB (2018b) lyfts kommunikatörer fram som en central aktör i arbetet. Det demokratiska samtalet, yttrandefriheten samt den fria debatten ska enligt handboken vara grunden i deras arbete. Vikten av förberedelser i beredskapsbyggandet betonas tillsammans med att goda förberedelser möjliggör ett snabbt och effektivt svar och även mildrande av effekterna (MSB 2018b, s.32). Förberedelserna kan vidare delas i tre delar; (1) *förbereda* genom att skapa medvetenhet, bygga förtroende till medborgarna och identifiera riskerna, (2) *agera* utefter kontextspecifika förutsättningar inkluderat målgruppen, neutral och faktabaserad information samt bedriva ett proaktivt arbete med sociala medier, och till sist (3) *lära* genom reflektion av tidigare händelser och sedan delge erfarenheterna (Ibid).

Sammanfattningsvis regleras kommunernas arbete inom ett psykologiskt försvar inte direkt genom lagar eller förordningar utan snarare med kunskap och mål. Kommuner har enligt denna genomgång ett stort eget självbestämmande i utformningen av ett psykologiskt försvar och vad som eventuellt ska ingå i ett sådant. Från sammanställningen kan det utläsas att det psykologiska försvaret inte har en tydlig och regelbaserad styrning. Den samlade bilden av bakgrunden är att kommuner ska uppnå en förmåga inom det civila försvaret som bland annat innefattar att kunna identifiera, möta och analysera informationspåverkan, säkerställa informationsförmedling och förtroende gentemot medborgarna, redovisa risk- och sårbarhetsanalys, planering, geografiskt områdesansvar, utbildning, övning, rapportering och slutligen samordna förberedelsearbetet och aktörer inom kommunens verksamhet. Flera av dessa uppgifter inkluderas i den operationalisering av psykologiskt försvar som uppsatsen utgår från även om de här inte nödvändigtvis går under benämningen psykologiskt försvar (se operationaliseringen på sida 25).

3. Tidigare forskning och utredningar

Den redan existerande forskningen kring psykologiskt försvar angränsar till flera olika områden och är relativt spretig, därav ska jag i detta avsnitt försöka bena ut och framställa en något tydligare bild av det befintliga forskningsområdet.

Niklas Roszbach (2017) lyfter i sin rapport *“Psykologiskt försvar - Avgörande för svensk försvarsförmåga”* upp vikten av ett stärkt och samordnat psykologiskt försvar, vilket Statskontoret (2017) också gör i deras sammanställning av myndigheter inom det psykologiska försvaret. Olsén et al. (2020) bygger vidare på bilden kring ett behov av ökad samverkan och specificerar det till gemensamma strukturer, delande av data, rutiner och kunskap, redundans inom tekniska kommunikationslösningar, nya strategier och kunskap för risken med informationspåverkan samt ökat stöd för kommunikation till allmänheten under störda förhållanden. I behovet av en ökad samverkan konstaterar Statskontoret (2017) att det finns många aktiva aktörer men där ingen har ett uttalat ansvar. Vidare påpekar de att många uppfattar MSB som den centrala civila myndigheten även om flera andra myndigheter också, om än omedvetet, bidrar till att stärka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja genom förtroendeskapande arbete med information om demokrati, försvar och beredskap (Ibid). Statskontorets utredning belyser också att myndigheternas förståelse för innebörden av det psykologiska försvaret i första hand riktas mot att möta informationspåverkan snarare än de övriga komponenterna som utgör det psykologiska försvaret, något också Palmertz (2017) belyser som ett internationellt problem. Generellt finns det dessutom viss oenighet kring innebörden av begrepp som angränsar till psykologiskt försvar såsom; psykologiska operationer, påverkansoperationer och informationskrigföring (Ibid). De myndigheter som figurerar i Statskontorets (2017) studie efterfrågar tydligare definition kring vad som ingår i begreppet psykologiskt försvar. På liknande spår menar Albinsson et al. (2015) att nyckeln till ett reellt och brukbart psykologiskt försvar är gemensamma policybeslut kring Sveriges förhållningssätt gentemot bemötandet av påverkanskampanjer, framförallt i sociala medier.

Wadströmer et al. (2019) framhåller vikten av att det nya psykologiska försvaret följer med i den tekniska utvecklingen. Till följd av omvärldens utveckling menar de att Sveriges motståndskraft avgörs av *“hur digitalt kompetent, tekniskt kunnigt och snabbfotat det psykologiska försvaret är”* (Ibid). Pamment et al. (2018) menar också att för ett lyckat arbete mot informationspåverkan bör arbetet hållas aktuellt. Det är centralt att lära sig av lyckade exempel då attacker ofta är iterativa och centrala aktörer inom kommuner behöver lära sig för

morgondagen. Pamment et al. (2018) belyser vidare vikten av utbildade och skickliga kommunikatörer eftersom det i slutändan är en konst att motverka påverkan och kommunikatörerna är de som kommer forma samhällets motståndskraft. I kommunikatörernas arbete inom psykologiskt försvar betonar Svenonius (2020) vikten av dialog, målgruppsanpassad kommunikation och att det finns en tydlig samhällspolitisk orientering integrerad i kommunikationen (Ibid s.48). Gällande kriskommunikation är tiden avgörande, både i termer av att snabbt tillgängliggöra information men även aktivt sprida budskapen till rätt målgrupp. Kommunikatören bör även föregå samhällsdebatten genom att förskjuta samtalet i en gynnsam riktning. Under en pågående kris kan det innebära att tydliggöra motivationen bakom politiska beslut samt skyndsamt publicera information för att tydligt presentera hotbilden och samtidigt påvisa den potentiella faran med till exempel desinformation (Ibid, s. 49f).

Denward (2019) och Bay (2020) bygger vidare på det tidigare spåret om gemensamma utgångspunkter och ökad tydlighet. I och med komplexiteten som psykologiskt försvar innefattar är det problematiskt att starta en återuppbyggnad utan tydliga definitioner och avgränsningar (Bay 2020). Denward (2019, s. 22) menar vidare på att de översiktligt formulerade målsättningarna i bland annat grundsynen borde brytas ner i konkreta förmågor för att de ska kunna genomföras, något som delvis gjorts historiskt. Den vaga styrning som idag finns medför svårigheter för aktörer såsom kommuner *“att räkna ut vilka roller deras kärnverksamheter ska spela i beredskapen – under vilka förhållanden ska de kunna verka, tillsammans med vilka andra, och vad är viktigast?”* (Denward 2019, s. 24). Som en konsekvens av otydligheten finns tendenser att aktörer utvecklar förmågor, som i och för sig behövs, men som inte är av högsta prioritet (Ibid).

För att upprusta ett motståndskraftigt totalförsvar krävs både vilja och förmåga enligt Johansson (2019). Det behöver finnas en tillit till samhällets institutioner för att skapa en tillräcklig drivkraft att kunna agera, samtidigt som information och uppmaningar från det offentliga behöver uppfattas som rimliga. Johansson (2019) belyser att de vaga regelverken medför att samhällsmål vägs olika mellan kommuner, regioner och myndigheter. Även uppfattningen av hotbildernas relevans kan skilja sig åt beroende på aktörernas uppfattning av omvärlden. Aktörer såsom kommuner har en mängd olika samhällsmål och det är i förhållande till dessa som deras prioriteringar av totalförsvaret måste förstås både som verksamhet i helhet

men även kring vilka delar som prioriteras. Johansson (2019) anser det svårt att verkligen enas om en gemensam hotbild i hela samhället vilket dock inte bör hämma arbetet.

Utifrån ett historiskt perspektiv visar Petersson (2018) att dagens psykologiska försvar står inför andra utmaningar än tidigare till följd av att medborgarna idag är mer upplysta, kritiska och självständiga. Utvecklingen, poängterar Bay (2020) måste ske brett och kontinuerligt för att förebygga eventuella påverkansförsök. Vidare behöver ansvaret fördelas kollektivt med en understrykning på att en eventuellt ny myndighet för psykologiskt försvar endast har i uppgift att stödja samhällets arbetet med att förebygga, identifiera och hantera informationspåverkan samt att stödja bland annat kommuner att bygga en ökad förmåga för proaktiv kommunikation i fred, kris och krig. Petersson (2018) anser att statliga myndigheters uppgift är mer komplicerad idag och att det numer inte är tillräckligt med påbud eller ordergivning. Idag har staten ett stort övergripande ansvar för civila aktörers utveckling av verksamheten inom psykologiskt försvar, både i beredskap och krissituation och Petersson (2018) anser att aktörer såsom kommuner, företag och andra organisationer behöver utbildning och resurser för att ha möjlighet att agera. Det mest centrala i Peterssons (2018) studie är dock medborgaren. Medborgarna måste i det psykologiska försvaret ta ett stort ansvar att hålla sig informerad, ha ett kritiskt förhållningssätt och kommunicera med andra (Ibid). Även Asp & Fors (2018, s. 15) identifierar medborgarna som en central aktör i det psykologiska försvaret, och benämner allmänheten som "*den första försvarslinjen*". De menar att det mest grundläggande för medborgarna är att ha en källkritisk inställning, grundläggande kunskap om totalförsvaret, de värden som ska skyddas och den aktuella hotbilden (Ibid, s. 27f). Det finns idag (2018) en utbredd uppfattning hos allmänheten av att både civilt försvar och psykologiskt försvar är viktigare för Sverige än ett militärt försvar (Wederbrand 2019).

Sammanfattningsvis tyder forskningen inom psykologiskt försvar på flera olika utvecklingsområden, där samverkan och förtydligade utgångspunkter är av särskild betydelse. Inom forskningen finns även en betoning på flertalet aktörer där både kommuner, myndigheter men även individer i form av personal och enskilda medborgare framhävs som viktiga aktörer i stärkandet av psykologiskt försvar. Även om kommuner framhävs som viktiga utgör de inte någon av den presenterade forskningens huvudaktör. Vidare finns ett stort behov av att förtydliga roller och ansvarsområden för att skapa goda förutsättningar för framtida arbete.

4. Teoretiska utgångspunkter

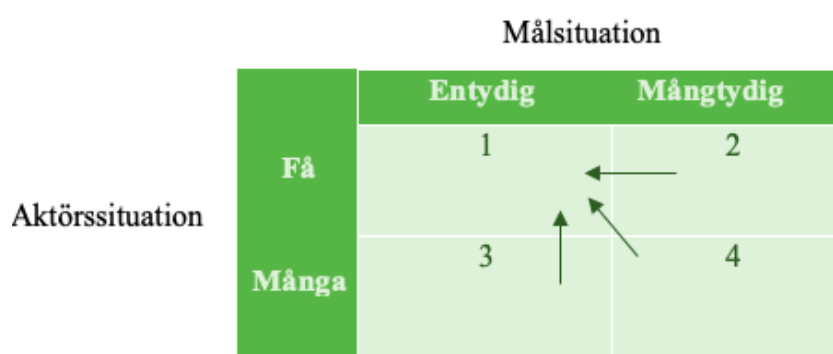
I detta kapitel kommer uppsatsens teoretiska utgångspunkter att presenteras, följt av ett teoretiskt resonemang som sedermera mynnar ut i uppsatsens analytiska ramverk. Slutligen presenteras en operationalisering av begreppet psykologiskt försvar.

En policy kan definieras som idéer, mål och medel som ämnar styra och administrera politikområden i en viss riktning. Medlen kan innefatta allt från lagar, ekonomiska sanktioner eller information (Hjern 1985; Olsson et al. 2019). En konventionell förståelse inom policyforskning är att lagregleringar är av särskild betydelse och utgör en avgörande länk mellan politiska beslut och förvaltningens resultat, där det utan entydiga regleringar är svårare att införliva policys (Ibid). Enligt detta synsätt borde det, utan entydiga regleringar, finnas vissa redan på förhand givna flaskhalsar vid implementeringen av psykologiskt försvar, men frågan är om det faktiskt föreligger så?

I den klassiska implementeringsforskningen talas det om implementeringsproblem, det vill säga problematiken kring att politikernas ambitioner inte alltid uppfylls. Implementeringsproblemet härstammar från Pressman och Wildavskys idé om att ju större ett avstånd mellan beslutsfattare och utförare är, desto större risk för förskjutning av resultatet från policyidéen (Sannerstedt 2001; Olsson et al. 2019, s.150; Hertting 2018, s. 203). Trots den klassiska tyngd som implementeringsproblemet inger förekommer diskussioner rörande att avståndet mellan beslutsfattare och förvaltning inte ensamt kan vara grunden till förskjutningar i resultatet (Hupe 2011; Hjern 1985). Genom att följa implementeringsproblemet logik borde Sveriges implementering, med sitt kommunala självstyre, självständiga ämbetsverk och med beslut från internationell nivå, vara undermålig och ett offer för konstanta implementeringsproblem, vilket i en internationell jämförelse inte är riktigt (Hertting 2018, s.206). För att inte fastna i det klassiska implementeringsproblemet är det essentiellt att acceptera att sambandet mellan intentioner, handlingar och resultat inte nödvändigtvis fångas i modeller om en entydig och lagtextbunden relation mellan politik och förvaltning. En enskild aktörs intentioner, oavsett vems, påverkar de mönster av social interaktion ur vilka policy uppstår och resultat produceras (Hjern 1985), vilket aktualiserar aktörsperspektivet. Aktörsperspektivet, eller som det vanligen benämns, nedifrån- och upp perspektivet efterfrågas i utvecklingen av forskningsområdet psykologiskt försvar (Denward 2019). I förståelsen för implementeringsproblem och studiens syfte är det vidare relevant att lyfta Hjerns (1985) distinktion mellan policy och policyprogram. Inom en policy kan steg eller försök till att lösa

policyproblem tas utan att gå i linje med ett instiftat program av lagar, anvisningar eller målsättningar, vilket givetvis också gäller omvänt. Policyprogram kan efterlevas utan att policyns mål uppnås. Den gällande distinktionen syftar även till att en offentlig policy kan existera utan att påvisbara politiska beslut föreligger. I en sådan förståelse sätts stor tilltro till att individen, eller människor i grupp, kan på eget bevåg agera mot samhällsproblem. I Hjerns mening innebär det således att kommuner kan agera inom policyn att stärka förmågan inom psykologiskt försvar utan att det, inom den tidigare forskningen, efterfrågade förtydligandet av policyn nödvändigtvis sker.

Inom studier som rör politik och offentlig verksamhet är det gängse att förenkla policys (Hjern 1985). Forskningen tycks därav studera mekaniska processer snarare än politik där en uppfattning av att otydligheter i lagtexter är mer undantag än regel (Ibid). Strävan efter entydiga situationer som, enkelt, kan studeras enligt forskningsmetodiken visas i figur 1 nedan. Hjern (1985) menar att situationer med en entydig målsituation och få aktörer sällan förekommer i verkligheten utan är frammanade och komprimerade för att underlätta för forskningen. Policys är de facto ofta abstrakta och i vissa fall även mångtydiga (Matland 1995, s.146f). Vilket, i en mer verklighetsförankrad bild, innebär policys med flertalet aktörer och mer eller mindre mångtydiga formuleringar. I och med det kommunala självbestämmandet och flernivåsystemet är det i Sverige särskilt svårt att finna situationer präglade av entydighet och få aktörer i realiteten. Vidare består policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret, av otydliga målformuleringar och många aktörer (SKR 2020; Denward 2019; Statskontoret 2017; SOU 2020:29), vilket tyder på en placering i den fjärde rutan enligt figuren nedan. Det bör sedermera poängteras att en situation inte heller alltid gynnas av att uppnå en situation i ruta ett, även om den är mer medgörlig för forskaren, vilket gör det centralt att forskaren undgår att komprimera situationen (Ibid).



