

Stabil civil beredskap i Norden

EN STUDIE AV HUR
NORDISK REGIONALPOLITIK
KAN BIDRA TILL
CIVIL BEREDSKAP



Elin Slätmo, Anna Berlina, Ágúst Bogason, Tinna K. Halldórsdóttir,
Miia Itänen, Lumi Tomren, and Jonas Kačkus Tybjerg

NORDREGIO POLICY BRIEF 2024:8

Innehåll

Inledning	3
Nordisk civil beredskap – delat ansvar och partnerskap	5
Jämförelse av de nordiska ländernas regionalpolitik	6
Nationell regionalpolitik kan tydligare inkludera civil beredskap	16
Lärdomar och rekommendationer	17
Slutsatser	21
Referenser	23
Om publikationen	27



Bild: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Inledning

Extremväder och naturkatastrofer som ihållande regn, vulkanutbrott, snöstormar och jordskred orsakar förstörelse av infrastruktur, hus och hem samt avbrott i leveransled och värdekedjor. Fenomenen intensifieras av klimatförändringarnas effekter, ökad politisk turbulens och växande hybridhot vilket förvärrar risker för blockader av energi, gas och handelsflöden. Det finns även spänningar inom Norden, till exempel då politiska mål om en grön omställning och ökad självförsörjning kan leda till ökade konflikter över mark, vatten och andra resurser.

I det nya risklandskapet är ett robust samhälle, med kapacitet att stå emot och hantera både miljökatastrofer och mänskligt orsakade kriser, högst eftersträvänt. Regioner och kommuner kan bidra till robusthet och civil beredskap genom att upprätthålla samarbetsförmåga och utveckla innovativa lösningar för en hållbar omställning, tillika säkra tillgången till mat, råmaterial, energi och service för sina invånare, både i fredstid och i perioder av kris.

Den här rapporten är del av ett nordiskt projekt vars övergripande syfte har varit att undersöka hur regionalpolitik på bästa sätt kan bidra till att tillgodose civil beredskap och robusthet i nordiska landsbygder under perioder av kris. Inom ramen för studien definieras civil beredskap genom följande aspekter: förebyggande och trygghetsskapande åtgärder i samhället, räddningstjänst och krisberedskap, matsäkerhet inklusive livsmedelsförsörjning, jordbruk och matproduktion, energiförsörjning, försörjning av råmaterial (främst mineraler och metaller), samt tillgång till (offentlig) service.

Projektet har utöver denna sammanfattning tagit fram en digital samling av lokala och regionala exempel inom civil beredskap. För beskrivningar av EU:s regionalpolitik, den gemensamma nordiska regionalpolitiken, de nordiska ländernas egna regionalpolitik och hur civil beredskap inkluderas i dessa, samt regionala utblickar i respektive land och region, var god se de digitala faktaark som producerats i projektet.

Metod

Projektet *Robust Regional Civil Beredskap* har genomförts av Nordregio under perioden mars-oktober 2024 och baseras på dokumentstudier, semi-strukturerade intervjuer, digitala informationssökningar och textanalys.

En arbetsgrupp med olika språkkompetenser har varit central för att förstå vad som ryms i studiens mest centrala begrepp, som "regionalpolitik", "civil beredskap" och "krisberedskap", då begreppen skiljer sig åt mellan de nordiska länderna och självstyrande territorierna.

Fallstudier har genomförts i åtta landsbygdsregioner, kommuner eller självstyrande territorier: Region Nordjylland i Danmark, Kymenlaakso i Finland, Färöarna, Grönland, Múlaping kommun på Island, Rogalands fylkeskommun i Norge, Region Jämtland Härjedalen i Sverige, och Åland.

Textanalys har applicerats för att analysera resultaten från studiet av nationella regionalpolitiska dokument samt från fallstudierna (dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner). Syftet med det har varit att uppmärksamma styrkor och svagheter från samtida exempel på krisberedskap på subnationell nivå, samt identifiera hur statlig regional och/eller kommunal politik kan understödja regional civil beredskap och resiliens.



Bild: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Nordisk civil beredskap – delat ansvar och partnerskap

Likt hur den offentliga förvaltningen i Norden bygger på komplexa samverkansformer utgår de nordiska ländernas beredskapssystem i hög utsträckning från ett helhetsperspektiv där ansvaret för säkerhet har diversifierats och delegerats till både samhälls- och marknadsbaserade aktörer (Sandberg, 2023; Wigell et al. 2022).

I alla de nordiska länderna underbygger de breda säkerhetsbegreppen en syn på beredskap som omfattar både militära och civila pelare, samt kräver samverkan mellan olika samhällsaktörer - från stat, region och kommun till näringsliv och civilsamhälle - i syfte att bygga motståndskraftig kapacitet och säkerställa kontinuiteten i vitala samhällsfunktioner (FIIA, 2022). Denna helhetssyn främjar offentliga och privata partnerskap eftersom privata aktörer ofta äger hela eller delar av kritisk infrastruktur eller funktioner som energi, datakablar, järnvägar, bank och finans, hälsovård och livsmedelsförsörjning.

Ansvarsfördelningen är vanligtvis sådan att aktörerna hanterar sina områden, om det så sker under normala förhållanden eller i kristid. Den nordiska helhetssynen på samhället är således en inkluderande samarbetsmodell som syftar till att samla alla relevanta aktörer i ett omfattande system för beredskap (Wigell et al. 2022).



Bild: Samuli Hellman

Jämförelse av de nordiska ländernas regionalpolitik

Baserat på de nordiska ländernas nationella regionalpolitik presenteras nedan en jämförande analys av fokus, roller och finansiering. Jämförelsen innefattar även om och hur civil beredskap inkluderas i den regionala politiken, och vilka förbättringsmöjligheter som framkommer.

Fokus för de nordiska ländernas regionalpolitik

Jämförelser av de nordiska ländernas regionalpolitik, alltså den regionalpolitik som sker inom varje nations förvaltningssystem, uppvisar likheter i innehåll – det vill säga fokus på tillväxt, hållbarhet och utveckling för alla delar av territoriet.

