



Erfarenheter från Ukrainas frivilliga

Organisering och samordning av
civilsamhällets ideella insatser till
stöd för krigsdrabbade medborgare

Jonas Herkevall

Jonas Herkevall

Erfarenheter från Ukrainas frivilliga

Organisering och samordning av civilsamhällets ideella insatser till stöd för krigsdrabbade medborgare

Titel	Erfarenheter från Ukrainas frivilliga – Organisering och samordning av civilsamhällets ideella insatser till stöd för krigsdrabbade medborgare
Title	Experiences from Ukraine's volunteers – Organizing and coordinating civil society's voluntary efforts to support war-affected citizens
Rapportnr	FOI-R--5791--SE
Månad	Augusti
Utgivningsår	2026
Antal sidor	39
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	MSB
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	B1061
Godkänd av	Anders Norén
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Hussein El-Alawi / Sydsvenskan / TT

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

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

Sammanfattning

Rapporten beskriver hur några frivilliga aktörer organiserat och samordnat stödinsatser för krigsdrabbade i Ukraina baserat på en intervjustudie genomförd hösten 2024 med sex ukrainska icke-statliga organisationer. Resultaten visar att befintliga verksamheter har ställts om mot krigsrelaterade behov och att nya organisationer har etablerats till följd av Rysslands fullskaliga invasion.

Två olika samordningspraktiker identifieras. Organisationerna deltar regelbundet i formella samordningskluster för informationsutbyte om behov och resurser. Enskilda insatser samordnas genom informella kontakter i tillfälliga chattgrupper via digitala plattformar som Whatsapp, Telegram och Signal.

Studien visar att ukrainarnas nyttjande av befintliga personliga nätverk möjliggör snabb och flexibel respons i en miljö med hög föränderlighet. En låg grad av formell organisering medför samtidigt utmaningar avseende uthållighet, resursförsörjning och samverkan med internationella biståndsorganisationer. Nya aktörer har därför vuxit fram med syfte att fungera som bro mellan flexibla och etablerade aktörer.

Slutligen förs en diskussion om planering för inkludering av frivilliga i det svenska civila försvaret. Diskussionen påvisar att studiens resultat aktualiserar tidigare forskning som kommit till slutsatsen att planering för frivilliga bör fokusera på kommunikation och samordning utifrån de sociala och organisatoriska strukturer som finns i vardagen.

Nyckelord: Ukraina, civilsamhälle, frivilliga, samordning, kommunikation, organisering, civilt försvar

Summary

The report describes how a few voluntary actors have organized and coordinated support efforts for war-affected citizens in Ukraine, based on an interview study conducted in the fall of 2024 with six Ukrainian NGOs. The findings show that existing organizations have reoriented operations towards war-related needs and that new organizations have been established as a result of Russia's full-scale invasion.

Two distinct coordination practices have been identified. The organizations regularly participate in formal coordination clusters to exchange information on needs and available resources. Support efforts are coordinated through informal contacts in temporary chat groups via digital platforms such as Whatsapp, Telegram, and Signal.

The study shows that Ukrainians' practices of self-organization through personal networks enables rapid and flexible response to highly dynamic conditions. A low degree of formal organizations simultaneously entails challenges in terms of endurance, resource provision, and cooperation with international aid organizations. New actors have therefore emerged with the aim of bridging flexible and more established organizations.

Finally, the study discusses how to plan for the inclusion of volunteers in Swedish civil defense. The discussion shows that the results support previous research, which suggests that volunteer planning should focus on communication and coordination based on existing social and organizational structures.

Keywords: Ukraine, civil society, volunteers, coordination, communication, organising, civil defence

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	6
1.1	Syfte och frågeställningar	8
1.2	Disposition och läsanvisningar	8
1.3	Tidigare forskning om frivilliga insatser	9
1.4	Kommunikativa förutsättningar för samordning av komplexa insatser.....	10
1.5	Metod	10
1.6	Värdering av inhämtade erfarenheter	13
2	Frivilliga aktörer verksamma till stöd för krigsdrabbade.....	16
2.1	Etablerade NGO:er	16
2.2	Ideellt entreprenörskap.....	18
2.3	Små lokala grupper och överbryggande aktörer	20
2.4	Sammanfattning: Aktörstyper	22
3	Samordningspraktiker	23
3.1	Samordningskluster	23
3.2	Insatssamordning	24
3.3	Sammanfattning: Samordningspraktiker.....	25
4	Kommunikativa förutsättningar och verktyg för samordning.....	27
4.1	Sociala aspekter: Personliga och informella nätverk.....	27
4.2	Organisatoriska aspekter: Flexibilitet och långsiktighet i samspel.....	28
4.3	Tekniska aspekter: Kommersiella meddelandeapplikationer	29
4.4	Sammanfattning: Kommunikativa förutsättningar och verktyg	30
5	Reflektioner och fortsatt forskning.....	31
6	Referenser.....	34
	Appendix A – Intervjuguide	38

1 Introduktion

Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 med övertygelsen att utfallet var givet på förhand. Den ryska ledningen förväntade sig att snabbt kunna ta kontroll över Ukraina genom att lamslå den centrala statsapparaten inifrån och tvinga lokala och regionala styren till kapitulation med militär styrka.¹

Knappt sex veckor senare, den 4 april 2022, publicerade Wall Street Journal en artikel med rubriken *Civil Society is Ukraine's Secret Weapon Against Russia*.² Den ukrainska befolkningen hade då uppvisat en samlad motståndskraft som överväldigat såväl Ryssland som stora delar av västvärlden. Detta berodde till stor del på en stor mängd frivilliga insatser som innefattat bland annat humanitärt stöd, logistik, försörjning av militär utrustning till ukrainska soldater, gerillakrigföring på ockuperade områden och informationskrigföring. Idag är forskare, nyhetsmedier och biståndsorganisationer överens i sin rapportering: civilsamhällets frivilliga insatser har spelat en avgörande roll för Ukrainas motståndskraft.³

Att den ukrainska motståndskraften överraskat beror till del på en vetenskapligt grundad uppfattning om att det ukrainska civilsamhället var svagt. Den uppfattningen byggde på antagandet om att medlemskap i civilsamhällesorganisationer är ett mått på hur starkt ett civilsamhälle är. I globala jämförelser utmärker sig Ukraina som ett land med låga siffror i den statistiken.⁴ Postsovjetiska civilsamhällen utmärker sig generellt genom vidhållandet av informella vänskaps- och familjenätverk framför formella organisationer. Forskare menar att detta har stått i vägen för utvecklingen av ett starkt (organiserat) civilsamhälle.⁵

Efter Orangea revolutionen och Euromajdan har emellertid allt fler forskare, främst från Ukraina, argumenterat för en alternativ syn på det ukrainska civilsamhället. Dessa forskare menar att revolutionerna, såväl som det frivilliga stödet till militären och krigsdrabbade i Donbas åren 2014–2022, visar på att informellt organiserade gräsrotsinitiativ, donationer och frivilliga insatser motiverade av en gemensam strävan efter frihet kan utgöra en alternativ grund för ett starkt civilsamhälle.⁶

Detta senare perspektiv kan bättre förklara den händelseutveckling som observerades under den fullskaliga invasionens inledande dagar, veckor och månader. I maj 2022 beskrevs den första tiden på följande sätt:

¹ Se t.ex. Engqvist & Wannheden (red.) (2023) och Watling, Danylyuk & Reynolds (2023).

² Melchior (4 april, 2022).

³ Se t.ex. Dunn & Kaliszewska (2022), Keudel & Huss (2024) och Bdoyan m.fl. (2022).

⁴ Karlsson & Wilderäng (2024).

⁵ Detta argument lades ursprungligen fram av Howard (2002). För mer utförlig läsning om den vetenskapliga diskussion som följt fram till idag, se t.ex. Karlsson och Wilderäng (2024).

⁶ Burlyuk, Shapovalova & Zarembo (2017); Krasynska & Martin (2017); Kudlenko (2023); Stepaniuk (2022).

En informell biståndssektor har vuxit fram organiskt, med grupper som i stort följer samma modell: volontärer samlar personliga resurser, svarar mot inkommande förfrågningar om hjälp i sitt hemområde och expanderar inkrementellt sin verksamhet i den takten resurserna tillåter. Dessa grupper (tillsammans med lokala myndigheter) är fortfarande de primära biståndsgivarna men får snabbt slut på pengar, bränsle och energi.⁷

Enskilda medborgare, lokala företagare, civilsamhällesorganisationer och med tiden även många internflyktingar engagerade sig som frivilliga. Frivilliga insatser till stöd för krigsdrabbade genomfördes över hela landet och omfattade alla tänkbara behov från evakuering till skydd och humanitära behov.⁸

De lokala myndigheterna tog en samordnande roll i relation till dessa många nya frivilliga initiativ och rörelser. Gränserna mellan lokala myndigheter och frivilliga har varit suddiga och mycket av kontakterna har varit informella. Personliga kontakter mellan frivilliga och tjänstepersoner har i många fall varit viktiga för att snabba på, eller rentav kringgå, byråkratiska processer som skulle varit för tidskrävande i akuta skeenden.⁹

Det är inte helt lätt att få grepp om vilka former de frivilliga insatserna antog inledningsvis. Det har beskrivits som en respons baserad i civilsamhället,¹⁰ det har talats om gräsrotsrörelser och volontärgrupper;¹¹ horisontellt samordnade enskilda handlingar och initiativ;¹² samt ”löst sammankopplade individer med omfattande sociala nätverk av andra engagerade individer, vilka tillsammans möjliggör tillgång till knappa resurser”.¹³

Den här studien har därför tittat närmare på hur frivilliga initiativ har tagit form och utvecklats sedan den 24 februari 2022. Studien gör ingen bedömning av de frivilliga insatserna som sådana, utan fokuserar på vilka utmaningar som har behövt hanteras, hur detta har gjorts samt hur observationerna om kommunikation, organisering och samordning kan bidra med nya eller vidgade perspektiv på utvecklingen av svensk krisberedskap och civilt försvar.

Tidigare studier har konstaterat att den ukrainska beredskapen var bristfällig när Ryssland inledde sin fullskaliga invasion, särskilt på den lokala nivån. I många fall saknades beredskapsplaner, beredskapslager, tydlig ansvarsfördelning och en ledningskedja för civila insatser.¹⁴ En vedertagen slutsats är att bättre beredskap hade underlättat och förbättrat responsen. Den här rapporten kompletterar sådana resonemang genom att fokusera på hur ukrainarna i praktiken hanterat sådana utmaningar som det saknats planer eller förmåga för.

⁷ Humanitarian Outcomes (2022), s. 3, egen översättning.

⁸ Bdoyan m.fl. (2022); Zarembo & Martin (2024).

⁹ Keudel & Huss, (2023); Keudel & Huss (2024).

¹⁰ Bdoyan m.fl. (2022).

¹¹ Zarembo, (2022) som citerad i Kudlenko, 2023, s 521.

¹² Bdoyan m.fl., (2022), s. 130

¹³ Keudel & Huss, (2024), s. 27, egen översättning.

¹⁴ Se t.ex. Bdoyan m.fl. (2022); Keudel & Huss (2024); Shyrokykh & Lindahl (2025); Voznyak m.fl. (2023).

1.1 Syfte och frågeställningar

Denna studie har utgjort ett av tre arbetspaket i projektet *Beredskap för kunskap: Kunskapsinhämtning i kris och krig av relevans för civil beredskap (BRK)*.¹⁵ BRK hade två övergripande syften. Projektet skulle dels utveckla metoder för erfarenhetsinhämtning av relevans för svensk krisberedskap och civilt försvar och dels utföra egen inhämtning av empiriska data inom två olika områden. Dessa två studier skulle bidra med insikter av relevans både för BRK:s metodutveckling och för svensk krisberedskap och civilt försvar.