Figur 1. Figur över policysituationen - inspirerad av Hjern (1985)

För att studera en situation där policyn inte placerar sig i första rutan bör utgångspunkten vara *“den rationalitet som leder människors handlingar, när de organiserar sig för att lösa policyproblem”* (Hjern 1985). För att genomföra en sådan studie antar uppsatsen ett nedifrån- och upp perspektiv med utgångspunkten i de situationer då besluten ska förverkligas, hos de yttersta aktörerna innan policyn når medborgarna (Sannerstedt 2001; Hertting 2018, s.211). I denna studie består dessa aktörer av respondenterna hos de fyra kommunerna. Nedifrån- och upp perspektivet kan argumenteras vara en mer realistiskt utgångspunkt än det motsatta, uppifrån- och ned, eftersom det utgår från situationen som sådan och inte hur implementeringen borde gå till (Hill 2009). Uppifrån- och ned perspektivet ser nämligen policyn utifrån styrning och kontroll i en hierarkisk ordning. I perspektivet ses utföraren, eller förvaltningen, som ett verktyg för att införliva den politiska viljan snarare än en enskild aktör (Olsson et al. 2019, s.164f; Hertting 2018, s.199).

Den franske sociologen Émile Durkheim kan anses vara en förespråkare av nedifrån och upp perspektivet (Rawls 2012, s.486). Genom ett funktionalistiskt synsätt, med utgångspunkt i den lokala nivån, kräver Durkheim varken full kontroll från staten eller avsaknaden av reglering. Istället framställer Durkheim vissa krav eller förutsättningar i form av förhållanden som bör råda mellan staten och förmedlingsorganisationer, här kommuner (Hjern 1985). Kraven innefattar att kommuner ska vara tillräckligt separerade från staten för att kunna tillämpa lokalt anpassade strategier, de ska erhålla stöd från medlemmarna samt tillförse dem med den service de vill ha, de ska ha tillförlit till sin egna funktion för att acceptera generell, statlig styrning och samtidigt verka för att fylla policys kompetent, till sist ska kommunerna ha former för intern kontroll och ansvarsutkrävning för att kunna reagera flexibelt och professionellt på förändrade förhållanden. Durkheims andra förutsättning behandlas inte vidare i uppsatsen på grund av att studiens upplägg inte möjliggör ett sådant resultat.

Sammanfattningsvis tar uppsatsens teoretiska utgångspunkt sitt avstamp i ett nedifrån och upp perspektiv, en förmodan att ett agerande trots mångtydiga policys är möjligt samt Durkheims förutsättningar. Studien utgår från policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret, vilken kommer att studeras som en icke entydig målsituation och innehållandes många aktörer, även om det är en aktör som är i fokus för uppsatsens empiri. Vidare är det den lokala aktören, kommunen, som ska återge policyns innehåll och deras väg att hantera problemet.

4.1 Förutsättningar för genomförandet av policys

Inom en policy kan flera olika faktorer, enskilt eller tillsammans, förväntas påverka resultatet positivt såväl som negativt vilket gör det centralt att belysa omkringliggande faktorer som kan påverka kommunerna och deras verkan för policyn. Det viktiga i sammanhanget är huruvida dessa faktorer påverkar och mottages kommunerna.

I den teoretiska utgångspunkten fördes en diskussion kring entydighet kontra mångtydighet gällande policyns utformning, vilket här kommer att fördjupas i termer av styrning och *otydlighetens* främjande eller hämmande. En policy kan främjas av otydlighet i styrningen då större tolkningsutrymme möjliggörs, vilket medför en anpassning av policyn efter kontextuella förutsättningar. De lokala aktörerna får då tillfälle för ökad situationsanpassad träffsäkerhet (Vedung 2016, s. 70). Genom anpassning efter de lokala omständigheterna kan otydligheten skapa effektivitet såväl som legitimitet (Hertting 2018, s.203). Fortsatt kan otydlighet i styrning även syfta till att främja samverkan genom att aktörer i en lägre hierarkisk ställning tvingas till innovativa lösningar som dessutom kan innefatta att söka stöd hos andra eller varandra (Vedung 2016, s.71). En otydlig styrning kan ses som grunden för det kommunala självstyret, där kommuner verkar inom sitt område för att skapa en precisare implementering gentemot sina medborgare. Ett kommunalt självstyre och mångtydiga mål innebär att kommuner i många frågor har möjlighet att situationsanpassa beslut och således förbättra effektiviteten (Montin 2002, s.22ff; Pierre 2010).

I den motsatta förståelsen, där otydlighet i styrningen anses hämmande för policyns genomförande, menas istället att allt för mycket ansvar läggs på förvaltningen som ska förverkliga policyn. Det stora utrymmet som uppstår för förvaltningens egna tolkningar och tillägg kan leda implementeringen åt skilda håll eller rentav frångå beslutsfattarens intentioner (Vedung 2016, s. 65ff). Otydlig styrning tillsammans med decentraliserade beslut kan, vid allt för skilda val, i ett längre perspektiv bidra till komprimering av likvärdighet och homogenitet i landet (Pierre 2010; Peters 2005). Otydliga signaler från beslutsfattare kan vidare innebära minskade förutsättningar att skapa förtroende mellan förvaltning och medborgare. Otydliga mål signalerar att uppgiften inte prioriteras vilket medför svårigheter för ansvariga att påvisa deras förmåga att leverera efterfrågat resultat. Otydliga mål kan också leda till att utomstående, utan politiskt mandat, får ökat inflytande över den politiska tolkningen. Tjänstepersoner, experter eller opinionsbildare ges därmed utrymme att påverka tolkningen av målet och även utformningen av genomförandet (Hertting 2018, s. 201), vilket gör det svårare för politiker att

utöva inflytande och medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar kan minska (Hertting 2018, s. 201; Rothstein 2010). Otydligheten riskeras således att öppna upp för godtyckligt inflytande och underminerar möjligheten för politiskt ansvarsutkrävande (Hertting 2018, s. 201; Rothstein 2010), vilket kan skapa tillfälle för antagonisten att sprida narrativ till deras fördel.

Förutom utformningen av policyn förekommer det att beslutsfattarens intentioner påverkar genomförandet. Intentionen kan efterfråga ett konkret agerande från förvaltningen men också strategiska eller symboliska effekter (Vedung 2016, s. 55f). Fördelen med en vag policy kan vara att den tilltalar olika grader av implementering, både de som vill ha mer men även de som efterfrågar mindre, vilket innebär att parterna kan implementera policyn utefter respektive bekvämlighetsnivå (Hill 1997, s.86ff). Vidare kan också yttre kontextuella faktorer påverka genomförandet av en policy. Det kan exempelvis röra sig om parallella implementeringar, vilka kan motverka eller förstärka den aktuella implementeringen (Ibid, s. 127). I policyn att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret skulle ett sådant exempel kunna vara implementeringen av parallella mål inom det civila försvaret eller kommunernas övriga uppdrag. En kontextuell påverkan kan också exemplifieras av den pågående coronapandemin som på olika sätt har förändrat arbetsförhållanden genom exempelvis hemarbete och social distansering.

Slutligen kan också en kommuns struktur och interna arbetskultur påverka hur policyn angrips. Offentliga organisationer, såsom kommuner, kan hämmas dels av olika institutionaliserade tröghetsmekanismer och dels av tjänstepersoners gängse vilja att sträva efter att undvika förändring och agera som de alltid har gjort, vilket benämns som *byråkratisk tröghet* (Ahrne & Papakostas 2002). Den byråkratiska trögheten innebär att förvaltningar agerar utefter invanda tankemönster, scheman och perspektiv vilket kan resultera i oreflekterat agerande och medför rutinartad implementering (Vedung 2016, s.56). Om det nya policyförslaget går i linje med det etablerade mönstret kan implementeringen gynnas av att en redan befintlig struktur existerar och "hjulet inte behöver uppfinnas på nytt". Det kan dock, vid en större förändring eller om den nya policyn strider mot de rådande, påverka processen och komprimera tolkningen av den nya policyn och på så vis försvåra eller sinka implementeringen (Vedung 2016, s. 56; Hill 1997, s.87). Det kan särskilt antas aktuellt i områden eller sektorer där samhället har förändrats men lagar och institutioner har kvarstått. I likhet med tanken om tradition inom byråkratisk tröghet finns även *stigberoende*, som vidgar resonemanget och ser till mekanismer som effektivitet, legitimitet och makt. En invand stig används uppreparande till följd av att den antas leda snabbare

till målet med mindre psykisk såväl som fysisk ansträngning, vilket är effektivitetsskapande. Stigen genererar också legitimitet då det kända generellt sett har större acceptans än det okända hos både utförare och omgivning. Stigen innebär också en enklare väg till makt eftersom den vanligen har mer konkret stöd hos de dominerande aktörerna (Vedung 2016, s.58f). Slutligen genererar stigberoende en ökad vilja att investera i policyspecifik kunskap eftersom människor är mer benägna att investera i något känt eller iterativt (Delfgaauw & Wank 2016).

4.2 Förståelsen, viljan och kapaciteten

I linje med uppsatsens teoretiska utgångspunkt är det centralt att mer ingående finna teoretisk förståelse för kommunernas agerande inom en policy. För att tolka hur kommunen tar sig an en specifik policy kommer studien ta avstamp i Lundquists (1987) idé kring *förståelse, vilja* och *kapacitet*. I sammanhanget innebär *förståelse* att förvaltningens, här kommunernas, förståelse för policyn överensstämmer med beslutfattarens. I uppsatsen är det dock centralt att ta hänsyn till Hjern (1985) i den mening att det är kommunernas förståelse av vad som ingår i policyn som är avgörande och inte nödvändigtvis huruvida den överensstämmer med beslutsfattarnas. För att tydliggöra kommunernas förståelse för policyn är det relevant att se vilka arbetsmetoder eller medel förståelsen av policyn har mynnat ut i. Senare operationaliseras policyns huvuddel, psykologiskt försvar, genom olika kategorier av medel, på sida 25. Kommunernas förståelse studeras därav, utan försök att utestänga andra delar, genom hur de tolkar och arbetar i termer av att (1) identifiera, möta och analysera otillbörlig informationspåverkan och vilseledande information, (2) skapa förtroende genom exempelvis utbildning kring källkritik och försvar samt (3) säkerställa samhällets informationsförmedling. Förståelsen för delarna inom det psykologiska försvaret ger en uppfattning till varför eller varför inte kommunerna i en direkt förståelse tillskriver dem inom ramen för policyn.

Vidare, krävs det en *vilja* inom kommunen att genomföra de arbetsmetoder förståelsen har gett upphov till. Om kommunen motsätter sig beslutet eller inte ser behovet av förändringen kan det ha en negativ inverkan på implementeringen. Utöver förståelse och vilja krävs det att kommunen kan eller har *kapaciteten* att förverkliga innehållet i policyn. I det här fallet åsyftar kapaciteten att det finns tillräckliga resurser för att genomföra beslutsfattarnas intentioner eller kommunernas tolkning av policyn. Resurser kan exempelvis innefatta lokaler, utrustning, pengar, personal eller tid. Det är med andra ord centralt att den som ska verkställa beslut får tillräckligt med stöd i olika former för att ha kapacitet att genomföra den önskade förändringen (Olsson et al. 2019, s. 154ff). Resultatet av förståelsen, viljan och kapaciteten blir sedermera

det som kommunerna tillför till en specifik policy, här, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret.

Resonemanget ovan är relativt enkelt i teorin men i praktiken finns i regel divergens i hur kommunerna *vill* bedriva arbetet och hur de *kan* göra det. Som resultat, eller som en lösning, till att förvaltningen inte ska behöva kompromissa allt för mycket med sin vilja och sina värderingar och samtidigt känna sig tillräcklig, prioriteras enkla, rutinartade ärenden på bekostnad av mer komplexa ärenden som saknar standardiserade lösningar (Olsson et al. 2019, s. 156f). Detta är något som den byråkratiska trögheten kan vara ett resultat av (Vedung 2016, s. 56). Både kapaciteten och oviljan att genomföra nya policys kan kopplas samman till den byråkratiska trögheten där förvaltningen motsätter sig förändring för förändringens skull eftersom den kan kollidera med institutionaliserade värden och arbets sätt (Olsson et al. 2019, s. 159). Avslutningsvis finns det även anledning att fråga sig om någon av de tre förutsättningarna väger tyngre än de andra? Finns det variation baserat på vilken typ av policy som ska implementeras? Finns det andra faktorer som påverkar implementeringen? Implementeringen av beslut tar nödvändigtvis inte slut efter det att förvaltningen har gjort sitt utan ibland har även andra aktörer eller medborgarna en stor roll att spela.

4.3 Analytiskt ramverk

Det ovanstående teoretiska resonemanget utgör grunden till uppsatsens analytiska ramverk som ska vidtas för att strukturera och tolka empirin. Den grundläggande pelaren är att studera hur relevanta aktörer inom policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret, tolkar och angriper en policy utan entydiga mål eller medel föreligger. Uppsatsen studerar hanteringen av policyn utifrån kommunernas perspektiv med utgångspunkt i kommunernas förståelse, vilja och kapacitet.

Policyn	Att stärka förmågan inom psykologiskt försvar
Förstå	Hur förstår kommuner innehållet i policyn och vilka policyspecifika medel genererar deras förståelse i?
Vilja	Har kommuner en vilja att fylla policyn med kompetent innehåll?
Kapacitet	Har kommuner tillräckliga resurser att förverkliga sin förståelse av policyn?

Tabell 1. Analytiskt ramverk

I en ansats att underlätta för studien och förståelsen för kommunernas ansats mot att införliva policyn, utan att för den delen förenkla situationen, kommer uppsatsen ta stöd i de presenterade faktorerna vilka kan påverka kommunernas implementering av en policy. Vidare kommer analysen även ta hänsyn till Durkheims förutsättningar i relationen mellan staten och kommunen.

4.4 Psykologiskt försvar

De senaste 70 åren har utredningar och instruktioner valt att inte närmare definiera begrepp som avgränsar och inriktar psykologiskt försvar (Bay 2020). Det är en utmanande uppgift och inget som denna uppsats ser som sin huvudsakliga uppgift. För att möjliggöra en studie av policyn är det däremot nödvändigt att operationalisera begreppet psykologiskt försvar i syfte att definiera dess innebörd. Det innebär dock inte att värdet av kommunernas egna förståelse komprimeras, utan snarare att studien undersöker den aktuella policyn som består av begreppet psykologiskt försvar. Behovet av operationaliseringen berör den klassiska diskussionen om validitet (Esaiasson et al.2012, s.57ff). En vanligt förekommande teoretisk definition av psykologiskt försvar är en åsiktning på ett medel för att värna om och säkra det öppna och demokratiska samhället, fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende (SOU 2020:29, s15; Prop. 2014/15:109, s.10; Statskontoret 2017; Säkerhetspolitik.se 2015). Vidare med avstamp i Statskontorets (2017) utveckling kan det psykologiska försvaret summeras genom tre olika kategorier av medel; (1) genom att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan och spridning av vilseledande information, (2) öka förtroendet för demokratiska institutioner vilket kan ske via utbildning och spridning av kunskap om källkritiskt tänkande och Sveriges försvar, (3) att säkerställa samhällets informationsförmedling i fred såsom krigstid (SOU 2020:29, s.15 & 76f; Statskontoret 2017). Det är kommunernas arbete med dessa, något mer konkreta, tre kategorier av medel som är uppsatsens operationalisering.

5. Tillvägagångssätt

För att studera förutsättningarna för implementeringen av psykologiskt försvar hos kommunerna antar studien en kvalitativ ansats eftersom det är kommunernas verklighetsuppfattning som är avgörande för studiens syfte (Teorell & Svensson 2007, s.11). Den kvalitativa ansatsen har en bred utgångspunkt som samtidigt tillåter djupgående analyser av det som undersöks, vilket därmed möjliggör en mångsidig bild av verkligheten (Bryman 2011, s.340). Studien är av explorativ karaktär till följd av studiet av ett tidigare relativt utforskat område. För att studera kommunernas agerande inom policyn att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret genomförs en fallstudie genom de klassiska kvalitativa datainsamlingsmetoderna intervjuer och dokumentstudier. Valet av insamlingsmetod har anpassats efter hur den undersökta situationen och hur människor faktiskt organiserar sig, inte efter hur de borde agera (Hjern 1985). Användandet av två olika typer av insamlingsmetoder bidrar till en mer heltäckande bild av det undersökta området samtidigt som det bidrar till en förståelse för både formella hållningspunkter i policydokument och det som sker i praktiken.