Som kan utläsas i Tabell 1 lägger Danmark särskilt fokus på geografisk balans och betoning på landsbygdsområden, medan Finland, Sverige och Åland fokuserar på att öka hållbarheten och konkurrenskraften i sina regioner. Färöarna och Grönland betonar balanserad utveckling och förbättring av levnadsvillkor i sina territorier. Norges regionala politik är också utformad för att säkerställa goda levnadsvillkor i hela landet och vill därtill stödja samhällsutveckling samt en växande befolkning. Island, som saknar en specifik definition av regionalpolitik, genomför en strategisk regional utvecklingsplan för att främja tillväxt och samarbete mellan olika institutionella nivåer.

Land	Fokus för regionalpolitik
Danmark	Regeringens vision är ett Danmark i geografisk balans, med särskilt fokus på att stärka och frisätta landsbygderna. (By-, Land- og Kirkeministeriet, 2024).
Finland	Att främja hållbar tillväxt för alla, konkurrenskraft, invånarnas välbefinnande och utjämning av regionala skillnader (Arbets- och näringsministeriet, 2024).
Färöarna	Genom flera specifika mål och initiativ framkommer att politiken syftar till att säkerställa en balanserad utveckling och förbättra levnadsvillkoren i alla regioner på Färöarna (Samgonguskjal, 2022).
Grönland	Genom de mål som framställs framkommer att regional utvecklingspolitik är en helhetssyn som syftar till att förbättra det ekonomiska, sociala och miljömässiga välbefinnandet i alla regioner (Departementet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked, 2022).
Island	Inte explicit en enskild definition av regional politik på statlig nivå, men ramarna utgörs av en strategisk regional utvecklingsplan fokuserad på att förbättra regional tillväxt, främja hållbar utveckling och förbättra samarbetet mellan regeringsorgan på olika institutionella nivåer (Althingi, 2022).
Norge	Regeringens ambition inom distrikts- och regionalpolitiken är att alla människor ska kunna leva ett gott liv i hela landet, att varje lokalsamhälle ges möjligheter till utveckling och värdeskapande, samt att befolkningstalet i distriktskommunerna ska växa (Regjeringen, 2023a; 2023b).
Sverige	Målet för den regionala utvecklingspolitiken beskrivs som utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet (Näringsdepartementet, 2022; Regeringens skrivelse, 2020).
Åland	Landskapsregeringens målsättning är att framtidssäkra tillgången på vård och omsorg genom rekrytering och utbildning. Att investera i trygga, moderna miljöanpassade transporter, säkra välfärden på en hög nordisk nivå och förverkliga hållbarhetsagendans mål för ett blomstrande Åland (Bärkraft, 2023; Ålands landskapsregering; 2023).

(Författarnas sammanfattning)

Tabell 1: Fokus för regionalpolitik i Norden

Roller och ansvar i nordisk regionalpolitik

Det finns skillnader mellan de nordiska länderna och de självstyrande regionerna när det gäller roller och ansvar för utveckling och implementering av regionalpolitiken (Slätmo et al. 2022; Tillväxtanalys, 2021). Ansvaret för framtagandet och implementering av strategier för regional utveckling ligger hos regionerna i Danmark, Finland, Norge och Sverige (Tillväxtanalys, 2021)^[1]. De institutionella enheterna kallas 'regioner' i Danmark och Sverige, 'landskapsförbund' i Finland och 'Fylkeskommuner' i Norge. Regionerna i Danmark har, precis som i Sverige, ansvar för sjukvård och kollektivtrafik, men det ansvar för utveckling av näringsliv som finns hos regionerna och kommunerna i Sverige är i Danmark lokaliserat på nationell och kommunal nivå. I vissa av de nordiska länderna har också statliga myndigheter regionala kontor som är viktiga för implementering och uppföljning av regional politik, exempelvis Länsstyrelserna i Sverige och Statsforvaltaren i Norge. Island och de självstyrande regionerna Åland, Färöarna och Grönland har en annan ansvarsfördelning då ansvaret för tillväxt och utjämningspolitik delvis ligger centralt hos nationella myndigheter, delvis hos kommunerna (Slätmo et al. 2022).

Ansvaret för de regionala enheterna inom den offentliga förvaltningen i de nordiska länderna utvecklas ständigt (Dølvik et al. 2015; Slätmo et al. 2022; Tillväxtanalys, 2021). Dessutom finns, utöver de regionalpolitiska regionala enheterna, också andra regionala aktörer och institutionella strukturer inom de nordiska länderna. Till exempel finns välfärdsområden i Finland som ansvarar för social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendet (Social- och hälsovårdsministeriet, 2024), och i Sverige finns sedan 2022 områden för civilt försvar då Länsstyrelserna delats in i sex civilområden (Asp, 2023, s. 150). Syftet med indelningen är att stärka landets motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig. För varje område finns en utsedd ansvarig länsstyrelse där landshövdingen är civilområdeschef. (Asp, 2023; Länsstyrelsen Stockholm, 2024)

Statens roll i politikens utformning och implementering för regional utveckling i Norden

I en analys om statlig regional- och landsbygdspolitik i Norden som undersökte tillgången till grundläggande service, identifierade Slätmo et al. (2022) två olika ansatser för ansvars- och rollfördelning inom den offentliga förvaltningen: För det första, en modell där regionala och kommunala aktörer ges ansvar att själva utveckla platsbaserade tillväxtstrategier utifrån nationella ramar för smart specialisering och hållbar utveckling. För det andra, en modell där regional politik

1. Diskussioner angående regionalpolitiken i Danmark som varit bakgrund till detta projekt uppvisar viss tveksamhet till att adressera regionalpolitiskt ansvar till den regionala förvaltningsnivån i Danmark, då det bland vissa aktörer är statlig näringslivspolitik riktad till kommuner som ses som 'den regionala politiken' i Danmark.

och utveckling för tillväxt och utjämning hanteras som statliga eller nationella ansvarsområden, med en starkare grad av delegering till kommunerna för implementering av centralt fattade beslut (cf. Slätmo et al. 2022, s. 24-25) (se Tabell 2).