Inom ramen för projektet beslutades att en av dessa två empiriska studier skulle syfta till att inhämta erfarenheter från Ukraina med avseende på kommunikation och samordning av aktörsgemensamma insatser i krig. Baserat på vad som bedömdes genomförbart avgränsades studien till att fokusera på frivilliga aktörers stöd till krigsdrabbade medborgare. Syftet med denna studie blev således att inhämta erfarenheter från frivilliga aktörer verksamma i Ukraina. En huvudfråga och ett antal delfrågor har använts för att vägleda analysen av det empiriska materialet:

- 1) Vilka förutsättningar och verktyg för kommunikation har legat till grund för organisering och samordning av frivilligt stöd till krigsdrabbade medborgare i Ukraina?
 - a) Hur kan olika typer av aktörer som har engagerat sig till stöd för krigsdrabbade medborgare i Ukraina beskrivas?
 - b) Vilka roller och uppgifter har dessa frivilliga aktörer tagit i relation till krigsdrabbade medborgares behov av stöd?
 - c) Hur har dessa frivilliga aktörer organiserat och samordnat sitt arbete och sina insatser i relation till tillgängliga resurser och andra aktörers arbete?

1.2 Disposition och läsanvisningar

För den läsare som snabbt vill ta del av rapportens syfte, vetenskapliga perspektiv, resultat och slutsatser rekommenderas läsning av avsnitten *1.3 Bakgrund*, *1.4. Tidigare forskning*, *2.4. Sammanfattning: Aktörstyper*, *3.3. Sammanfattning: Samordningspraktiker*, *4.4 Sammanfattning: Kommunikativa förutsättningar och verktyg* samt hela kapitel 5 *Reflektioner och fortsatt forskning*.

Kapitel 2 beskriver några olika kategorier av frivilliga aktörer som arbetar med stöd till krigsdrabbade i Ukraina. Beskrivningarna bygger på intervjustudiens resultat och besvarar i huvudsak frågorna a) och b).

Kapitel 3 beskriver hur de studerade aktörstyperna samordnat resurser och insatser genom olika former av kommunikation. Kapitlet bygger på intervjustudiens resultat och besvarar i huvudsak fråga c).

¹⁵ Finansierat av Myndigheten för civilt försvar.

Kapitel 4 resonerar om studiens huvudfråga (1) utifrån ett teoretiskt ramverk och diskuterar olika aspekter som kan förklara styrkor och utmaningar hos den ukrainska frivillighetens stöd till krigsdrabbade medborgare.

Kapitel 5 diskuterar studiens resultat i relation till tidigare forskning om planering för frivilliga insatser i krishantering och föreslår frågeställningar som kan vägleda fortsatt forskning och utveckling av det svenska civila försvaret.

1.3 Tidigare forskning om frivilliga insatser

Krisforskningen har över tid visat att frivilliga initiativ i stort sett alltid uppstår vid allvarliga civila kriser och katastrofer. Initiativen organiseras i former som är anpassade efter den enskilda händelsens specifika omständigheter, men över tid har det visat sig att dessa organisatoriska anpassningar oftast kan beskrivas som ett uttryck för ett av fyra organiseringsmönster.¹⁶

Insatser som utgår från befintliga organisationer kan ur detta perspektiv förhålla sig till en kris på tre olika sätt. De kan (a) fortsätta ordinarie verksamhet med ordinarie organisatoriska strukturer och uppgifter, med risk för nedsatt effektivitet; (b) göra anpassningar av sina organisationsstrukturer för att möta nya påfrestningar och fortsatt klara av att utföra sina ordinarie uppgifter i en föränderlig verksamhetsmiljö, eller; (c) ta sig an nya krisrelaterade uppgifter med sina ordinarie strukturer.¹⁷

Forskningen har också visat att helt nya grupperingar ofta uppstår genom spontana initiativ (d). Dessa grupperingar verkar många gånger upplösas efter att krisens akuta skede hanterats.¹⁸ Sådana spontanorganiserade och sedermera upplösta grupperingar har bland annat kallats *emergenta grupper*.¹⁹ Strandh och Eklund pekar ut emergenta grupper som en kunskapslucka i forskningen, till stor del för att de ofta löses upp innan någon hinner studera dem.²⁰

Det har rapporterats att majoriteten av de initiala frivilliga initiativen i Ukraina var just spontana.²¹ Till skillnad från de relativt korta förlopp som oftast följer av civila kriser är kriget i Ukraina en utdragen, fortsatt pågående katastrof, med ständigt nya krigsrelaterade kriser som behöver hanteras. Kriget i Ukraina utgör en möjlighet att studera om forskningen om organisering vid civila kriser är giltig även i en krigskontext. Det kan även studeras om emergenta grupper består och etablerar sig i en utdragen krigskontext eller om de uppstår och upplöses kontinuerligt i relation till enskilda fientliga attacker.

¹⁶ Dynes (1970; 1990).

¹⁷ Se t.ex. Brouillette & Quarantelli (1971); Dynes & Quarantelli (1968); Quarantelli & Dynes (1977).

¹⁸ Strandh & Eklund (2018); Whittaker, McLennan & Handmer (2015).

¹⁹ Stallings & Quarantelli (1985).

²⁰ Strandh & Eklund (2018)

²¹ Dunn & Kaliszewska (2022), s. 22-23; Humanitarian Outcomes (2022), s. 3

Forskning om frivilligas organisering och inkludering vid krisberedskap och krishantering i den svenska kontexten har ofta fokuserat på organiserade frivilliga.²² De senaste tio åren har många forskare emellertid poängterat vikten av att bredda perspektivet på frivilliga för såväl totalförsvarsplanering som den fredstida krisberedskapen i Sverige.²³ Genom att studera Ukraina kan den svenska totalförsvarsplaneringen potentiellt stärkas både med insikter om vad som särskiljer frivilliga insatser i kris och krig, och med bredare perspektiv på vilka roller och organisatoriska former som frivilliga initiativ kan anta i kris och krig.

1.4 Kommunikativa förutsättningar för samordning av komplexa insatser

Johansson och Hollnagel har beskrivit förutsättningar för samordning av komplexa insatser i termer av en kommunikativ infrastruktur. De menar att goda förutsättningar för kommunikation bygger på goda personliga relationer både inom och mellan deltagande organisationer. Dessa sociala relationer behöver sedan kompletteras av lämpliga organisatoriska strukturer och tekniska hjälpmedel.²⁴

Organisatoriska strukturer avser de lagar, regler, hierarkier, och processer som sätter ramarna för hur en organisation och dess medlemmar tillåts att agera. Det gäller både internt och i relation till andra organisationer och är grunden för att upprätthålla transparens och rättssäkerhet samt för att motverka korruption.²⁵

Tekniska hjälpmedel kan vara utformade för att stödja antingen flexibiliteten i sociala relationer eller organisationsstrukturernas begränsningar beroende på om snabbhet eller informationssäkerhet är högst prioriterat.²⁶ En och samma organisation kan ha flertalet parallella prioriteringar, vilket i praktiken ställer krav på att ha flera kompletterande tekniska kommunikationshjälpmedel.

I kapitel 4 används denna modell som analytiskt ramverk för att resonera kring vilka sociala och organisatoriska förutsättningar samt tekniska hjälpmedel som legat till grund för styrkor och utmaningar hos Ukrainas ideella aktörer.

1.5 Metod

En intervjustudie har genomförts med företrädare för sex olika frivilligorganisationer i Ukraina. Intervjudeltagarna rekryterades genom en kontaktperson i Ukraina som var verksam vid ideella insatser i Ukraina under tiden för studiens genomförande. Studien bygger således på ett relativt litet urval inom en och samma

²² Se t.ex. Darin Mattson, Lindgren, Johansson (2016).

²³ Bl.a. Asp (2017); Hallström, Ramsell, & Yousefi Mojir (2016); Johansson, Karlsson, Oscarsson & Danielsson (2015); MSB (2016); MSB (2022b); Strandh (2018).

²⁴ Johansson & Hollnagel (2007).

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

persons kontaktnätverk. Resultaten kan därför inte läsas som en generell beskrivning av frivilliga insatser i Ukraina, men ger tillräckliga exempel för att i relation till tidigare forskning dra tentativa slutsatser.

1.5.1 Deltagare

Till en början söktes primärt företrädare för organisationer som grundats efter Rysslands fullskaliga invasion. Studien var dock begränsad till att genomföra intervjuer på engelska och det visade sig vara svårt att hitta personer med rätt bakgrund som var engelsktalande eller hade möjlighet att arrangera tolkstöd. Det enda strikta urvalskriteriet blev därför att organisationens verksamhet i huvudsak fokuserar på stöd till krigsdrabbade personer i Ukraina. Tre av de sex organisationerna som till slut intervjuades var grundade efter den fullskaliga invasionen. De andra tre hade etablerade verksamheter i Ukraina innan dess.

1.5.2 Genomförande

Vid intervjuerna ställdes frågor om organisationernas verksamhet i tre olika tidsperspektiv. Intervjudeltagarna fick först beskriva organisationens nuläge. I detta perspektiv ställdes frågor som: *Går det att beskriva hur en "vanlig" arbetsdag ser ut för er just nu? Vad arbetar ni med just nu? Vilka samarbetar ni med? Vilka är er största utmaningar just nu?*

Därefter ställdes frågor om hur organisationens verksamhet utvecklats under de 2,5 år av krig som hade gått vid tidpunkten för intervjuernas genomförande. Frågorna fokuserade på praktiska aspekter och omfattade: *vilka utmaningar som var mest påtagliga i början? vilka andra organisationer och grupper intervjudeltagarna arbetade tillsammans med? hur de fick tag i resurser? och hur de kommunicerade internt och med andra?* Intervjudeltagarna ombads sedan att beskriva hur utvecklingen sett ut från de inledande veckorna till det nuläge som de just beskrivit. Frågorna innefattade: *hur behoven de försöker möta har förändrats? hur organisationen förändrats strukturellt och verksamhetsmässigt? samt hur finansiering och samarbeten förändrats över tid?*

Slutligen ombads intervjudeltagarna att summera sina erfarenheter och beskriva vilka som varit de viktigaste faktorerna för deras verksamhet och om de uppfattar att de lärt sig något över tid som de hade haft nytta av vid krigsutbrottet.

Intervjuerna genomfördes på distans. En av intervjuerna genomfördes över telefon och de övriga fem genom videosamtal. Efter etiska övervägningar om skydd av intervjudeltagarnas identiteter beslutades att inte spela in intervjuerna. Istället deltog två FOI-forskare vid varje intervju, varav en var intervjuledare och en förde anteckningar. Det analyserade intervjumaterialet består av de två forskarnas sammanslagna anteckningar från intervjuerna. Utdrag från intervjumaterialet i rapporten är därför inte ordagranna citat av intervjudeltagarnas uttalanden.

Tabell 1. Intervjudeltagare.

Intervju-ID	Organisationsinfo	Genomförande
ID.1	Religiöst förankrad biståndsorganisation, verksam innan 24 februari 2022, östra Ukraina.	Telefon, 1 engelsktalande intervjudeltagare.
ID.2	Humanitär biståndsorganisation, grundad av entreprenör efter 24 februari 2022, östra Ukraina.	Videosamtal, 3 intervjudeltagare + tolk.
ID.3	Samordningsorienterad ideell organisation, grundad efter 24 februari 2022, östra Ukraina.	Videosamtal, 2 engelsktalande intervjudeltagare.
ID.4	Ideell organisation med fokus på stöd till flyktingar, verksam innan 24 februari 2022, västra Ukraina.	Videosamtal, 2 engelsktalande intervjudeltagare.
ID.5	Humanitär biståndsorganisation, grundad av entreprenör efter 24 februari 2022, östra Ukraina.	Videosamtal, 3 engelsktalande intervjudeltagare.
ID.6	Ukrainsk gren av internationell biståndsorganisation. Bas i Kiev, närvaro på orter över hela landet.	Videosamtal, 1 engelsktalande intervjudeltagare.