5.1 Val av fall

Ett grundläggande metodiskt problem i studier som rör implementering i politik och förvaltning är dels att finna relevanta aktörer och därefter rekonstruera bilden av policyn utifrån dem, och dels att inte komprimera mångtydiga situationer till en förenklad verklighet (Hjern 1985). Med hänsyn till detta har ett målinriktat urval vidtagits där urvalet baserats på att skapa förståelse och insikt om den aktuella policyn (Esaiasson 2012, s.188). Studien utgår från fyra kritiska fall i form av mest sannolika fall. I studien inkluderas därmed kommuner som är sannolika att agera inom den för studien aktuella policyn; att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret (Flyvbjerg 2003/04). Valet av att utgå från mest sannolika fall grundar sig i att kommuner som redan på förhand inte förväntas agera inom den aktuella policyn, i detta fall, saknar undersökningsvärde. För att möjliggöra ett urval av kritiska fall har studien utgått från kommuner som visar att de aktivt arbetar med psykologiskt försvar i enlighet med uppsatsens operationalisering av begreppet. Användandet av studiens egna operationalisering kan ha exkluderat potentiella respondenter men för att genomföra studien har operationaliseringen dock varit nödvändig och till följd av dess breda karaktär är förhoppningarna att användandet av operationaliseringen i samband med urvalet inte har varit exkluderande. Det aktuella urvalet går i linje med vad tidigare forskning har påvisat ingått i förståelsen av psykologiskt försvar (Statskontoret 2017).

Lokala nyhetstidningar har använts som utgångspunkt där målet för sökningarna var uttalanden från kommunala representanter. Uppsatsens valda urvalsmetodik kan ha inneburit att kommuner som inte uttalat sig aktivt om delar inom psykologiskt försvar men fortfarande har ett aktivt arbete har exkluderats. I urvalsprocessen var dock vissa val tvungna att göras för att få fram kommuner som påbörjat ett arbete, eftersom kommuner som ej gjort det inte är av intresse i uppsatsens strategiska urval av mest sannolika fall. De sökord som var fruktbara i sökningarna i mediearkiv den 22 september 2020 var “desinformation”, “informationspåverkan”, “propaganda” och “källkritik”. Till följd av att uppsatsen tidigt inriktades mot informationsepidemin⁵ som följde pandemin av COVID-19 skedde sökningarna tillsammans med begreppen “corona” eller “COVID 19”, vilket har bidragit till en tidsmässig avgränsning. Trots att informationsepidemi inte längre är av fokus för uppsatsen antas den tidsmässiga avgränsningen inte inskränkt för mycket på uppsatsens urval då psykologiskt försvar nyligen återinfördes. Urvalet, baserat på sökresultaten och återkoppling från de kontaktade kommunerna, resulterade i fyra kommuner vilka presenteras nedan (se tabell 2). Den geografiska spridningen av kommunerna är relativt centrerad till södra Sverige, vilket skulle kunna påverka den framställda bilden av kommunernas arbete. Det är dock inget som kan bekräftas ha påverkat uppsatsens resultat, även om det kan vara av vikt att belysa.

Vidare skedde den första kontakten via mejl med förhoppningen att bli kopplad till en för kommunen central aktör i ämnet och således ett grundval baserat på informationsinnehåll (Flyvbjerg 2003/04; Esaiasson 2012, s. 258). Samtliga respondenter förväntades, genom deras positioner, inneha specifik kunskap om det berörda ämnet och på så sätt kunna delge aktuell information (Ahrne & Svensson 2011, s.40). De slutgiltiga respondenterna från kommunerna arbetade alla med kommunikation eller säkerhet och beredskap. För att få en helhetsbild av arbetet med psykologiskt försvar valdes två respondenter från varje kommun, en som arbetar med kommunikation och en med säkerhet och beredskap. Individerna i sig, som personer, var inte centrala för uppsatsen utan det betydelsefulla var snarare de mönster som respondenterna kan bidra till att synliggöra (Esaiasson 2012, s.60ff). Som komplement till kommunernas egna uppfattningar av policyn har även intervjuer genomförts med Sveriges kommuner och regioner

⁵*informationsepidemi*, en akut översvämning och extrem spridning av sann eller falsk information. En informationsepidemi kan inkludera felinformation, desinformation och rykten som kan leda till förvirring, riskabelt eller felaktigt beteende, misstro till experter, forskare, media och såväl inom, mellan och till stater och regeringar. Information sprids både utan avsikt såsom med en bakomliggande manipulerande avsikt (WHO 2020).

(SKR) samt med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Intervjuerna syftade till att bidra med en mer allmän bild av kommunernas möjlighet att delta i policyn att stärka det psykologiska försvaret kopplat till de officiella förhållningspunkterna som presenterades i bakgrunden. Resultatet inhämtat från MSB och SKR ska inte överskrida vikten av kommunernas egna perspektiv utan ses som ett komplement till uppfattningen av policyns utformning. Vidare innefattar studien även en mejlkorrespondens som skedde mellan mig som författare och Eskilstuna kommun kring en eventuell intervju. Eskilstuna kommun ville inte delta i en intervju men tillät mig använda deras korrespondens som en inblick i deras arbete.

Kommun	Innehåll i tidningsartikel	Kort fakta om kommunen⁶
Ale kommun	<i>Kommunchefen informerar om att de reglerar kommentatorsfält på grund av att falska nyheter kan spridas (Stiller 2020).</i>	<i>Antal invånare: 31 402 Styre: Borgerligt Län: Västra Götaland</i>
Eksjö kommun	<i>Kommunens säkerhetssamordnare uppmanar till källkritiskt tänkande och inte tro på allt som står (Ermeland 2020).</i>	<i>Antal invånare: 17 753 Styre: Borgerligt Län: Jönköping</i>
Kungsbacka kommun	<i>Kommunens säkerhetschef varnar om falska rykten och råder folk att vända sig till myndigheternas hemsidor (Ljungkvist 2020).</i>	<i>Antal invånare: 84 395 Styre: Borgerligt Län: Halland</i>
Lunds kommun	<i>Kommunstyrelsen understryker vikten av att vända sig till rekommenderade källor på grund av den stora mängden desinformation (Ankarvik 2020).</i>	<i>Antal invånare: 124 935 Styre: Borgerligt Län: Skåne</i>

Tabell 2. Information om studiens kommuner

En undersökning med fyra kommuner innebär en fåfallsstudie och uppfattas i regel innebära låg generaliserbarhet (Flyvbjerg 2003/04). Det är dock något som Flyvbjerg (2003/04) anser felaktigt. Genom strategiskt urval kan både få fall och icke representativa fall generera generaliseringar eftersom dessa kan vara mer informationsrika än det typiska fallet och därav, i en djupgående undersökning, möjliggöra generalisering till följd av mängden information (Ibid). I och med urvalet, baserat på mest sannolika fall, kan det antas att om de studerade kommunerna inte tar sig an den vaga policyn och arbetar för att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret, inte heller är att förvänta sig från andra kommuner. Med det sagt är det centralt att begrunda om uppsatsens generaliserbarhet hade varit än större studien inkluderat

⁶ Kolada (u.å.). Uppgifterna gäller år 2019.

fler sannolika fall. Likväl, eftersom uppsatsen utgår från kommunernas egna upplevelser och förståelse, finns en risk att undersökningens resultat inte hade blivit absolut detsamma vid valet av fyra andra kommuner. Det bör även understrykas att uppsatsen inte eftersträvar fullständig generaliserbarhet. Uppsatsen syftar snarare till utgöra en grund eller fingervisning av policyn och kommunernas möjlighet att delta i denna.

5.2 Intervjuer

Studien grundar sig främst på intervjuer av semistrukturerad karaktär med målet att kartlägga centrala aktörers uppfattning, intentioner och kapacitet inom policyn att stärka förmågan inom det svenska psykologiska försvaret. Samtalsintervjuer erbjuder inte bara möjligheten att få svar som är oväntade utan också tillfällen att följa upp svaren som erhålls (Esaiasson et al. 2012, s.251). I och med studiens explorativa karaktär är samtalsintervjuer gynnsamma eftersom de genererar möjligheter att samla in icke tidigare funnen information och således frambringe goda förutsättningar att undersöka relativt utforskade områden (Ibid s. 253). Semistrukturerade intervjuer tillämpades till fördel framför andra insamlingsmetoder för att uppnå flexibilitet men fortfarande ha en möjlighet till jämförelse och djupdykning i intressanta svar (Edwards & Holland 2013, s.3 & Bryman 2011, s.301). För uppsatsen är en djupgående analys av kommunernas uppfattningar eftersträvansvärt då den teoretiska utgångspunkten efterfrågar respondenternas egna förståelse och upplevelse. Den flexibla strukturen var sedermera önskvärd för att låta kommunernas eventuellt skilda uppfattningar komma fram men samtidigt bibehålla en grundläggande struktur för att inte sväva iväg allt för mycket (Bryman 2011, s.301).

Den första kontakten med respondenterna skedde via mejl, antingen direkt till respondenten, via kontaktcenter eller genom vidarekoppling från en respondent eller annan anställd hos organisationen. Urvalet blev därav i slutändan både en fråga om strategiskt urval men också en form av snöbollsurval. Snöbollsurvalet gav en större möjlighet att komma i kontakt med respondenter som för utomstående var svåra att nå och vid fallen då tidigare respondent hänvisade mig vidare fanns även en koppling till den tidigare respondenten som kan ha varit gynnsam (Edwards & Holland 2013, s.6). Snöbollsurvalet kan innebära en viss begränsning i och med den interna hänvisningen på området (Esaiasson et al. 2012, s.180ff), detta parerades dock genom en uppfattning av vilka aktörer, speciellt inom kommunerna, som kunde vara aktuella för studiens syfte. Vidare skedde intervjuerna med kommunerna via videosamtal och intervjuerna med SKR och MSB skedde via telefon. Att intervjuerna inte genomfördes på plats

var dels till följd av de rekommendationer som finns under den rådande pandemin av COVID-19 men även den geografiska spridningen mellan respondenterna och mig som författare (Edwards & Holland 2013, s.48). Videosamtal valdes om det var möjligt framför telefonintervju då ett videosamtal i större grad kan efterlikna ett personligt samtal. Det finns också idag, till följd av rekommendationer kring hemarbete, en större vana vid att ha möten via videosamtal vilket kan ha bidragit till en känsla av normalitet och att formatet än mer kan likställas vid en personlig intervju. Valet av icke personliga intervjuer kan också vara en fördel på grund av den tidssparande effekten, dels för intervjuaren men även för respondenterna (Edwards & Holland 2013, s.48). Vidare har intervjuareffekten innefattande hur frågorna formulerats och vilka frågor som ställts tagits i beaktande (Esaiasson et al. 2012, s.235). För att undvika oönskad påverkan har frågorna utformats med målet att undvika missförstånd. En beaktning som behöver iakttas för genomförandet av intervjuerna är risken att signaler som inte framkommer över telefon- eller videosamtal kan ha undgått. Det finns också en risk för tekniska problem vid valet av telefon- eller videointervju. Vid intervjun med Hanna Sandberg från Lund kommun uppstod just tekniska problem med ljudet vilken innebar att den första frågan fick upprepas en gång. Upprepningen av frågan kan ha inneburit ett kortare eller mer koncist svar. Svarets innehåll bedömdes dock, i efterhand, inte ha missgynnats av det tekniska problemet då det var innehållsrikt och användbart. Vid intervjuerna var respondenterna medvetna om min roll som studerande och uppsatsens syfte vilket också kan ha påverkat respondenternas svar men det har inte uppfattats påverka studiens resultat.

Telefonintervjuerna pågick i 15 minuter medan video-intervjuerna varade mellan 30 minuter och en timme. Esaiasson et al. (2012, s.234) rekommenderar att en telefonintervju inte ska pågå i mer än 30 minuter medan personliga intervjuer kan uppgå till en, en och en halv timme, för att bevara respondentens koncentration och tålamod. I en intervju via videosamtal är det rimligt att gränsen existerar någonstans mellan telefonintervju och personlig intervju. Två av intervjuerna, med Ale kommun och Kungsbacka kommun, skedde med två respondenter samtidigt medan resterande intervjuer skedde med en respondent i taget. Vid intervjuerna med två respondenter samtidigt förekom det att respondenterna utvecklade svaren gemensamt och hjälpte varandra att ge mer nyanserade svar. Det kan dock vara så att respondenterna påverkade varandras svar och att svaren skulle sett annorlunda ut vid enskilda intervjuer (Van Thiel 2014). Det upplevdes emellertid inte haft en negativ inverkan på det slutgiltiga resultatet. Det kan till och med ha varit en fördel att intervjua två respondenter samtidigt då det är ett nytt och

utforskat område där respondenterna kunde vinna förståelse eller utveckla sina egna resonemang till följd av den andres svar (Ibid).

Innan varje intervju tillfrågades respondenten huruvida det var möjligt att banta samtalet, vilket godkändes av alla förutom respondenterna från Kungsbacka kommun. De inspelade intervjuerna kunde i efterhand transkriberas. Intervjun som inte spelades in har heller inte transkriberas utan resultatet har framställts utifrån anteckningar som togs under intervjun. Detta har inneburit avsaknaden av direkta citat från just Kungsbacka kommun. För att säkerställa att så mycket av intervjuens innehåll kunde användas senare i framställningen av empirin sammanställdes anteckningarna direkt efter intervjuens slut. Det finns dock en risk att viss central information har försvunnit i processen. Transkriberingen av de resterande intervjuerna fyllde ett tvådelat syfte, dels att fungera som ett hjälpmedel för att skapa en tydligare bild över respondenternas svar och dels samtidigt underlätta analysarbetet. En ytterligare positiv effekt av transkribering är att intervjuaren inte påverkar analysen av det insamlade materialet i samma utsträckning då respondenternas svar återfinns i ett sammanhang (Bryman, 2011, s.310). Den kvalitativa metod som har använts kännetecknas av en kedja av tolkningar (Svenning 2003: 159), vilka är centrala i analysen av intervjumaterialet eftersom den i grunden består av just tolkningar, dels respondenternas tolkning av verkligheten och dels min tolkning av empirin. Analysen inleddes med en delanalys för att skapa en översiktlig bild (Larsen 2009: 104) vilket innebar helhetsläsning av transkribering och anteckningar från intervjuerna varpå nyckelbegrepp identifierades. Målet var att finna eventuella mönster, gemensamma nämnare och diskrepanser. För att få en teoretisk anknytning i studien har analysen av empirin genomgående ställts mot det analytiska ramverket.

5.2.1 Respondenter

Nedan följer en tabell med uppsatsens respondenter. I uppsatsens resultat används kommunen som referens. Då intervjuerna av Eksjö och Lunds kommun genomfördes med två separata intervjuer hänvisas det till a respektive b för att härleda till den aktuella respondenten.

Organisation	Namn och befattning
Ale kommun	Karin Dickens, kommunikationsstrateg/kommunikationsansvarig, & William Försth, säkerhetschef
Eksjö^a kommun	Magnus Thulin, säkerhetssamordnare
Eksjö^b Kommun	Anette Stendahl, kommunikationschef
Kungsbacka Kommun	Ida Jost specialistkommunikatör & medarbetare inom säkerhet och beredskapsfrågor
Lunds^a kommun	Hanna Sandberg, beredskapssamordnare
Lunds^b kommun	Kajsa Hansson Sigvardsson, kommunikationsstrateg
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	Sara Sörensen, senior analytiker vid operativa avdelningen, Enheten för skydd mot informationspåverkan
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	Markus Planmo, krisberedskapsexpert

Tabell 3. Uppsatsens respondenter

5.2.2 Intervjuguide

Två kortare intervjuguides utformades för att skapa en utgångspunkt för intervjuerna (Se bilaga 1). Intervjuguiderna bestod av olika frågor efter aktuella teman för studien. De tematiska frågorna som utgjorde grunden för intervjun utformades för att vara korta och öppna för att på så vis tillåta respondenterna att inkludera samt utveckla svaret utefter deras uppfattning av betydelse (Esaiasson et al. 2012, s. 265). Då intervjuerna var av semistrukturerad karaktär tillägnades en relativt stor del av intervjuerna åt uppföljningsfrågor för att få fram än mer innehållsrika svar (Ibid). Uppföljningsfrågorna finns inte inkluderade i intervjuguiden eftersom de konstruerades efterhand och utefter respondenternas svar. Frågorna som ställdes har även anpassats efter respondenternas roller vilket har medfört att de vid de olika intervjuerna har skilt sig något åt även om kärnan har varit densamma. Två intervjuguides utformades, en för kommunerna samt en för SKR och MSB.

