

# Ansvars- och uppgifts- fördelning inom det civila försvaret

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

**SOU** 1993:95

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)

# Ansvars- och uppgifts- fördelning inom det civila försvaret

**SOU** 1993:95

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och  
myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)



Ref KB Occ 800



Statens offentliga utredningar  
1993:95  
Försvarsdepartementet

# Ansvars- och uppgifts- fördelning inom det civila försvaret

Delbetänkande av Utredningen om lednings- och  
myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)  
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13464-0  
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen  
för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 20 juni 1991 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Roine Carlsson, att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret och av myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 27 juni 1991 som särskild utredare generaldirektören Gunnar Nordbeck. Som experter förordnades expeditions- och rättschefen Rolf Holmquist, departementsrådet Dan Ohlsson och departementsrådet Bo Riddarström. Holmquist entledigades den 5 maj 1992 då rättschefen Ann-Louise Eksborg förordnades att vara expert. Riddarström entledigades fr.o.m. den 15 mars 1993 då departementsrådet Jan Landahl förordnades att vara expert.

Till sekreterare förordnades den 27 juni 1991 rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson och till biträdande sekreterare förordnades den 26 januari 1993 byråchefen Ulf Broström.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet (SOU 1993:95) Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.

Stockholm i oktober 1993

Gunnar Nordbeck

/Ulf Broström





## Sammanfattning

1.	<b>Uppdraget</b> .....	19
1.1	Direktiven.....	19
1.2	Arbetets bedrivande.....	23
2.	<b>Nuläge</b> .....	25
2.1	1986 års reform.....	25
2.2	Vissa studier och utredningar efter 1986...	28
2.2.1	Överstyrelsens för civil beredskap lednings- översyn 1989.....	28
2.2.2	CFL-utredningen.....	30
2.2.3	Civilbefälhavarna.....	31
2.2.4	Utvecklingen avseende regional samhällsför- valtning.....	32
2.3	Berörda myndigheters organisation m.m.....	34
2.3.1	Överstyrelsen för civil beredskap.....	34
2.3.2	Statens räddningsverk.....	39
2.3.3	Styrelsen för psykologiskt försvar.....	42
2.3.4	Totalförsvarets chefsnämnd.....	45
2.3.5	Civilbefälhavarna.....	46
2.3.6	Länsstyrelserna.....	48
2.3.7	Kommunerna.....	50
3.	<b>Grundläggande frågor</b> .....	53
3.1	Det civila försvaret.....	51
3.2	Ansvarsprincipen.....	56
3.3	Funktionsbegreppet, funktionsansvar m.m....	59
3.4	Förslag till ny funktionsindelning.....	65
3.5	Planeringsförutsättningarnas konsekvenser för ledningsorganisationen.....	70



4.	<b>Samordning av de fredstida beredskaps- åtgärderna.....</b>	73
4.1	Allmänt.....	73
4.2	Lokal nivå.....	74
4.3	Lägre regional nivå.....	76
4.4	Högre regional nivå.....	77
4.5	Central nivå.....	79
4.5.1	Bakgrund.....	79
4.5.2	Samordningsbehoven.....	81
4.5.3	Vem bör utöva samordningen?.....	83
4.5.4	Samordningens genomförande.....	88
5.	<b>Samordning av det civila försvaret vid höjd beredskap.....</b>	91
5.1	Behov av samordning.....	91
5.2	Lokal nivå.....	92
5.3	Lägre regional nivå.....	94
5.4	Högre regional nivå.....	96
5.5	Central nivå.....	97
6.	<b>Vissa funktionsfrågor.....</b>	101
6.1	Civil ledning och samordning.....	101
6.2	Befolkningsskydd och räddningstjänst.....	103
6.3	Psykologiskt försvar.....	107
6.4	Transporter.....	109
6.5	Arbetskraft.....	111
6.6	Försörjning med industrivaror.....	113
7.	<b>Decentraliserings- och besparingsmöjlig- heter.....</b>	117
7.1	Decentralisering.....	117
7.2	Uppgifts- och arbetsfördelningen mellan de centrala myndigheterna.....	123

8.	<b>Berörda myndigheters organisatoriska utveckling.....</b>	<b>127</b>
8.1	Överstyrelsen för civil beredskap.....	127
8.2	Statens räddningsverk.....	129
8.3	Styrelsen för psykologiskt försvar.....	131
8.4	Totalförsvarets chefsnämnd.....	132
8.5	Civilbefälhavarna.....	135
8.6	Länsstyrelserna.....	137
9.	<b>Den ekonomiska planeringsramen.....</b>	<b>143</b>

## SAMMANFATTNING

Utredningens uppdrag omfattar en översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom Förvarsdepartementets verksamhetsområde.

I detta betänkande redovisar LEMO sina överväganden och förslag avseende ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.

Inom regeringskansliet bereds för närvarande ett antal frågor av grundläggande betydelse för det civila försvaret och därmed LEMO:s överväganden. Bl.a. förbereds en ny lag om civilt försvar. Vidare överväger Hot- och riskutredningen (Dir. 1993:4) åtgärder för att möta påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor om det civila försvaret. Detta har lett till att LEMO inte har haft ett fullständigt underlag för att bedöma de berörda myndigheternas framtida uppgifter och resursbehov.

### Nuläge

År 1986 infördes det ledningssystem som nu tillämpas inom det civila försvaret.

Verksamheten delas upp i ett tjugotal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet på central nivå. Syftet med funktionsindelningen är att fördela ansvaret för samordningen av beredskapsförberedelserna i fred och av verksamheten under krigsfara och i krig på nivån under regeringen. Varje funktionsansvarig myndighet har i fred ansvaret för att krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen är samordnade. Under krigsfara och i krig skall den funktionsansvariga myndigheten samordna verksamheten inom funktionen.

Överstyrelsen för civil beredskap, som bildades år 1986, har till uppgift att samordna de fredstida beredskapsåtgärderna inom hela det civila försvaret. I

denna uppgift ingår att vara funktionsansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning.

På regional nivå har civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna till uppgift att verka för att totalförsvaret inom resp. område planläggs så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Planläggningen skall samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och de militära myndigheterna. I krig skall civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna i samverkan med motsvarande militära chefer verka för att största möjliga försvareffekt uppnås.

Riksdagen uttalade 1985 att kommunstyrelserna bör vara högsta civila totalförsvarsmyndigheter på lokal nivå och verka för att samverkan kommer till stånd mellan totalförsvarets civila delar och med Försvarsmakten på denna nivå. Någon lagreglering av uppgifterna har ännu inte kommit till stånd.

I enlighet med funktionsindelningen har ett tjugotal centrala myndigheter funktionsansvar inom det civila försvaret. Av dessa hör Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk (SRV) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) till Försvarsdepartementet.

ÖCB har, utöver samordningsuppgifterna, i fred ansvar för funktionerna Transporter och Försörjning med industrivaror. SRV är funktionsansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. SPF har motsvarande ansvar för funktionen Psykologiskt försvar.

#### Det civila försvaret

LEMO har till uppgift att överväga ledning och samordning av det civila försvaret. Det råder stundtals delade meningar om innebörden och omfattningen av detta begrepp. LEMO har därför funnit det vara nödvändigt att



inledningsvis definiera och avgränsa innebörden av begreppet.

Ett modernt krig är totalt och drabbar hela samhället. Civila och militära resurser måste samverka för att stå emot krigets påfrestningar. Detta är tanken bakom begreppet totalförsvaret, som i beredskapsförordningen (1993:242) definieras på följande sätt.

"Med totalförsvaret avses den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den samhällsverksamhet som då skall bedrivas."

Totalförsvaret är således ingen myndighet eller organisation utan omfattar i krig samhällets totala ansträngningar. I fred omfattar totalförsvaret den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför krig och krigsfara.

Enligt 1992 års försvarsbeslut är det civila försvarets huvuduppgifter

- att värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar samt under kriser och krig trygga en livsnödvändig försörjning,
- att under kriser och krig stödja försvarsmakten,
- att, för fullföljande av dessa uppgifter, under kriser och i krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Med utgångspunkt i definitionen av begreppet totalförsvaret och det civila försvarets huvuduppgifter föreslår LEMO

- att med civilt försvar vid höjd beredskap skall avses



de civila samhällsverksamheter som då skall bedrivas samt

- att med civilt försvar i fred skall avses de civila kompletterande beredskapsåtgärder som är nödvändiga för att, på den bas som det fredstida samhället utgör, kunna lösa det civila försvarets uppgifter vid höjd beredskap.

#### Ansvarsprincipen och funktionsindelningen

Sedan länge tillämpas i Sverige den s.k. ansvarsprincipen för ledning av det civila försvaret. Den innebär att den som har ansvar för en samhällsverksamhet i fred har motsvarande ansvar i krig och krigsfara, om verksamheten då skall fortgå, liksom för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtas.

Ansvar för landets beredskap inför krig och krigsfara är naturligtvis främst en statlig angelägenhet. Verksamheten berör emellertid i hög grad även kommuner, landsting och kyrkliga samfund liksom företag och enskilda organisationer som i stor omfattning svarar för att angelägna behov blir tillgodosedda.

LEMO anser

- att statliga myndigheter som skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap skall benämnas beredskapsmyndigheter,
- att med en funktion inom det civila försvaret skall avses en samhällsverksamhet av särskild betydelse under höjd beredskap med utgångspunkt i det civila försvarets uppgifter och som kräver någon form av central statlig styrning och som behöver samordnas mellan flera myndigheter eller organ och med annan verksamhet,
- att för varje funktion skall utses en funktions-

ansvarig myndighet,

- att en funktionsansvarig myndighet i krig skall leda verksamheten inom funktionen samt i den utsträckning som det behövs samordna denna verksamhet med verksamhet inom Försvarsmakten och vid andra myndigheter, organisationer etc.,
- att en funktionsansvarig myndighet i fred skall svara för att erforderliga beredskapsförberedelser vidtas,
- att primärkommuners, landstings, kyrkliga kommuners samt företags och enskildas åligganden och medverkan i totalförsvaret skall regleras genom lag och/eller avtal.