1.5.3 Analys

Intervjumaterialet analyserades genom tematisk analys av intervjuanteckningarna.²⁷ Utdrag ur intervjumaterialet identifierades och kodades iterativt till kluster och teman med vägledning av studiens kompletterande frågor:

- Hur kan olika typer av aktörer som har engagerat sig till stöd för krigsdrabbade medborgare i Ukraina beskrivas?
- Vilka roller och uppgifter har dessa frivilliga aktörer tagit i relation till krigsdrabbade medborgares behov av stöd?
- Hur har dessa frivilliga aktörer organiserat och samordnat sitt arbete och sina insatser i relation till tillgängliga resurser och andra aktörers arbete?

Kluster och teman kontrollerades kontinuerligt mot materialet som helhet. Analysen avslutades när de framskrivna temana bedömdes representativa och heltäckande för materialet, samt relevanta för att besvara studiens huvudfråga:

- Vilka förutsättningar och verktyg för kommunikation har legat till grund för organisering och samordning av frivilligt stöd till krigsdrabbade medborgare i Ukraina?

²⁷ Den tematiska analysen baserades på Braun & Clarke (2006). En utförligare beskrivning av analysprocessen finns att läsa i Herkevall (2022).

1.6 Värdering av inhämtade erfarenheter

Projektet BRK genomfördes med syfte att undersöka förutsättningar och utveckla metoder för att genomföra vetenskapligt robust erfarenhetsinhämtning från krigsdrabbade områden. Detta initierades med vetskapen om att information från sådana förhållanden ofrånkomligen är osäker, och att denna osäkerhet måste hanteras för att kunna omsätta erfarenheter i en kontext till kunskap och lärdomar i en annan. I det här avsnittet förs därför en reflekterande diskussion om studiens genomförande med fokus på den empiriska inhämtningen och resultatens tillförlitlighet.

Inom ramen för BRK:s metodutvecklande syfte har en modell för datavärdering vid erfarenhetsinhämtning tagits fram. Modellen bygger på historievetenskaplig källkritisk metodik och innefattar fyra analyskriterier:²⁸

- **Datavärdering.** I vilken utsträckning är data beroende av andra källor och i vilken utsträckning kan data betraktas som tillförlitliga?
- **Tendens.** Uppvisar källor och respondenter subjektiva tendenser och personliga agendor för deltagande?
- **Närhet.** Hur långt är det kronologiska och geografiska avståndet mellan den studerade händelsen och källan/respondenterna? Hur påverkas tolkningen av intervjumaterial och andra källor av det kulturella avståndet mellan forskaren och den studerade kontexten?
- **Positionalitet.** Hur påverkar forskarens identitet (nationalitet, yrkesroll, ålder, kön etc.) insamlingen av data? Vilka säkerhetsrelaterade risker behöver tas hänsyn till för forskare och respondenter?

I följande avsnitt diskuteras studiens utförande och resultatens kvalitet utifrån modellens fyra analyskriterier.²⁹

1.6.1 Datavärdering

Den här studien har präglats av ett tillgänglighetsurval, gällande både förstahands- och andrahandskällor. Utmaningarna med att bedriva empiriska studier i en krigskontext har varit påtagliga avseende både intervjustudiens genomförande och publikationstillgången i den vetenskapliga litteraturen. Studiens resultat och slutsatser bygger därför på intervjudata som triangulerats mot vetenskapliga artiklar, nyhetsrapportering, samt rapporter från tankesmedjor och andra intresseorganisationer. Intervjumaterialet utgör kärnan, men givet det fåtaliga antalet intervjuer som kunde genomföras har resultaten avgränsats till att beskriva sådana mönster som funnits stöd för även i andra publikationer. Resultaten bedöms därför som relativt tillförlitliga men begränsat generaliserbara.

²⁸ En utförlig beskrivning av modellen finns i Bennesved m.fl. (2026).

²⁹ Reflektionerna i det här avsnittet är författarens egna och därför delvis skrivna ur jag-perspektiv.

1.6.2 Tendens

Som företrädare för organisationer med ständiga behov av ny finansiering har det varit tydligt att intervjudeltagarna haft en agenda med deltagandet i studien. Verksamheterna, insatserna och kontakterna med myndigheterna har närmast utan undantag beskrivits med en positiv tonvikt. Det har därför varit viktigt vid analysen av intervjumaterialet att försöka se bortom *värderingen* av hur väl kommunikation, organisering och samordning har fungerat och att fokusera på substansen i *hur* den har genomförts. Formerna för kommunikation, organisering och samordning som intervjudeltagarna beskrivit finns det inga uppenbara skäl att ifrågasätta, särskilt eftersom beskrivningarna av samordningsformer och kontaktvägar har överensstämmt väl mellan de olika intervjuerna.

1.6.3 Närhet

Den språkliga och kulturella distansen till Ukraina har återkommande gjort sig påmind genom studiens genomförande. Praktiska problem som uppstått har i många fall grundat sig på, och synliggjort, i vilken utsträckning författarens antaganden och förväntningar varit felaktiga. Bland de mest påtagliga var förväntningar om att på officiell väg tidigt kunna få tillgång till offentlig dokumentation, antaganden om att hemsidor (och i viss utsträckning dokument) skulle finnas tillgängliga på engelska³⁰ och att fler intervjudeltagare skulle ha tillräckliga grundkunskaper i engelska för att i alla fall kunna föra en enklare dialog.

Antaganden av den här typen medförde att studien ursprungligen planerades för att bygga på jämförelser av offentliga dokument och intervjudata utan större eftertanke kring utmaningar med att få tag i relevanta dokument eller hantera språkbarriärer vid genomförande av intervjuer. Dessa brister i förberedelsearbetet har på ett tydligt sätt bidragit till att det empiriska materialet endast omfattar sex intervjuer.

Författarens bristande förståelse för den kulturella kontexten i Ukraina hade i kombination med språkförbistring även betydelse för intervjuernas genomförande. Under de första intervjuerna formulerades frågor utifrån svenska begrepp som bland annat civilt försvar, krisberedskap och civilsamhällesorganisationer, utan att lyckas förklara vad vi lade i begreppen. Det ledde ibland till oförståelse för frågan, eller till att intervjudeltagarna svarade på något helt annat än vad frågan egentligen syftade till. Det hände också att intervjudeltagarna uppfattade vissa frågor som illvilliga eller negativa, trots ansträngningar från forskarens sida att undvika formuleringar som kunde uppfattas som kritiska.

Utmaningarna med att hitta ett gemensamt språk och en samförståelse med intervjudeltagarna har med största sannolikhet haft negativ inverkan på vilken information intervjudeltagarna varit villiga att dela med sig av. Detta förstärker

³⁰ Studien genomfördes i huvudsak innan FOI hade möjlighet att använda generativ AI i forskningsverksamheten. Översättningsmöjligheterna har därför varit begränsade.

troligtvis även betydelsen av det låga antalet intervjuer för materialet, givet att förståelsen för den studerade kontexten ökade för varje intervju och därmed även intervjuernas kvalitet.

Det måste också antas att den fysiska distansen till intervjudeltagarna och den kontext de befann sig i har haft betydelse för studiens resultat och slutsatser. En resa till Ukraina med möjlighet att besöka intervjudeltagarna på plats, företrädesvis med egen tolk, hade med all säkerhet resulterat i en bättre förståelse för de aktörer och den kontext som studerats. Sådana besök hade även förbättrat möjligheterna att bygga förtroende med intervjudeltagarna och på så sätt få ta del av eventuella kritiska och negativa reflektioner och erfarenheter i större utsträckning. Även om många faktorer med stor osäkerhet hade behövt samspela för att få ut ett sådant värde av en resa till Ukraina, får det för studien som helhet betraktas som olyckligt att en sådan resa inte kunde genomföras.

1.6.4 Positionalitet

Att genomföra intervjuer med ideellt engagerade personer i Ukraina ställde stora krav på att navigera olika roller. Forskarna gick in i intervjusituationen med en egen uppfattning om sig själva som just forskare, medan intervjudeltagarna såg dem som myndighetstjänstepersoner och i förlängningen representanter för den svenska staten. Det här medförde att varje intervjutillfälle började med att intervjudeltagarna betygade sin tacksamhet, dels över forskarnas visade intresse för deras situation och berättelser, och dels för det stöd som Sverige hade levererat till Ukraina.

Några av intervjudeltagarna hade förberedda presentationer av sin verksamhet som forskarna uppfattade var utformade med finansiärer i åtanke. Vid intervjuernas slut ville många av intervjudeltagarna diskutera hur FOI eller Sverige skulle kunna hjälpa dem framgent, trots att forskarna hade informerat på förhand och vid intervjuernas början att de inte skulle kunna erbjuda någon ersättning eller hade några mandat att diskutera samarbeten. Mot denna bakgrund antas att forskarnas yrkesroll som tjänstemän vid en statlig försvarsmyndighet varit möjliggörande för studiens genomförande, samtidigt som denna faktor begränsat och format vilka resultat som varit tillgängliga för studien genom intervjuerna.

1.6.5 Summerande bedömning av resultatens kvalitet

Studiens resultat har påverkats av utmaningar vid genomförandet samt av att forskningen skett under ett pågående krig. På grund av det begränsade urvalet (6 intervjuer) och intervjuernas karaktär bör resultaten ses som enstaka exempel snarare än generella beskrivningar av frivilliga insatser i Ukraina. De kan inte utan vidare appliceras på en svensk kontext, men kan tjäna som ett underlag för att diskutera och föreslå frågeställningar för fortsatt forskning om svensk frivillighet och dess samverkan med det offentliga.

2 Frivilliga aktörer verksamma till stöd för krigsdrabbade

Det samlade stödet till den krigsdrabbade ukrainska befolkningen är resultatet av många aktörers³¹ insatser utifrån vitt skilda förutsättningar och möjligheter. Detta kapitel beskriver några olika kategorier av frivilliga aktörer i Ukraina samt exempel på hur de arbetar med stöd till krigsdrabbade i Ukraina.³² Beskrivningarna bygger på intervjustudiens material (med stöd av andrahandskällor) och har skrivits fram med vägledning av frågorna: *a) Hur kan olika typer av aktörer som har engagerat sig till stöd för krigsdrabbade medborgare i Ukraina beskrivas?* och *b) Vilka roller och uppgifter har dessa frivilliga aktörer tagit i relation till krigsdrabbade medborgares behov av stöd?*

2.1 Etablerade NGO:er

Tre av de sex organisationer som intervjuats hade etablerade biståndsverksamheter i Ukraina långt innan den fullskaliga invasionen. Bland dessa finns både nationella grenar av internationella biståndsorganisationer och ukrainska NGO:er.³³ Dessa organisationer har ställt om sina verksamheter i relation till krigsspecifika behov, med förankring i sina grundläggande värderingar och verksamhetsidéer.

En av dessa organisationer, med bas i västra Ukraina, jobbade tidigare med mottagande av asylsökande flyktingar som kommit till Ukraina från andra länder.³⁴ Organisationen hade sedan tidigare etablerade arbetsformer för att hjälpa nyanlända med tillfälliga boenden, att tillsammans skapa sig ett nytt sammanhang (*community building*) och att komma i arbete. Sedan den fullskaliga invasionen har organisationen vidgat sin målgrupp till att innefatta ukrainska internflyktingar, och på senare tid även ukrainare som återvänt efter flykt till andra länder i Europa.