5.2.3 Etiska överväganden

Vid samtliga steg i studiens process har forskningsetiska riktlinjer tagits i beaktande. Som utgångspunkt har Teorell och Svenssons (2007, s.21) beskrivning av Vetenskapsrådets fyra

krav tillämpats. De fyra kraven är; *informationskravet*, *samtyckeskravet*, *konfidentialitetskravet* och *nyttjandekravet* som tillsammans syftar till att respondenterna ska ha delgivits syftet, det ska finnas samtycke att använda och publicera respondenternas namn i studien, uppgifterna om deltagarna hanteras konfidentiellt samt att den insamlade informationen om enskilda personer enbart används i forskningssyfte. Samtliga krav anses uppfyllda då respondenterna i början av intervjun informerades om studiens syfte, blivit tillfrågade huruvida deras namn och yrkesroll får användas i studien samt så har uppgifter om respondenterna såväl som insamlad information behandlats på ett konfidentiellt sätt och enbart i forskningssyfte. Den ena respondenten från Kungsbacka kommun valde att vara anonym i studien, vilket har respekterats.

5.3 Kvalitativ dokumentstudie

I uppsatsen har tidigare forskning och relevanta styrdokument för området psykologiskt försvar granskats. Dokumentstudien genomfördes för att skapa en bakgrund och en grundläggande förståelse för vilka utgångspunkter kommunerna baserar sitt arbete på. Det insamlade materialet har sedan använts för att understryka och skapa ett djup i de analyser som gjorts utifrån intervjuerna. Den dokumentanalys som genomförts är av kvalitativ karaktär vilket innebär en möjlighet att fånga upp textens helhet såväl som dess centrala delar (Esaiasson et al. 2012, s.210).

I uppsatsen används typiskt material för området eftersom det ger både en överblicksbild och detaljrikedom (ibid, s.220). Materialet hämtades främst från Göteborgs Universitets biblioteksdatabas, Stockholms Stadsbibliotek, Google Scholar samt Google. Majoriteten av materialet som inhämtas till bakgrunden har haft en naturlig tidsavgränsning eftersom psykologiskt försvar återupptogs 2016. Det finns dock visst äldre material som påvisar en historisk bild av det tidigare svenska psykologiska försvaret. Det finns även internationella inslag både i den tidigare forskningen samt i det teoretiska ramverket för att få ett större djup och bredare bild än vad enbart svensk forskning och litteratur kan erbjuda.

6. Resultat och analys

I följande kapitel kommer uppsatsens empiri att presenteras. Det empiriska materialet ställs genomgående mot uppsatsens teoretiska avsnitt och den tidigare forskningen i ett analytiskt syfte.

6.1 Policyns utformning

I detta kapitel redovisas uppfattningen av policyns utformning och hur detta påverkar kommunernas möjlighet att verka för policyns införlivande.

Det viktigaste är att kommunen erkänns som en viktig och demokratibärande aktör, alltså att kommunen över huvud taget nämns i relevanta lagstiftningar eller överenskommelser kopplat till det psykologiska försvaret” (Lunds^a kommun).

Som tidigare konstaterat präglas policyn av otydlighet och Lunds^a kommun, poängterar att otydligheten innebär att *“varje kommun får uppfinna hjulet själv och hitta på sin egen definition kring dels vad psykologiskt försvar är i kommunen, och dels hur man ska arbeta med det”*. Vidare säger Lunds^a kommun att otydligheten i kommunens uppdrag kan äventyra jämlikheten mellan kommuner i Sverige eftersom två kommuner kan tolka begreppet olika, något som även belyses som en potentiell risk i det teoretiska resonemanget (Pierre 2010; Peters 2005). Skillnaden kan i sin tur tära på medborgarnas förtroende för kommunen och att medborgare sedan blir mer benägna att ta till sig av alternativa faktakällor (Lunds^a kommun). I stora drag innebär Lunds resonemang att vagheten i policyn minskar möjligheten att lyckas med ett psykologiskt försvar vilket bekräftas både av Johansson (2019) och av Vedung (2016) i det teoretiska resonemanget. En avsaknad av lagreglering innebär ett stort svängrum för kommunens egna tolkning och tillägg vilket riskerar att leda implementeringen åt spridda håll eller differentieras från beslutsfattarens ursprungliga intentioner. Bilden av att kommunen, till följd av vaga formuleringar, på egen hand står för ett betydande arbete bekräftas av Ale kommun. Ale kommun säger att *“i dagsläget tror jag att många funderar i egen kammare, i små grupper eller i mindre nätverk”*. Eksjö^a kommun betonar att avsaknaden av tydliga regleringar, fastställd ambitionsnivå och reglerad ersättning komplicerar ett kontinuerligt och strukturerat arbete inom kommunen. Både Markus Planmo (2020), expert på krisberedskap hos SKR, och Sara Sörensen (2020), senior analytiker vid enheten för informationspåverkan på MSB, framhåller dagens direktiv som otydliga och utan bindande incitament. MSB (Sörensen 2020) framhåller att *“just nu är det upp till kommunen själv med tanke på att det inte finns någon direkt lagstiftning eller förordning kopplat till det”*. MSB (Sörensen 2020) säger att

kommunen kan ha en viktig roll i identifieringen och bemötandet av informationspåverkan, men att arbetet idag är kantad av egna tolkningar:

Sett till lagstiftningen och de uppdrag som kommuner har så har de ju egentligen inget definierat eller uttalat uppdrag, om det inte tolkas in i att kommun till exempel ska arbeta med det utifrån sitt generella uppdrag för att planera och motverka kriser och därför ha till exempel ha kriskommunikation, omvärldsbevakning och så, men det blir ju en tolkningsfråga för deras [kommunernas] del kan jag tänka mig (Sörensen, MSB, 2020).

Att psykologiskt försvar inte har en direkt särställning i nationella styrdokument bekräftas även i uppsatsens bakgrund. Dock återfinns kommunernas delaktighet i den försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 samt inom vissa styrdokument för det civila försvaret. Enligt MSB är dock behovet av reglering betydelsefullt för utvecklingen: *“viktigaste, ja det är ju att de får ett faktiskt uttalat uppdrag för det och sen så att man ökar medvetenheten och kunskapen inom området”* (Sörensen 2020).

Vidare säger SKR (Planmo 2020) att *“staten kan styra kommuner och regioner genom lag, förordning och föreskrift. Det finns också en möjlighet att utöva viss styrning via överenskommelser med SKR. MSB:s och Försvarmaktens grundsyn har ingen rättslig verkan gentemot kommuner och regioner”*. Det finns således ingen reglering eller finansiering av kommunernas arbete med psykologiskt försvar. Likväl finns förväntningar från staten att kommunerna ska arbeta med psykologiskt försvar (Ibid), vilket återigen bekräftar en stor handlingsfrihet inom policyn. Ale kommun har lyft upp frågan kring utökning av nationella riktlinjer med länsstyrelsen där de har upplevt en samstämmighet med övriga kommuner, att ökad tydlighet är att föredra. Kommunerna, SKR och MSB anser således att kommunernas arbete inom policyn inte gynnas av att agera utan förtydligande eller befastande av deras roll från staten, därav kan det konstateras att Durkheims (Hjern 1985) förutsättning gällande ett agerande separerad från staten i detta fall inte är att föredra. Vidare lyfts otydligheten som en bristande faktor upp även av Albinsson et al (2015) och Denward (2019). I samklang menar de att klagörande gällande regleringar och mål är en förutsättning för implementeringen. Petersson (2018) menar dock att det inte är tillräckligt med enbart statliga påbud för att utveckla ett psykologiskt försvar, det krävs utveckling av mjuka styrningsmedel såsom kompetensutveckling eller gemensamma utgångspunkter. Något som också efterfrågas av Statskontoret (2017) såväl som SKR (Planmo 2020) och de intervjuade i kommunerna, Ale, Eksjö, Kungsbacka och Lunds kommun.

Det som SKR (Planmo 2020) vidare efterfrågar för att kommuner ska anta dagens policy är: *“reglerad uppgift, finansiering och så ett stöd som både avser kunskap och operativt stöd”*. SKR förordar att nya uppgifter regleras i lag. Nya uppgifter ska finansieras i enlighet med finansieringsprincipen, vilket även Eksjö^a betonar skulle underlätta. I samklang med SKR belyser Eksjö^a kommun dessutom att ett förtydligande av policyn kan bidra med ett förbättrat operativt stöd. Vidare säger MSB (Sörensen 2020) att en anledning till att psykologiskt försvar eller hantering av informationspåverkan inte inkluderas i överenskommelserna som finns mellan MSB och SKR är att:

Kommunerna har det svårt redan idag på vissa punkter med att kanske efterleva och leva upp till det som står i de överenskommelserna och den kraft och resurser som man lägger ner. Att tillföra nya uppgifter har man inte sett som möjligt just nu. Just på grund av pandemin och att man har ett eftersläp i de planerings- och utvecklingsarbete som redan finns säkert. Då har man valt att inte ta med det. Men 2023 ska de här två överenskommelserna bakas ihop och då hoppas vi att man ska kunna ta fram mer tydliga inriktningar så det är något vi arbetar med (Sörensen, MSB, 2020).

Överenskommelserna mellan MSB och SKR reglerar uppgifter och ersättning kopplat till innehållet i lagstiftningen vilket vidare befäster vad kommunerna ska göra samt erhålla finansiering för. Det som inte regleras i lagen följs inte heller nödvändigtvis upp av MSB (Sörensen 2020), vilket minskar förutsättningarna för att uppfylla Durkheims sista krav angående kontroll samt ansvarsutkrävning

Slutligen och sammanfattande synliggör empirin och den tidigare forskningen att kommunerna inte gynnas av en otydlig och ej konkretiserad policy (Albinsson et al. 2015; Denward 2019; Johansson 2019). Respondenterna framhäver att det är eftersträvansvärt med ytterligare lagregleringar med tillhörande finansiering för att optimera kommunernas förutsättningar att ta sig an policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Vagheten i policyns utformning innebär avsaknad av finansiering samt tydlig prioritet av frågan. Den vaga policyn innebär vidare att kommunerna själva behöver förstå och utveckla egna medel för att kunna arbeta mot ett förbättrat psykologiskt försvar. Den vaga utformningen bidrar till att kommunerna såväl som SKR och den tidigare forskningen efterfrågar gemensamma utgångspunkter tillsammans med förenad kompetensutveckling. Avsaknaden av reglering och tydlighet innebär ett stort svängrum för kommunens egna tolkning och tillägg vilket enligt

Johansson (2019) och Vedung (2016) riskerar att leda implementeringen åt spridda håll eller differentieras från beslutsfattarens ursprungliga intentioner. Det upplevs även problematiskt att allt för stora skillnader i kommunernas tolkningar potentiellt kan äventyra likvärdigheten mellan kommuner, vilket styrks av Pierre (2010) och Peters (2005). Lagreglering av policyn skulle sedermera innebära en underlättning för kommunernas då deras roll skulle erkännas, vilket enligt Johansson (2019) skulle det bidra till större likhet i hur policyn prioriteras. En sådan legal förankring bör, i positiv bemärkelse, också påverka möjligheten att uppfylla Durkheims sista förutsättning om intern kontroll och ansvarsutkrävning (Hjern 1985) då MSB enbart utvärderar de uppgifter som fastställs i överenskommelserna med SKR (Sörensen 2020). Slutligen tycks Durkheims antagande om att kommunerna ska agera separerad från staten inte gynna strävan efter policyn eftersom kommunerna gemensamt efterfrågar ökad statlig reglering.

6.2 Kommunens förståelse, vilja och kapacitet

I detta kapitel sker en djupdykning i kommunernas tolkning av policyn utifrån deras förståelse, vilja och kapacitet att agera för att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Tolkningarna kommer att redovisas nedan och inom varje avsnitt finns olika uppdelningar för att underlätta för läsaren. Uppdelningen är utformad utifrån empirin och de olika kategorier som framkommit som centrala.

6.2.1 Förståelse

Policy	Att stärka förmågan inom psykologiskt försvar
Förstå	Hur förstår kommuner innehållet i policyn och vilka policyspecifika medel genererar deras förståelse i?

I kommunernas förståelse kring policyns betydelse framkom det, likt i den tidigare forskningen, att psykologiskt försvar är ett diffust begrepp som kommunerna officiellt inte tillämpar i verksamheten (Statskontoret 2017; Palmertz 2017; Alla kommuner). De fyra kommunerna hänvisar främst till hanteringen av otillbörlig informationspåverkan och desinformation i förståelsen för vad psykologiskt försvar innebär, vilket överensstämmer med Statskontorets (2017) studie över myndigheter. Lunds^a kommun beskriver psykologiskt försvar på den kommunala nivå som “påverkanskampanjer eller informationskampanjer. Desinformation om kommunen och generellt att man försöker undergräva allmänhetens tillit till oss som myndighet”. Citatet är talande för samtliga kommuner där förståelsen, förutom att

riktas mot otillbörlig informationspåverkan, också riktas mot ett förtroendeskapande arbete (Ale kommun; Kungsbacka kommun; Eksjö^a kommun). Att skapa förtroende genom utbildning kring källkritik och det svenska försvaret, samt säkerställandet av informationsförmedling är inte direkt inkluderat begreppsanvändningen inom kommunerna, även om visst arbete inom punkterna förekommer (se fortsatt resultat).

Lunds^a kommun menar att det psykologiska försvaret handlar om *“vårt grunduppdrag som egentligen är att upprätthålla demokrati och fri- och rättigheter, så jag skulle säga att det är de delarna som vi jobbar mycket med”*. Den grundtanke som Lunds kommun framhåller överensstämmer med den försvarspolitiska inriktning rörande det psykologiska försvaret (Prop. 2014/15:109, s.10). I den försvarspolitiska inriktningen är värnandet av just yttrandefriheten särskilt centralt (Ibid). Kommunernas främsta förståelse av uppgiften inom det psykologiska försvaret är att skapa förtroende mellan kommunen och medborgarna, en del som också framhålls som central i MSB:s (2018b) handbok om informationspåverkan. Det finns en gemensam förståelse bland samtliga kommuner att förtroendet mångt och mycket skapas genom kontinuitet i kommunikationen samt ett faktabaserat förhållningssätt. Eksjö^b kommun uttrycker det som: *“jag tror inte förtroendet är en quick-fix, utan jag tror det är något som måste etableras i vardagen”*. I Lunds^b kommun betonas samtidigt vikten av öppenhet och transparens tillsammans med korrekthet.

Att säkerställa att den informationen som kommer från Lund alltid är korrekt och om det pågår felaktigheter så bemöter vi dem och förklarar utan att ta ställning. Vi ger en öppen och transparent beskrivning av vad som är sant (Lunds^b Kommun).