LEMO lämnar förslag om ny funktionsindelning och föreslår bl.a. att funktionen Civil ledning och samordning skall utgå.

#### Samordning av de fredstida beredskapsåtgärderna

Ansvarsprincipens tillämpning och funktionsindelningen innebär att ansvaret för de fredstida beredskapsåtgärderna är delat på många händer. Detta ställer krav på en samordning av de fredstida beredskapsåtgärderna på olika ledningsnivåer.

LEMO föreslår att kommunstyrelsernas uppgifter som högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå snarast lagregleras.

LEMO anser att länsstyrelser och civilbefälhavare, liksom för närvarande, bör verka för samordning och samverkan inom totalförsvaret inom resp. områden. Utredningen redovisar sin syn avseende dessa uppgifter.

När det gäller samordningen på central nivå är det självfallet ytterst regeringen som har ansvaret för samordningen av myndigheternas beredskapsförberedelser.

I fred är det dock opraktiskt och olämpligt att regeringen tar på sig samordningsuppgifter av mer detaljbetonad karaktär. Den måste kunna koncentrera sig på de övergripande, politiskt betydelsefulla frågorna och endast fatta beslut om målen för och inriktningen av verksamheten i stort.

LEMO har övervägt vilka samordningsuppgifter som bör lösas på central nivå och därvid delat in dem i två grupper, nämligen

- dels sådana som avser att ta fram underlag och förslag till regeringen samt att vid behov förmedla och tydliggöra regeringens beslut,
- dels sådana som är av myndighetskaraktär.

Uppgifter av det första slaget bör främst åvila regeringskansliet, i detta avseende Försvarsdepartementet. Det är emellertid inte ovanligt att vissa beredningsuppgifter eller underlagsframtagande åläggs en särskild stabs- eller expertmyndighet.

Det andra slaget av uppgifter bör inte handhas av regeringskansliet. LEMO anser därför att det fortfarande behövs en myndighet med uppgift att i fred under regeringen samordna det civila försvaret.

LEMO har prövat om samordningsuppgiften bör åläggas SRV. Förslag har nämligen framförts att ÖCB och SRV skall slås samman. LEMO avvisar den tanken.

Visserligen är befolkningsskyddet och räddningstjänsten en betydelsefull del av det civila försvaret. Men även försörjningsfrågorna är viktiga, inte minst när det gäller stödet till och samverkan med Försvarmakten. I 1992 års försvarsbeslut framhölls vikten av att dessa frågor ägnas större uppmärksamhet.

SRV har en betydelsefull samordningsuppgift inom den



fredstida räddningstjänsten. Den uppgiften torde behöva utvecklas med avseende på att få ett effektivt utnyttjande av samhällets räddningstjänst. Större uppmärksamhet torde i framtiden behöva ägnas åt att förebygga fredstida olyckor. SRV har härvid en viktig roll. De internationella räddningsinsatserna synes också öka.

De uppgifter som följer av att ha samordningsansvaret för samhällets beredskap inför krig och krigsfara ställer andra krav än samordningen av den fredstida räddningstjänsten. För att säkerställa att samordningen av det civila försvaret, enligt LEMO:s definition, inte nedprioriteras i förhållande till de i fred mer uppmärksammade och aktuella uppgifterna avseende samordning av samhällets räddningstjänst anser LEMO att dessa två tunga samordningsuppgifter bör åvila olika myndigheter.

LEMO föreslår alltså att det bör finnas en central myndighet med huvuduppgift att i fred under regeringen samordna de civila beredskapsåtgärderna inför krig och krigsfara. ÖCB bör alltså vara denna myndighet.

#### Samordning av det civila försvaret vid höjd beredskap

Liksom för närvarande bör kommunstyrelserna, länsstyrelserna och civilbefälhavarna på resp. nivå och inom resp. område verka för samordning och samverkan inom totalförsvaret vid höjd beredskap.

Under krig och krigsfara kommer frågor om samordning och inriktning av totalförsvarsanstängningarna att stå i centrum för regeringens verksamhet på ett helt annat sätt än i fredstid. Något direkt behov av en särskild myndighet med uppgift att under regeringen samordna det civila försvaret föreligger därför inte under sådana förhållanden.

LEMO har därför övervägt vilka uppgifter som bör åvila

ÖCB vid höjd beredskap. Utredningen föreslår att ÖCB i sådana lägen skall

- företräda det civila försvaret i övergripande frågor i samverkan med Försvarsmaktens högkvarter,
- göra övergripande utredningar på regeringens uppdrag,
- vara beredd att på regeringens särskilda uppdrag och bemyndigande i varje enskilt fall inrikta och samordna funktionsansvariga myndigheters och/eller civilbefälhavarnas verksamhet,
- fullgöra fredsuppgifter (t.ex. viss utbildnings- och övningsverksamhet) i den omfattning som läget kräver och möjliggör,
- vara grupperad i anslutning till Försvarsmaktens högkvarter.

För att lösa dessa uppgifter bedöms myndigheten i krig behöva bestå av cirka 20 personer.

ÖCB:s fredstida funktionsansvar för funktionen Försörjning med industrivaror övertas vid höjd beredskap av Försörjningskommissionen. LEMO anser att denna skall tillhöra Näringsdepartementet.

ÖCB har för närvarande funktionsansvar för funktionen Transporter. LEMO föreslår att myndigheten allttjämt skall ha det i fred, men att ansvaret vid höjd beredskap skall övergå till en ny myndighet, benämnd Transportkommissionen, som skall träda i verksamhet i krig eller annars när regeringen bestämmer det.

#### Decentralisering och besparingar

1992 års försvarsbeslut innebär stora förändringar i fråga om totalförsvarets planering. LEMO påpekar att fokuseringen på det s.k. "strategiska överfallet"



innebär att ledningen bör utövas starkt decentraliserat. Ett sådant angrepp antas åtminstone inledningsvis kraftsamlas mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och inom totalförsvaret.

Det finns således starka skäl att mot bakgrund av planeringsförutsättningarna överväga en decentralisering av beslutsbefogenheter i en krigssituation. Därav följer naturligt att beslutsbefogenheter i fråga om de fredstida beredskapsförberedelserna också bör decentraliseras. Detta är emellertid också motiverat av besparings- och effektivitetsskäl.

LEMO konstaterar att sedan några år tillbaka pågår ett arbete med att föra ner arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter inom det civila försvaret till kommunerna. LEMO framhåller vikten av att detta arbete slutförs och att kommunernas uppgifter inom totalförsvaret lagregleras. Därför måste frågan om statens ersättning till kommunerna för dessa uppgifter snarast få sin lösning.

LEMO redovisar ett antal områden avseende vilka en decentralisering av beslutsbefogenheter från centrala myndigheter till länsstyrelserna bör ske eller övervägas. LEMO redovisar också ett antal exempel på förekommande oklarheter och dubbelarbete mellan ÖCB, SRV och SPF och förslag till åtgärder lämnas med anledning härav.

Mot bakgrund av en analys av möjliga effektivitetsåtgärder och ambitionsminskningar bedömer LEMO att ÖCB:s kostnader för personal, lokaler och egen administration på några års sikt bör kunna reduceras med cirka 10 milj. kronor per år.

LEMO noterar att SRV inom kort kommer att inleda en översyn av den centrala förvaltningsorganisationen i Karlstad. En överföring av vissa uppgifter till kom-

munerna bör medföra påtagliga reduceringar i den centrala förvaltningen.

Inom fredsräddningstjänsten har regeringen angett ökade ambitioner på en rad områden, såsom bättre säkerhet vid transporter av farligt gods, höjd beredskap inför kärnkrafts- och kemikalieolyckor och ökade internationella hjälpsatser. LEMO har inte underlag för att bedöma vilka resurser dessa uppgifter kräver.

LEMO har således inte möjlighet att ange i vilken omfattning det är möjligt att begränsa antalet personår vid SRV:s centrala förvaltning i Karlstad. Utredningen förutsätter dock att alla möjligheter till besparingar och effektivitetsvinster tas till vara i organisationsöversynen.

Vid de fyra räddningsskolorna i Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö finns i dag 466 anställda, varav ca 100 förrådspersonal. Efter hand som ansvaret för materielhanteringen överförs till kommunerna bortfaller självfallet arbetsuppgifter för de senare. En reduktion med drygt 50 tjänster har beslutats av SRV.

För närvarande finns en överkapacitet vid räddningsskolorna. SRV har nyligen inlett en översyn av sin utbildningsverksamhet i ett längre tidsperspektiv. Enligt uppgjord arbetsplan skall översynen vara genomförd till sommaren 1994. Regeringen bör uppdra åt SRV att redovisa resultatet i anslutning till anslagsframställningen för budgetåret 1995/96. LEMO bedömer att en väsentlig reduktion av antalet anställda vid skolorna är möjlig.

LEMO föreslår att SRV överväger att ombilda skolorna till avgiftsfinansierade resultatenheter inom ett särskilt verksamhetsområde i SRV.

LEMO föreslår att de 34 utbildningsledare som för närvarande är anställda vid SRV men stationerade vid

länsstyrelserna med uppgift att medverka i utbildnings- och övningsverksamheten fortsättningsvis skall vara anställda vid resp. länsstyrelse.

LEMO föreslår inga ändringar i fråga om SPF:s uppgifter och organisation.

LEMO föreslår ändrade uppgifter och något ändrad sammansättning av Totalförsvarets chefsnämnd (TCN).

Utredningen erinrar om att Riksdagens försvarsutskott (1992/93:FÖU 6y) har framhållit att åtgärder bör vidtas för att förbättra länsstyrelsernas kompetens inom verksamhetsområdet civil beredskap och räddningstjänst. Länsstyrelsernas resursbehov minskar när vissa uppgifter inom det civila försvaret överförs till kommunerna.

#### Den ekonomiska planeringsramen

Ett av de viktigaste instrumenten i ÖCB:s samordning av det civila försvaret är programplaneringen med förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen. Det är därför viktigt att ramen är sammansatt på ett sådant sätt att en meningsfull avvägning kommer till stånd. Så är inte fallet för närvarande.