En annan organisation har en väl utvecklad verksamhet för omhändertagande av föräldralösa barn på olika orter runtom i landet. Verksamheten omfattar stöd i barnets hela tillvaro, med boende, mat, hygien, psykosocialt stöd, skolgång och fritidsaktiviteter. Organisationen har breddat sin verksamhet genom att även stödja familjer på flykt inom landet, särskilt familjer med barn som skadats eller som har andra särskilda behov. Genom att bidra med barnomsorg under dagtid ger organisationen föräldrar möjlighet att söka sysselsättning och boende för att etablera sig på sin tillflyktsort.³⁵

³¹ Aktörer syftar här till såväl enskilda individer som informella grupper, formella organisationer och företag.

³² Beskrivningen utgör inte en komplett beskrivning av samtliga kategorier i frivilligsektorn som förekommer i Ukraina.

³³ Efter engelskans *non-governmental organisation*.

³⁴ Intervju 4.

³⁵ Intervju 6.

Båda dessa organisationer har kunnat skala upp sina verksamheter för att möta behov hos en bredare grupp av behövande utan att behöva göra några större förändringar av sina arbetssätt. Utöver sina ordinarie verksamheter gör organisationerna nu även stora insatser för internflyktingar. Det handlar både om att hjälpa till med tillfälliga boenden och grundläggande hygienartiklar när internflyktingar anländer till en ny region och därefter att stödja internflyktingars etablering på sin nya hemort för att bryta deras behov av bistånd.

Den tredje sedan tidigare etablerade organisationen jobbade innan kriget i huvudsak med utvecklingsprojekt i mindre lokalsamhällen. Organisationen utgör den ukrainska grenen av en större internationell biståndsorganisation med religiös förankring och det religiösa samfundets kyrkor utgör viktiga hubbar för biståndsarbetet. Sedan krigsutbrottet i Donbas 2014 har organisationen arbetat med stöd till internflyktingar och till ukrainska medborgare i ockuperade områden.³⁶

Organisationens förankring i ett större internationellt samfund har medfört både fördelar och utmaningar för att bedriva biståndsverksamhet i krigsdrabbade områden. Finansieringsmässigt har det varit fördelaktigt. Samtidigt har samfundets internationella policy för säkerhet, utformad vid huvudkontoret i USA, till del utgjort ett hinder för verksamheten på plats i Ukraina. Anställda och volontärer på plats i Ukraina har fått strikta säkerhetsriktlinjer att förhålla sig till, vilket i många fall har hindrat insatser till de områden som haft mest akuta behov.³⁷ Intervjudeltagaren menar att det leder till att tillgängliga resurser inte når fram till de humanitära behoven och att det problemet huvudsakligen hade kunnat lösas av små lokala aktörer:

Såvitt jag har kunnat se fanns det möjligheter för mindre organisationer att agera och ta över insatser i områden där det fanns luckor. Men de hade inte de fina presentationerna, företagsbesiktningen och kapaciteten att förbereda projektförslag som krävdes för att få finansiering från större biståndsorganisationer. Men de fanns på marken och hade lokalkännedom och förmåga att t.ex. nå ut till hela sin by med egna lastbilar. Dessa organisationer har hög potential [att göra nytta] men på grund av internationella krav och byråkrati kunde de inte få extern finansiering. Det borde ha funnits ett förenklat förfarande, då hade de lokala organisationerna kunnat täppa till ”glappet”.³⁸

Såväl internationella som nationella biståndsorganisationer har alltså haft svårigheter att etablera samarbetsformer med mindre formaliserade organisationer och ideella aktörer. Samtidigt betonas det återkommande i både litteraturen och intervjuerna att dessa lokala aktörer gjort avgörande insatser.³⁹

³⁶ Intervju 1. Intervjudeltagaren beskriver att stödverksamheten i de ockuperade områdena möjliggjorts genom det nätverk av kyrkor som organisationen har en anslutning till.

³⁷ Intervju 1.

³⁸ Intervju 1.

³⁹ Intervju 1 & 3; Bdoyan m.fl. (2022); Dunn & Kaliszewska (2022); Humanitarian Outcomes (2022); Keudel & Huss (2023).

2.2 Ideellt entreprenörskap

Företagare har återkommande pekats ut som nyckelpersoner för ideella insatser i Ukraina sedan krigsutbrottet i Donbas 2014. Studiens intervjudeltagare utgör exempel på hur individer med bakgrund som företagare använt sina affärserfarenheter för att organisera spontana insatser och etablera nya NGO:er. Därtill har andra studier från den fullskaliga invasionens inledande veckor och månader rapporterat att företag, som exempelvis restauranger, ställt om sin befintliga verksamhet från vinstdrivande till ideella hjälpinsatser finansierade med egna medel och bistånd.⁴⁰

2.2.1 Entreprenörer startar nya NGO:er

I en studie om frivilliga insatser i östra Ukraina efter 2014 fann Stepaniuk (2022) att småföretagare och entreprenörer utgjorde en påfallande stor del av nätverken av frivilliga i östra Ukraina. Dessa individer sticker i synnerhet ut bland ledande frivilliga, vilket författaren menar tyder på att företagarnas affärskompetenser varit viktiga för framgångsrik organisering av frivilliga insatser. Stepaniuks respondenter uppger att kunskaper som behovsinventering, resursplanering, ledarskap och ekonomisk redovisning har varit särskilt värdefulla för organiseringen av frivilliga insatser under kriget. De har också kunnat nyttja sina affärsnätverk och personliga kontakter för att lösa logistiska utmaningar, både vad gäller anskaffning av kritiska varor och leveranser till fronten.⁴¹

Studiens intervjuer stärker Stepaniuks slutsatser och ger konkreta exempel på hur företagare har organiserat spontanfrivilliga. Två av de organisationer som intervjuats har grundats av entreprenörer som använt sina affärserfarenheter och personliga resurser för att samla enskilda initiativ till etablerade NGO:er.

Dessa två organisationer berättar i stort sett samma historia. De beskriver krigets inledande veckor som en kaosartad situation utan struktur, där enskilda privatpersoner reagerade spontant och försökte bidra med sina egna tillgångar. Det kunde innebära att dela ut den mat de hade hemma eller att använda sina egna fordon för att evakuera folk från attackerade områden. Båda organisationernas grundare var en del av detta agerande, men insåg snart att det var ohållbart i längden och att det behövdes struktur.

Grundaren för den ena organisationen berättar att han tidigt såg en möjlighet att använda sina egna affärserfarenheter för att organisera spridda insatser. Han började samla folk genom sitt personliga kontaktnätverk. Med drygt 1 miljon kronor ur grundarens egen ficka som startkapital började de bygga en organisation. De kontaktade lokala myndigheter och frågade hur de kunde hjälpa till. De fick veta att det saknades nödvändiga resurser för att kunna fördela hjälp till behövande, så de började samla bränsle och förse volontärer med fordon. De lade också ett stort fokus

⁴⁰ Shyrokykh & Lindahl (2025).

⁴¹ Stepaniuk (2022).

på att etablera nödvändiga kontakt- och informationsvägar för att hela tiden kunna hålla sig uppdaterade om var behoven fanns. På detta sätt kunde de även samordna distribution av tillgängliga resurser och livsmedel tillsammans med andra NGO:er.⁴²

Organisationen har vuxit kontinuerligt sedan krigets första veckor och har blivit välkänd i sitt lokalsamhälle. Idag har organisationen 50 anställda och omkring 100 volontärer. De har samarbeten med andra NGO:er, *hromadan* och andra lokalt verksamma myndigheter genom ett etablerat samordningsnätverk. De har även finansiella partnerskap runtom i Europa.⁴³

Intervjudeltagarna från den andra entreprenörsgrundade organisationen berättar en nästan identisk bakgrundshistoria. Deras verksamhet tog form genom att enskilda frivilliga som inledningsvis bidrog med mat, vatten, hygienartiklar och evakueringsstöd till behövande genom egna resurser samlades kring grundaren och började jobba tillsammans. Därefter växte organisationen snabbt. Många av de som inledningsvis fick hjälp att evakueras ville ge tillbaka genom att själva bidra och rekryterades till organisationen. Det fick följden att organisationen under krigets första år utgjordes till 90% av internflyktingar. De flesta av dessa hade ingen erfarenhet av ideellt arbete sedan tidigare, men deras personliga upplevelser födde viljan att hjälpa andra i liknande situationer.⁴⁴

Intervjudeltagarna beskriver vidare hur organisationens grundare förstod vikten av att tidigt skapa kapacitet för att söka medel från olika typer av biståndsfinansiärer, eftersom han hade tidigare erfarenheter av att arbeta med stöd till internflyktingar. Han började därför direkt att bygga organisationen som ett företag med organisationsdelar inriktade på bland annat kommunikation, PR, policy, ekonomisk redovisning och projektansökningar, för att kunna expandera verksamheten skyndsamt och löpande säkra resurser från större biståndsorganisationer. Intervjudeltagarna menar att de lyckades etablera sig som NGO för att de från början såg till helheten och byggde långsiktighet i verksamheten snarare än att enbart tillhandahålla akut hjälp med de resurser som fanns i stunden. När intervjun genomfördes i oktober 2024 hade organisationen 422 anställda och var i färd med att ställa om inriktningen på sina projektansökningar till att fokusera på återuppbyggnad eftersom de sett tecken på en sådan utveckling i biståndsfinansiäremas inriktning och krav.

2.2.2 Företag erbjuder ideellt stöd

Även andra studier som följt efter Rysslands fullskaliga invasion förstärker bilden av företagare som nyckelpersoner för ideella insatser. I en rapport om livsmedels- och dricksvattenförsörjning i områden med stora flyktingströmmar beskriver Shyrokikh och Lindahl hur restaurangägare hastigt ställde om från vinstdrivande

⁴² Intervju 2.

⁴³ Intervju 2.

⁴⁴ Intervju 5.

verksamhet till humanitärt stöd och började bidra med måltider till nyanlända internflyktingar och förbipasserande på väg ut ur landet. Restaurangägarna har genom sina befintliga leveranskedjor i många fall haft bäst tillgång till livsmedel. Därtill har restauranger samarbetat och samordnat sina resurser genom sina branschnätverk för att kunna leverera måltider där behoven varit som störst.⁴⁵

2.3 Små lokala grupper och överbryggande aktörer

Vid intervjuernas genomförande i oktober 2024 utfördes fortfarande många av de frivilliga stödinsatserna av små, lokala, ofta informella, grupper. Samtliga intervjudeltagare betonade hur viktiga dessa små grupper har varit för den samlade motståndskraften. Intervjudeltagarna menar att dessa grupper har störst lokalkännedom och att de tar störst risker för att nå de mest akuta behoven. De är i många fall de enda som kan vara verksamma på ockuperade områden, då formella organisationer har säkerhetspolicys som begränsar var de anställda tillåts göra insatser. Gruppernas informella status är på många sätt en förutsättning för att de ska kunna göra de insatser som formella aktörer inte klarar av eller får göra, men det medför stora försörjningsutmaningar.⁴⁶

Dessa grupper utgör alltså den ”informella biståndssektorn”.⁴⁷ De står utanför den etablerade sektorns samordningskluster, kontaktnätverk och finansiering.⁴⁸ Det kvarstår ett glapp mellan den etablerade biståndssektorns resurser och dessa insatseffektiva frivilliga som arbetar nära de mest akuta behoven.⁴⁹

Samordningsklustren tar emot och samordnar alla organisationer som dyker upp. Men organisationerna måste veta om att funktionen finns.⁵⁰

En av de intervjuade organisationerna har identifierat att detta glapp utgör ett behov i sig. De har därför byggt en organisation med syfte att fungera som brygga mellan materiella resurser, personella resurser och aktuella behov. Verksamheten började som ett volontärprojekt finansierat av en internationell biståndsorganisation. Projektet visade tidigt goda resultat och redan i september 2022 ansökte de om formell status som NGO hos den ukrainska staten.⁵¹

⁴⁵ Shyrokykh & Lindahl (2025).