	DK	FO	FI	GL	IS	NO	SE	AX
Staten delegerar i stort ansvar för utveckling och implementering av regional politiken	x		x			x	x	
Staten ansvarar för utveckling av politiken och delegerar del av implementeringen	x	x		x	x			x

Tabell 2: Två generella ansatser för utveckling och implementering av regional politik i Norden

De två ansatserna har både fördelar och nackdelar. Från ett statligt perspektiv är det en fördel att delegera ansvaret eftersom det innebär en platsbaserad regional utveckling där medvetenhet om de specifika behoven och grunderna för tillväxt kan inkluderas i utformningen av strategiska insatser – positivt för politikens relevans och förankring regionalt och lokalt. Sådana ansatser har förespråkats länge inom forskningen för regional- och landsbygdsutveckling. Däremot kan ett delegerat ansvar innebära utmaningar för staten att säkerställa kvaliteten på den regionala politikens inriktning och implementering. Kvaliteten mäts ofta i generella mallar och indikatorer i form av exempelvis tillgång till service, antal invånare, typ av jobb och kompetenshöjande insatser. Vidare, också från ett statligt perspektiv, följer en ansats där ansvaret för utveckling av politiken ligger centralt i förvaltningsorganisationen och implementeringen delegeras, för att effektivisera politiska insatser och kontrollera att skattemedel går till de insatsområden som från statligt håll anses mest relevanta. Den centrala utmaningen med denna ansats är att säkerställa att hänsyn tas till den regionala diversiteten, det vill säga att områden inom territoriet är olika och därför behöver olika insatser.

Kommuner och regioner i den regionala utvecklingspolitiken

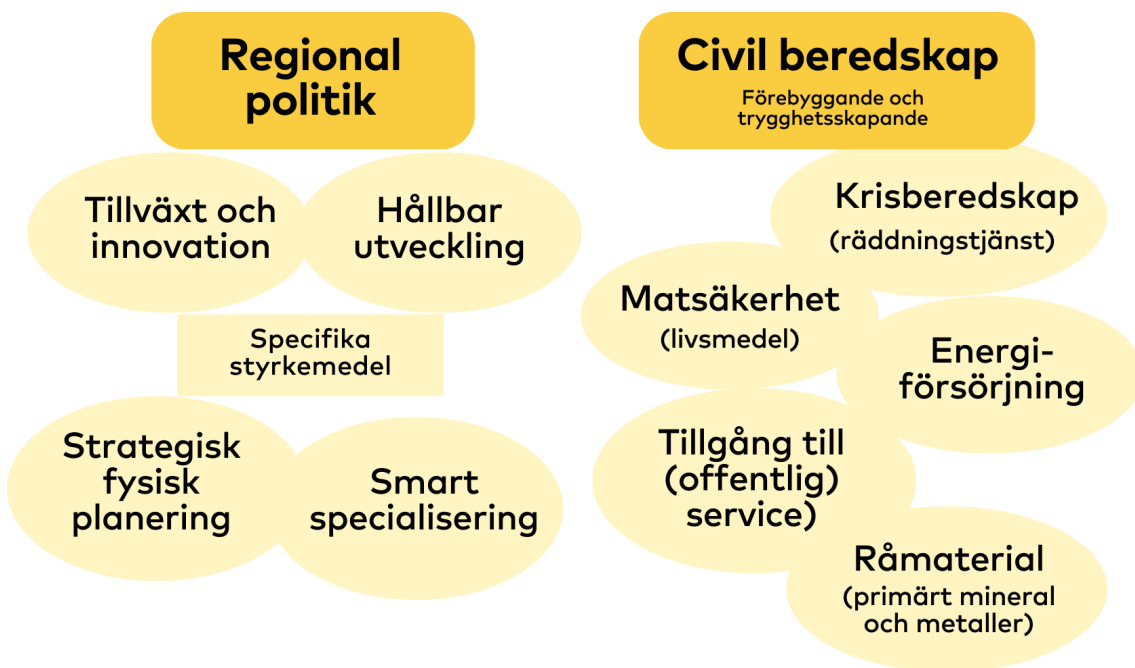
Även i de nordiska länder som har en formell regional förvaltningsnivå (Danmark, Finland, Sverige, Norge) är kommunernas ansvarsområden mer omfattande än de regionala. Nordiska kommuner har, enligt Local Autonomy Index (LAI), omfattande lagstadgade uppgifter och autonomi, till exempel i form av lokal beskattningsrätt och stora frihetsgrader när det gäller att utforma sin organisation (Sandberg, 2023). Sandberg (2023, s. 6) beskriver att i jämförelsen mellan 57 länder placerar sig Finland, Danmark, Island och Sverige i den grupp länder med starkast kommunal autonomi enligt LAI (indexvärden över 70 på skalan 0–100). Norge, med indexvärdet 69, befinner sig inte i samma kategori men visar att skillnaderna till de övriga nordiska länderna inte är stor. Däremot skiljer sig Norge från resten av Norden i det avseende att de ekonomiska banden mellan stat och kommuner är starkare, då beskattningsrätten i Norge är nominell, dvs styrs av statliga ramar och lagstiftade skattenivåer. (Sandberg, 2023, s. 6) Islands kommuner är relativt fria från statlig inblandning, men har samtidigt färre uppgifter än kommunerna i resten av Norden.

'Smart specialisering' är ett verktyg som idag används för att hitta lösningar på lokala och regionala tillväxtproblem. Verktöget innebär att insatser och lösningar för innovation och tillväxt anpassas till och förankras i de fysiska och sociala förutsättningar som finns i regionen. Det vill säga en specialisering anpassad till regionens infrastruktur, befolkning och näringsliv. Stöd till och facilitering av industriell symbios, näringslivskluster och cirkulära energi- och materialflöden är andra aktuella regionalpolitiska metoder.

Ett ytterligare regionalpolitiskt verktyg är strategisk fysisk planering i vilken politiska målsättningar konkretiseras och prioriteras utifrån kartor och geografiska strukturbilder som tas fram i inkluderande deltagandeprocesser. Kommunerna är ansvariga för den rumsliga markanvändningsplaneringen i alla länderna (Lidmo et al. 2020), medan andra uppgifter och mandat skiljer sig åt mellan de nordiska länderna (Sandberg, 2023). Även om det inte alltid är tydligt definierat förväntas kommunerna bidra till regionala initiativ för hållbarhet och tillväxt. Till exempel används sammanslutningar av flera kommuner för fysisk planering i syfte att besluta om de stora dragen i samhällsutvecklingen, exempelvis var gruvor, energiförsörjning och sjukhus ska lokaliseras, hur servicestråk och kollektivtrafik ska koncentreras samt hur vattenförvaltning ska ske.