LEMO anser att kostnader för freds räddningstjänsten inte skall redovisas inom ramen, men att däremot kostnaderna för beredskapslagring av olja och oljeprodukter samt livsmedel m.m., till skillnad från vad som gäller för närvarande, bör redovisas inom ramen.

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt ÖCB att i samråd med de funktionsansvariga myndigheterna lämna förslag till sammansättning av den ekonomiska planeringsramen.



## 1. UPPDRAGET

1.1 Direktiven

Enligt direktiven (Dir. 1991:44) skall LEMO bland annat

- redovisa förslag till en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde,
- lämna förslag till totalförsvarets ledningsorganisation på regional nivå,
- lämna förslag avseende ledningstrukturen inom funktionen Civil ledning och samordning,
- överväga vilka uppgifter som skall ligga på överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning,
- utreda om verksamhet som nu bedrivs av centrala myndigheter kan delegeras till regionala och lokala myndigheter,
- redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar om cirka en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledningen i fred.

De myndigheter med uppgifter inom det civila försvaret som främst berörs av översynen av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde är ÖCB, Statens räddningsverk (SRV) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) vilka tillhör Försvarsdepartementet. LEMO uppfattar inte att uppdraget primärt avser myndigheter tillhörande andra departement. Utredningen har dock ansett sig vara oförhindrad att ta upp även sådana frågor i den mån det är motiverat med hänsyn till de primära utredningsuppgifterna.

LEMO behandlar inte frågor rörande Vapenfristytrelsen och Kustbevakningen. Pliktutredningen har i betänkandet (SOU 1992:139) "Totalförsvarsplikt" föreslagit att Vapenfristytrelsen skall läggas ner. Riksdagen (bet. 1992/93:FÖU 9, rskr 1992/93:333) har gett regeringen tillkänna att en särskild parlamentarisk utredning bör pröva möjligheten att effektivisera den samlade statliga maritima verksamheten. En strategi för denna verksamhet bör i första hand omfatta Marinens, Kustbevakningens, Sjöfartsverkets och sjöpolisens verksamhet. Direktiv till en sådan utredning bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Vad så gäller den andra uppgiften, att lämna förslag till totalförsvarets ledningsorganisation på regional nivå, har LEMO i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" föreslagit att antalet civilområden skall minskas från nuvarande fem till tre med gränser som sammanfaller med militärområdenas. Statsmakterna har beslutat enligt förslaget. LEMO framhöll i betänkandet att utredningen kunde behöva återkomma med mer preciserade förslag rörande civilbefälhavarnas uppgifter i samband med fortsatt utredningsarbete om det civila försvaret. Dessa frågor behandlas i detta betänkande.

Den tredje uppgiften, att lämna förslag avseende ledningsstrukturen inom funktionen Civil ledning och samordning, berör dels funktionens innebörd, dels uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan ÖCB, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna, vilka var och en på sin ledningsnivå har till uppgift att samordna den civila delen av totalförsvaret och samverka med motsvarande militära chefer.

Den fjärde uppgiften kan inte begränsas till att avse endast ÖCB:s uppgifter inom funktionen Civil ledning och samordning. LEMO skall också, enligt den första uppgiften, se över ansvars- och rollfördelningen mellan ÖCB, SRV och SPF samt mellan dem och regionala myndig-



heter. Vidare har utredningen funnit det motiverat att pröva om det s.k. funktionsansvaret för funktionerna Transporter och Försörjning med industrivaror alltfört bör åvila ÖCB eller med fördel kan övertas av andra myndigheter.

Inom regeringskansliet bereds för närvarande ett antal frågor av grundläggande betydelse för det civila försvaret och därmed för LEMO:s överväganden.

Sålunda avlämnade CFL-utredningen år 1989 betänkandet (SOU 1989:42) "Det civila försvaret", vari lämnades förslag till en ny lag om civilt försvar. Bl.a. föreslogs en lagreglering avseende kommunernas medverkan i totalförsvaret samt principer för den statliga ersättningen till kommunerna för dessa uppgifter. Den senare frågan har därefter behandlats av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet, som beräknas lämna en rapport till regeringen i början av november innevarande år.

Det har således inte ankommit på LEMO att överväga ersättningsfrågan eller andra frågor som avser finansieringen av det civila försvaret. De statliga myndigheternas uppgifter påverkas emellertid i hög grad av om de själva skall "producera beredskap", "köpa den" av kommuner, företag eller andra organisationer eller om de skall utöva tillsyn och kontroll av att dessa genomför sina lagreglerade uppgifter.

Pliktutredningen lämnade i betänkandet (SOU 1992:139) "Totalförsvarsplikt" förslag om bl.a. vissa nya uppgifter för ÖCB och SRV. Förslagen bereds nu i Försvarsdepartementet.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 december 1992 har chefen för Försvarsdepartementet (Dir. 1993:4) tillkallat en kommitté för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Kommitténs uppdrag har i vissa avseenden ett nära sammanhang med LEMO:s uppdrag.

Det civila försvaret, i meningen rikets beredskap att möta krig och krigsfara, baseras i hög grad på förmågan att hantera fredstida påfrestningar och risker.

Med hänsyn till de redovisade förhållandena har LEMO dels fått göra vissa antaganden om kommande beslut av statsmakterna, dels avgränsat utredningsuppdraget till att avse de berörda myndigheternas uppgifter inom det civila försvaret. Deras uppgifter avseende fredstida påfrestningar och risker behandlas av den nyss nämnda kommittén, som har antagit benämningen Hot- och riskutredningen.

Detta har lett till att det inte har varit möjligt att göra noggrannare bedömningar rörande de berörda myndigheternas framtida uppgifter och resursbehov. Uppgiften att redovisa konsekvenserna av sammantagna besparingar om cirka en tredjedel av nuvarande resursanvändning för ledning i fred har därför inte kunnat lösas helt.

Genom beslut den 12 november 1992 överlämnade regeringen till LEMO en skrivelse från Margot Wallström, ordförande för socialdemokraterna i Värmland, och Philip Johnsson, ordförande för socialdemokraterna i Karlstad. I skrivelsen föreslås att försvarsverksamheten i Karlstad skall utvecklas bl.a. genom att göra kommunen till ett internationellt centrum för utbildning, forskning och utveckling rörande kriser och katastrofer av olika slag.

Genom beslut den 18 mars 1993 överlämnade regeringen till Hot- och riskutredningen en skrivelse från landshövdingen i Värmlands län, Ingemar Eliasson. I skrivelsen redovisas en plan för att utveckla Karlstad till centrum för frågor rörande riskhantering, räddningstjänst och civil beredskap.

Eftersom de två skrivelserna behandlar i stort sett samma sak och då frågan närmast ligger inom ramen för

Hot- och riskutredningens uppdrag har LEMO kommit överens med denna att den skall överväga förslagen om ett centrum i Karlstad för utbildning, forskning och utveckling rörande kriser och katastrofer av olika slag.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Översynen av det civila försvarets ledning har organiserats som en särskild delutredning inom LEMO.

För att som experter biträda LEMO i detta arbete förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 19 mars 1992 byråchefen Ulf Broström och avdelningschefen Göran Forssén, ÖCB, avdelningschefen Roland Nilsson, SRV samt den 26 januari 1993 förste forskaren Göran Stütz, SPF. Broström entledigades den 26 januari 1993 och förordnades samma dag till biträdande sekreterare i utredningen.

Experternas uppdrag har varit att utföra preciserade utredningsuppgifter samt att skriftligt och muntligt rapportera dem till utredaren.

LEMO har genom ett 20-tal intervjuer med och föredragningar av chefer och andra företrädare för de berörda myndigheterna skapat sig en bild av nuvarande ordning och nackdelar med denna. Vissa grundläggande frågor har behandlats vid tre seminarier med drygt 20 deltagare från berörda myndigheter m.fl.

Från Länsstyrelsen i Kronobergs län och Växjö kommun har inkommit en gemensam skrivelse med hemställan att Växjö blir lokaliseringsort för en eventuell räddningsskola.

Under arbetet har LEMO hållit kontakt med Hot- och riskutredningen samt Försvarsdepartementets arbetsgrupp rörande vissa finansieringsfrågor inom det civila försvaret (Ag Kommun).

Utredaren har rådgjort med den parlamentariska referensgrupp som är knuten till LEMO.

LEMO har löpande informerat företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer om arbetet och berett dem tillfälle att framföra synpunkter.



## 2. NULÄGE

### 2.1 1986 års reform

År 1986 genomfördes en betydelsefull reform inom den civila delen av totalförsvaret. Då infördes det ledningssystem som nu tillämpas.

Behovet att se över ledningen av de civila delarna av totalförsvaret framkom under 1978 års försvarskommittés arbete. Kommittén konstaterade att totalförsvarets olika delar blir allt mer beroende av varandra vilket ökar betydelsen av samverkan och samordning. Kommittén fann emellertid att samordningen inte fungerade tillfredsställande och att det som en följd härav rådde obalans mellan olika civila totalförsvarsfunktioner. Kritiken riktade sig främst mot den centrala nivån, men bristerna där medförde problem även på lägre nivåer. Kommittén föreslog därför att regeringen skulle undersöka möjligheterna att åstadkomma en bättre samordning framför allt på central nivå.

I september 1983 fick försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) i uppdrag att se över ledningen av totalförsvarets civila delar och utarbeta ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur i fred och krig. Uppdraget avrapporterades till regeringen ett år senare i rapporten (FRI rapport nr 3.84) "Ledningen av det civila försvaret".

Våren 1985 lade regeringen fram en proposition (1984/85:160) om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret som i allt väsentligt följde institutets förslag. I juni 1985 godkände riksdagen det framlagda förslaget.

Genom detta beslut lade statsmakterna fast principerna för en ny ledningsstruktur. Dessa principer har gällt fr.o.m. den 1 juli 1986 och innebär i korthet följande.



Verksamheten inom det civila försvaret är uppdelad i ett tjugotal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet på central nivå. Denna indelning ersätter den tidigare använda uppdelningen i civilförsvaret, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvaret.