6.2.1.1 Identifiera, möta och analysera otillbörlig informationspåverkan och vilseledande information

I de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna enligt Lagen om extraordinär händelse (2006:544) är ålagda att redovisa inkluderar varken Ale, Eksjö eller Kungsbacka kommun risken för informationspåverkan eller vilseledande information. Däremot menar Eksjö^b kommun *“att det inte exakt är med i planen att så här ska man agera eller så men det finns med i vårt tankesätt”*. Vidare inkluderar Kungsbacka kommun risken för informationspåverkan i deras interna styrdokument över arbetsprocesser. Det är enbart Lunds^a kommun som de facto inkluderar risken för att bli utsatta för otillbörlig informationspåverkan i sin risk- och sårbarhetsanalys. Företeelsen av att kommunerna prioriterar informationspåverkan olika i

relation till deras risk- och sårbarhetsanalys kan härledas till Johansson (2019) som belyser att vaga regelverk medför att samhällsmål vägs olika mellan kommuner samt att uppfattningen av hotbildernas relevans kan skilja sig åt beroende på aktörernas uppfattning av omvärlden. Vidare menar Johansson (2019) att det generellt är svårt att enas om en gemensam hotbild men att detta inte behöver hämma arbetet.

Där [i risk- och sårbarhetsanalysen] tar vi upp frågor som: var har ni känslig verksamhet som skulle kunna bli utsatt för någon form av desinformation? Var har ni känslig information för medborgarna? Var kan det uppstå någon form av misskommunikation mot medborgaren och hur förstärker vi det? Kan vi förenkla informationen? kan vi bygga tillit? Så det är ett stort arbete och vi förbereder oss med de stora penseldragen (Lunds^b kommun).

För kommunerna är skapandet av förtroende gentemot medborgarna det mest vitala i hanteringen av otillbörlig informationspåverkan eller spridning av vilseledande information. Förtroendet eftersträvas med syftet att säkerställa att kommunens, eller andra myndigheters, information är förstahandsvalet för medborgarna (alla kommuner). I förtroendeskapaandet betonar Kungsbacka kommun vikten av proaktivitet för att underlätta "damage control" samt för att skapa möjlighet att förmedla kommunens narrativ. Vikten av ett proaktivt kommunikationsarbete betonas i den tidigare forskningen av Svenonius (2020) där kommunikationen bör föregå samhällsdebatten genom att förskjuta samtalet i gynnsam riktning, något som Kungsbacka gör genom att framhäva deras narrativ. Ale och Lunds^b kommuns grundtanke i det förtroendeskapaande arbetet är att medborgarna alltid ska ha vetskap om vart kommunens information finns samt att den är tillförlitlig.

Påverkansoperationer sker oftast i andra forum där vi kanske inte vet om det, vi kanske inte har någon kontroll över huvudet, vi kan inte påverka, redigera eller ta bort så vi försöker ju skapa en medvetenhet bland medborgarna och allmänheten att de är de här få kanalerna där vi kommunicerar (Ale kommun).

Vid eventuell informationspåverkan fordras kommunerna att utvärdera situationer som uppstår i syfte att ta lärdom av tidigare händelser (MSB 2018b). Sådan utvärderingen kan härledas till den fjärde förutsättningen från Durkheim vilket innefattar intern kontroll och ansvarsutkrävning (Hjern 1985). I Kungsbacka kommun utvärderas den kommunala hanteringen av en krishändelse med syftet att utvinna lärdomar från sitt agerande, såväl positiva som förbättringsområden. Kungsbacka belyser att varje situation är unik och att de därför arbetar med att förbättra sina metoder och angreppssätt snarare än att utveckla checklistor. Att

lära sig av lyckade exempel betonas som viktigt i utvecklingen av psykologiskt försvar enligt Pamment et al. (2018). Pamment et al. (2018) menar vidare att informationspåverkan ofta är iterativa vilket gör utvärderingar nödvändiga för att kommunikatörer ska känna igen mönster och kunna bemöta morgondagens händelser. I Eksjö^a kommun utvärderas extraordinära händelser i enlighet med de lagkrav som finns. Kommunen har dock ingen utarbetat plan för hur utvärderingarna ska gå till men målet är likväl att ta lärdom av kommunens agerande (Eksjö^b kommun). I Lunds^{a&b} kommun utvärderas alltid en händelse, såsom hanteringen av COVID-19, samtidigt som det även där finns förbättringspotential. I Ale kommun är utvärderingar inte lika självklart: *“inte gjort det så mycket utom i kommunikationsperspektiv. Jag har bollat det med mina kollegor. Sen har jag jobbat ganska mycket med SKL [SKR] tidigare så då har jag pratat med kollegor i andra kommuner”*. Likt de andra kommuner upplever Ale kommun utvärdering som ett stort förbättringsområde.

Vidare, som en del att identifiera otillbörlig informationspåverkan, bedriver kommunerna omvärldsbevakning. I kommunerna sker omvärldsbevakning i olika utsträckning och med olika tekniska förutsättningar. Omvärldsbevakningen diskuteras närmare i avsnitt 6.2.3 *Kapacitet* då den kan kopplas till kommunernas resurser.

6.2.1.2 Förtroendeskapande - utbildning och information rörande källkritik och försvar

Inom kommunerna finns varierande grader av utbildning eller informationsspridning kring både källkritik och det svenska försvaret till kommunens medborgare. Kommunerna har, som nämnts tidigare, ett generellt förtroendeskapande arbete men specifikt kopplat till att utbilda och informera medborgarna om källkritiskt tänkande är det begränsat. Källkritiskt förhållningssätt förstås istället som en del av utbildningsväsendet, samtidigt som det till stor del är upp till varje enskild individ att agera källkritiskt (Alla kommuner). Lunds^b kommun betonar särskilt att det är skolans ansvar att utbilda medborgare i källkritiskt förhållningssätt och inget som kommunen i stort ansvarar för. Ale, Eksjö^b och Kungsbacka kommun har däremot ett aktivt arbete inom kommunen med att informera medborgarna om källkritiskt tänkande. Kungsbacka kommun uppmärksammar som kommun *“Källkritikensdag”*, där de lyfter upp centrala aspekter i hur en individ kan agera källkritiskt. I Eksjö^a kommun har de nu, under den pågående pandemin, särskilt uppmuntrat och informerat till ett källkritiskt förhållningssätt, såväl internt som externt. Den skilda förståelsen som förekommer kring kommunernas ansvar om att informera om källkritik kan ses som ett exempel av prioritering

av olika samhällsmål till följd av otydlig styrning (Johansson 2019). Otydligheten i policyn innebär att kommunerna själva räknat ut vilka roller som ska vara en del av verksamheten och då kommit fram till delvis olika svar (Denward 2019). Den tidigare forskningen framhäver medborgarens förmåga till källkritiskt tänkande som betydande för den samlade förmågan inom psykologiskt försvar (Asp & Fors 2018; Petersson 2018). Det är dock, utifrån kommunernas förståelse av policyn, snarare kommunernas uppgift att fungera som en förtroendeingivande informationskälla än att erhålla utbildningsansvar. Oavsett om policyn ursprungligen syftar till att kommunerna ska informera om källkritiskt tänkande eller inte visar olikheterna i arbetsmetoderna att en vag policy riskerar att medför skilda prioritering av samhällsmål beroende på aktörernas tolkning, vilket Johansson (2019) belyser i sin studie. I ett extensivt resonemang kan även de differentierade prioriteringarna leda till olika förutsättningar för medborgare beroende på i vilken kommun de är bosatta i. Kommunernas skilda förståelse kan i en mer positiv bemärkelse diskuteras i samband med att en vag policy de facto kan syfta till att tillåta olika grader av implementering, där olika aktörer kan implementera policyn utefter respektive bekvämlighetsnivå (Hill 1997, s.86ff).

I den andra förtroendeskapande handlingen, att informera om försvaret, återfinns viss information på kommunernas hemsidor (Ale 2020; Eksjö 2019; Kungsbacka u.å.; Lund u.å.). Informationen berör hur medborgare förväntas agera i händelse av krissituation, vilket exempelvis innefattar hur medborgare vid kris eller krig ska klara sig i 72 timmar och länkar till nationella hemsidor med ytterligare information om krisberedskap. Hemsidorna innefattar även kontaktuppgifter vid krissituation, nationellt såväl som inom kommunen. Kungsbacka har utökat detta arbete och delar ut informationsbrev till nyinflyttade medborgare i kommunen med information om hur medborgarna ska agera vid kris samt vart de kan vända sig. Vidare har ingen kommun direkt information om försvarets uppbyggnad eller kring exempelvis värnplik.

Kungsbacka kommun har även ett pågående samtal kring hur alla kommuninvånarna ska inkluderas i deras arbete och nås av kommunens information. Inom kommunen arbetar de utefter det interna begreppet *läktare*, där de syftar på medborgarna som inte aktivt deltar i samtalet, den breda massan. Kommunen strävar således efter att ta hänsyn till den stora majoriteten som inte alltid uttrycker sin åsikt. Idéen om att inkludera samtliga medborgare återfinns i synen på medborgarna som "den första försvarslinjen" (Asp & Fors 2018) och samhällets uppgift att utgöra ett stöd för medborgaren i formandet av en motståndskraft och försvarsvilja (Ibid; MSB 2019b). Begreppet *läktare* kan också kopplas till den

målgruppsanpassning som Svenonius (2020) framhåller som viktig i kommunikationsarbetet. I spåren av den polarisering som sker till följd av desinformation och påverkanskampanjer (MSB 2019a, s.5) kan en strävan likt Kungsbackas tänkas bidra till att allmänheten okonstlat kan ta del av kommunens narrativ och således underlätta offentliggörandet av en eventuell hotbild eller den potentiella faran med desinformation (Svenonius 2020). Den målgruppsanpassning som sker till medborgarna i Kungsbacka kommun kan också antas vara en produkt av en otydlig styrning som främjar den lokala anpassningsförmågan (Vedung 2016).

6.2.1.3 Säkerställa samhällets informationsförmedling

Den tredje delen i det psykologiska försvaret, att säkerställa samhällets informationsförmedling i fred såsom krigstid, är den del som tydligast är etablerad hos kommunerna. En förklaring till det utvecklade arbetet kan vara den parallella policyn, det civila försvaret och lagen om extraordinära händelser (SFS 2006:544). Lagen säger att kommuner i sin risk- och sårbarhetsanalys ska inkludera förmågan att kommunicera vid krissituationer. Förmågan att kommunicera vid fredstida kriser har även en historisk koppling genom att den varit en del av kommunernas arbete sedan efterkrigstiden (Tubin 2003). Det kan således redan innan finnas utarbetade verktyg och etablerade tillvägagångssätt som kan främja policyns införande (Vedung 2016). Arbetet med att säkerställa samhällets informationsförmedling sker vidare i enlighet med likhetsprincipen. Kommunernas huvudsakliga metod är att etablera och utveckla deras ordinarie kommunikationskanaler såsom webb- och Facebooksida för att sedan kunna använda dessa även vid ansträngda lägen (alla kommuner). Det finns dock, om exempelvis elektriciteten skulle försvinna, alternativa lösningar.

Vi har liksom kanalstrategi med planer om vilka kanaler vi ska använda. Naturligtvis har vi digitala kanaler, vår webbplats och så vidare men vi har också en förberedelse för om vi inte kan använda dessa. Det finns samlingspunkter, det finns trygghetspunkter, det finns ställen där vi har reservaggregat och så vidare. [...] Det finns naturligtvis i våra krisplaner och det är något som vi, alla kommunikatörer, funderar kring och vi hade övning kring det för inte alls länge sedan (Lunds^b kommun).

Likt Lunds kommun har de andra kommunerna alternativa kommunikationslösningar om deras ordinarie inte fungerar (Ale kommun; Eksjö^b kommun; Kungsbacka kommun). Det finns alternativa lösningar även om vissa oklarheter i planeringen kvarstår:

Vi har planer hur vi ska kunna sköta internkommunikation om det värsta händer men fortfarande så har vi inte löst hur vi når ut till allmänheten annat än i skriftlig information då (Ale kommun).

För att skapa en förmåga att kunna kommunicera i fred såväl som i krigstid finns etablerade samarbeten som Ale och Eksjö^b kommun betonar. Förståelsen för att samarbete är en central del i det psykologiska försvaret går i linje med den tidigare forskningen i deras efterfrågan av ökat samarbete (Statskontoret 2017; Olsén et al. 2020; Rossbach 2017). Samarbete finns både med länsstyrelsen, som är den samordnade enheten för kommuner inom krisberedskap, och mellan grannkommuner (alla kommuner). Eksjö^b kommun har exempelvis gemensamma IT-leverantörer med grannkommunerna och arbetar gemensamt med alternativa webbplatser. *“Det pågår kontinuerligt arbete för att minska sårbarheten och webbarna är vår viktigaste kanal”* (Eksjö^b kommun). Olsén et al. (2020) specificerar samarbetet till just gemensamma strukturer, tekniska lösningar samt kommunikation till allmänheten. Vidare efterfrågar Olsén et al. (2020) att rutiner och kunskap också ska samordnas, vilket Ale kommun också ser ett stort värde i. Lunds^a kommun ser också stor potential i att samarbeta kring kunskap inom policyn, dock finner de det problematiskt att samarbeta kring allt. Olsén et al.:s (2020) efterfrågan på delad data i den faktiska verksamheten är något som de ifrågasätter.

Vi har ett samarbete så gott det går kring detta men det är också mycket sekretess och mycket: vad kan vi dela och vad blir egentligen bara dumt om vi delar? även om det är till någon vi litat på (Lunds^a kommun).

Sammanfattningsvis är kommunernas förståelse av policyn i första hand kopplad till hanteringen av otillbörlig informationspåverkan eller desinformation och medlet att skapa förtroende gentemot medborgarna. Det finns vidare en central förståelse kring att samarbete är väsentligt för förverkligandet av policyn. Kommunernas förståelse kommer inte som en överraskning i koppling till den tidigare forskningen där Statskontoret (2017) finner samma resultat kring prioriteringen av informationspåverkan. Samtidigt är vikten av samarbete en central del i flera av de tidigare forskarnas poänger (Statskontoret 2017; Olsén et al. 2020; Rossbach 2017). Det kan dock skönjas vissa skillnader i valda medel inom policyn gällande inkluderandet av informationspåverkan i risk- och sårbarhetsanalyserna, graden av utvärdering samt informationsspridning om källkritiskt förhållningssätt vilket kan härledas till att vaga regelverk tillåter kommuner att välja vilka samhällsmål de vill prioritera samt att kommunens val påverkas av deras omvärldsuppfattning (Johansson 2019; Denward 2019). Att vagheten i policyn resulterat i att kommunerna delvis tillämpar olika medel kan, i en vidare kontext,

uppfattas problematiskt i termer av jämlikhet mellan olika kommuner. Då det sker en skild förståelse kan otydligheten inom policyn verka hämmande för implementeringen eftersom någon av kommunerna bör ha en förståelse som skiljer sig från policyns ursprungliga idé (Vedung 2016). Johansson (2019) menar dock att en skild förståelse av problemet inte nödvändigtvis hämmar implementeringen. I ett sådant fall kan det presumeras att den vaga policyn syftar till att låta kommunernas implementering anpassas efter respektive kommuns bekvämlighetsnivå (Hill 1997). Kommunernas förståelse för policyn kan vidare härledas till både stigberoende och parallella implementeringar i fråga om säkerställandet av informationsförmedling. Informationsförmedlingen finns etablerad i ett historiskt perspektiv (Tubin 2003), vilket medför att det redan kan finnas vissa invanda mönster kring arbetet (Vedung 2016). Informationsförmedlingen är även förankrat inom lagregleringen i det civila försvaret vilket medför att implementeringen kan dra nytta av andra policys och på så vis redan inneha viss effektivitet och legitimitet (Hertting 2018; Vedung 2016). Vidare kan det kända och lagreglerade ramarna upplevas trygga och därav bidra till att kommunernas förståelse fokuserar på det som faktiskt tydliggörs centralt. Det kända eller upprepande ökar benägenheten att investera i en policy och således, trots avsaknad av tydlighet i policyn som helhet, innebära att kommunerna är mer villiga till att fylla den på förhand kända delen av policyn med innehåll (Delfgaauw & Wank 2016). Vidare kan tryggheten att agera innanför de lagreglerade ramarna också förväntas hämma Durkheims krav, att agera på eget bevåg separerat från staten (Hjern 1985).