Finansiering av nordisk regionalpolitik

De nordiska ländernas budgeterade statliga medel för utgiftsområden som berör regional utveckling är relativt begränsade jämfört med medlen för andra utgiftsområden. Denna del av politiken benämns ibland som 'lilla regionalpolitiken' eller 'den riktade regionalpolitiken'. Det är den statliga politiken som sätter ramarna för den territoriella eller regionala utvecklingen. Det gäller bland annat mål och budget inom nationell arbetsmarknads-, utbildnings-, närings-, transport-, miljö- och digitaliseringspolitik. Denna del av politiken, som omfattar sektorspolitiska områden, refereras ibland som 'stora regionalpolitiken' (Tillväxtanalys, 2021) och innebär att merparten av ett lands politiska beslut, direktiv och lagar får regionala och kommunala genomslag. Med detta synsätt är betydelsen av och budgetutrymmet för den regionala politiken omfattande. EU tillhör andra stora finansieringskällor av regionalpolitiken (för de nordiska länder som är med i EU) samt regionerna och kommunerna genom egna skattemedel.



Figur 1: Några av regionalpolitikens och den civila beredskapens beståndsdelar

Civil beredskap i nordisk regionalpolitik

Inom ramen för detta projekt har respektive lands regionala politik studerats för att bedöma om civil beredskap inkluderas i nuvarande regionalpolitiska dokument för de nordiska länderna (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige) och självstyrande regionerna (Färöarna, Grönland, Åland). I Tabell 3 presenteras en översikt från dessa dokument samt andra relevanta studier, kompletterat med insikter från regionala aktörer, inklusive kortfattade lärdomar som kan dras från bedömningen.

För att konkretisera uppgiften har vi i de regionalpolitiska dokumenten sökt efter ett antal aspekter som vi inom ramen för projektet definierar som civil beredskap. Dessa inkluderar förebyggande och trygghetsskapande åtgärder inom civil beredskap, räddningstjänst och krisberedskap, matsäkerhet inklusive livsmedelsförsörjning, jordbruk och matproduktion, energiförsörjning, försörjning av råmaterial (främst mineraler och metaller), samt tillgång till (offentlig) service. Den primära politiken inom respektive område sker inom sektorspolitik och det är därför inte förvånande att de inte alltid återfinns i den regionalpolitik som studerats.

Med samhället och miljön i konstant förändring, och med strävan efter en grön omställning, blir det allt viktigare att civil beredskap också hanterar de konsekvenser som omställningen medför. Genom att identifiera potentiella styrkor och svagheter visar studien att det finns möjligheter att ytterligare stärka civil beredskap inom regionalpolitiken i Norden.

Styrkor att bygga vidare på		Svagheter att förbättra
Civil beredskap (förebyggande och trygghetsskapande åtgärder)	Inkluderat i regionalpolitiken i Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Åland. Primärt som övergripande horisontell fråga. I alla fem länder och tre regioner finns ett behov av att ökad tydlighet gällande mål och rollfördelning, samt att avsätta tid och resurser för implementering med kvalitet	Särskilt finns utrymme att ytterligare fokusera på civil beredskap i den statliga regionala utvecklingspolitiken i Danmark, och till viss del i Sverige. För Danmark uttrycker regionala aktörer att regionala och kommunala aktörer effektivare bör kunna integrera ett civilt beredskapsperspektiv i sitt arbete. För att uppnå detta är det nödvändigt med sammanhängande strategier, möjligheter att genomföra åtgärder och adekvata tilldelade resurser. För Sverige skulle tydligare riktlinjer, standardiserade förväntningar, och krav från staten underlätta arbetet med beredskapsrelaterade frågor för de regionala nivåerna. För Norge framkommer att fylkeskommunernas roll i beredskapsarbetet har varit otydlig, och det är av stor vikt att denna roll klargörs i lagtexten.
Krishantering, i form av räddningstjänst	Inkluderat i regionalpolitiken i Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Åland. Det finns flera goda exempel att lära ifrån, se till exempel samarbete kring brandkåren på Åland och det nordiska samarbetet för gränsöverskridande räddningstjänst, Nordred.	Inte inkluderat i nuvarande regionalpolitiska dokument i Sverige respektive Danmark.
Matsäkerhet (livsmedelsförsörjning, jordbruk och matproduktion)	Inkluderat i regionalpolitiken i Danmark, Finland, Färöarna, Norge, Sverige, Åland. De nordiska ministrarna för fiske, jordbruk, livsmedel och skogsbruk kom i juni 2024 överens om ett stärkt samarbete för beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjning och skog (Nordiskt samarbete, 2024a).	Grönland och Island kan stärka dessa aspekter. För att säkerställa livsmedelsförsörjning, kan de nationella nivåerna i respektive land behöva sluta avtal om vilka parametrar som behöver vara uppfyllda för att tillfälligt ta bort, eller kringgå, tullar mellan Sverige och Norge i kris eller krig.