Syftet med funktionsindelningen är att fördela ansvaret för samordningen av beredskapsförberedelserna i fred och av verksamheten under krigsfara och i krig på nivå under regeringen. Varje funktionsansvarig myndighet skall i fred ha det övergripande ansvaret för att krigsorganisation, krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen är samordnade. Under krigsfara och i krig skall den funktionsansvariga myndigheten samordna verksamheten inom funktionen.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) som före reformen hade ansvaret för samordningen inom det ekonomiska försvaret ombildades till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som har ansvar för samordningen av de fredstida beredskapsförberedelserna inom hela det civila försvaret och med ett särskilt ansvar för funktionen Civil ledning och samordning.

ÖCB tog i samband härmed över vissa samordningsuppgifter som tidigare hade legat på Förvarsdepartementet resp. dåvarande Civilförsvarsstyrelsen och Riksnämnden för kommunal beredskap.

På regional nivå har civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna till uppgift att verka för att totalförsvaret inom resp. område planläggs så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Planläggningen skall samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och Försvarsmakten. I krig skall civilbefälhavarna resp. länsstyrelserna i samverkan med motsvarande militära chefer verka för att största möjliga försvareffekt uppnås.

Enligt riksdagsbeslut år 1985 skall kommunstyrelserna vara högsta civila totalförsvarsmyndigheter på lokal nivå och verka för att samverkan kommer till stånd mellan totalförsvarets civila delar och med Försvarsmakten på denna nivå.

LEMO uppdrog i september 1992 åt en fristående konsult att genomföra ett antal intervjuer om det civila försvarets ledning. Under hösten 1992 genomfördes ca 30 st intervjuer med företrädare för myndigheter och organisationer på skilda nivåer inom totalförsvaret. Syftet med intervjuerna var att få en uppfattning om problem och förändringsbehov inom det civila försvarets ledning grundade på erfarenheterna sedan år 1986.

Uppdraget avslutades den 9 december 1992 med konsultrapporten "Ledningsstrukturen inom det civila försvaret". I rapporten gjordes avslutningsvis en bedömning och tolkning av intervjuresultaten. Bl.a. framhölls härvid följande:

"Grundprinciperna i det ledningssystem som infördes år 1986 godtas av flertalet intervjuade. Samtidigt står det klart att det finns väsentliga inslag i systemet som inte helt har svarat upp emot förväntningarna eller som är problematiska av andra skäl - - - - - .

Ett problem är att ÖCB inte har lyckats utveckla tillräcklig styrka som samordningsorgan inom det civila försvaret. Bristen på enhetlighet i de centrala myndigheternas agerande gentemot regionala och lokala organ kan i stor utsträckning förklaras med att samordningsfunktionen är för svag. Man kan också tolka de många uttalandena om att de tyngre funktionsmyndigheterna lever sitt eget liv som ett uttryck för att förmågan till omfördelning av resurser mellan olika funktioner och myndigheter inte är vad den borde vara. Att stärka avvägningsfunktionen bör därför vara en angelägen uppgift - - - - - ."

Ett annat problem är SRV:s roll. Det är svårt att undgå intrycket att det finns kretsar inom SRV som inte har accepterat ÖCB:s roll som samordningsorgan inom det civila försvaret. SRV har därför i vissa sammanhang kommit att konkurrera med ÖCB om samordningsuppgiften - - - - - .

Ytterligare ett problem är den brist på konsekvens och tydlighet som olika statliga myndigheter uppvisar i sitt uppträdande gentemot kommunerna. Det har tidigare framgått att kommunerna upplever denna otydlighet som mycket besvärande. Bristen på enhetlighet skapar osäkerhet om vilka förutsättningar som gäller för den kommunala beredskapen. Denna situation är till stor del ett resultat av bristen på samstämmighet mellan ÖCB och SRV. - - - "

## 2.2 Vissa studier och utredningar efter 1986

I det följande redovisas viktigare studier, utredningar o. dyl. som har utövat eller kan komma att utöva inflytande på ledningssystemets utveckling efter det att det började tillämpas år 1986.

### 2.2.1 **Överstyrelsens för civil beredskap ledningsöversyn 1989**

Regeringen uppdrog den 24 mars 1988 åt Överbefälhavaren (ÖB) och ÖCB att gemensamt lämna förslag till principorganisation m.m. för ledningen inom totalförsvaret på skilda nivåer.

ÖB och ÖCB lämnade den 8 juni 1989 rapporten "Totalförsvarets ledning under kriser och i krig". ÖB och ÖCB framhöll därvid bl.a. att vissa krav bör kunna ställas på totalförsvarets ledningssystem, t.ex. att

- ledningssystemet måste medge ledning över hela landet,
- ansvarsförhållanden, samverkans-, lednings- och rapporteringslinjer samt arbetsrutiner i största möjliga utsträckning skall sammanfalla i fred, under kriser och i krig,
- samverkansbehoven mellan det militära och det civila försvaret måste tillgodoses på alla ledningsnivåer från fredstillstånd till totalt krig,



- chefer och myndigheter på lägre nivåer självständigt måste kunna samverka och fatta nödvändiga beslut inom ramen för övergripande beslut och inriktning,
- ledning och samverkan måste kunna ske redan från freds- upphållsplats,
- ledningssystemets motståndskraft mot olika former av sabotage och bekämpning måste stärkas genom decentralisering och alternativa ledningsmöjligheter.

ÖB och ÖCB redovisade även vissa principer när det gäller dels ledning inom försvarsmakten och inom totalförsvarets civila del, dels ledning och samverkan på central nivå, högre och lägre regional nivå samt lokal nivå.

I prop. 1989/90:100, bil. 6, anförde föredragande statsrådet med anledning av ÖB:s och ÖCB:s förslag att dessa principer i stort sammanfaller med nuvarande ordning och att han i huvudsak kunde ställa sig bakom dem och de krav på totalförsvarets ledningssystem som redovisades.

I regeringens uppdrag den 24 mars 1988 fick ÖCB och de funktionsansvariga myndigheterna också till uppgift att under medverkan av ÖB och med stöd av FRI genomföra fördjupade studier av förhållandena inom de olika funktionerna och av samspelet mellan den operativa ledningen och funktionsledningen. Ansvarsfördelningen mellan ledningsorgan på olika nivåer m.m. skulle också klarläggas.

Resultatet av ÖCB:s arbete inlämnades till regeringen den 20 oktober 1989 med rapporten "Ledningen av totalförsvarets civila del under kriser och i krig".

Rapporten bygger på förslagen som ÖB och ÖCB gemensamt lämnade den 8 juni 1989. Förslagen analyseras och utvecklas. Främst behandlas följande områden.



- \* Ledningssystemets principiella uppbyggnad
- \* Funktionsindelningen och funktionsbeskrivningar
- \* Ledning och samverkan på skilda ledningsnivåer
- \* Frågor om skydd och samband m.m. på olika ledningsplatser.

Med anledning av denna rapport anförde föredragande statsrådet i tidigare nämnd proposition:

"Det är enligt min mening angeläget att åtgärder snarast vidtas för att förbättra ledningen inom totalförsvarets civila del under beredskap och i krig. Jag anser att de principer för ledning som redovisats i överstyrelsens rapport redan nu kan utgöra en allmän grund för myndigheternas fortsatta arbete."

Detta uttalande ligger nu till grund för det fortsatta arbetet inom myndigheterna med att förbättra ledningsberedskapen inom det civila försvaret.

#### 2.2.2. CFL-utredningen

Med stöd av regeringens bemyndigande den 17 januari 1985 tillkallades i februari 1985 en särskild utredare (Dir. 1985:1) att se över civilförsvarslagstiftningen (CFL-utredningen).

Genom tilläggsdirektiv (Dir. 1987:38) fick utredningen i uppdrag att överväga en ny terminologi inom vad som i dag benämns civilförsvaret, se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och de andra författningar som berörs därav samt överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del.

Utredningens uppdrag redovisades i juni 1989 i betänkandet (SOU 1989:42) "Det civila försvaret" som

innehåller dels ett förslag till en ny lag om beredskapshöjningar, dels ett förslag till en ny lag om civilt försvar, vari bl.a. ledningsförhållandena inom det civila försvaret och samverkan med försvarsmakten redovisas. CFL-utredningens förslag har remissbehandlats.

Utredningens förslag om nya bestämmelser för beredskapshöjningar har resulterat i lagen (1992:1403) om höjd beredskap och beredskapsförordningen (1993:242). Övriga förslag, bl.a. om en ny lag om civilt försvar, bereds för närvarande i Försvarsdepartementet.

Den nya lagen om civilt försvar bedöms kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 1995. Den kommer, såvitt nu kan bedömas, att i stor utsträckning påverka ansvars- och uppgiftsfördelningen inom det civila försvaret. LEMO återkommer till detta i samband med vissa av de förslag som läggs i det följande.

### 2.2.3 Civilbefälhavarna

Enligt direktiven har LEMO till uppgift att lämna förslag till totalförsvarets ledningsorganisation på regional nivå, bl.a. behovet av särskilda militär- och civilområden. LEMO har med anledning härav i delbetänkandet (SOU 1991:112) "Försvarsmaktens ledning" bl.a. föreslagit att den högre regionala ledningen på militär sida fr.o.m. den 1 juli 1993 bör utövas av tre militärbefälhavare inom var sitt militärområde. Det blev också statsmakternas beslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92: FÖU 12, rskr. 1991/92:337).

I anslutning till detta förslag om militärområdesindelningen anförde LEMO att utredningen avsåg att återkomma i ett senare betänkande till frågor rörande ledningen av det civila försvaret samt att som en utgångspunkt för detta arbete borde gälla att militärbefälhavare och civilbefälhavare skall ha sammanfallande geografiska

ansvarsområden. Det är ofrånkomligt, framhöll LEMO då, att en minskning från fem till tre militärområden skapar delvis nya förutsättningar för civilbefälhavarnas lednings- och samordningsuppgifter.