⁴⁶ Intervju 1; Dunn & Kaliszewska (2023); Humanitarian Outcomes (2022); Zarembo & Martin (2024).

⁴⁷ Humanitarian Outcomes (2022), s. 3, egen översättning.

⁴⁸ Intervju 1, intervju 3.

⁴⁹ Intervju 1 & 3, Dunn & Kaliszewska (2022); Humanitarian Outcomes (2022). Det här problemet är inte unikt för Ukraina. Decennier av forskning på konfliktdrabbade områden visar på att små lokala aktörer återkommande hamnar utanför de stora etablerade (internationella) aktörernas verksamheter och medel. Se t.ex. Anderson, Brown & Jean (2012); Johansson (2022).

⁵⁰ Intervju 1.

⁵¹ Intervju 3.

Organisationen har lyckats samordna många små lokala aktörer som annars står utanför de informationsflöden som finns inom den etablerade biståndssektorn. Detta gör de i huvudsak med fokus på evakuering. Organisationen har en hotline för att ta emot förfrågningar om evakueringsstöd. De som arbetar i hotline-funktionen registrerar inkommande förfrågningar om evakueringsstöd och sprider information om dessa förfrågningar vidare till olika partnerorganisationer som de samordnar evakueringen med. Över tid har de byggt ett allt större nätverk av mindre partners och i oktober 2024 samordnade de uppemot 600 lokala organisationer.⁵²

Nu jobbar organisationen med riktade insatser för att involvera dessa mindre aktörer i det etablerade biståndssystemet. Bland annat har organisationen skapat en informationsplattform för att stödja samordningen av de mindre aktörernas insatser, där både aktuella behov och pågående insatser visualiseras i en kartvy för betrodda partners. De arbetar även med stöd och utbildning om hur man möter kraven på organisationsbesiktning vid ansökningar om medel från biståndsfinansiärer. Intervjudeltagarna beskriver att deras ursprung som volontärer har varit avgörande för att de ska förstå behoven hos de mindre aktörer de försöker stödja. Samtidigt har förankringen hos internationella biståndsorganisationer varit en nyckel för att kunna växa och fungera som brygga mellan stora och små aktörer.⁵³

Vi verkar på samtliga nivåer, från bosättning, lokalsamhälle, distrikt, stad och region till centrala myndigheter och departement. Från den lägsta till den högsta nivån. Grundläggande för vår verksamhet är att förstå och kunna koordinera mellan de olika nivåerna, för de har väldigt olika informationsbehov och -underlag.⁵⁴

Organisationen har alltså vuxit fram med syftet att fylla gapet mellan etablerade biståndsaktörer och små lokala organisationer och grupper. Det vill säga, de har fokuserat på en hanteringsrelaterad utmaning som uppstått till följd av att så många aktörer engagerat sig i stödet till krigsdrabbade, för att bidra till en mer effektiv stödverksamhet i stort. Detta gör de genom att arbeta i två riktningar. De deltar i den formella sektorns regionala och nationella samordningskluster med stora aktörer som OCHA⁵⁵, UNHCR⁵⁶, IOM⁵⁷ och Röda korset för att hålla sig uppdaterade om behov och tillgängliga resurser. De jobbar också fokuserat med samordning av lokala aktörer för att åstadkomma bästa möjliga spridning av tillgängliga medel i relation till rådande behov. De stödjer även lokala aktörer med organisationsbesiktning för att tillgängliggöra resurser från internationella biståndsfinansiärer till små, snabbrorliga lokala aktörer. Genom att delta i hela spektrumet av organisationstyper kan de förstå och förklara de olika aktörernas skilda behov och krav.

⁵² Intervju 3.

⁵³ Intervju 3.

⁵⁴ Intervju 3.

⁵⁵ FN:s kontor för samordning av humanitärt bistånd, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

⁵⁶ FN:s flyktningorgan, United Nations High Commissioner for Refugees.

⁵⁷ International Organization for Migration.

2.4 Sammanfattning: Aktörstyper

De organisationer som intervjuats i den här studien utgör konkreta exempel på hur olika aktörer på frivillig grund har kompenserat för brister och begränsningar i det offentliga förmåga genom att skapa eller anpassa sina verksamheter i relation till olika humanitära behov bortom sina ordinarie kärnuppdrag.

Regionala och lokala NGO:er är på många sätt bryggan som möjliggör stödet till den krigsdrabbade befolkningen i Ukraina. Det är en svårdefinierad kategori som innefattar alltifrån ukrainska grenar av internationella biståndsrörelser till nybildade organisationer som vuxit fram genom spontana volontärinitiativ. Den gemensamma nämnaren för dessa organisationer är att de är tillräckligt välorganiserade för att kunna möta besiktningskraven från finansiärer, samtidigt som de är förankrade i, och har en god förståelse för, det ukrainska civilsamhället generellt och i synnerhet för de regioner och lokalsamhällen där de är verksamma.

De NGO:er som hade etablerade verksamheter av humanitär karaktär innan den fullskaliga invasionen visar att omställningen till att hjälpa krigsdrabbade inte nödvändigtvis behöver vara särskilt stor. De har i stort kunnat behålla sina verksamhetsformer, värdegrunder och organisationsformer även om förmånstagarna blivit fler och kommit från andra målgrupper.

Två av organisationerna illustrerar hur nya organisationer kan etableras under krigsförhållanden genom entreprenörskap. De två grundarnas tidigare erfarenheter av affärsverksamhet och ledarskap framträder i dessa exempel som nyckelegenskaper för att lyckas samla enskilda initiativ till en etablerad organisation.

Det finns en informell biståndssektor bestående av *små lokala grupper* eller nätverk av frivilliga som saknar en organisatorisk bas för sina insatser. Det medför utmaningar för både resursförsörjning och tillgång till information. De bidrar med vad de har tillgång till, vilket i många fall är egna fordon och livsmedel. Det här är kanske den kategori av frivilliga som omfattar flest personer och som i många fall har bäst möjlighet att göra snabba, avgörande insatser efter ryska attacker eftersom de är närmast händelsen och är mest riskbenägna. Intervjudeltagarna i den här studien betonar återkommande vikten av att hitta sätt att resursförsörja och samordna även dessa lokala frivilliga, då de utgör ett första (eller sista) led i kedjan mellan resurser och behov som är svårt för större och mer etablerade organisationer att ersätta.

Sammantaget spänner Ukrainas ideella aktörer över en stor bredd av stödinsatser som primärt, men inte uteslutande, är av humanitär karaktär. De bemannar sina verksamheter med både heltidsanställda och oavlönade volontärer som arbetar i den mån de har möjlighet. I många fall fyller dessa ideella aktörer funktioner som på pappret är offentlighetens ansvar, men som myndigheterna inte har förmåga att utföra själva under rådande omständigheter. Detta innebär att fungerande samordning mellan offentlighet och den ideella sektorn är avgörande.

3 Samordningspraktiker

Samordning och samarbete mellan aktörer, såväl ideella som offentliga, har enligt intervjudeltagarna varit avgörande för att kunna bedriva effektiv och långsiktig stödverksamhet. Det här kapitlet besvarar frågan om *hur frivilliga aktörer organiserat och samordnat sitt arbete och sina insatser i relation till tillgängliga resurser och andra aktörer* och beskriver två distinkt olika samordningspraktiker.

3.1 Samordningskluster

Samordning av biståndsverksamhet sker traditionellt genom OCHA-organiserade samordningskluster – inte helt olika de regionala samverkansfunktionerna i den svenska krisberedskapen sett till struktur och funktion. På efterfrågan av ett lands regering kan OCHA organisera klusterstrukturer inom olika verksamhetsområden för att skapa samlade lägesbilder och stödja prioritering och distribution av humanitära insatser utifrån rådande behov.⁵⁸ Samordningsklustren träffas med olika regelbundenhet beroende på verksamhetsområde och på om klustret arbetar på lokal, regional eller nationell nivå. På klustermötena delas bland annat säkerhetsbedömningar, information om eventuella ändringar i lagstiftning och hur pågående verksamhet förhåller sig till internationella lagar och normer.⁵⁹

Information från flera olika aktörer är viktig för planering och prioritering av kommande projekt och insatser. Till exempel måste organisationer som vill bidra med psykosocialt stöd kunna intyga i sina projektförslag att de följer världshälsorganisationens riktlinjer för mental hälsa och psykosocialt stöd⁶⁰ samt att de föreslagna aktiviteterna motsvarar rådande behov.⁶¹

Samordningsklustren utgör även en möjlighet att bygga relationer med lokala myndigheter, vilket är avgörande för att lyckas med ansökningar om finansiering.⁶² Det beror på att lokala myndigheter har både information och inflytande som kan avgöra om en ansökan beviljas eller avslås. För att få projektansökningar beviljade måste förslagen ta hänsyn till både den rådande behovsbilden och finansärens intressen. Bidrag annonseras ofta för ett specifikt ändamål eller verksamhetsområde. Till exempel kan en bidragsgivare utlysa pengar särskilt avsatt för arbete med psykosocialt stöd för en viss demografisk grupp. I samband med att en NGO skriver fram sitt projektförslag kontakter organisationen de *hromadas* de har etablerade relationer med för att sondera vilka behov som finns och vilka andra organisationer som eventuellt redan bedriver liknande verksamhet i området. När organisationen identifierat en passande *hromada* för insatsen samlar de ytterligare information om

⁵⁸ OCHA (n.d.)

⁵⁹ Intervju 5.

⁶⁰ IASC (2007)

⁶¹ Intervju 5.

⁶² Vikten av dessa relationer har påvisats även i den svenska kontexten, se t.ex. Kolmodin (2024).

demografin i området, t.ex. med avseende på antal internflyktingar, barnfamiljer och funktionshindrade. De ber också *hromadan* om referensbrev (*letters of support*) för att ytterligare legitimera sin ansökan.⁶³

Samordning med fokus på informations- och resursförsörjning skapar förutsättningar och relationsvägar aktörer emellan. Det möjliggör i sin tur att tillgängliga biståndsmedel når till de krigsdrabbade i behov av stöd. En central utmaning för detta är att överbrygga skillnaderna mellan offentliga aktörer och etablerade biståndsorganisationer å ena sidan, och små informella frivilligorganisationer och grupper å den andra.