6.2.2 Vilja

Policyn	Att stärka förmågan inom psykologiskt försvar
Vilja	Har kommuner en vilja att fylla policyn med kompetent innehåll?

Ett faktiskt agerande inom det psykologiska försvaret indikerar på en vilja till implementering. Utifrån en sådan förståelse skulle samtliga kommuner genom uppsatsens urval omfattas av en vilja till implementeringen av policyn. Det finns dock en mer djupgående analys att finna i hur kommunernas vilja att fylla policyn med innehåll ter sig. I Ale och Eksjö^a kommun framhålls viljan som den bakomliggande orsaken till varför de fyller policyn med innehåll. Kommunerna påpekar deras personliga engagemang som en avgörande faktor till att arbetet har nått det aktuella läget. Ale kommun förklarar omvärldens förändrade läge som källa till den interna

motivationen vilket gör att de på fritiden intresserar sig för frågan. Enligt Johansson (2019) är den personliga uppfattningen om omvärlden och den rådande hotbilden en förklaring till skiftningen i prioritering av samhällsmål mellan kommuner. Omvärldsuppfattningen kan således vara en avgörande faktor till om kommuner anstränger sig till att fylla policyn med innehåll eller inte. I Eksjö^a kommun har det personliga intresset för området bidragit till sökningar utanför det svenska nationella materialet, för att på egen hand kunna komplettera det bristfälliga materialet men även anpassa det efter kommunens utbildningsbehov. Eksjö's lokala anpassningar kan enligt det teoretiska resonemanget leda till främjande aspekter såsom ökad effektivitet såväl som legitimitet (Vedung 2016; Hertting 2018).

I vårt fall skulle jag nästan säga att personligt intresse gör att vi kanske har uppmärksammat den här frågan och tagit med det i utbildningarna för just att jag själv känner att det är intressant och viktigt (Eksjö^a kommun).

Resultatet från respondenterna kan ställas i kontrast mot den mejlkorrespondens som fördes inför en eventuell intervju med Eskilstuna kommun⁷. Eskilstuna kommun framför att de, till följd av otydliga direktiv från regeringen, inte hanterar psykologiskt försvar inom sin verksamhet. I ljuset av en stor handlingsfrihet och avsaknad av regelstyrning kan kommunernas vilja ses avgörande. Avsaknaden av tvingande incitament tillsammans med otydliga mål och medel medför att kommunerna själva behöver uppfatta området som viktigt och sedan själva finna vägar att införa det i organisationen (Johansson 2019). Det stora tolkningsutrymmet påvisar att implementeringen gått skilda vägar mellan kommunerna och som följd kan kommuner tillförse medborgarna med skilda tjänster, vilket kan vara problematiskt i enighet med det teoretiska resonemanget från Pierre (2010) och Peters (2005). Den uppstådda skillnaden visar på tjänstepersonernas inflytande till följd av personligt engagemang vilket vidare kan härledas till ett minskat politiskt inflytande och därav minskar även möjligheten för medborgarna att utkräva ansvar (Hertting 2018; Rothstein 2010).

Vidare har en vilja att implementera psykologiskt försvar visat sig konkret i Kungsbacka genom ett faktiskt agerande innan och under pandemin av COVID-19. Situationerna har uppstått då felaktig och vilseledande information spridits, vilket påverkat kommunens verksamhet. Vid händelserna har kommunen skyndsamt använt sina kommunikationskanaler i

⁷ Eskilstuna kommun (2020) E-mail 16 oktober.

syfte att bemöta den felaktiga informationen. De har även haft en tidig kontakt med media för att nå allmänheten med den information som kommunen vid tillfällena har stått bakom.

I Lunds^a kommun menar de att det, trots ett intresse och en vilja att implementera policyn i verksamheten, finns vissa svårigheter och motvilja inför införandet av nya begrepp i den kommunala verksamheten.

Det kommer absolut bli en ambitionshöjning i detta, jag tror absolut det kommer bli större fokus. Som kommun kommer vi behöva använda begreppet psykologiskt försvar även om vi inte vill just för att det blir så många begrepp att ta till sig (Lunds^a kommun).

Lunds^a uttalande kan i viss utsträckning ses som uttryck för en byråkratisk tröghet i betydelsen av försvarar av institutionaliserade värden och arbetsätt. En sådan tröghet kan kollidera med införande av nya aspekter i den kommunala verksamheten (Ahrne & Papakostas 2002; Olsson et al. 2019; Vedung 2016). Uttalandet behöver emellertid inte betyda en motsättning till att implementera nya medel i verksamheten utan kanske bättre uttryckt, att anpassa sig efter nya strukturer som ett nytt begrepp kan innebära. Resonemanget härleds utifrån Lunds^a kommuns upplevelse av att de instruktioner och material som erhålls från centrala myndigheter alltid behöver bearbetas till "kommunal-språk" för att kunna tillämpas i verksamheten. Följaktligen kan motsättningen grundas i en brist på tid och resurser snarare än en faktiskt aversion av policyn, vilket förstärks av att kommunen efterfrågar ökat stöd. Problematiken härstammar enligt Lunds^a kommun från att myndigheter endast hanterar en eller några angränsande sakfrågor medan en kommuns ansvarsområde är betydligt mer differentierat. Som följd behöver kommunen anpassa sitt arbete gentemot myndigheter som alla prioriterar sin fråga främst. Ett ytterligare begrepp (och eventuell myndighet) innebär således en ökad arbetsbelastning för kommunen. Det upplevda dilemmat kan kopplas till Johansson (2019) och de prioriteringar kommuner tvingas till i och med olika vaga mål och medel. Försättningsvis krävs både vilja och kapacitet för att skapa ett motståndskraftigt psykologiskt försvar (Johansson 2019). Således ställer den otydliga styrningen kommunen inför prioriteringsfrågor som både berör den enskildes vilja och personliga prioriteringar men också de resurser som finns tillgängliga. Enligt upplevelsen från Lunds^a kommun verkar, i slutändan, kapaciteten vara av större betydelse än viljan. Som konsekvens av prioriteringsfrågan riskerar enkla och rutinartade ärenden ges företräde framför komplexa frågor som saknar standardiserade

lösningar (Olsson et al. 2019) och då minska rörelsen utanför den bekväma ramen, lagregleringen, och då inte heller agerar frånskild från staten för att främja policyn.

Sammanfattningsvis finns det inom de studerade fallen en aktiv vilja att ta sig an policyn och stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Viljan ter sig avgörande för att kommuner ska fylla en policy utan att entydig statlig styrning. Därav visas en viss typ av acceptans att till trots en icke entydig styrning verka för att en policy fylls på ett kompetent vis. Johansson (2019) framhäver även i sin forskning att viljan är central för att skapa ett motståndskraftigt försvar där avsaknaden av tvingande incitament och otydliga mål såväl som medel föreligger. Vagheten medför att kommunerna själva behöver uppfatta området som viktigt och sedan själva finna vägar att införa det i organisationen (Ibid), vilket tydligt visas av Ale och Eksjö kommun. I relation med att Eskilstuna kommun uttryckligen inte arbetar med att fylla policyn bekräftas resonemanget ytterligare. Betydelsen av den enskilda personens vilja kan i viss mån upplevas problematiskt i den mening att ett betydelsefullt inflytande tillfaller en icke folkligt vald representant, vilket påverkar medborgares möjlighet att utkräva ansvar (Hertting 2018; Rothstein 2010). En sådan effekt kan utöka skillnaden för medborgare boende i olika kommuner, både i termer av tjänster men även som ovan visat i möjlighet till ansvarsutkrävning (Pierre 2010; Peters 2005). Det är dock inte tillräckligt med enbart viljan för kommuner att agera, vilket förstärks av Johansson (2019) och Olsson et al. (2019). Kommunen står, trots att viljan till genomförande finns, inför flertalet prioriteringsfrågor till följd av olika samhällsmål som alla framhålls som prioritet av respektive bakomliggande instans. Om kommunen tvingas till prioriteringar riskeras, enligt Olsson et al. (2019), att rutinartade ärenden prioriteras framför det faktiska behovet. Önskan att inte förändra arbetssättet eller att åtminstone inte öka arbetsbelastningen kan kollidera med införande av nya aspekter i verksamheten (Ahrne & Papakostas 2002; Olsson et al. 2019; Vedung 2016).

6.2.3 Kapacitet

Policyn	Att stärka förmågan inom psykologiskt försvar
Kapacitet	Har kommuner tillräckliga resurser att förverkliga sin förståelse av policyn?

För att möjliggöra implementering av kommunernas förståelse för policyns innehåll är det avgörande att tillräckligt med resurser finns till kommunernas förfogande. Föga förvånande

uppfattas resurser som en bristvara hos kommunerna, framförallt hos de som är mindre till storleken. Ale kommun pekar på personalstyrkan, vilken är få till antal, som en begränsning och som följd har de enbart kapacitet att förvalta ett fåtal kommunikationskanaler. Omvärldsbevakningen blir således bristande. Som de själva poängterar kan påverkansoperationer eller ryktesspridning ske i specifika grupper där de själva, till följd av deras omvärldsbevakning, inte kan bevaka eller kontrollera, även om det skulle beröra deras verksamhet eller den samlade bilden av Sverige. I Eksjö^b kommun medför också bristen på resurser och budget att de inte har en avancerad omvärldsbevakning, vilket dock inte upplevs som något direkt negativt, *“vi pratar med varandra och om det är något som sker inom ett visst område som kanske bara någon bevakar så sprids det väldigt snabbt”* (Eksjö^a kommun). Omvärldsbevakningen kan kopplas till kapaciteten av tekniska medel där Wadströmer et al. (2019) framhåller vikten att följa den tekniska utvecklingen samt. efterfrågar ett *“digitalt kompetent”* och *“tekniskt kunnigt”* psykologiskt försvar, vilket han ser som avgörande för Sveriges motståndskraft. Den omvärldsbevakning som sker i Kungsbacka och Lunds^a kommun är mer utvecklad och går mer i linje med den utveckling som Wadströmer et al. (2019) efterfrågar. Varken Kungsbacka och Lunds kommuner upplever samma problematik kring kapacitetsbrist som de tidigare kommunerna gör. Båda kommunerna beskriver en bred omvärldsbevakning som sker i flera olika grupper inom kommunen vilket medför att de kan bedriva bevakningen utifrån flera olika utgångspunkter. I Lunds^a kommun betonas dock att de även förlitar sig på externa instanser för att bedriva omvärldsbevakningen, vilket kan tänkas gälla samtliga kommuner eftersom det rör sig om Säkerhetspolisen och MSB.

Vi har ett samarbete med Säpo och MSB som är tillsynsmyndighet inom detta och de delar lägesbilder med oss så vi förutsätter att skulle det uppstå något så väldigt, oj nu är det på gång så berör oss som kommun så förutsätter vi faktiskt att de delar det med oss för det är information som de har som inte vi har (Lunds^a kommun).

En återkommande uppfattning hos kommunerna är att det finns en avsaknad av utbildning och material för att införliva policyn och således stärka förmågan inom ett psykologiskt försvar. I Eksjö^a & ^b och Kungsbacka kommun belyser de den interna utbildningen om psykologiskt försvar. I Kungsbacka kommun har utbildning skett internt inom kommunikationsavdelningen men med ambitionen att förankra lärdomarna i ledningen och senare hela organisationen. Prioriteringen av kommunikationsavdelningen kan vidare härledas till Pamment et al. (2018) som belyser att förmågan inom psykologiskt försvar delvis avgörs av organisationers kommunikatörer.

Vidare visar uppsatsens bakgrund att de handböcker och det vägledande materialet som finns att tillgå för kommuner omfattande psykologiskt försvar är av allmän karaktär med stort utrymme för lokal anpassning (MSB 2019d). Trots att det finns material att tillgå kring psykologiskt försvar anser Eksjö^b kommun att det däremot inte finns tid att läsa sig in på materialet vilket bidrar till att det idag inte används i önskad omfattning. Kommunerna har en gemensam efterfrågan av utvecklat nationellt material och ansvaret att tillgodose kommunernas resursbehov tillfaller enligt Petersson (2018) staten. För att förverkliga ett stärkt psykologiskt försvar bör staten förse kommunerna med tillräcklig utbildning (Ibid).

Kommunerna upplever också en brist i genomslagskraft och förtroende som nationella myndigheter innehar. Kommunerna förlitar sig således till stor del på att nationella myndigheter ska informera i aktuella frågor (alla kommuner). Eksjö^b betonar de nationella kommunikationskanalerna som extra viktiga för små kommuner samtidigt som Kungsbacka lyfter fram samarbetet med media som vitalt. Den osäkerhet som kommunerna upplever kring deras kapacitet i form av att bli hörda kan kopplas till komplexiteten i att skapa förtroende mellan förvaltning och medborgare vid otydlig styrning. Otydliga mål signalerar att uppgiften inte prioriteras vilket medför svårigheter för ansvariga att påvisa deras förmåga att leverera efterfrågat resultat (Hertting 2018).

6.2.3.1 Samverkan

Samverkan och samordning är något som den tidigare forskningen belyser som ett stort förbättringsområde inom psykologiskt försvar (Statskontoret 2017; Rossbach 2017; Olsén et al. 2020) och även det eventuella införandet av en ny myndighet betonar samverkan från en central nivå (SOU 2020:29). Bland kommunerna framstår samverkan som fungerande på ett generellt plan, även om den inte nödvändigtvis satts på prov i samband med en händelse kopplat till informationspåverkan eller problem med informationsförmedling. Inte desto mindre finns en samstämmighet med den tidigare forskningen i fråga om samverkans betydelse, särskilt för Ale och Eksjö^b kommun då de inte fullt ut kan förlita sig på sina egna resurser.

Ja, jag tycker samarbetet fungerar väldigt bra, det skulle jag säga. Och just det här med att vi är små. Relativt små kommuner har inte alltid musklerna och resurserna att utveckla allt själva eller tänka på allt själva, mäka med allt själva, så (Eksjö^b kommun).

Vidare finns ett lagkrav på samverkan i samband med en extraordinär händelse i LEH (2006:544). Lagkravet medför att samverkan inte innefattas av samma grad av otydlighet som resterande delar inom policyn gör. Det finns däremot inga exakta direktiv på hur samverkan ska ske. Det finns snarare en stor tillit till det kommunala styret och att den lokala anpassningsförmågan värderas högt (Försvarsmakten & MSB 2016). I Lunds^b kommun betonas samverkan som ett av kommunens viktigaste uppdrag. Det finns dock en differens mellan det vardagliga och förberedande arbetet, där samverkan är något frånvarande, och i händelse av krissituation då samverkan är mer aktiv (Lunds^a kommun). I Ale och Eksjö^b kommun understryks att samarbetet med andra kommuner ska ske på en mer vardaglig basis. Utifrån empirin kan således kommunens storlek eller resurstillgång vara en avgörande faktor i hur beroende kommunerna är av samverkan för att kunna realisera implementeringen men också avgörande i fråga om hur den prioriteras i vardagen.

Ale kommun upplever att de vaga formuleringarna i policyn innebär en onödig komplicering i fråga om samarbetet med andra kommuner. Ökad tydlighet skulle innebära ökad möjlighet till samverkan och effektivitet då kommuners arbete skulle ha samma utgångspunkter. Ale kommuns resonemang går till viss del emot Vedungs (2016) då han hävdar att otydlighet i styrning kan öka samverkan mellan aktörerna då aktörerna tyr sig till varandra i syfte att öka sina möjligheter att implementera policyn. Den faktiska verksamheten upplever det tvärt emot, att nationella riktlinjer och förhållningssätt kan öka och effektivisera samverkan. Ale kommuns önskan om gemensamma förhållningssätt och rutiner går i linje med både Olsén et al.:s (2020) och Albinsson et al.:s (2015) tidigare forskning. Det innebär här att kommunerna erhåller nödvändigt stöd för att genomföra de statliga besluten.