LEMO har därefter studerat frågan om rikets indelning i civilområden liksom antalet civilbefälhavare och har i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" bl.a. föreslagit att den högre regionala ledningen på civil sida fr.o.m. den 1 juli 1994 bör utövas av tre civilbefälhavare inom var sitt civilområde. Gränserna för de tre civilområdena skall sammanfalla med motvarande tre militärområden. Det blev också statsmakternas beslut (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93: FÖU 9, rskr. 1992/93: 333).

Även civilbefälhavarnas uppgifter berördes i nyss nämnda delbetänkande i den omfattning som bedömdes nödvändigt med hänsyn till delutredningens syfte att överväga antalet civilområden och civilbefälhavare. LEMO anmälde dock i anslutning härtill att utredningen kunde behöva återkomma med mer detaljerade förslag avseende civilbefälhavarnas uppgifter m.m. i ett kommande delbetänkande under år 1993 om ledningen av totalförsvarets civila del. Det sker nu också. Förslagen återfinns i första hand i kapitel 8 i detta betänkande.

#### **2.2.4 Utvecklingen avseende regional samhällsförvaltning**

Som LEMO erinrade om redan i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" lämnade regionutredningen i juni 1992 betänkandet (SOU 1992:63) "Regionala roller - en perspektivstudie". I betänkandet presenterar utredningen en analys av tre alternativ för uppbyggnaden av den offentliga verksamhetens regionala nivå. Länsstyrelsens roll i dessa alternativ varierar kraftigt.

När det gäller den geografiska indelningen betonar ut-



redningen att de framtida regionerna bör vara utformade efter näringsgeografiska utgångspunkter. Regionerna bör vidare vara utformade mer efter samhällsplaneringens behov än vad som i dag är fallet. Antalet regioner bör enligt utredningen vara färre än i dag men inte så få att nationalstatens suveränitet utmanas.

För det fortsatta utredningsarbetet beslutade regeringen den 27 augusti 1992 att tillkalla en parlamentarisk beredning (Dir. 1992:86) med uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

Beredningen skall inleda sitt arbete med att överväga ansvarsfördelningen i stort mellan den statliga och den kommunala sektorn. Därefter skall uppgiftsfördelningen inom de båda sektorerna behandlas. Den administrativa indelningen på regional nivå skall också övervägas. Beredningen skall i det sammanhanget ta upp frågan om hur statliga myndigheters regionala organisation kan anpassas till en eventuellt ny indelning. Resultatet av arbetet skall redovisas senast den 1 mars 1994.

Förhållandena i västra Sverige har motiverat en särskild översyn av länsindelningen i denna del av landet. Västsverigeutredningen överlämnade i juli 1992 betänkandet (SOU 1992:66) "Västsverige - region i utveckling". Utredaren föreslår i betänkandet att som ett första steg ett regionförbund enligt kommunalförbundsmodell bildas där kommuner och landsting i Hallands, Göteborg och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län får samverka i övergripande utvecklingsfrågor. Länsstyrelsernas ansvar för regionala utvecklingsfrågor flyttas till förbundet. I betänkandet diskuterar utredaren också möjligheten att på sikt slå samman de fyra västsvenska länen till ett. Frågan bereds för närvarande vidare i den tidigare nämnda parlamentariska beredningen.

Det är LEMO:s uppfattning att det på sikt torde in-



träffa sådana förändringar inom den regionala samhällsförvaltningen att nuvarande ledningsorganisation inom det civila försvaret på regional nivå kommer att påverkas. En rimlig bedömning är dock att mera omfattande förändringar, t.ex. avseende länsindelningen, inte kan förverkligas ännu på flera år.

## 2.3 Berörda myndigheters organisation m.m.

### 2.3.1 **Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)**

#### **Uppgifter**

ÖCB har fyra huvuduppgifter, nämligen att samordna beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret på central myndighetsnivå samt att vara funktionsansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning och samordning, Försörjning med industrivaror resp Transporter. Uppgifterna regleras dels i ÖCB:s instruktion (1988:1122), dels i beredskapsförordningen (1993:242).

ÖCB:s samordningsuppgift innefattar ett övergripande ansvar under regeringen för frågor som är gemensamma för det civila försvaret och bedrivs inom främst följande områden.

- \* ÖCB förser statsmakterna med underlag för beslut om den civila beredskapens inriktning. ÖCB identifierar, analyserar och värderar härvid förhållanden som kan påverka den civila beredskapens mål, uppgifter och resursfördelning.
- \* ÖCB bedriver strategiska studier, genomför underlagsstudier samt lämnar metodstöd i planeringsfrågor. ÖCB inriktar och samordnar perspektivstudier och programplanering inom det civila försvaret.
- \* ÖCB har ett lednings- och systemansvar för kompetensutveckling av personal inom den civila delen av

totalförsvaret. ÖCB skall inrikta, samordna och stödja kompetensutvecklingen i syfte att vidmakthålla och utveckla kompetensen hos personal som arbetar med beredskapsfrågor.

- \* Vad gäller övningar utger ÖCB och ÖB årligen en gemensam plan för övningsverksamheten inom totalförsvaret.
- \* På sårbarhetsområdet syftar verksamheten till att öka medvetenheten hos beslutsfattare om de beredskapshänsyn som bör tas i samhällsutvecklingen (BIS), utveckla metoder härför samt stödja sådan verksamhet ekonomiskt och kunskapsmässigt. Bl.a. genomförs universitetsutbildning i BIS.
- \* ÖCB samordnar vidare arbetet med att vidta och prioritera åtgärder för att höja säkerheten inom samhällsviktiga områden där datorstöd är oundgängligt genom studier och diskussioner med berörda myndigheter samt genom metodstöd och rekommendationer.

Inom funktionen Civil ledning och samordning tar ÖCB bl.a. fram underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret genom att bedriva operativa studier, utveckla regeringens beslut om operativa försvarsförberedelser, följa upp tillämpningen av de regionala mål- och riskanalyserna samt utfärda erforderliga föreskrifter t.ex. för uttagning, undanförsel och förstöring o.dyl.

Till funktionsansvaret hänförs även en samordnings- och utvecklingsuppgift av det civila försvarets ledningssystem samt det tekniska stödet i detta. Därutöver finns ett särskilt ansvar för signalskyddsberedskapen inom hela det civila försvaret, innefattande anskaffning och underhåll av signalskyddsmateriel samt utbildning av signalskyddspersonal.

Handlingsberedskap upprätthålls genom regelbundet återkommande ledningsövningar på högre och lägre regional nivå samt särskilda kris- och krigsspel där ÖCB medverkar resp är ansvarig övningsledare. Funktionsövningar under medverkan av myndigheter på alla ledningsnivåer genomförs av ÖCB. Beredskapsläget vid de regionala myndigheterna med uppgifter inom funktionen följs upp genom bl.a. möten enligt ett rullande besöksprogram samt i rapport om funktionens beredskapsläge.

ÖCB samordnar också den kommunala beredskapsplanläggningen och utbildnings- och övningsverksamheten i kommunerna. Vidare medverkar ÖCB till att förbättra säkerheten i de kommunaltekniska systemen. ÖCB administrerar de statsbidrag som utgår för dessa ändamål.

Inom transportfunktionen samordnar ÖCB beredskapsverksamheten hos trafikverken och den beredskapsplanering av transporter som utförs av länsstyrelser och civilbefälhavare, följer utvecklingen på transportområdet och bedriver utredningar till grund för planeringen inom hela funktionen.

ÖCB ansvarar för beredskapsplanläggningen av landsvägs-transporter. Kris- och krigsviktiga åkerier, lastbilscentraler, transportförmedlingsföretag, bärgningsföretag och busstrafikföretag planläggs som s.k. K-företag. ÖCB anger inriktningen av planläggningen, beslutar om planläggning och följer upp resultatet medan länsstyrelsen genomför planläggningen.

De investeringar som gjorts, och som till viss del pågår, omfattar anskaffning av batteridrivna drivmedelspumpar i syfte att trygga drivmedelsförsörjningen för landsvägstransporter vid elavbrott samt ABC-skyddsmateriel för chaufförer.

Ansvarsområdet när det gäller funktionen Försörjning med industrivaror omfattar alla industriella branscher i näringslivet utom energi- och livsmedelsproduktion.



De viktigaste beredskapsåtgärderna är följande.

- \* Försörjningsanalyser som syftar till att klargöra behov av och tillgång till kris-/krigsviktiga varor och tjänster.
- \* Företagsplanläggning med ansvar för föreskrifter och allmänna råd, kontinuerlig nyplanläggning och aktuellthållning av befintliga planer.
- \* Beredskapsavtal (avtal om statlig ersättning för viss produktion, för leverans av varor och tjänster samt för ev. lagring).
- \* Forskning/utveckling, t.ex. framtagande av substitut ur inhemsk råvara för att minska importberoendet av strategiska varor och utveckling av inhemsk produktion av bl.a. vissa elektronikkomponenter.
- \* Krishandelsavtal mellan Norge-Sverige och Finland-Sverige för bilateralt handelsutbyte i en kris.
- \* Lagring av strategiska varor.

I krig eller annars efter regeringens beslut bildas Försörjningskommissionen (FK) som då övertar ÖCB:s uppgifter inom området Försörjning med industrivaror. Detta förbereds i fred genom bl.a. utbildning och övning av krigsplacerad personal.

#### **Organisation och resurser**

ÖCB omorganiserades den 1 juli 1991 efter att ha verkat i fem år i den tidigare organisationen, som delvis var ett arv från ÖEF.

Organisationen är indelad i tre sakenheter/avdelningar. För att uppnå flexibilitet är sakenheterna indelade -



inte i fasta underenheter - utan i arbetsområden med ansvariga chefer. Arbetsområdenas uppgifter och personalresurser bestäms årligen i verksamhetsplaneringen.

Vidare finns ett informationscentrum, en ekonomi- och dataenhet samt en personalenhet.

Personalresurserna fördelas på

Verksledning med stab	6
Samordningsavdelningen	21
Ledningsavdelningen (exkl transporter)	23
Transporter	3
Avdelningen för Industriell försörjning	53
Ekonomi- och dataenheten	16
Personalenheten	14
Informationscentrum	11
<b>Totalt</b>	<b>147 anställda</b>

ÖCB:s verksamhet finansierades 1992/93 med medel som anvisades från anslag under fjärde och sjätte huvudtitlarna enligt följande förteckning.