Tabell 3: Bedömning av om och hur civil beredskap inkluderas i nationell regionalpolitik i Norden, inklusive kortfattade lärdomar (författarnas sammanvägda bedömning av regionalpolitiska dokument i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Sverige och Åland) (1/2)

	Styrkor att bygga vidare på	Svagheter att förbättra
Energiförsörjning	Inkluderat i regionalpolitik i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Sverige och Åland. De nordiska energiministrarna kom i oktober 2024 överens om ett utökat samarbete om energi, vilket kan ses ge möjligheter till att finna gemensamma lösningar på problem och/eller att lära av varandras strategier och lösningar på el- och energiområdet (Nordiskt samarbete, 2024b)	I Norge kan energiförsörjning inom regionalpolitiken förtydligas och konkretiseras.
Försörjning av råmaterial (primärt mineral och metaller)	Inkluderat i den statliga regionalpolitiken i Norge, Färöarna, och Grönland. De nordiska näringsministrarna kom i oktober 2024 överens om ett nytt partnerskap för kritiska mineraler och metaller. Denna överenskommelse kan ses som en möjlighet att finna gemensamma lösningar på problem och/eller att lära av varandras strategier och lösningar. (Nordiskt samarbete, 2024c)	I den regionala politiken i Sverige, i Finland och för Åland berörs behov av att sluta materialflöden, att återvinna och att återanvända, vilket indirekt kan ses minska behov av råmaterial. Det finns förbättringar, då det inte bedöms som inkluderat i regionalpolitiken i Danmark eller Island.
Tillgång till (offentlig) service (skola, vård, omsorg, transporter)	Inkluderat i alla ländernas och regionernas regionalpolitik.	Transporter framkommer som särskilt viktigt ur Gränskommittéernas perspektiv med flöden mellan länderna, och det framhålls även av särskilt stort vikt för Färöarna och Åland. Som påpekades av Enestam (2021) kan den politiska styrningen av digital och fysisk infrastruktur på nordisk nivå behöva stärkas.

Tabell 3: Bedömning av om och hur civil beredskap inkluderas i nationell regionalpolitik i Norden, inklusive kortfattade lärdomar (författarnas sammanvägda bedömning av regionalpolitiska dokument i Danmark, Finland, Färöarna, Grönland, Island, Norge, Sverige och Åland) (2/2)

Civil beredskap har till viss del fått specifik uppmärksamhet i regionalpolitik i Norden, men det är inte starkt framträdande i materialet. Istället har kärnan i den regionala politiken i Norden varit tillväxtfrämjande åtgärder och stödmekanismer som syftar till att jämna ut skillnader och implementera förd politik. Variationerna när det gäller fysiska förutsättningar och resurser, demografi, levnadssätt och näringsliv påverkar hur civil beredskap kan och bör utvecklas. Detta innebär en geografisk, regional och lokal anpassning av den civila beredskapen. Studier av hållbar och rättvis riskhantering visar att en kontextuell anpassning är nödvändig (Bourdin et al. 2023; de Goër de Herve et al. 2023). Den regionala och kommunala nivån kan bidra till en sådan anpassning.

Tidigare studier visar också att räddningstjänst, till exempel i form av polisnärvaro, inkluderas i landsbygds- och regionalpolitiken i Danmark, Finland, Färöarna, Norge och Åland, medan Grönland, Island och Sverige inte adresserar frågan utifrån ett specifikt regionalt- och eller landsbygdsperspektiv. (Slätmo et al. 2022) Dessa fynd i kombination med presenterade resultat i Tabell 3 påvisar möjligheter till lärdomar mellan länderna.

Enligt Tillväxtanalys (2021) hanteras ekonomisk resiliens olika i Norden: Danmark och Sverige integrerar ekonomisk resiliens inom sina befintliga förvaltningsstrukturer genom regelbundna möten mellan personer med rätt mandat, medan Finland och Norge använder specifika förvaltningsverktyg för ekonomisk krisberedskap som till exempel finansiella stödåtgärder och expertkommittéer. Sammantaget ger dessa förvaltningskulturer att ökad ekonomisk resiliens kan uppnås genom att använda befintliga förvaltningsstrukturer för både regelbundna möten och tillhandahålla ekonomiska krisverktyg vid behov.



Bild: Oddleiv Apneseth / norden.org

Nationell regionalpolitik kan tydligare inkludera civil beredskap

En strukturerad samverkan mellan nationella myndigheter, regioner, kommuner, företag och civilsamhälle behövs för att skapa robusta nordiska regioner. Samordning över lokala, regionala - och i vissa fall även nationella – gränser är också essentiellt för att tillgodose säkra och goda levnadsförhållanden i nordiska städer, byar och glesbefolkade områden. Att öka förståelsen för hur de nordiska länderna inbegriper civil beredskap i subnationell politik kan bidra till nordiskt lärande.

Utifrån den bedömning som presenteras i Tabell 3, de goda exempel som studerats och nyckelaktörer som intervjuats i respektive land och region, följer härfter fem rekommendationer. Dessa rekommendationer har identifierats genom manuell textbaserad analys av det insamlade materialet.



Bild: Silje Bergum Kinsten / norden.org

Lärdomar och rekommendationer

1. En regionalt anpassad utveckling för hållbarhet och beredskap

Det regionala tillväxtparadigmet kan tydligare användas för att fortsatt utveckla civil beredskap. Inom både **nationell och nordisk regionalpolitik** kan det tydligare kommuniceras till regional och kommunal nivå att civil beredskap ska ingå i det regionala utvecklingsarbetet. Det bör inkludera vad detta konkret innebär samt förtydliga det eftersträvansvärda med en regionalt anpassad utveckling där hållbarhet och beredskap möjliggörs på subnationell nivå med hjälp av regionalpolitiska verktyg som regionala utvecklingsstrategier baserade på smart specialisering och fysisk planering.

I en delegerad förvaltningsmodell, som i Finland, Norge, och Sverige kan civil beredskap inkluderas som en central del i de nationella ramarna för regionalpolitiken, men konkreta insatser och fokus tas fram i lokala och regionala strategier. Vidare, i en centraliserad förvaltningsmodell som i Färöarna, Grönland, Island och Åland kan civil beredskap bli en del av den nationella agendan för regionalpolitik och inkluderas i centralt fastställda riktlinjer. I båda modellerna kan staten fastställa en enhetlig standard för civil beredskap i hela landet. För att skattemedel investeras i de områden som nationellt bedöms vara mest kritiska

behövs en centraliserad koordinering och uppföljning.

Det finns också möjlighet att integrera ett tydligare missions-orienterat förhållningssätt i den nordiska och nationella regionalpolitiken. Det framstår som särskilt gynnsamt om de missioner som fokuseras som målsättningar för investeringar och innovationer är anpassade till nationella och subnationella risker och behov (i.e. spatially targeted missions, som beskrivet av Cappellano et al. 2023; Jessen & Giacometti, 2024). Till exempel kan en mission inriktad på att öka självförsörjningsgraden av livsmedel och energi i en specifik region, anpassas till både de regionala behoven för energi och livsmedel, och internationella och nationella mål för hållbar utveckling.