3.2 Insatssamordning

Samordningen av enskilda insatser bygger i huvudsak på informell kommunikation genom personliga kontaktnätverk. Dessa nätverk grundar sig på personliga och professionella kontakter som sedermera har byggts ut genom klustermöten och gemensamma insatser.⁶⁴

Det vore bra om någon koordinerade, om man hade en person som satt med ”hela kontaktlistan” men det är inte så det fungerar och det skulle vara svårt att få till. I princip ses alla på klustermöten men sen sker mycket genom inofficiella kontakter.⁶⁵

Den fullskaliga invasionens inledande veckor och månader innebar många svårorganiserade gemensamma insatser. En intervjudeltagare nämner till exempel mottagandet av internflyktingar som anlände västra Ukraina med tåg. Inledningsvis var det närmast kaosartade situationer, men över tid har aktörerna lärt sig vilka andra aktörer som brukar dyka upp och numera samordnar de sina insatser nästan rutinmässigt.⁶⁶

Det kan vara en person som hör av sig för ett specifikt syfte och frågar ”kan du mejla dem här, kontakta dem här personerna?”. Sen sätter vi snabbt ihop en gemensam whatsapp-chatt med folk som representerar olika funktioner, bestämmer ”jag betalar för det här, jag för det här, osv.” och sen implementerar vi snabbt. Det behöver inte bli en varaktig samverkan men kontakterna finns kvar om de behövs senare.⁶⁷

Den här beskrivningen återkommer i flera av intervjuerna och framstår som geografiskt oberoende. Både organisationer som arbetar med att evakuera krigsdrabbade i öst och organisationer som tar emot internflyktingar i väst beskriver att samordning, samverkan och samarbete med andra NGO:er över tid kommit att fungera på samma sätt, med allt större effektivitet och förtroende.

⁶³ Intervju 5.

⁶⁴ Kudlenko (2023).

⁶⁵ Intervju 6.

⁶⁶ Intervju 4.

⁶⁷ Intervju 6.

Hromadorna och andra myndigheter verksamma på den lokala nivån har mycket information om den rådande behovsbilden i sitt geografiska område. Däremot saknar de ofta tillräckliga resurser för att genomföra nödvändiga insatser på egen hand. Därför, menar en intervjudeltagare, är ofta det bästa myndigheterna kan göra att samordna lokala ideella aktörer som har resurser för att utföra insatserna.⁶⁸

Även inför insatser som inte kräver särskilda tillstånd ser organisationerna till att ha kontakt med de lokala myndigheterna innan de agerar för att undvika dubbelarbete med någon annan organisation som redan hunnit dit.⁶⁹

När en NGO har etablerat en relation och ett förtroende med en *hromada* kan samordning och samarbete också initieras från myndigheterna. Ibland ringer lokala myndigheter upp NGO:er och ber om hjälp med specifika insatser, som t.ex. att tillhandahålla psykosocialt stöd. I de fall NGO:erna själva finner sig i situationer där behoven överskrider vad de för tillfället har möjlighet att möta med egen kapacitet så kan de genom nätverken som de byggt upp be varandra om stöd med personal eller andra resurser.⁷⁰

3.3 Sammanfattning: Samordningspraktiker

Studien visar att de ideella aktörer som är engagerade i stödet till Ukrainas krigsdrabbade befolkning primärt samordnar sina verksamheter och insatser genom två distinkt olika men i viss mån relaterade praktiker: strukturerade klustermöten och informella chattgrupper.

Aktörerna deltar i strukturerade så kallade klustermöten, organiserade av OCHA, för övergripande informationsdelning och resurssamordning. Dessa möten sker med olika intervall, på olika nivåer och för olika verksamhetsområden men det övergripande formatet är enhetligt. Till dessa möten är alla aktörer välkomna. Den här samordningspraktiken bidrar till två viktiga funktioner. För det första ger den aktörerna nödvändig information för att skriva framgångsrika ansökningar om finansiering och för det andra ger den aktörerna möjligheter att knyta kontakter med finansiärer, andra ideella utförare och offentliga aktörer.

Gemensamma insatser samordnas över organisationsgränser genom informella kontakter. Kontakterna sker i huvudsak genom chattgrupper i Whatsapp, Telegram eller Signal. I chattgrupperna meddelar deltagande aktörer vad de har möjlighet att bidra med till insatsen i termer av pengar, personal och andra nödvändiga resurser. När gruppen har fått ihop nödvändiga resurser genomförs insatsen, varpå chattgruppen avslutas eller lämnas liggande. Vid nästa insats skapas i regel en ny grupp utifrån ett uppdaterat läge.

⁶⁸ ”Till exempel så är det endast den nationella polisen som har behörighet att tvångsevakuera barn, men de tar hjälp av andra organisationer för de klarar inte av att utföra arbetet själva.” – Intervju 3.

⁶⁹ Intervju 2.

⁷⁰ Intervju 2.

Det framstår som att aktörernas organisatoriska hemvister i huvudsak fungerar som möjliggörande plattformar med avseende på informationsdelning och resursförsörjning. Insatssamordningen suddar sedermera ut de formella gränserna i stunden till förmån för effektivt samarbete där varje deltagande aktör bidrar med de resurser de har tillgängliga för tillfället. Som en av intervjudeltagarna summerade det hela:

We don't have competition – we have coordination.⁷¹

⁷¹ Intervju 4.

4 Kommunikativa förutsättningar och verktyg för samordning

Denna studie har sökt att besvara frågan: *Vilka kommunikativa förutsättningar och verktyg har legat till grund för organisering och samordning av frivilligt stöd till krigsdrabbade i Ukraina?* I det här kapitlet diskuteras studiens frågeställning utifrån Johansson och Hollnagels (2007) teoretiska ramverk som beskriver förutsättningar för samordning av komplexa insatser i termer av en kommunikativ infrastruktur.

4.1 Sociala aspekter: Personliga och informella nätverk

En av studiens största utmaningar har varit att förstå de specifikt ukrainska nyanserna hos företeelser som civilsamhälle, ideella organisationer och frivillighet. Även om dessa vid första anblick kan se likadana ut mellan samhällseliga kontexter och länder, så finns betydande skillnader som måste tas hänsyn till för att förstå hur individer, grupper och organisationer beter sig i kris och krig. Den förklaringsmodell som fungerat bäst för den här studien är att civilsamhällets ideella insatser i krigstid har sin grund i de sociala strukturer som finns i fredstid. Hur människor förhåller sig till varandra och hur deras relationer är ordnade i fredstid kan potentiellt säga mycket om vilka styrkor och utmaningar de kommer ha vid hantering av de stora utmaningar som kommer med kris och krig.

Det ukrainska civilsamhället är präglad av en låg grad av formell organisering. Istället för organisationer är det ukrainska civilsamhället byggt på nätverk av personliga relationer och det har präglad mobiliseringen av frivilliga insatser. Många har börjat göra vad de kunnat för sina närmaste. Dessa har i sin tur haft en närmaste krets som innefattat några ytterligare personer, som i sin tur haft ytterligare några andra personer i sitt närmaste kontaktnätverk, och så vidare. Genom sådana personbaserade nätverk har stödbehov förmedlats från personer i akuta situationer till personer med tillgängliga resurser.

I vissa fall har personer med ledaregenskaper och resurser formaliserat delar av sina personliga nätverk till organisationer. I den krigskontext som Ukraina befinner sig i sedan 24 februari 2022 har de nätverk av familj- och vänskapsrelationer som tidigare betraktats som hinder för framväxten av ett starkt ukrainskt civilsamhälle snarare visat sig vara en tillgång. Nätverken har möjliggjort snabba och flexibla insatser som svar på hastigt uppkomna krigsrelaterade kriser och behov. Stepaniuk (2022) har även pekat ut låga krav på medlemskap och organisering för deltagande vid insatser som en framgångsfaktor för att det möjliggör frivilligt engagemang för personer med olika socioekonomiska förutsättningar. Det har bidragit till att den ukrainska frivilligheten omfattar alltifrån personer som gör enstaka korta insatser på sin fritid, till de som väljer att göra ideell verksamhet till sin heltidssysselsättning.

Dessa låga trösklar för deltagande gör det också lättare för internflyktingar att delta i stödinsatser för andra krigsdrabbade så snart de satt sig själva i relativ säkerhet, vilket visar sig i det stora frivilliga engagemang som rapporterats bland internflyktingar i Ukraina.⁷²

4.2 Organisatoriska aspekter: Flexibilitet och långsiktighet i samspel

Tidigare erfarenhetsinhämtning från Ukraina har pekat ut vikten av både omställningsförmåga och uthållighet.⁷³ Som tidigare beskrivet handlar det inledningsvis om att ha tillräcklig flexibilitet och handlingskraft för att hantera hastiga förändringar och akuta behov till följd av väpnade angrepp. Över tid blir det allt viktigare med en förmåga till långsiktig resursförsörjning och uthållighet hos anställda och frivilliga som utför kritiska insatser. En låg grad av formell organisering har sina tydliga utmaningar i bristande förutsägbarhet, uthållighet och resursförsörjning. Intervjudeltagare pekar ut just dessa aspekter som anledningar till att de har byggt egna organisationer. Det ukrainska exemplet visar hur frivilliga aktörer sprungna ur civilsamhället kan utgöra såväl en flexibilitetsbuffert som en kanal för internationellt bistånd. Detta kan förklaras med organiseringsmönster i två olika tidsperspektiv.

Med en syn på kriget som en lång sammanhängande situation har grupper som inledningsvis uppstod genom spontan självorganisering uppvisat en förmåga till formalisering. Exempelen som i den här rapporten kallats för ideellt entreprenörskap (2.2) visar på det här fenomenet. Intervjudeltagarna uttrycker att det är just det långsiktiga perspektivet som legat till grund för formaliseringen från spontan-organiserade grupper till registrerade organisationer. Insikten att kriget skulle bli utdraget skiftade fokus till att bygga en stabil grund för resursförsörjning. Genom att bygga formella organisationer skapar aktörerna en administrativ kapacitet att hantera de byråkratiska gränsytorna mot biståndsfinansiärer och offentliga organisationer. De bidrar därigenom till Ukrainas uthållighet genom att fungera som kanaler för internationellt bistånd. Sammantaget fungerar de formaliserade organisationerna som en basplatta för försörjning av resurser och personal, som sedan kan användas för deltagande vid informellt samordnade insatser.

Krigstillvaron kan även betraktas som en pågående serie av *krigsrelaterade kriser*.⁷⁴ I det här perspektivet organiserar aktörerna hastigt sammansatta gemensamma insatser för att möta behov som uppstår till följd av ständigt nya ryska attacker. Intervjudeltagarna beskriver att de inför i stort sett varje enskild insats sätter ihop en ny insatsgrupp genom nyskapade chattgrupper. De arbetar på det här sättet för att det ständigt föränderliga läget kräver ständig anpassning. Ingen enskild aktör har konstant tillgång till nödvändiga resurser och behoven kan skilja sig från händelse

⁷² Bdoyan m.fl. (2022); Keudel & Huss (2024); Stepaniuk (2022).

⁷³ MSB (2024), s. 103.

⁷⁴ Keudel & Huss (2023), s. 133.

till händelse. Genom att arbeta med insatsanpassade grupper kan aktörerna upprätthålla en hög grad av anpassningsförmåga över tid och vara effektiva i att matcha tillgängliga resurser mot aktuella behov.

Dessa två organiseringsmönster ger nya perspektiv på vad som i tidigare forskning kallats för *emergenta grupper*. Baserat på studier av kriser med korta förlopp avser begreppet det fenomen då frivilliga spontant organiserar sig i grupper, som sedan upplöses när händelsen är hanterad.⁷⁵ Intervjuerna visar att sådana spontant uppkomna grupper kan formaliseras till etablerade organisationer när de blir ställda inför ett långvarigt krig. Det skapar en god grund för resursförsörjning över tid. Samtidigt kan organisationernas anställda och volontärer fortsatt delta i emergenta grupper som formas för enskilda insatser genom informella kontakter. När insatserna är avslutade upplöses de insatsspecifika grupperna och individerna som deltog ”återvänder” till sin organisatoriska bas. Genom att kombinera formella och informella former av organisering på detta sätt kan ideella aktörer bidra till både flexibilitet och uthållighet.