Uppgifter	Anvisat belopp (tkr)	% av total
Funktionsuppgifter Civil ledning och samordning	127 586	35 %
Funktionsuppgifter Industriell försörjning	180 803	50 %
Funktionsuppgifter Transporter	4 776	1 %

Administrativa stöd- funktioner	49 606	14 %
Summa	362 771	100 %

### 2.3.2. Statens räddningsverk (SRV)

#### Uppgifter

SRV är central förvaltningsmyndighet för frågor om befolkningsskydd, innefattande frågor om landtransporter av farligt gods, räddningstjänst samt frågor om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, i den mån detta inte är en uppgift för annan myndighet.

SRV:s verksamhet regleras i huvudsak av räddningstjänstlagen (1986:1102, omtryckt 1992:948) och civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) samt de författningar som har utfärdats med stöd av dessa lagar. Uppgifterna anges dels i SRV:s instruktion (1988:1040), dels i beredskapsförordningen (1993:242). Av den senare framgår att SRV är ansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst.

SRV:s viktigaste uppgifter anges kortfattat i det följande.

- \* Ledning, samordning, rådgivning, information och tillsyn

Verksamheten inom området omfattar framtagande av beslutsunderlag för statsmakterna, nationell och internationell bevakning av utveckling och händelser, medverkan i nationellt och internationellt regel- och standardiseringsarbete samt organisations- och metodutvecklingsarbete.

Verksamheten omfattar dessutom utvecklings- och samordningsåtgärder avseende den statliga och kommunala rädd-

ningstjänsten samt av det beredskapsförberedelsearbete som sammanhänger med befolkningskydd och räddningstjänst i krig. Vidare omfattar verksamheten annan styrning och påverkan såsom arbete med föreskrifter och allmänna råd, rådgivning i övrigt och information till statliga och kommunala myndigheter, näringsliv, intresseorganisationer och allmänhet.

I verksamhetsområdet ingår samordning av tillsynen av transporter av farligt gods, tillsyn av den kommunala räddningstjänsten samt ledning av beredskapsförberedelser som genomförs för befolkningskyddet och räddningstjänsten i krig.

#### \* Utbildning och övning

Uppgiften omfattar främst utbildning för räddningstjänsten och sotningsväsendet, grundutbildning och övning av personal till civilförsvarsorganisationen samt grundutbildning och övning för beredskap mot kärnenergi- och andra allvarliga olyckor.

#### \* Materielförsörjning

Verksamheten omfattar i första hand teknikutveckling, anskaffning, vård och underhåll av skyddsutrustning för allmänheten, utrustning för räddningstjänstens krigsorganisation, utrustning för särskilda insatser, dvs. utrustning för olje- och kemikaliebekämpning och för internationella insatser, samt varnings- och sambandsystem.

#### \* Internationella insatser

Verksamheten inom området avser regeringens uppdrag rörande beredskap dels för räddningsinsatser vid katastrofer utomlands, dels för hjälpsatser utomlands vid akuta flyktingkatastrofer. Verksamheten omfattar för närvarande också biståndsinsatser inom ramen för suveränitetsstödet till de baltiska länderna.



\* Ersättningar för skyddsrum inkl. tekniskt stöd m.m.

Området omfattar ersättningar och tekniskt stöd vid nybehovs- och bristtäckningsproduktion av skyddsrum, modernisering av stora skyddsrum, utnyttjande av tunnlar och berggrum samt åtgärder i övrigt för att behålla befintliga skyddsrum i krigsdugligt skick genom underhåll och tillrättande av fel och brister.

\* Ersättning för ledningsplatser inkl. tekniskt stöd m.m.

Området omfattar ersättningar och tekniskt stöd för produktion av ledningsplatser för räddningstjänsten i fred och i krig i samband med ny-, om- och tillbyggnad av brandstationer samt installationer av sambands-, varnings- och försörjningsutrustning. Vidare ingår att genom moderniserings- och andra kompletteringsåtgärder vidmakthålla ledningsplatsernas funktion. Därutöver omfattar området planering och tekniskt stöd för produktionen av ledningsplatser i krig på uppdrag av ÖCB för funktionen Civil ledning och samordning på lokal nivå.

### Organisation och resurser

SRV är organiserat med en central förvaltning i Karlstad och fyra räddningsskolor i Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö. Den centrala förvaltningen är indelad i fyra sakavdelningar för verksamhetsområdena befolkningsskydd, räddningstjänst, utbildning och teknik samt en för administration. Avdelningarna, liksom räddningsskolorna, lyder direkt under generaldirektören.

Personalresurserna vid den centrala förvaltningen fördelades under budgetåret 1992/93 på

Verksledningen	3
Informationssekretariatet	3



Planerings- och utvecklings- sekretariatet	13
Befolkningsskyddsavdelningen	33
Räddningstjänstavdelningen	39
Utbildningsavdelningen	67
Tekniska avdelningen	77
Administrativa avdelningen	<u>48</u>
<b>Totalt</b>	<b>283 anställda</b>

Personalresurserna vid de fyra räddningsskolorna var 466 anställda.

För budgetåret 1992/93 beräknades följande kostnader och intäkter (milj.kr.)

<u>Uppgift</u>	<u>Kostnader</u>	<u>Intäkter</u>
Ledning, samordning, rådgivning m.m.	92	8
Utbildning och övning	306	61
Materielförsörjning	287	14
Internationella insatser	40	40
Ersättning för skyddsrum	420	
Ersättning för ledn.platser	62	
Bidrag till frivilligorg. m.fl.	67	4
Forskning och utveckling	75	
Investeringar i anläggnings- tillgångar	33	
Övrigt (externa tjänster)	<u>16</u>	<u>16</u>
<b>Totalt</b>	<b>1 398</b>	<b>143</b>

Finansieringen sker genom fyra anslag över fjärde huvudtiteln.

### 2.3.3 Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)

Uppgifter

SPF är central förvaltningsmyndighet för det psyko-

logiska försvaret. SPF skall i denna egenskap leda och samordna planläggningen av rikets psykologiska försvar, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa områden.

SPF:s uppgifter regleras dels i SPF:s instruktion (1988:853), dels i beredskapsförordningen (1993:242). Av den sistnämnda framgår att SPF är ansvarig myndighet för funktionen Psykologiskt försvar.

SPF:s viktigaste uppgifter är

- \* Planläggning, utbildning och övning av SPF:s krigsorganisation

Verksamheten omfattar rekrytering till och underhåll av SPF:s krigsorganisation och beredskapsverk. Hit räknas också sambands- och säkerhetsfrågor samt utbildning och övning av krigsorganisationen.

Inom verksamhetsområdet faller också utvecklingen av bevakningsmetoder av utländska radio- och TV-program som bedrivs i samverkan med Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

- \* Informationsberedskap hos centrala, regionala och lokala myndigheter samt medier

Med informationsberedskap avses planer, strategier och organisation med syfte att trygga en korrekt information till medborgarna vid större olycka, katastrof eller annan frestida störning i samhället, liksom i kris och krig.

I syfte att höja den kommunala informationsberedskapen inför kriser och krig har SPF initierat utbildning i hanterandet av kommunal myndighetsinformation. Utbildningen sker sedan några år i samverkan mellan länssty-

relser och kommuner under medverkan av SPF.

Stöd till pressen i dess beredskapsplanläggning samt underhåll av TT:s krigsnät ingår också i denna verksamhet. Härmed avses praktiska åtgärder för tidningsproduktion och -distribution under störda förhållanden.

\* Forskning, studier och utveckling

Denna verksamhet sker inom tre huvudområden, nämligen opinionsforskning, forskning rörande nyhetsinflöde och nyhetsvärdering samt forskning rörande information vid störningar i samhället.

SPF initierar och understödjer därutöver långsiktig och mångvetenskaplig forskning vid universitet och högskolor samt utvecklar ett aktivt samarbete med utländska forskare.

\* Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret till allmänheten

Huvuduppgiften inom detta verksamhetsområde är att sprida kunskaper om säkerhetspolitik och totalförsvaret och att främja och samordna andra myndigheters information härom genom bl a produktion av skrifter och filmer till skolan, frivilligrörelser och allmänheten (även på främmande språk).

**Organisation och resurser**

SPF har nio anställda. I en så pass liten expertmyndighet som SPF sker arbetet integrerat och utan snäva gränsdragningar mellan verksamhetsområdena. Kostnaderna för olika verksamheter under budgetåret 1992/93 framgår av tabellen nedan.

<u>Verksamhet</u>	<u>Personår</u>	<u>Kostnad (tkr)</u>
Planläggning, utbildning, övning	2,5	1 050
Informationsberedskap m.m.	1	185
Forskning m.m.	2	1 455
Information om säkerhetspolitik m.m.	1,5	2 205
Administration (inkl. löner)	<u>2</u>	<u>4 845</u>
<b>Totalt</b>	<b>9</b>	<b>9 740</b>

#### 2.3.4 Totalförsvarets chefsnämnd (TCN)

TCN skall enligt instruktionen (1988:1041) i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret.

Nämnden skall särskilt

- följa samhällsutvecklingen i landet och verka för att de krav som totalförsvaret ställer beaktas i samhällsplaneringen,
- följa utvecklingen inom och utom landet på områden av betydelse för totalförsvaret och därvid ägna uppmärksamhet åt frågor som kräver samordnande åtgärder,
- medverka till att planeringen av ledningsövningar samordnas,
- verka för att berörda myndigheter informeras om viktiga samordningsfrågor och om beredskapsläget inom totalförsvaret,



- ge berörda statliga och kommunala myndigheter råd och rekommendationer till ledning för planeringsarbetet.