För att utveckla och stärka den civila beredskapen inom ramen för regionalpolitiken är det nödvändigt med uppföljning och tilldelning av ytterligare resurser för att effektivt kunna öka kapaciteten för dessa åtgärder. Detta kan exempelvis innebära införandet av specifika riktlinjer för genomförandet, vägledning för regional anpassning av centrala riktlinjer, och att investeringar som inom en region kategoriseras som civil beredskap ska följas upp.

2. Fokusera på hybridhot och desinformation för ökad civil beredskap

Desinformation och hybridhot framkommer i intervjuer med nyckelaktörer som en av de största riskerna för **Norden**. Det är av yttersta vikt att diskutera, besluta om och kommunicera hur dessa risker ska hanteras inom offentlig förvaltning. Detta bör ske både mellan olika institutionella nivåer och mellan offentlig förvaltning och andra aktörer ur civilsamhället och näringslivet. Även om denna diskussion inte nödvändigtvis behöver ske inom regional utvecklingspolitik, är det kritiskt att främja medvetenhet om hur hybridhot och desinformation potentiellt påverkar all politik och dess möjlighet att påverka samhället. Utan att bli handlingsförlamad bör man se detta som en möjlighet att strategiskt planera vilka kommunikationskanaler och sätt att kommunicera som föredras.

Det föreslås också att hot och påhittade anklagelser bemöts med lugn och metodiska rutiner där rollfördelning och mandat är så tydliga som möjligt. Konkreta åtgärder för att stärka redundansen i den digitala infrastrukturen inkluderar att installera flera fiberkablar och anställa personer med ansvar att hålla efter förvaltningen av den digitala infrastrukturen. I förhållande till **den nordiska visionen**, att vara den mest hållbara och integrerade regionen i världen år 2030, påpekar en aktör att en digital integrering av system mellan de nordiska länderna vore önskvärt men att det finns risker med det. Om ett system slås ut kan alla system påverkas och därför kan det vara klokt att inte lägga alla ägg i samma korg.

3. Stärk regional fysisk planering med riskfokus

För att mildra och lösa utrymmeskonflikter i markanvändningen, till exempel i relation till produktion av livsmedel, energi och råmaterial, samt för att politiska målsättningar ska kunna konkretiseras, implementeras och prioriteras, behöver olika sektorsintressen vägas mot varandra. Strategisk fysisk planering är inkluderande deltagandeprocesser med geografiska kartverktyg som grund för att fatta beslut om vad som ska få ta plats var och när. Genom diskussioner med kartan som verktyg kan ett territoriellt prioriteringsarbete utföras.

I alla nordiska länder är det kommunerna som äger frågorna om mark- och vattenanvändning. Markägare har en särställning i förhållande till makten över marken, men den kommunala institutionella nivån representerar det allmänna och ska med detta mandat fatta beslut med allmänhetens bästa i åtanke. Det är positivt för den sociala hållbarheten, då beslut fattas nära de invånare som berörs. Det finns dock fördelar att också planera på en annan skala än kommunen.

En **regional fysisk planering** där flera kommuners geografier planeras tillsammans kan förtydliga önskvärd viljeriktning, konflikter och synergier mellan intressen i en mellankommunal kontext. Det mellankommunala samarbetet är positivt både för att få tillgång till rätt kompetens och de ekonomiska resurser som krävs för planeringsprocesserna. Att kommuner tillsammans lösa frågor kring risker för naturkatastrofer samt för försörjning av och tillgång till områden för energi, livsmedel, råmaterial och service (inklusive vård, skola, omsorg och transporter) kan underlätta för ett mer resiliент, robust och hållbart liv i Norden.

Den nationella nivån, liksom den nordiska nivån, behöver ställa krav på att planering ska ske, säkerställa att tillräckliga kartunderlag finns tillgängliga, samt kontinuerligt bistå med metod- och processtöd för att en proaktiv planering av mark- och vattenanvändning på subnationell nivå kan ske. Kartunderlag är alltför resurskrävande för enskilda kommuner att tillgodose och kontinuerligt uppdatera.

4. Samordna aktörer och strukturera arbetet med krishantering och beredskap

En gemensam styrka i Norden är en mångfacetterad aktörssamverkan och att makten för många beslut är lokaliserad nära medborgarna, hos kommunerna, vilket stärker tilliten till att möjlighet finns att påverka beslut nära vardagen. Områden där ytterligare geografiskt anpassad samordning och samverkan behövs inom varje land är kommuner och regioners förmåga att försörja samhällsviktiga verksamheter med vatten, el, värme, drivmedel och reservdelar. Samt kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot myndigheter och allmänhet, och särskilda samlingsplatser för att tillhandahålla information, värme och hjälp (Jämför med SOU, 2024:65).

Från intervjuer med nyckelaktörer i utvalda regioner i **Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige**, framkommer behov att från nationellt håll bättre koordinera beredskapsstrukturer och civilområdesansvar, då det framkommer att vissa regioner är bättre rustade att hantera nödsituationer än andra. Regionerna har dock olika förutsättningar och kan därför ha olika roller vid kriser och krig. Dessutom pekar de intervjuade regionerna på ett ökande behov av ett starkare regelverk som möjliggör att effektivt hantera ökade risker, såsom brandrisk, risker för ras, skred, och översvämningar. Det krävs mer omfattande riskbedömningar och förstärkta säkerhetsprotokoll.

5. Investera i grundläggande strategisk infrastruktur

Grundläggande och strategisk infrastruktur är viktig för ett gott liv både i fredstid och under kriser. Detta innebär investeringar i underhåll av fysisk infrastruktur som vägar, järnvägar, elnät, vatten och avlopp, samt digital infrastruktur som bredband, fiber och master för att säkerställa mottagning för mobiltelefoner och internetanslutning. Fokus på 5g och 6g inom det nordiska samarbetet antyder en önskan att fokusera på innovationer och att vara i framkant av global utveckling. För att säkerställa sammanhållning och robust regional utveckling behöver dock även grundläggande digital och fysisk infrastruktur fortsatt fokus och investeringar via **nationella offentliga medel**. Av relevans kan här vara att följa ett pågående forskningsprojekt om balans mellan övervakning och öppenhet i förhållande till digital infrastruktur i Danmark, Sverige och Norge (Digital Nordic Borders, 2024).