Det är en brist generellt att vi får: att ni kan om ni vill gör så här eller så här och vi kan inte ha den rollen när vi är mindre. Jag menar vi är en mellanstor kommun och vi har fyra kommunikatörer, tittar vi på de mindre kommunerna där det sitter en halv så ska dem försöka hitta på hur saker ska hanteras i sådana lägen. Vi behöver hjälp på ett annat sätt. Det betyder inte att vi liksom lämnar självstyret tycker inte jag utan det här handlar om en kunskapsbank som saknas (Ale kommun).

Sammanfattningsvis visar empirin på en önskan om förstärkta resurser, ökad entydig styrning, nationell vägledning samt utbildning för att optimera möjligheterna för kommunerna att ta sig an policyn. Kommunernas tilltro till den egna kapaciteten att fylla policyn med innehåll utan nationell vägledning kan utifrån resultatet diskuteras eftersom det finns en stor efterfrågan på

ökad vägledning och styrning. Den ökade nationella styrningen och vägledande material skulle förutom att öka kommunernas kunskap även förbättra förutsättningarna för samverkan. Möjligheten till samverkan är en betydande pusselbit för att kommunerna ska ha kapacitet att införliva policyn, särskilt för de mindre kommunerna, Ale och Eksjö kommun, vilka till följd av sin storlek inte fullt ut förlitar sig på sin egna kapacitet. Samtliga kommuner finner samverkan vital men problematiken vid utebliven samverkan påvisas inte vara lika markant hos de i det här fallet större kommunerna, Kungsbacka och Lund. Vikten av samverkan går i linje med den tidigare forskningen (Statskontoret 2017; Rossbach 2017; Olsén et al. 2020) men att det skulle komma som ett resultat av tydligare styrning går dock emot den teoretiska diskussionen från Vedung (2016). Vidare finns en kapacitetsbrist i fråga om styrkan att bli hörd eller betrodd som kan härledas till en av otydlighetens hämmande effekter, nämligen komplexiteten i att skapa förtroende mellan förvaltning och medborgare (Hertting 2018). Det återfinns även brister i kommunernas kapacitet i termer av tid, att läsa sig in på det nationella material som finns tillgängligt, personal, som möjliggör en bredare omvärldsbevakning, samt ekonomiska resurser vilket också kan kopplas till omvärldsbevakningen. Att kommunerna, och då återigen främst studiens mindre kommuner, saknar kapacitet kan enligt Wadströmer et al. (2019) vara hämmande för utvecklingen av ett psykologiskt försvar eftersom det är avgörande att det finns teknisk utveckling av medel såväl som digital kompetens och ett tekniskt kunnande. Dessa komponenter kan förutses vara svårt att uppnå utan varken tid, personal och ekonomiska medel.

6.3 Sammanfattande analys

Kommunerna uppfattar att möjligheten att agera inom den aktuella policyn skulle gynnas av förtydligande, gemensamma utgångspunkter och kompetensutveckling, vilket förstärks av SKR, MSB såväl som av den tidigare forskningen (Albinsson et al. 2015; Denward 2019; Johansson 2019). Durkheims antagande om att kommunerna ska agera separerad från staten uppfattas således inte gynna strävan efter uppfyllandet av policyn. Den nuvarande policyn innebär dels en tolkningsutmaning och dels en utmaning i form av prioritering av resurser för kommunerna. Utan tydligheten i form av en legalt erkänd roll finns inte möjlighet att erhålla varken finansiering eller kontroll från statlig nivå vilket påverkar kommunernas kapacitet. En sådan legal förankring och tydliggörande av policyn bör påverka möjligheten att uppfylla Durkheims sista antagande om kontroll och ansvarsutkrävning (Hjern 1985), även om lagförändret innebär extern kontroll genom MSB. Slutligen finns en risk att den otydliga styrningen tillsammans med kommunernas möjlighet att bestämma själva leder till skilda

tolkningar och prioriteringar av samhällsmål och således skilda utföranden (Johansson 2019; Pierre 2010; Peters 2005).

Hur eller snarare vad kommunen väljer att implementera kan härledas utifrån deras förståelse av policyn. Då det inte existerar en entydig begreppsdefinition av psykologiskt försvar (Bay 2020) är en differens i förståelsen av policyn att förvänta. Kommunernas förståelse överensstämmer dock med den som tidigare identifierats hos myndigheter, vilken särställer betydelsen av informationspåverkan (Statskontoret 2017). Utöver, förstår kommunerna förtroendeskapande gentemot medborgarna som en betydelsefull del i policyn, vilket är en grundläggande förutsättning även enligt MSB (2018b). Vidare har vissa skillnader i tillämpade medel inom policyn identifierats. Den skilda förståelsen kan kopplas till den tidigare forskningens belysning av olika samhällsmåls prioritering vid vaga regelverk härlett från skilda omvärldsuppfattningar (Johansson 2019; Denward 2019). Valet av olika medel upplevs, i en vidare kontext, vara problematiskt i termer av jämlikhet mellan olika kommuner. Otydligheten och den skilda förståelsen riskerar även hämma implementeringen då någon av kommunernas förståelse kan antas skilja sig från policyns ursprungliga idé (Vedung 2016). Å andra sidan kan variationerna vara ett resultat av att kommunerna har en valmöjlighet att anpassa graden av implementering efter respektive kommuns bekvämlighetsnivå och även ta hänsyn till den lokala kontexten (Johansson 2019; Hill 1997; Vedung 2016). Försättningsvis kan kommunernas förståelse av aktuella medel härledas till det teoretiska resonemanget kring stigberoende och parallella implementeringar. Härledningen baseras på ett historiskt ansvar gällande informationsförmedling i det tidigare psykologiska försvaret (Tubin 2003), samt i lagregleringen gällande det civila försvaret. Implementeringen kan därav gynnas av parallella och tidigare policys och på så vis på förhand inneha viss effektivitet och legitimitet (Hertting 2018; Vedung 2016). Lagregleringen innebär dels tvingande incitament men också trygghet i termer av igenkännande. Det kända eller upprepande kan öka investeringsbenägenheten i en policy (Delfgaauw & Wank 2016), vilket medför att kommunerna är mer villiga till att fylla den med välkänt innehåll. Vidare kan preferensen att agera innanför de lagreglerade ramarna förväntas inskränka på förutsättningen, att agera på eget bevåg separerat från staten (Hjern 1985).

I empirin framkommer en personlig vilja som avgörande för att policyn ska införlivas i kommunernas arbete, vilket även Johansson (2019) poängterar. Viljan fungerar som grund för både Durkheims förutsättning gällande att fylla en policy med innehåll och att agera på egna

ben. Viljans stora betydelse hos kommunernas tjänstepersoner kan i ett vidare perspektiv påverka medborgares rätt till ansvarsutkrävning samt möjligheten att erbjudas likvärdiga tjänster då icke förtroendevalda får stort inflytande på utfallet (Hertting 2018; Rothstein 2010; Pierre 2010; Peters 2005). Kommunerna upplever det däremot inte tillräckligt med enbart en stark vilja, utan det krävs även viss kapacitet, vilket förstärks av Johansson (2019) samt Olsen et al. (2019). Viljan komprimeras även på grund av att kommunernas ställs inför prioriteringsfrågor till följd av olika samhällsmål vilka alla framhålls som prioritet av respektive bakomliggande instans. Problematik kan återigen kopplas till Johanssons (2019) forskning. Vedung (2016) uttrycker problematiken som att kommuner ställs i dilemmat mellan vilja och kapacitet. En sådan prioriteringsfråga, mellan viljan att agera och möjligheten kopplat till flera samtida samhällsmål, kan i de fall då kapaciteten väger tyngst försvåra införandet av nya aspekter i verksamheten (Ahrne & Papakostas 2002; Olsson et al. 2019; Vedung 2016).

Har då kommunerna den kapacitet som krävs för att sträva efter deras förståelse av policyn? Policyn pekar idag snarare mot mål eller vilka områden som ska arbetas med och utan ytterligare specificering är det svårt att konkret resonera kring vilka resurser som behövs, saknas eller kan utvecklas. Kommunerna påvisar dock en avsaknad av utbildning, nationella riktlinjer och vägledning för att på ett effektivt vis förverkliga sin förståelse av policyn. Tydligare styrning skulle enligt kommunerna öka förutsättningarna för samarbete, vilket också efterfrågas av tidigare forskning (Statskontoret 2017; Rossbach 2017; Olsén et al. 2020). Kommunernas förståelse, att samverkan skulle komma ur tydligare direktiv, går däremot Vedungs (2016) resonemang. Vidare tycks otydligheten i policyn bidra till en kapacitetsbrist i fråga om förtroende mellan förvaltning och medborgare då kommunerna betvivlar deras egna förmåga att bli hörd eller betrodd (Hertting 2018). Vidare finns en antydning att de mindre kommunerna, Ale och Eksjö, har ett större behov av förbättrade resurser och ökad samverkan än undersökningens större kommuner, Kungsbacka och Lund. De främsta kapacitetsbristerna tar sitt uttryck i förmågan att bedriva omvärldsbevakning till följd av brist på personal och ekonomiska medel, men även avsaknad av tid att ta till sig nationellt vägledande material. Kapacitetsbristen medför vissa svårigheter att införliva policyn, vilket Wadströmer et al. (2019) bekräftar i sin forskning där den tekniska utvecklingen har stor betydelse för utvecklingen.

7. Slutsats

Hur upplevs den vaga policyn påverka kommunernas arbete med att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret?

Den vaga policyutformningen upplevs ha en negativ inverkan på kommunernas möjlighet att ta sig an och på så vis agera inom policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret. Policyns utformning innebär att kommunerna själva tolkar och formar dess innehåll, vilket kan medföra att kommunerna utvecklar skilda resultat. Kommunerna, tillsammans med SKR, MSB och den tidigare forskningen, ser att den kommunala rollen inom psykologiskt försvar behöver förtydligas för att förbättra kommunernas förutsättningar att faktiskt arbeta med policyn. En förtydligad policy genom reglering i lagen skulle medföra möjlighet för kommunerna att erhålla finansiering samt vägledning kring hur de ska prioritera policyn i förhållande till andra samhällsmål. Ett förtydligande skulle också gynna kommunerna genom att de erhåller gemensamma utgångspunkter och då även gemensamt kan utveckla nödvändiga kompetenser.

Vilka faktorer påverkar kommunernas försök att uppfylla policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret?

Kommunernas agerande inom policyn, att stärka förmågan inom det psykologiska försvaret, kan företrädesvis kopplas till en vilja hos en eller flera personer inom den enskilda kommunen. Vid förekomsten av en vag policy finns inga egentliga incitament att handla om viljan att agera utanför statens givna riktlinjer inte förekommer. Det personliga intresset samt uppfattningen av vilka behov som omvärldsläget aktualiserar påvisas som avgörande av både uppsatsens intervjuer och den tidigare forskningen. Viljans betydelse inom en vag policy bekräftas i form av att de kommuner som påvisar personligt intresse i frågan försöker uppfylla policyn samtidigt som den kommun som inte agerar för att uppfylla policyn hänvisar sitt icke agerande till att inga statliga obligationer föreligger.

Vidare har viljans genomslagskraft identifierats bunden till en vidare kontext. För en realisering av policyn är det tillika avgörande att kommunerna har kapacitet att verkställa aktuella och nödvändiga medel, ett resultat som förstärks av den tidigare forskningen. För att framgångsrikt uppfylla policyn ser kommunerna främst att de är i behov av förbättrade resurser i form av vägledning och gemensamma riktlinjer. Ökade nationella riktlinjer skulle optimera kommunernas möjlighet att samverka, vilket enligt tidigare forskning är ett tydligt behov för den generella utvecklingen av det psykologiska försvaret. Förbättrad kapacitet i form av

nationell vägledning och samverkan ter sig vara extra betydelsefullt för de mindre kommunerna då det finns en avsaknad av tid, personal och ekonomiska medel.

Studien har vidare funnit att kommunernas försök att uppfylla policyn formas av vad den enskilda kommunen förstår som viktigt och av prioritet inom policyn, en iakttagelse som bekräftas i den tidigare forskningen. Förståelsens betydelse åskådliggörs genom att kommunerna delvis fokuserar på olika medel för att uppnå policyn. En gemensam förståelse är dock vikten av att medborgarna har förtroende till kommunen och dess information. Vidare finns en kontextuell påverkan som till viss del är avgörande för kommunernas införlivande av policyn. Till följd av närliggande policys kan kommunerna falla tillbaka på redan utvecklade strukturer och på så vis undvika en ökad arbetsbelastning, vilket är eftersträvansvärt hänvisat till betydelsen av kapaciteten. Kommunerna påverkas även av lagregleringar inom andra policys.

Sammanfattningsvis finner studien att lag- och entydiga regleringar är av särskild betydelse för kommunernas möjlighet att agera inom den aktuella policyn. Ansatsen till att uppfylla en vag policy avgörs dock av huruvida kommunen har viljan till det eller ej. Policyns utformning påverkas sedan av kommunens specifika förståelse, vilket innebär att implementeringen kan te sig olika. Vidare kan kommunen, oavsett hur stor vilja de har, inte införliva sin förståelse av policyn om de inte har kapaciteten. Uppsatsens bidrag till att fylla kunskapsluckan kring kommunernas förutsättningar inom det svenska psykologiska försvaret är således, att tydlighet och lagreglering i policyn inte är fullständigt avgörande men att det enligt kommunens uppfattning underlättar arbetet och vidare påverkar kommunens prioritering av och effektivitet inom policyn. Förutsatt att kommunen har viljan och kapaciteten att påbörja arbetet med policyn kommer de göra så förutsatt att de uppfattar den som viktig, trots en vag formulering. Slutligen kan Hjerns (1985) antagande, om att kommuner kan agera mot samhällsproblem utan statliga beslut eller utvecklade policyprogram, styrkas men att effektiviteten ökar om statliga direktiv finns.

8. Avslutande diskussion

Studien visar att vaga policys inte nödvändigtvis innebär avsaknad av implementering men att kommunerna själva, SKR, MSB samt den tidigare forskningen, uppfattar vagheten som hämmande. Kommunernas vilja och samhällsmålprioritering bidrar således till policyns förverkligande utan att särskilda centrala resurser tillhandahålls. Policyn tycks vara utformad utan direkt intention om ett faktiskt beteende utan en symbolisk handling med betoning på samhällsproblemets vikt. Inriktningen av det psykologiska försvaret på kommunal nivå kan därav tolkas som en form av kunskapsstyrning. Att enbart förlita sig på kunskapsstyrning kan dock vara riskabelt i termer av att det till trots blir i form av resursstyrning eftersom kommunen i slutändan, oavsett vilja eller förståelse, inte kan agera utan kapaciteten. Ett förtydligande av policyn eller laglig reglering innebär att kommunerna kan avsätta direkta medel för att möta de aktuella hoten. Den nuvarande policyn kan innebära att vissa kommuner, trots en vilja, inte har möjligheten att förbättra förmågan inom det psykologiska försvaret.

Vidare kan det tyckas uppenbart att andra närliggande områden hitintills prioriterats och reglerats inom det civila försvaret. Tillika har arbetet för att uppnå en förmåga inom det psykologiska försvaret utvecklats. En sådan företeelse kan härledas till kunskapsstyrningen och till att det i slutändan är svårt att studera en policy i en isolerad kontext. Samhället och policys ordnas inte i raka parallella linjer utan snarare som nystan där ursprunget är svårt att tyda. Det är därför viktigt att poängtera att flera olika aspekter påverkar kommunernas arbete i strävan mot att uppfylla en policy. Inför bildandet av den nya myndigheten för psykologiskt försvar och kommunernas kvarstående ansvar är det därför centralt att ta hänsyn till kommunernas spridda åtgärder samt ansvar och det faktum att en implementering av något nytt sker i ljuset av det redan existerande.

Slutligen, till följd av efterfrågan av en tydligare policy och därmed förbättrade förutsättningarna för samarbete, finns ett behov att i framtida forskning komplettera kommunperspektivet med ett uppifrån- och ned perspektiv och på så vis placera kommunen i dess sammanhang. En central ansats på kommunens roll skulle komplettera denna studie genom kartläggning av samverkan mellan policyns berörda instanser och därav bemöta den tidigare forskningens efterfrågan. Ett uppifrån- och ned perspektiv kan vidare definiera psykologiskt försvar och kartlägga huruvida kommunernas förståelse av policyn resulterat i önskade policyspecifika medel och metoder, samt vad som främst behöver utvecklas.