I nämnden ingår som ledamöter kabinettssekreteraren i Utrikesdepartementet, rikspolischefen, överbefälhavaren och chefen för Försvarsstaben, cheferna för Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Telestyrelsen, Statens jordbruksverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens invandrarverk, Närings- och teknikutvecklingsverket, ordföranden i Elförsörjningsnämnden, verkställande direktörerna i Sveriges Radio Aktiebolag och Sveriges Television Aktiebolag samt en civilbefälhavare som regeringen utser.

Vid nämnden finns ett kansli med en kanslichef som ende tjänsteman.

TCN kan, när så erfordras, utarbeta och ge ut gemensamma grunder för en samordnad verksamhet och planläggning inom totalförsvaret.

Nämnden har tillsatt en stående beredning för samordning och uppföljning m.m. av telekommunikationsfrågorna inom totalförsvaret, totalförsvarets teleberedning (TTB). TTB skall enligt regeringsbeslut år 1987 bl.a. studera sårbarhet och utarbeta rekommendationer för krigsskyddsplaneringen i telekommunikationsnät samt påverka myndigheterna i planeringen av telekommunikationerna så att beredskapskraven beaktas.

### 2.3.5 Civilbefälhavarna (CB)

Enligt förordningen (1981:978, senaste ändring 1993:538) om rikets indelning i militär- och civilområden m.m. finns f.n. fem civilområden, nämligen Södra, Västra och Mellersta civilområdena samt Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden.

I varje civilområde finns en CB, som är en av landshövdingarna inom civilområdet. Hos varje CB finns ett kansli som leds av en chef. Kanslierna omfattar för närvarande 11, 9, 19, 9 resp. 11 personår och är belägna i Malmö, Göteborg, Örebro, Östersund resp. Luleå. I krig omfattar kanslierna vardera 100-135 personer och är då samgrupperade med resp. militärbefälhavare (MB) på särskild krigsuppehållsplats.

Enligt förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna skall de i fred verka för att totalförsvaret inom resp. civilområde under höjd beredskap får en enhetlig inriktning. Planläggningen skall samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och de militära myndigheterna. CB leder bl.a. ledningsövningar och samordnar utbildning inom resp. civilområde.

I krig eller annars efter regeringens beslut skall CB verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De skall därvid enligt instruktionen

- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra organ, som har betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med en enhetlig inriktning,
- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- tillsammans med militärbefälhavaren verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- verka för att resp. civilområdes tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

CB skall enligt instruktionen ägna särskild uppmärksamhet åt verksamheten i fråga om Befolkningsskydd och räddningstjänst, Hälso- och sjukvård, Psykologiskt

försvar, Ordning och säkerhet, Transporter samt vissa försörjningsfrågor.

Enligt riksdagens beslut (prop 1992/93:100, bet. 1992/93:FÖU 9, rskr. 1992/93:333) skall myndigheterna Civilbefälhavaren i Södra och Västra civilområdet samt Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområde upphöra den 30 juni 1994 och två nya myndigheter, benämnda Civilbefälhavaren i Södra resp. Norra civilområdet, bildas den 1 juli 1994 med lokalisering till Malmö resp. Luleå.

De tre civilområdena skall ha med nuvarande tre militärområden sammanfallande gränser.

Utredningar pågår för närvarande om de nya myndigheternas organisation, bemanning m.m.

#### 2.3.6 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen skall enligt länsstyrelseinstruktionen (1990:1510) i fred ha till uppgift

- att noga följa länets tillstånd och behov,
- att främja länets utveckling och befolkningens bästa,
- att verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet och
- att svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelsen ansvarar för verksamheten inom en mängd viktiga samhällsområden bland dem den civila försvarsberedskapen och räddningstjänsten. På detta område skall länsstyrelsen enligt instruktionen

- verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret,
- samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret,
- bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret,
- samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret.

Länsstyrelsen skall samverka med försvarsområdesbefälhavaren för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.

I krig skall länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen skall därvid

- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning
- i samråd med försvarsområdesbefälhavaren verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsen skall inom länet ha ett särskilt ansvar för funktionerna

- civil ledning och samordning,



- ordning och säkerhet m.m.,
- befolkningsskydd och räddningstjänst
- psykologiskt försvar,
- hälso- och sjukvård m.m., såvitt avser socialtjänst, miljö- och hälsoskydd,
- transporter, såvitt avser transportsamordning och landsvägstransporter,
- livsmedelsförsörjning m.m.,
- energiförsörjning,
- försörjning med industrivaror.

Organisation och resurser för länsstyrelserna i fred och i krig varierar starkt mellan länen. Detsamma gäller för den del av länsstyrelsen som har huvudansvaret för beredskapsfrågorna.

Enligt instruktionen skall varje länsstyrelse ha en länsexpert för Civil försvarsberedskap och räddningstjänst.

Vid flertalet länsstyrelser finns en särskild försvars- eller beredskapsenhet med 10 - 50 anställda.

### 2.3.7 Kommunerna

Enligt kommunallagen (1991:900) och olika speciallagar har kommunen i fred befogenheter och skyldigheter inom främst socialtjänsten, skolväsendet, plan- och byggväsendet, renhållning och avfallshantering, civil försvarsberedskap och räddningstjänst samt vatten och avlopp.

Vid höjd beredskap och i krig får kommunen ytterligare uppgifter. Den skall t.ex. vid behov utge krigshjälp enligt lagen (1964:47) om krigshjälp. Vidare har kommunen vissa uppgifter i samband med ransoneringar. Kommunen ansvarar även för dem från annan kommun, som till följd av t.ex. krigsskada och utrymning vistas i kommunen.

Kommunernas fredsorganisation varierar kraftigt beroende bl.a. på storlek och andra lokala förutsättningar. Detsamma gäller krigsorganisationen. Här är en strävan, liksom för övrigt också beträffande länsstyrelserna, att övergå från freds- till krigsorganisation med så få förändringar som möjligt.

Beredskapsförberedelserna i kommunerna bedrivs på olika sätt. I de större kommunerna genomförs planläggningen av en särskild befattningshavare vid varje förvaltning, en s.k. beredskapsplanerare. Arbetet inriktas och samordnas då av en centralt placerad beredskapssamordnare. I mindre kommuner är arbetet i större utsträckning koncentrerat till beredskapssamordnaren.

Vanligtvis är uppgiften att vara beredskapsplanerare resp. - samordnare en tillikauppgift. De största kommunerna har dock en beredskapssamordnare på heltid. Normalt lyder beredskapssamordnaren i denna sin roll under kanslichefen. Det gäller ofta, men inte alltid, även de som har placerats inom räddningstjänsten, räddningschefen undantagen. I flera kommuner lyder samordnaren direkt under kommunstyrelsen.

1. The first part of the document is a letter from the author to the editor of the journal. The letter discusses the author's interest in the topic and the reasons for writing the paper. It also mentions the author's affiliation and contact information.

2. The second part of the document is the abstract of the paper. It provides a brief summary of the main findings and conclusions of the study. The abstract is followed by the keywords used to describe the paper.

3. The third part of the document is the introduction. It sets the context for the study and outlines the research objectives. The introduction also discusses the significance of the research and the structure of the paper.

4. The fourth part of the document is the literature review. It discusses the existing research on the topic and identifies the gaps in the literature. The literature review also highlights the contributions of the current study.

5. The fifth part of the document is the methodology. It describes the research design, data collection methods, and statistical analysis used in the study. The methodology section also includes a discussion of the limitations of the study.

6. The sixth part of the document is the results and discussion. It presents the findings of the study and discusses their implications. The results section also includes a comparison of the findings with the existing literature.

### 3. GRUNDLÄGGANDE FRÅGOR

LEMO har till uppgift att överväga ledning och samordning av det civila försvaret. Det råder stundtals delade meningar om innebörden och omfattningen av begreppet "det civila försvaret". LEMO har därför funnit det vara nödvändigt att definiera och avgränsa innebörden av begreppet. Det görs inledningsvis i detta kapitel.

I kapitlet utvecklas också innebörden av den s.k. ansvarsprincipen, dvs. att den som har ansvar för en samhällsverksamhet i fred har motsvarande ansvar i krig, om verksamheten då skall fortgå, liksom för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtas. Med utgångspunkt i ansvarsprincipen är samhällsverksamheten indelad i ett antal för totalförsvaret viktiga funktioner. Innebörden av funktionsbegreppet och funktionsansvaret diskuteras. Förslag läggs om ny funktionsindelning.

1992 års försvarsbeslut innebär betydande förändringar i fråga om de hotbilder och andra förutsättningar som skall ligga till grund för totalförsvarets planering. LEMO redovisar avslutningsvis i detta kapitel vilka konsekvenser för ledningsorganisationen som de nya planeringsförutsättningarna bör medföra.

#### 3.1 Det civila försvaret

Totalförsvaret skall vara fredsbevarande genom att ha en sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna. Den fredsbevarande uppgiften löses genom förmågan att stå emot och lindra krigets verkningar.

Ett modernt krig är totalt och drabbar hela samhället. Civila och militära resurser måste samverka för att stå



emot krigets påfrestningar. Detta är tanken bakom begreppet totalförsvaret, som i beredskapsförordningen (1993:242) definieras på följande sätt.

"Med totalförsvaret avses den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den samhällsverksamhet som då skall bedrivas".

Totalförsvaret är således ingen myndighet eller organisation utan omfattar i krig samhällets totala ansträngningar. I fred omfattar totalförsvaret den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför krig och krigsfara.

Samhällets beredskap inför krig och krigsfara bestäms väsentligen av dess inneboende styrka, stryktålighet och omställningsförmåga samt av de beredskapsåtgärder som vidtas för att möta fredstida påfrestningar och risker. Men samhället utvecklas efter fredstida förutsättningar och värderingar. Därför behövs kompletterande beredskapsåtgärder för att möta krig och krigshotande situationer.

Den militära beredskapen upprätthålls av försvarsmakten med stöd av ett flertal civila myndigheter, organisationer och enskilda. Enligt statsmakternas beslut utgör Försvarsmakten fr.o.m. den 1 juli 1994 en myndighet.

De civila beredskapsförberedelserna omfattar en mängd olika samhällssektorer. De berör därför statliga myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner liksom företag och enskilda.