Det framkommer också ett förslag om att utveckla en **nordisk ekonomisk fond för naturkatastrofer** som kan bistå vid allvarliga olyckor. Detta är exempelvis en lärdom utifrån hur Islands regering arbetat med en fond för att köpa loss hus vid vulkanutbrottet i Gríndavík på Island under år 2024. Denna rekommendation är också i linje med en rapport från EU:s högnivågrupp om den framtida regionala sammanhållningspolitiken för EU (EC, 2024), och den nordiska rapporten från Wigell et al (2022, s. 16-18) om en nordisk fond för resiliens.



Bild: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Slutsatser

Det är önskvärt att skapa resilienta och robusta samhällen som klarar återhämtning efter en chock, och motståndskraft mot ekonomiska, politiska, miljö-, klimat- och hälsomässiga kriser, eller i värsta fall krig. Samhället och miljön är i konstant förändring och dessutom är vi dagsläget i en situation där vi eftersträvar en grön omställning för att motverka klimatförändringarnas negativa effekter. En civil beredskap ska klara att hantera önskade och oönskade konsekvenser av konstant pågående förändringar.

Att ha ett genomtänkt tillvägagångssätt för hur kriser ska hanteras i praktiken, att öva på krishantering, och ha ett gemensamt språk för informationsspridning och kommunikation bidrar till en robust regional utveckling. En tydlig plan och struktur för hur olika aktörer ska agera vid kris möjliggör den flexibilitet som krävs för att kalla en region robust. Robusthet indikerar också ett samhälle där tillgång till mat, värme, elektricitet, infrastruktur, service och material fungerar, även vid turbulens eller oväntade händelser.

De intervjuade regionerna ser behovet och nyttan av strategiskt arbete med civil beredskap inom ramen för regional politik, förutsatt att det finns tydliga direktiv från statens sida och tilldelade resurser. Studien visar att det är rimligt att stärka den territoriella dimensionen av civil beredskap genom smart specialisering och fysisk planering. Nationella strategier för regional utveckling bör främja och underlätta implementeringen av dessa verktyg på regional (eller subnationell) nivå för att optimera effektiviteten och säkerställa en geografiskt anpassad

riskhantering.

De nordiska ländernas samarbete kan ses som en möjlighet att fortsatt tillgodose hög funktionalitet mellan aktörer i den offentliga förvaltningens institutionella nivåer. Detta inkluderar att främja ett öppet samtalsklimat mellan de nordiska ländernas representanter och studiens forskare rekommenderar att konstruktivt påpeka tveksamheter, risker och brister. Särskilt viktigt blir detta i en situation där allt fler samhällsuppgifter delas mellan kommuner i samverkan, och/eller upphandlas för att genomföras av privata företag eller civilsamhällesorganisationer, där den civila beredskapen sker i en samverkansmodell med delat ansvar. Det innebär att oklara makt- och ansvarsförhållanden kan uppstå, och vid otydligheter och oegentligheter riskeras möjligheten till ansvarsutkrävande att fördunklas.

Den regionala utvecklingens verktyg – såsom smart specialisering och fysisk planering - kan användas för att mer fokuserat inkludera civil beredskap i regionalpolitiken. Dessa verktyg innebär proaktiv och långsiktig planering och beslutsfattande, anpassat till förutsättningarna i respektive region. Ett ökat användande kan också bistå en mer rättvis grön omställning, då verktygen har som en av sina kärnor att ta in en bredd av olika rumsliga och tidsmässiga perspektiv, tillika intressen och aktörer. Dessutom skulle användandet av smart specialisering och fysisk planering för att regionalt (eller kommunalt) implementera statlig politik innebära en stärkt territoriell dimension i den civila beredskapen.

Referenser

Althingi (2022). Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036. Tillgänglig via <https://www.althingi.is/altext/152/s/0799.html> , 2024 08 23

Arbets- och näringsministeriet (2024). Förnyelse och välmående i regionerna. Statsrådets regionutvecklingsbeslut 2024–2027. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:13. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-969-8>

Asp, V. (2023). Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige. Försvarshögskolan. Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet. <https://fhs.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1805339&dswid=691>

Bourdin, S., Moodie, J., Gassen, N. S., Evers, D., Adobati, F., Amdaoud, M., Arcuri, G., Casti, E., Cottureau, V., Eva, M., Lócsei, H., Iașu, C., Bogdan-Constantin, I., Philippe, J-P., Hermet, F., Levratto, N., Löfving, L., Coll-Martinez, E., Psycharis, Y., Salenius, V., and Remete, Z. (2023). "COVID-19 as a systemic shock: curb or catalyst for proactive policies towards territorial cohesion?" *Regional Studies*: 1-14.

By-, Land- og Kirkeministeriet (2024). Sammenhæng og balance. Frihed, fremtid og muligheder i hele Danmark. Regeringens landdistriktsudspil.

Bärkraft (2023). Utvecklings- och hållbarhetsagenda för Åland. Utgiven 23 september 2016 / Andra upplaga 22 september 2023. <https://www.regeringen.ax/aland-utvecklings-hallbarhetsagenda> eller <https://www.barkraft.ax/utvecklings-och-hallbarhetsagenda-aland>

Cappellano, F., Molica, F., & Makkonen, T. (2023). Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together? (No. 2023-02). JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, No 02/2023.

de Goër de Herve, M., Schinko, T., & Handmer, J. (2023). Risk justice: Boosting the contribution of risk management to sustainable development. *Risk Analysis*, 00, 1–15. <https://doi.org/10.1111/risa.14157>

Departementet for Sociale Anliggender og Arbejdsmarked (2022). Naalakkersuisuts Beskæftigelsesstrategi 2022-2024, Grønlands Selvstyre <https://naalakkersuisut.gl/-/media/filer/formandens-departement/2023/forelbigt-resultater-dk-2.pdf>

Digital Nordic Borders (2024). Unpacking the Contention Between Openness and Security in the Nordic Region: Digital Public Surveillance Practices at Three State Borders. Tillgänglig via: <https://dinobord.eu/>

Dølvik, J.-E., Fløtten, T., Hippe J.M, Jordfald, B. (2015). The Nordic model towards 2030 A new chapter? Fafo report 2015:07.