Referenslista

- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahrne, G. & Svensson, P. (2011) *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Albinsson, P-A., Franke, U., García Lozano, M., Johansson, F., Litsegård, P., Pelzer, B., Rosell, M. & Westman, T. (2015) *Analys och detektion av vilseledning och påverkansoperationer i sociala medier*. Informations- och aerosystem. FOI-R4142-SE.
- Asp, V. & Fors, F. (2018) *Lärandemål för totalförsvaret – fokus på civilt försvar*. Försvarshögskolan Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet. MSB 2018-05428.
- Bay, S. (2020) ”Psykologiskt försvar–förebyggande i fokus” i Mittermaier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.). *Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. Försvarsanalys. FOI-R--4992--SE.
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. [rev.] uppl. 2. Malmö: Liber.
- Delfgaauw, J. & Wank, O.H. (2016) Task-specific human capital and organizational inertia. *Journal of economics & management strategy*. vol. 25, nr. 3. s. 608-626.
- Denward, C. (2019) “Det finns inget snabbspår till ett civilt försvar” i Rossbach, N H., Öhrn-Lundin, J., Jonsson, D K., Sundberg, A., Olsson, S., Gustafsson, J. & Trané, C (red.). *Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. Strategisk utblick 8. FOI-R--4773--SE.
- Edwards, R. & Holland, J. (2013) *What is qualitative interviewing?*. London: Bloomsbury.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. uppl. 4. Stockholm: Norstedts juridik AB.

Flyvbjerg, B. (2003/04) Fem missförstånd om fallstudieforskning. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Nr. 106. s. 185-206.

Försvvarshögskolan. (2019) *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*. Emmelie Andersson. FHS-beteckning: 930/2011.

Försvvarsmakten & MSB. (2016) *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. FM2016-13584:3 & MSB2016-25.

Hedström, K. (2015) *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling. MSBFS 2015:5.

Hertting, N. (2018) "Implementering: perspektiv och mekanismer". I Dahlström, C. 2018. *Politik som organisation - Förvaltningspolitikens grundproblem*. uppl. 6. Lund: Studentlitteratur AB.

Hjern, B. (1985) "Implementeringsforskning — låt Weber möta Durkheim". i Lewin, L. *Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken*.

Hill, M. (1997) *Understanding Social Policy*. uppl. 5. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.

Hill, M. (2009) *The public policy process*. uppl. 5. Harlow England: Longman.

Hupe, P L. (2011) *The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky*. DOI: 10.1177/0952076710367717.

Johansson, B. (2019) "Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret". i Rossbach, N H., Öhrn-Lundin, J., Jonsson, D K., Sundberg, A., Olsson, S., Gustafsson, J. & Trané, C (red.). *Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. Strategisk utblick 8. FOI-R--4773--SE.

- Johansson, B., Mattsson, K D., Mittermaier, E. & Rossbach, N H. (2017) *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI. ISSN 1650-1942.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. uppl. 3. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lindgren, F. (2015) *Civilt försvar - en forskningsöversikt*. FOI-R--4163--SE.
- Larsen, A-K. (2009) *En enklare metod: en introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Gleerup.
- Lundquist, L J. (1987) *Implementation Steering - An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Matland, R. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration, Research and Theory*. vol. 5, nr. 2. s. 145-174.
- Montin, S. (2002) *Moderna kommuner*. uppl. 3:3. Malmö: Liber AB.
- MSB. (2014) *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*. ISBN 978-91-7383-456-8
- MSB. (2018a) *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. MSB1221.
<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/28470.pdf>
- MSB. (2018b) *Att möta informationspåverkan- Handbok för kommunikatörer*. ISBN: 978-91-7383-910-5. <https://rib.msb.se/filer/pdf/28778.pdf>

- MSB. (2019a) *Nationell risk- och förmågebedömning 2019*. MSB1392.
https://www.msb.se/contentassets/fl298afdc0b1489eb4262d8ccbb63c86/msb1392_nationell-risk-o-formagebedomning_2019_web.pdf
- MSB. (2019d) *Rätt person på rätt plats – kommuner. Vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. ISBN: 978-91-7383-949-5
- MSB & SKL (nuvarande SKR). (2018a) *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar*. SKL 18/01807/MSB 2018-05681.
- MSB & SKL (nuvarande SKR). (2018b) *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. MSB 2018-09779/SKL 18/03101.
- Olsén, M., Melander, A., Eckerand, U. (2020) *Samverkan och ledning i gråzon - En identifiering av behov och verktyg*. FOI. 1650-1942.
- Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A-C. & Petersén, A. (2019) *Politik i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Palmertz, B. (2017) *Theoretical foundations of influence operations: a review of relevant psychological research*. Stockholm: CATS Försvarshögskolan.
- Pamment, J., Nothhaft, H., Agardh-Twetman, H. & Fjällhed, A. (2018) *Countering Information Influence Activities: The State of the Art*. Department of Strategic Communication, Lund University. Ver 1 (4) (1 July 2018).
- Peters, G. (2005) "Många mål och ännu fler alternativ: att utforma offentliga institutioner". i Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, Likvärdighet, effektivitet – Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds förlag, s. 25–45.
- Petersson, O. (2018) *Medborgarna och det psykologiska försvaret*. MSB1229 – juni 2018 ISBN: 978-91-7383-848-1.

- Pierre, J. (2010) "Decentralisering, governance och institutionell förändring". i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. uppl. 4. Stockholm: SNS Förlag.
- Rawls, A. W. (2012) Durkheim's theory of modernity: Self-regulating practices as constitutive orders of social and moral facts. *Journal of Classical Sociology*. 12(3–4). s. 479–512. DOI: 10.1177/1468795X12454476.
- Regeringskansliet. (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*. Statsrådsberedningen.
<https://www.regeringen.se/48e36d/contentassets/a02552ad9de94efcb84154b0f6ed76f9/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>
- Rosbach, N. (2017) Psykologiskt försvar - Avgörande i svensk försvarsförmåga. i Hull Wiklund, C., Faria, D., Johansson, B., & Öhrn-Lundin, J. (red.). *Närområdet och nationell säkerhet*. Strategisk utblick 7. FOI-R--4454--SE.
- Rothstein, B. (red). (2010) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. uppl. 4. Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt. (2001) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red.). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. uppl. 3. Stockholm: SNS Förlag.
- SKR (Sveriges Kommuner och Regioner). (2020) *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*. Yttrande. Ju2020/02293/SSK.
- Statskontoret. (2017) *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*. nr 5.
- Sundelius, B., Stern, E. & Bynander, F. (1997) *Krishantering på svenska - teori och praktik*. uppl. 3. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB.
- Svenning, C. (2003) *Metodboken: Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*. Eslöv: Lorentz.

- Svenonius, O. (2020) "Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin". i Mittermaier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.). *Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. FOI-R--4992--SE.
- Sylvester, R. & Ferrara, J. (2003) *Conflict and Ambiguity: Implementing Evolutionary Acquisition*. Defense Acquisition University Alumni Association. Alexandria, VA.
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007) *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Stockholm: Liber AB.
- Thunholm, P. (2020) "Statlig antagonistisk påverkan i pandemins spår". i Mittermaier, E., Granholm, N. & Veibäck, E. (red.). *Perspektiv på pandemin - Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020*. FOI-R--4992--SE.
- Tubin, E. (2003) *FÖRFÄRAS EJ 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*. Styrelsen för psykologiskt försvar. ISBN 91-87260-03-4
- Van Thiel, S. (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London & New York: Routledge.
- Vedung, E. (2016) *Implementering i politik och förvaltning*. uppl. 2. Lund: Studentlitteratur AB.
- Wadströmer, N., Gustafsson, D. & Thunholm, P. (2019) "Fejkade nyhetsbilder och verklig motståndskraft" i Rossbach, N H., Öhrn-Lundin, J., Jonsson, D K., Sundberg, A., Olsson, S., Gustafsson, J. & Trané, C (red.). *Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. Strategisk utblick 8. FOI-R--4773--SE.
- Wederbrand, C. (2019) *Allmänheten och totalförsvaret - Resultat från en enkät utskickad hösten 2018*. FOI. ISSN 1650-1942.
- Weiss, J a. (2002) *Public Information*. i Salamon L M., red. 2002. *The Tools of Government - A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Winter, S. (2011) "Implementation". i B. BadieD. Berg-Schlosser, & L. Morlino (Eds.), *International encyclopedia of political science*. SAGE Publications, Inc.

Österborg, A-L. (2019) i Rossbach, N H., Öhrn-Lundin, J., Jonsson, D K., Sundberg, A., Olsson, S., Gustafsson, J. & Trané, C (red.). *Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. Strategisk utblick 8. FOI-R--4773--SE.

Elektroniska källor

Ale. (2020) *Vid kris och nödsituation*. <https://ale.se/kommun--politik/sa-fungerar-ale-kommun/trygghet-och-sakerhet/vid-kris-och-nodsituation.html>. [Hämtad den 2020-12-11].

Ankarvik, M. (2020) *Är redo för fler åtgärder*. Skånska dagbladet. s. 12. 200321. <https://app-retriever-info-com.ezproxy.its.uu.se/services/archive?searchString=Lund%20sj%C3%A4lvutn%C3%A4mnda%20experter> [Hämtad den 2020-09-22].

Eksjö. (2019) *Din säkerhet - broschyr*. <https://eksjo.se/kommun-och-politik/trygghet-och-sakerhet/din-sakerhet/din-sakerhet---broshyr>. [Hämtad den 2020-12-11].

Ermeland, M. (2020) *Rykten sprids som virus*. Smålands-Tidningen. s.4. 200312. <https://app-retriever-info-com.ezproxy.its.uu.se/services/archive?searchString=Eksj%C3%B6%20s%C3%A4kerhetssamordnare%20k%C3%A4llkritisk> [Hämtad den 2020-09-22].

Krisinformation.se. (2020) *Så fungerar krishantering av coronaviruset i Sverige*. <https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/handelser-och-storningar/20192/myndigheterna-om-det-nya-coronaviruset/sa-gar-krishantering-till> [Hämtad den 2020-09-22].

Kolada. (u.å.) *Fri sökning*. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=22954,23014,78178&years=30197,30196,30195&municipals=16602,16>

652,16668,16680&rows=municipal.kpi&visualization=bar-chart [Hämtad den 2021-01-01].

Kungsbacka. (u.å.) *Krisberedskap*. <https://www.kungsbacka.se/Omsorg-stod-och-hjalp/Trygg-och-saker/Krisberedskap/>. [Hämtad den 2020-12-11].

Ljungqvist, M. (2020) *Snabb utbredning av coronafall i Halland*. Kungsbacka-Posten. s.10. 200314. <https://app-retriever-info-com.ezproxy.its.uu.se/services/archive?searchString=Kungsbacka%20s%C3%A4kerhetschef> [Hämtad den 2020-09-22].

Lund. (u.å.) *Krisberedskapsveckan*. <https://www.lund.se/kommun--politik/samhallsskydd-beredskap/krisberedskap/>. [Hämtad den 2020-12-11].

MSB. (2019b) *MSB utvecklar det psykologiska försvaret*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/vad-gor-msb-inom-ramen-for-psykologiskt-forsvar/msb-utvecklar-det-psykologiska-forsvaret/> [Hämtad den 2020-10-06].

MSB. (2019c) *Psykologiskt försvar*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/> [Hämtad den 2020-10-14].

Stiller, K. (2020) *Kommunchefen: "Jag känner mig trygg"*. Alekuriren. s.2. 200317. <https://app-retriever-info-com.ezproxy.its.uu.se/services/archive?searchString=Ale%20kommunchef%20kommentarer> [Hämtad den 2020-09-22].

Säkerhetspolitik. se (genom Fredrik Konander, MSB). (2015) *Psykologiskt försvar*. <https://www.sakerhetspolitik.se/Forsvar/psykologiskt-forsvar/> [Hämtad den 2020-10-02].

WHO. (2020) Joint call for papers - Special issues on Infodemiology.

<https://www.who.int/news-room/articles-detail/joint-call-for-papers-special-issues-on-infodemiology> [Hämtad den 2020-09-17].

Offentliga tryck

SFS 1991:900. Kommunallag

SFS 2006:544. Om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

SFS 2006:637. Förordning om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

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

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

Proposition 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025.

SOU 2020:29. Psykförsvarsutredningen. En ny myndighet för psykologiskt försvar.

Intervjuer

Ale kommun . Karin Dickens & William Försth. 201005.

Kommunikationsstrateg/kommunikationsansvarig och säkerhetschef.

Eksjö^a kommun. Magnus Thulin. 201014. Säkerhetssamordnare.

Eksjö^b kommun. Annette Stendahl. 201007. Kommunikationschef.

Kungsbacka kommun. 201022. Ida Jost kommunikationsspecialist & medarbetare inom säkerhet och beredskapsfrågor.

Lunds^a kommun. Hanna Sandberg. 201016. Beredskapssamordnare.

Lunds^b kommun. Kajsa Hansson Sigvardsson. 201008. Kommunikationsstrateg.

Markus Planmo (SKR). 201207. Krisberedskapsexpert hos Sveriges kommuner och regioner.

Sara Sörensen (MSB). 201216. Senior analytiker vid MSBs operativa avdelningen, Enheten för skydd mot informationspåverkan.

Bilaga 1 - Intervjuguider

Är det okej att jag spelar in?

Får jag använda era namn och befattningar i min undersökning?

Vad heter ni och vad är era yrkesroller?

Hur använder ni psykologiskt försvar i kommunens arbete?

1. Hur förbereder ni er inför eventuella kriser rörande informationspåverkan eller spridning av vilseledande information?
2. Vad baserar ni från ert förberedande arbete på?
3. Bedriver ni som kommun någon form av omvärldsbevakning?
4. Hur arbetar ni för att minska risken för att era medborgare blir påverkade av vilseledande information?
5. Hur har ert arbete med risken för vilseledande information eller informationspåverkan sett ut under coronapandemin?
6. Vilken roll spelar medborgarna i kommunens arbete med psykologiskt försvar?
7. Hur arbetar ni för att individen ska agera källkritiskt?
8. Hur förbereder ni er inför eventuella kriser rörande att era kommunikationskanaler inte fungerar?
9. Hur arbetar ni för att säkerställa att ni alltid kan kommunicera viktig information?
10. Hur arbetar ni för att invånarna ska följa den informationen som ni önskar? Har detta arbete förändras med tanke på det stora informationsflöde som är i och med coronapandemin?
11. Hur har ert arbete med att nå ut med information sett ut under coronapandemin?
12. Hur har era förberedelse fungerat om de har satts på prov?
13. Kan du beskriva det externa samarbetet gällande arbetet mot informationspåverkan, vilseledande information eller er informationsförmedling?
14. Hur ser ni på framtiden och utvecklingen av psykologiskt försvar?

Intervjuguide MSB och SKR

- Är det okej att jag spelar in?
 - Får jag använda era namn och befattningar i min undersökning?
 - Vad heter ni och vad är era yrkesroller?
1. Kan du beskriva hur ni definierar psykologiskt försvar eller vad ni utgår från gällande begreppet?
 2. Är kommunerna en central aktör i ett psykologiskt försvar? Varför/varför inte?
 3. Vad har kommunerna för ansvar? vad innebär en förmåga inom psykologiskt försvar för kommuner?
 4. Är kommunernas ansvar tydligt inom psykologiskt försvar? Vad kan de utgå från i sin utveckling?
 5. Kan du beskriva eran roll gentemot kommunerna inom psykologiskt försvar?
 6. På vilket sätt bidrar ni på MSB/SKR till att kommuner kan vara en del i att utveckla det psykologiska försvaret?
 7. Vad är det viktigaste för att kommuner ska kunna utveckla sitt arbete på området?