4.3 Tekniska aspekter: Kommersiella meddelandeapplikationer

När det gäller tekniska kommunikationslösningar för att stödja organisering och samordning är intervjudeltagarna tydliga och samstämmiga. Majoriteten av kommunikationen sker genom de gratis tillgängliga, end-to-end-krypterade, meddelandeapplikationerna Whatsapp, Telegram och Signal.

Det finns uppenbara fördelar med att använda dessa applikationer. De är gratis att använda och hade bred spridning i Ukraina redan innan kriget. Därför kan man få tag i nästan vem som helst genom någon av dessa applikationer. För de flesta innebär vanan att använda dessa applikationer dessutom att det inte fanns någon påtaglig lärandetröskel att ta sig över. Eftersom applikationerna är kommersiella produkter med stor användarbas globalt uppdateras de kontinuerligt och har pålitligt tekniskt underhåll. Utöver detta har mobiltelefoni och internet ofta varit de mest pålitliga kommunikationsnätverken i Ukraina under kriget.⁷⁶

Meddelandeapplikationer är dock begränsade i sin funktionalitet och särskilda informationsbehov kan i vissa fall hanteras bättre med särskilda tekniska lösningar. Organisationen vars verksamhet fokuserar på samordning av mindre aktörer (avsnitt 2.3.) har t.ex. byggt en egen webbplattform där de kan visualisera pågående insatser och rapporterade behov i en kartvy för effektiv överblick. Lokala myndigheter har rapporterat att de på liknande sätt utvecklat interaktiva kartor för att informera medborgarna om tillgängliga skyddsutrymmen. Myndigheterna betonar emellertid

⁷⁵ Strandh & Eklund (2018).

⁷⁶ Olsén m.fl. (2023) har till exempel tidigare rapporterat om hur räddningstjänsten i Ukraina varit tvungna att bryta mot regelverk och använda privata telefoner i tjänsten för att radiofrekvenser varit utslagna.

att visualiseringen av skyddsutrymmen var ett tillägg i en applikation som medborgarna var bekanta med sedan tidigare.⁷⁷

I detta ligger en viktig insikt. I situationer med stor osäkerhet och förändring faller människor i allmänhet tillbaka till vad de är vana vid.⁷⁸ Den ukrainska frivillighetens kommunikationsbehov har dominerats av att få tag i rätt personer vid rätt tillfälle. För dessa syften är det mest ändamålsenliga att nyttja redan väl inarbetade kommunikationskanaler.

4.4 Sammanfattning: Kommunikativa förutsättningar och verktyg

Den snabba och flexibla respons som Ukrainas frivilliga har uppvisat kan i stor utsträckning förklaras med att den byggts på befintliga *sociala strukturer* i form av informella kontakter och personliga nätverk. Den höga graden av anpassningsförmåga har i viss mån kompenserat för bristande beredskap och fungerat relativt väl för att hantera en krigstillvaro med hög föränderlighet.

Samtidigt har uthållighet varit, och förblir, en stor utmaning eftersom många frivilliga initiativ fort har gjort slut på materiella resurser samt mental och fysisk energi. För att hantera dessa utmaningar har flera spontanorganiserade initiativ formaliserats till etablerade *organisationer*, vilka utgjort en strukturerad bas för långsiktigt hållbar resursförsörjning. Tillskapande och registrering av formella organisationer medför nödvändiga administrativa gränssytor mot internationella biståndsorganisationer och ökad trovärdighet vid ansökningar om finansiering.

Kommersiella meddelandeapplikationer som Whatsapp, Signal och Telegram är i stor utsträckning fullgoda *tekniska hjälpmedel* för många kommunikationsbehov, särskilt på informell väg genom personliga nätverk. Det finns emellertid behov av att komplettera dessa kommunikationsmedel med tekniska system som kan bidra till överblick av befintliga behov, resurser och insatser, både för att stödja samordning och för att informera allmänheten.

⁷⁷ Keudel & Huss (2024), s. 26.

⁷⁸ Herkevall & Johansson (2023).

5 Reflektioner och fortsatt forskning

Projektet BRK har syftat till att inhämta erfarenheter av relevans för det svenska civila försvaret. Denna studie har som en del av projektet undersökt frivilliga insatser i Ukraina. Kapitel 2–4 beskriver de förutsättningar, verktyg och praktiker för organisering och samordning som studien identifierat. För att knyta an till projektets övergripande syfte följer här en diskussion om studiens resultat och vad de kan betyda för den fortsatta utvecklingen av det svenska civila försvaret.

Som tidigare konstaterats räcker inte studiens resultat i sin egen rätt för att dra generella slutsatser och lärdomar (1.6.5). Parallellt med rapportskrivandet har författaren presenterat och diskuterat studiens resultat med externa forskare och praktiker. Genom dessa möten har studiens resultat fått möta bredare akademiska perspektiv och beprövad erfarenhet. Diskussionerna har utmanat antaganden inom den svenska beredskapsplaneringen och har gett upphov till frågor som kan ha bäring på både fortsatt forskning och utvecklingen av det civila försvaret.

Ett centralt diskussionsämne har varit vad det svenska civilsamhället kan förväntas bidra med vid krig, givet de ukrainska erfarenheterna. Utgångspunkten har varit att civilsamhällets strukturer åtminstone till del kan förklara hur frivilliga insatser organiseras. Ur ett sådant perspektiv kan den snabbhet, självständighet och höga anpassningsförmåga som det ukrainska civilsamhället uppvisat i sina frivilliga insatser förklaras av informella nätverk och låg tillit till staten. Samtidigt har de informella strukturerna medfört stora utmaningar för resursförsörjning, uthållighet och administrativa krav – utmaningar som alltjämt kvarstår för många aktörer.

Det svenska civilsamhället utmärker sig närmast som en motsats till det ukrainska, med hög grad av formell organisering och hög institutionell tillit. Detta har väckt frågan om svenska frivilliga insatser kommer att uppvisa motsatta styrkor och utmaningar. Det vill säga, kommer formella organisationer etablerade i fredstid att vara ett hinder för anpassningsförmåga i krig? Kommer den höga tilliten till staten innebära bristande initiativkraft och självständighet och leda till att frivilliga passivt inväntar ledarskap och inriktning från det offentliga? Kommer styrkorna med dessa förutsättningar främst vara god uthållighet och förmåga att ta emot internationella biståndsmedel tack vare organisatorisk robusthet och administrativ kapacitet?

Tidigare forskning antyder att ett sådant resonemang tillskriver felaktiga förklaringsvärden till aspekter som formell organisering och institutionell tillit. Russell Dynes summerade förvisso 30 år av empiriska krisstudier med slutsatsen att ett samhälle helt utan beredskapsplanering sannolikt har bättre förutsättningar att åstadkomma ändamålsenlig hantering av kriser och katastrofer än ett samhälle med beredskapsplaner baserade på felaktiga antaganden. Vid första anblicken kan en sådan slutsats tyckas ge stöd för att den ukrainska modellen med informella

strukturer bör efterliknas för att uppnå effektiva frivilliga insatser. Det var dock inte Dynes poäng, han var tvärtom en aktiv förespråkare av planering och förberedelser. Han förordade en problemlösningsorienterad planeringsmodell som fokuserar på att hantera de utmaningar som själva krishanteringens medför, snarare än att planera för specifika scenarier. I praktiken innebär detta att planera för kommunikation och samordning utifrån de sociala och organisatoriska strukturer som finns och används i vardagen, då det främst är dessa som nyttjas även under kriser och katastrofer.⁷⁹

Ur Dynes perspektiv handlar det inte så mycket om huruvida strukturerna är formella eller informella – nyckeln för effektiv krishantering är att den bygger på befintliga vardagsstrukturer och att responsen kan anpassas till situationens särskilda krav. Dynes betonar vikten av att samordna aktörer med olika anpassningsförmåga så att de kan lösa olika typer av problem. Han menar att god krishantering kräver allt från stabila organisationer som upprätthåller ordinarie funktioner till helt nyuppkomna (*emergenta*, se 1.3) aktörer som anpassar sig till oförutsedda behov. För att dessa ska kunna komplettera varandra krävs fungerande samordning och kommunikation över aktörsgränserna, vilket enligt Dynes är just vad som kan och bör förberedas. Studien ger stöd för Dynes modell inte minst genom att visa på hur fredstida relationer kan möjliggöra samordning under krig.

Ytterligare en notabel aspekt är att samtliga intervjupersoner fokuserade på den lokala nivån. Detta stämmer överens med andra studier och rapporter som betonar den lokala förvaltningsnivåns roll för att samordna och möjliggöra frivilliga insatser i Ukraina.⁸⁰ Keudel och Huss lyfter fram den decentraliseringsreform som genomfördes 2015 som en viktig förutsättningsskapande åtgärd för samspelet mellan det offentliga och civilsamhället. Genom reformen skapades en ny lokal förvaltningsnivå (*hromada*) som likt de svenska kommunerna har eget politiskt styre, finanspolitiskt självbestämmande och utökat ansvar för offentliga tjänster. Detta medförde korta kontaktvägar till beslutsfattare med mandat att bevilja tillstånd och med tillräcklig överblick för att samordna insatserna.⁸¹ Detta understryker Dynes poäng om vikten av samverkan och fungerande personliga relationer över organisationsgränser.⁸²

Dynes perspektiv motsäger alltså idén om att svensk frivillighet skulle vara passiv eller saktfärdig på grund av formell organisering och tillit till staten. Han visar tvärtom att det är empiriskt välbelagt⁸³ att människor agerar handlingskraftigt för att hantera de utmaningar som kommer med kriser och katastrofer. Den största utmaningen kommer mest troligt inte vara att aktivera frivilliga utan att ta emot och

⁷⁹ Dynes (1990).

⁸⁰ Humanitarian outcomes (2022); Keudel & Huss (2023).

⁸¹ Keudel & Huss (2023; 2024).

⁸² Dynes (1990)

⁸³ I studier på västerländska samhällen, mer lika Sverige än Ukraina.

samordna alla som vill hjälpa till, vilket även svenska kommuner vittnat om utifrån erfarenheter från bland annat Coronapandemin.⁸⁴

Ett rimligare antagande är att i händelse av krig i Sverige kommer civilsamhället även här att vilja bidra med olika typer av frivilliga insatser. Skillnaderna i civilsamhällets struktur har framförallt betydelse för möjligheterna att planera för inkludering av dessa initiativ i den samlade totalförvarsinsatsen. En fördel med att det svenska civilsamhället i hög utsträckning är formellt organiserat är att det är mycket lättare att identifiera vilka strukturer som finns att bygga på. En i grunden förtroendefull och ömsesidigt stödjande relation mellan stat och civilsamhälle ger också helt andra möjligheter att planera och öva tillsammans med civilsamhällesaktörer i fredstid än vad som varit fallet i Ukraina. Karlsson och Wilderäng har tidigare konstaterat att Sverige har avsevärt bättre förutsättningar för inkludering av civilsamhället i totalförsvaret än Ukraina hade innan 2022.⁸⁵ Planeringsuppgiften blir utifrån detta antagande att förvalta dessa förutsättningar.

Givet ovan resonemang bör planeringen för frivilliga i totalförsvaret börja med en förståelse för de sociala och organisatoriska förutsättningarna i det svenska civilsamhället. Det vill säga: för att förstå hur den svenska frivilligheten kan komma att se ut i krig måste vi först förstå hur relationer och organisering ser ut i fredstid – med alla dess lokala skillnader och nyanser. Detta väcker frågor som: Vilka befintliga organisationer, ideella som kommersiella, kan tänkas komma till användning för att hantera utmaningarna i en krigstillvaro? Vilka sociala relationer kan ge upphov till spontana informella initiativ eller nya organisationer? Hur kan dessa fenomen komma att skilja sig mellan geografiska områden och demografiska grupper? Hur kan det exempelvis skilja sig mellan medelklassområden, utanförskapsområden och glesbygdsområden? Hur kan frivilliga initiativ tänkas ta form i svenska kontexter utifrån dessa förutsättningar?