<https://www.fafo.no/images/pub/2015/20412.pdf>

EC - European Commission (2024). European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe : report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024, Publications Office of the European Union.

<https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>

Enestam, J.E. (2021). Strategisk genomlysning: Nordisk civil krisberedskap. Nordiska ministerrådets sekretariat Nordiska ministerrådet. Publikation 2021:063.

<https://www.norden.org/sv/publication/nordisk-civil-krisberedskap>

FIIA (2022). Nordic resilience: Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness. FIIA Report 70. <https://www.fiaa.fi/en/publication/nordic-resilience>

Jessen, S. & Giacometti, A. (2024). Making Innovation a Mission? Overview of the Implementation of Mission-Oriented Innovation Policies in Denmark, Finland and Sweden. NORDREGIO REPORT 2024:17. <http://doi.org/10.6027/R2024:17.1403-2503>

Lidmo, J., Huynh, D., & Stjernberg, M. (2020). Nationellt inflytande i den fysiska planeringen: Nordisk utblick till Finland, Norge och Danmark. Slutrapport framtagen på uppdrag av Boverket, 30 september, 2020, Stockholm. Tillgänglig som underlagsrapport via: <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-avboverket/publikationer/2020/internationell-forstudie-avnationella-ansprak-i-fysiskplanering/>

Nordiska ministerrådet (2024). Gränshinderrådets årsrapport 2023. PolitikNord 2024:701. Tillgänglig via:

<https://www.norden.org/sv/publication/granshinderradets-arsrapport-2023>

Nordiskt samarbete (2024a). Karlstadsdeklarationen – nordiskt samarbete för beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjning och skog. 18.06.24.

Deklaration. Tillgänglig via:

<https://www.norden.org/sv/declaration/karlstadsdeklarationen-nordiskt-samarbete-beredskap-och-robusthet-inom>

Nordiskt samarbete (2024b). Norden i front på energiomställningen. Erklæring fra energiministrene. 03.10.2024. Tillgänglig via:

<https://www.norden.org/sv/node/89302>

Nordiskt samarbete (2024c). Norden skal sikre sig kritiske metaller og mineraler. 04.10.2024. Tillgänglig via: <https://www.norden.org/sv/node/89378>

Näringsdepartementet (2022). Handlingsplan för det statliga genomförandet 2022–2024 av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 <https://forum.regionjh.se/welcome-sv/namnder-styrelser/regionala-utvecklingsnamnden/mote-2022-06-14/agenda/handlingsplan-for-det-statliga-genomforandet-2022-2024-av-nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-2021-2030-n202102993pdf?downloadMode=open>

Regeringens skrivelse (2020/21:133). Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2021/03/skr.-202021133>

Regjeringen (2023a). Om regionalpolitikken. Hämtat från: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitik/om-regionalpolitikken/id2345452/>

Regjeringen (2023b). Meld. St. 27 (2022–2023) Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitik for framtida. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20222023/id2985545/>

Samgonguskjal (2022). Saman eru vit sterk – Samgonguskjal millum Javnaðarflokkinn, Tjóðveldi og Framsókn. https://www.logting.fo/media/cbgakpsu/saman-eru-vit-sterk_samgonguskjal-cef-22.pdf

Sandberg, S. (2023). Statlig styrning av kommuner och regioner: Nordiska trender 2020–2023. Bilaga 5 till Statskontorets rapport 2023:7 Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret (Sverige). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023052245663>

SOU (2024:65). Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig SOU 2024:65. Försvarsdepartementet. Tillgänglig via: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/09/sou-202465/>

Slätmo, E., Bogason, A., Vasilevskaya, A. and Salonen, H. (2022). Essential Rural Services in the Nordic Region – challenges and opportunities. Nordregio Report 2022:1. <https://nordregio.org/publications/essential-rural-services-in-the-nordic-region-challenges-and-opportunities/>

Tillväxtanalys (2021). Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga. Rapport 2021:05. <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2021-09-20-nordisk-studie-om-regionalpolitik-och-omstallningsformaga.html>

Wigell, M., Hägglund, M., Fjäder, C., Hakala, E., Ketola, J. and Mikkola, H. (2022). *Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness*. FIIA Report 70. Finnish Institute of International Affairs. https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2022/09/report70_nordic-resilience_strengthening-cooperation-on-security-of-supply-and-crisis-preparedness.pdf

Ålands landskapsregering (2023). Regeringsprogram Ett tryggt, öppet och framtidssäkrat Åland. MEDDELANDE nr 1/2023-2024.

<https://www.regeringen.ax/styrdokument-rapporter-publikationer/regeringsprogram-tryggt-oppet-framtidssakrat-aland-0>

Om publikationen

Stabil civil beredskap i Norden - En studie av hur nordisk regionalpolitik kan bidra till civil beredskap

Elin Slätmo, Anna Berlina, Ágúst Bogason, Tinna K. Halldórsdóttir, Miia Itänen, Lumi Tomren, and Jonas Kačkus Tybjerg

Nordregio Policy Brief 2024:8

ISSN: 2001-3876

<http://doi.org/10.6027/PB2024:8.2001-3876>

© Nordregio 2024

Layout: Miia Itänen

Omlagsbild: Yadid Levy/norden.org

Bilder: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Samuli Hellman, Oddleiv Apneseth/norden.org, Silje Bergum Kinsten/norden.org

Nordregio

Nordregio är ett ledande nordiskt och europeiskt forskningscentrum för regional utveckling och planering, etablerat av Nordiska ministerrådet 1997.

Vi bedriver lösningsorienterad och tillämpad forskning som tar upp aktuella frågor ur både ett forskningsperspektiv och ur beslutsfattares och praktikers synvinkel, på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Nordregios forskning täcker ett brett geografiskt område med tyngdpunkt på Norden, Östersjöområdet, Europa och Arktis.

Nordregio

Holmamiralens Väg 10

Skeppsholmen

Stockholm, Sweden

www.nordregio.org