I en separat publikation ger Herkevall och Johansson tentativa förslag på hur sådana frågeställningar kan omsättas i konkreta åtgärder på lokal nivå. Författarna föreslår bland annat att en bredare grupp civilsamhällesaktörer inkluderas i beredskapsplaneringen på lokal nivå. De föreslår även utveckling och övning av riktlinjer för informationssäker användning av kommersiella meddelandeapplikationer för att underlätta kommunikation både inom och mellan organisationer vid kris och krig. Förslagen visar sammantaget på ett sätt att tänka som kan fångas i en vägledande fråga för fortsatt planering för inkludering av frivilliga i det civila försvaret: Planerar vi för hur vi skulle vilja att frivilligheten såg ut, eller för hur den mest troligt kommer att se ut? För de kommuner som förmår planera utifrån befintliga strukturer snarare än idealiserade bilder av frivilligheten finns goda möjligheter att skapa förutsättningar för effektiva och integrerade frivilliga insatser i det civila försvaret.

⁸⁴ Karlsson Bazarschi (2024).

⁸⁵ Karlsson & Wilderäng (2024).

6 Referenser

- Anderson, M. B., Brown, D., & Jean, I. (2012). *Time to listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid*. CDA Collaborative Learning Projects, Cambridge, Massachusetts.
- Asp, V. (2017). *Frivilligresurser under flyktingsituationen: Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov hösten 2015*. (FHS 193/2016). Crismart, Försvarshögskolan.
- Bdoyan, K., Gerasymenko, Y., Khvasevich, V., Kyselov, O., & Oliveira, N. (2022). Emergency response to the war in Ukraine: The role of state and non-state actors in supporting IDPs, *Global Campus Human Rights Journal* 6, s. 115-136. <http://doi.org/10.25330/2502>
- Bennesved, P., Lövsström Svedin, A., Elveborg Lindskog, E., & Herkevall, J. (2026). *Beredskap för kunskap: Kunskapsinhämtning i kris och krig av relevans för civilt försvar*. FOI-R--NNNN--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), s. 77-101.
- Brouillette, J., & Quarantelli, E. L. (1971). Types of patterned variation in bureaucratic adaptations to organizational stress. *Sociological Inquiry*, 41(1), s. 39-46.
- Burlyuk, O., Shapovalova, N., & Zarembo, K. (2017). Introduction to the Special Issue. Civil Society in Ukraine: Building on Euromaidan Legacy. *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, 3(1), s. 1-22.
- Darin Mattson, K., Lindgren, F., Johansson, J. (2016). *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig* (FOI-R--4295--SE). Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Dunn, E. C., & Kaliszewska, I. (2022). Distributed humanitarianism: Volunteerism and aid to refugees during the Russian invasion of Ukraine. *American Ethnologist*, 50(1).
- Dynes, R. (1970). *Organized behavior in disaster*. Lexington Books.
- Dynes, R. (1990). *Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies*. Preliminary paper #145. University of Delaware Disaster Research Center.
- Dynes, R., & Quarantelli, E. L. (1968). Group behavior under stress: A required convergence of organizational and collective behavior perspectives. *Sociology and Social Research*, 52(1), s. 416-429.

- Engqvist, M. & Wannheden, E. (red.) (2023). *Russia's War Against Ukraine and the West: The First Year*. FOI-R--5479--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Hallström, V., Ramsell, E., & Yousefi Mojir, K. (2016). *Organiserade räddningsinsatser med frivilliga: Presentation av några verksamheter som initierades i Sverige mellan 2010-2016* (MSB1082 – februari 2017). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Herkevall, J. (2022). *Stärkt samverkan genom storytelling: Ett koncept för aktörsgemensamma berättelser*. FOI-R--5302--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Herkevall, J., & Johansson, B. J. E. (2023) Is this a date? – New perspectives on ICT for harmonized inter-organizational crisis management. *Proceedings of the 20th ISCRAM Conference – Omaha, Nebraska, USA May 2023*, s. 67-75.
- Herkevall, J. & Johansson, P. (2026). *Planering, flexibilitet och frivilliga insatser – möjliga lärdomar från Ukraina*. FOI Memo 9018.
- Howard, M. M. (2003). *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge University Press.
- Humanitarian Outcomes (2022). *Enabling the local response: Emerging humanitarian priorities in Ukraine. March-May 2022*. United Kingdom Humanitarian Innovation Hub.
- IASC (2007). *IASC Guidelines on Mental Health and Psychological Support in Emergency Settings*. Inter-Agency Standing Committee.
- Johansson, B., and Hollnagel, E. (2007). Pre-requisites for large scale coordination. *Cognition, Technology & Work*, 9(1), 5-13.
- Johansson, P. (2022). *Emotional Practices and Listening in Peacebuilding Partnerships: The Invisibility Cloak*. Routledge.
- Johansson, R., Karlsson, R., Oscarsson, O., & Danielsson, E. (2015). *Att använda, leda och samverka med frivilliga: Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret* (MSB380 – februari 2015). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Karlsson Bazarschi, J. (2024). *Mot en beredskap för kriser och krig? Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Karlsson, M., & Wilderäng, L. (2024). What can Sweden Learn from Civil Society in Ukraine? *Marie Cederschiöld University Working Paper Series*, 117.

- Keudel, O. & Huss, O. (2023). Ukraine's emergent collaborative democracy and how the EU can support it: Learning from the local level of governance, s. 133-142. In Alesina, M. (Ed.) *Designed in Brussels, Made in Ukraine: Future of EU-Ukraine Relations*. ELF Study 5. European Liberal Forum.
- Keudel, O., & Huss, O. (2024). Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised crisis response during the Russo-Ukrainian war. *Journal of Public Finance and Public Choice* 39(1), s. 10-35.
- Kolmodin, S. (2024). Collaboration to support refugees: The importance of local-level relations among civil society organizations. *Journal of Civil Society*, 20(2), s. 130-149.
- Krasynska, S., & Martin, E. (2017). The Formality of Informal Civil Society: Ukraine's EuroMaidan. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(1), s. 420-449.
- Kudlenko, A. (2023). Roots of Ukrainian resilience and the agency of Ukrainian society before and after Russia's full-scale invasion. *Contemporary Security Policy*, 44(4), s. 513-329.
- Melchior, Jillian Kay. (4 april, 2022). *Civil Society is Ukraine's Secret Weapon Against Russia*. Wall Street Journal.
<https://www.wsj.com/articles/civilian-volunteer-ukraines-refugees-work-training-weave-bulletproof-war-russia-invasion-defense-fortification-antitank-11649083101>
- MSB (2016). *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris: En vägledning från MSB* (MSB956 – juni 2016). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2022a). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans. Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK) (MSB2095)*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2022b). *Vägledning – Introduktion och översikt: Offentliga aktörers samverkan med frivilliga försvarsorganisationer och frivilliga i civil beredskap*. (MSB2010 – juli 2022). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina – Initiala lärdomar för det civila försvaret – Delredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*. (MSB2265). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- MSB (2024). *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret: Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*. (MSB2381 – juli 2024). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- OCHA (n.d.) We coordinate. <https://www.unocha.org/we-coordinate> [Hämtad 2025-08-27]. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Olsén, M., Ryghammar, L., & Welander, F. (2023). *Räddningstjänst i krig: Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige*. FOI-R--5404--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1977). *Different types of organizations in disaster responses and their operational problems*. Preliminary paper #41, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Shyrokykh, K., & Lindahl, J. (2025). *Livsmedels- och vattenförsörjning i krigstid: Lärdomar från Ukraina och Polen i samband med stora flyktingströmmar*. Livsmedelsverkets externa rapportserie [E 2025 nr 01]. Livsmedelsverket, Uppsala.
- Stallings, R., & Quarantelli, E. L. (1985). Emergent citizen groups and emergency management. *Public Administration Review*, 45(1), s. 93-100.
- Stepaniuk, N. (2022). Wartime Civilian Mobilization: Demographic Profile, Motivations, and Pathways to Volunteer Engagement Amidst the Donbas War in Ukraine. *Nationalities Papers*, s. 1-18.
- Strandh, V. (2018). *Civilsamhällets respons på olyckor och kriser – bistånd eller motstånd?* (MSB1324). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. ISBN 978-91-7383-898-6.
- Strandh, V., & Eklund, N. (2018). Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observation over time and across studies of nine natural disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), s. 329-337.
- Voznyak, H., Mulska, O., Druhov, O., Patytska, K., & Tymechko, I. (2023). Internal migration during the war in Ukraine: Recent challenges and problems. *Problems and Perspectives in Management*, 21(1), 312-325.
- Watling, J., Danylyuk, O. V., & Reynolds, N. (2023). *Preliminary Lessons from Russia's Unconventional Operations During the Russo-Ukrainian War, February 2022 – February 2023*. RUSI Special Report.
- Whittaker, J., McLennan, B., & Handmer, J. (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13(1), s. 358-368.
- Zarembko, K. & Martin, E. (2024). Civil society and sense of community in Ukraine: from dormancy to action. *European Societies*, 26(2), s. 203-229.

Appendix A – Intervjuguide

Introduction of the study and myself

My name is Jonas. I do organisational research in relation to civil defence and crisis preparedness. For this study, I am trying to understand how support for IDPs and war-affected people have been organised in Ukraine, what different types of actors have been involved, how they have cooperated and communicated, and how they have evolved over the course of the past 2,5 years.

This interview will focus on your experiences of working with support for IDPs, and the network of different actors you came in contact with during that time, in terms of for example donors, state agencies and local authorities, local NGOs, individual volunteers etc.

Data Collection and Data Management

The interviews will be conducted via video call or in-person if suitable arrangements can be made. Interviews will be conducted in English and will take approximately one hour. Substantial efforts will be taken to provide as much anonymity as possible. Names will not be collected together with interview statements, and no audio or video recordings will be made. Research publications will not include identifying details such as names or organizations.

Background

- Could you tell me a bit about yourself and what you do?
 - Where are you from?
 - What is your occupational background?
 - How did you first get engaged in the support for IDPs?
- Could you tell me a bit about the organisation you work with?
 - What's the mission/objective of the organisation/group?
 - Has it changed over time?
 - Do you collaborate with other organisations?
 - Which ones?
 - In what ways?
 - How do you communicate between organisations?

Now

- If there is something like “a typical day” in your work now – what does it look like?
 - What work do you/your organisation do?
 - Who do you collaborate with?
 - How does it work?
 - What are the main challenges in the day-to-day work right now?

Then

- What were the immediate challenges you got involved in at the start of the invasion?
 - Who did you work with?
 - How did you get funding and resources?
 - How did you communicate?
 - Major challenges?
- How have things changed over time?
 - Needs among IDPs and other war-affected citizens?
 - The structure and work of your organisation?
 - The work you do and the way you get funding?
 - Who you collaborate with? How you collaborate?
 - Relations to public actors?
 - International actors?
 - Other local actors?

Future and learnings

- What are some of the most important success factors in your work supporting IDPs and war-affected people in Ukraine?
 - For your organisation?
 - For other actors collaborating with or supporting organisations like yours?
 - Governmental and public sector
 - International NGOs
 - Others?

Wrap-up

- Do you have any suggestions of other people that I should talk to?
 - Contact information.
- Anything you want to ask me about?
- Anything I should have asked but I haven't?
- Was there any of my questions that surprised you or that you found a bit weird?