Enligt 1992 års försvarsbeslut är det civila försvarets huvuduppgifter

- att värna civilbefolkningen mot verkningarna av

krigshandlingar samt under kriser och krig trygga en livsnödvändig försörjning,

- att under kriser och krig stödja försvarsmakten,

- att, för fullföljande av dessa uppgifter, under kriser och i krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Definitionen av begreppet totalförsvaret och uppgiftsförteckningen för det civila försvaret innehåller några ord som ibland tolkas olika, nämligen "yttre hot" och "kriser". Detta leder till oklarhet om berörda myndigheters uppgifter och ansvar. I prop. 1991/92:102 preciseras begreppen till "allvarliga, krigshotande internationella kriser och en neutralitetssituation".

Enligt lagen om höjd beredskap (1992:1403) är höjd beredskap antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Enligt LEMO:s uppfattning är "höjd beredskap" ett lämpligt begrepp att utnyttja när det gäller att täcka in såväl "krig och krigsfara" som "allvarliga, krigshotande internationella kriser och en neutralitetsituation".

Med utgångspunkt i definitionen av begreppet totalförsvaret och vad som har anförts anser LEMO att med civilt försvar vid höjd beredskap skall avses de civila samhällsverksamheter som då skall bedrivas.

I fred omfattar det civila försvaret sådana beredskapsåtgärder som är nödvändiga för att vid höjd beredskap lösa det civila försvarets uppgifter, dvs. att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och stödja försvarsmakten samt upprätthålla de vik-

tigaste samhällsfunktionerna. Detta betyder emellertid inte nödvändigtvis att beredskapsåtgärder inom alla de samhällsverksamheter som då skall bedrivas behöver inordnas under begreppet det civila försvaret i fred. LEMO återkommer till detta i ett senare avsnitt om funktionsindelningen.

LEMO anser således att med civilt försvar i fred skall avses de civila kompletterande beredskapsåtgärder som är nödvändiga för att, på den bas som det fredstida samhället utgör, kunna lösa det civila försvarets uppgifter vid höjd beredskap.

Förmåga att avgöra vilka kompletterande beredskapsåtgärder som är nödvändiga förutsätter kunskap om den bas som det fredstida samhället utgör. I denna bas ingår de beredskapsåtgärder som vidtas för att möta fredstida påfrestningar och risker. De ingår, enligt LEMO:s mening, inte i det civila försvaret. Sådana åtgärder, som främjar att hänsyn i samhällsutvecklingen tas till de särskilda risker och påfrestningar som kan uppträda i krig och krigsfara och som minimerar behovet av särskilda beredskapsåtgärder, bör emellertid inräknas i det civila försvaret.

LEMO har här använt uttrycken det civila försvaret och civilt försvar. Enligt LEMO:s mening bör synonymt härmed kunna utnyttjas begreppet "den civila delen av totalförsvaret". Däremot bör inte benämningen civilförsvar användas för här åsyftad verksamhet.

### 3.2. Ansvarsprincipen

Sedan länge tillämpas i Sverige den s.k. ansvarsprincipen för ledning av det civila försvaret. Den innebär att den som har ansvar för en samhällsverksamhet i fred har motsvarande ansvar i krig och krigsfara, om verksamheten då skall fortgå, liksom för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtas.



Ansvar för landets beredskap inför krig och krigsfara är naturligtvis främst en statlig angelägenhet. Verksamheten berör emellertid i hög grad även kommuner, landsting och kyrkliga samfund liksom företag och enskilda organisationer som i stor omfattning svarar för att angelägna behov blir tillgodosedda. Dessa organisationers uppgifter inom totalförsvaret regleras genom lag, annan föreskrift eller avtal.

Samhällets omställning till krigsförhållanden och andra extraordinära situationer måste kunna ske snabbt och smidigt. Det finns en stor risk för att stora omorganisationer leder till oklarhet och förvirring, vilket givetvis vore särskilt allvarligt i en situation när osäkerheten är särskilt stor. Människor bör, trots de ändrade yttre förhållandena i krig och krigsfara, kunna känna igen sig och de myndigheter med vilka de har att göra. Men det är också viktigt att de ledningsmetoder som tillämpas i det fredstida samhället så långt möjligt tillämpas i krigstid. Såväl organisation som metoder för ledning av samhällets hela verksamhet i krig, utom den militära, skall därför bygga på de principer som gäller i fred.

Men krigsförhållandena ställer krav på förändringar och kompletteringar.

Det kan sålunda vara nödvändigt att anpassa organisationen och ledningsformerna till behovet av samverkan med Försvarsmakten, som självfallet organiseras med utgångspunkt från de krigstida kraven.

Särskilda tvärsektoriella ledningsorgan kan behöva inrättas för att inom ett geografiskt ansvarsområde inrikta och samordna skilda funktioner inom det civila försvaret mot gemensamma mål.

I krig eller under andra utomordentliga förhållanden finns ett stort behov av att fördela och kraftsamla knappa resurser för olika ändamål. För att tillgodose



dessa behov kan det vara nödvändigt att inrätta särskilda ledningsorgan eller ge redan befintliga ytterligare befogenheter och resurser.

Sådana särskilda ledningsorgan kan antingen vara organiserade och verksamma i fred (t.ex. civilbefälvärnarna) eller förberedda att träda i verksamhet vid krigsorganisering eller efter regeringens särskilda beslut (t.ex. Försörjningskommissionen). I det förra fallet är huvuduppgiften i fred av renodlad beredskapskaraktär och helt kopplad till krigsuppgifterna.

Emellanåt anförs den synpunkten att myndigheter som primärt är inrättade med hänsyn till krigsberedskapen lämpligen skulle kunna åläggas uppgifter i det fredstida samhället, särskilt avseende beredskapen inför fredstida påfrestningar och risker. Innebörden härav kan sägas vara en "omvänd ansvarsprincip". LEMO vill inte utesluta att ett sådant förfarande i särskilda fall skulle kunna vara lämpligt men vill framhålla att myndigheter med här åsyftad renodlad beredskapskaraktär inte utan särskilt uppdrag bör ta på sig sådana uppgifter.

Det ankommer närmast på utredningen (Dir. 1993:4) om påfrestningar och risker i det fredstida samhället att bedöma om sådana särskilda uppdrag är motiverade.

Ansvarsprincipens tillämpning innebär att ansvaret för de fredstida beredskapsåtgärderna är delat på många händer. Detta ställer krav på en samordning av dem på olika ledningsnivåer. Även i krig behövs en samordning för att ansträngningarna skall inriktas mot gemensamma mål och samverkan med Försvarsmakten säkerställas. LEMO behandlar i senare kapitel samordningsbehovet i fred resp. krig.

I prop. 1991/92:102 framhålls att ordet "ledning" när det gäller den civila delen av totalförsvaret i vissa avseenden kan leda tankarna fel och ge intryck av

ledning i militär mening. Med ledning skall, enligt propositionen, inom totalförsvarets civila del väsentligen förstås sådana verksamheter som samordning, prioritering och information.

LEMO biträder uppfattningen att ledning av det civila försvarets olika funktioner har en annan innebörd än ledning i militär mening. LEMO har däremot funnit att begreppen "leda" resp. "samordna" leder till missförstånd och oklarhet i fråga om uppgifts- och ansvarsfördelning.

CFL-utredningen använder i sitt betänkande (SOU 1989:42) "Det civila försvaret" de skilda begreppen "inriktning och samordning" resp. "verksamhetsorienterad ledning (funktionsledning)" för att markera olika myndigheters uppgifter.

Enligt Svensk ordbok innebär leda att "utöva bestämmande inflytande över viss verksamhet".

Med "inrikta och samordna" avser LEMO att ange gemensamma och övergripande mål för den civila totalförsvarsverksamheten på olika nivåer och ange övergripande inriktning och prioriteringar samt följa upp och utvärdera verksamheten. I uppgiften ingår också att se till att erforderlig samverkan kommer till stånd. Däremot ingår inte att ställa preciserade uppgifter till olika effektuerande organ eller att i detalj fördela resurser. Detta tillhör uppgiften att "leda".

### 3.3 Funktionsbegreppet, funktionsansvar m.m.

Med utgångspunkt i ansvarsprincipen är samhällsverksamheten indelad i ett antal för totalförsvaret viktiga funktioner.

För varje funktion är, enligt beredskapsförordningen, en funktionsansvarig myndighet på central nivå utsedd. I förordningen anges också övriga myndigheter med upp-

gifter inom de olika funktionerna.

I förordningen anges vidare att vissa myndigheter är beredskapsmyndigheter. Med beredskapsmyndighet avses en myndighet vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. En sådan myndighet skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap enligt beredskapsförordningen. En myndighet som inte är beredskapsmyndighet skall under höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Beredskapsförordningen gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av försvarsmakten. I förordningen erinras om att enligt lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank åligger det Riksbanken att ansvara för beredskapsplanläggningen på bank- och betalningsväsendets område. Vidare erinras om att det i bl.a. lagen (1964:63) om kommunal beredskap finns bestämmelser om kommunala uppgifter i totalförsvaret samt att Svenska kyrkans centralstyrelse leder och samordnar den kyrkliga beredskapen. I lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap finns bestämmelser om domkapitlets ansvar för den kyrkliga beredskapen inom stiftet.

Av intresse i sammanhanget är också förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen (BRB), kungörelsen (1973:206) om motorreparations-tjänsten (MRT) samt skilda avtal mellan staten och Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Teracom Svensk Rundradio AB om verksamheten vid krig och krigsfara. De senare utgör exempel på hur företag inom en viss bransch genom avtal har åtagit sig uppgifter inom totalförsvaret.

Olika myndigheters och enskilda organisationers



uppgifter och medverkan inom totalförsvaret finns således reglerade på skilda sätt - genom lag, förordning eller avtal. För vissa myndigheter är verksamheten hänförd till funktionsbegreppet, för andra myndigheter liksom för enskilda organisationer gäller annan ordning. LEMO finner därför anledning att något beröra innebörden av funktionsbegreppet och de andra formerna för att ange en myndighets eller organisations uppgifter i totalförsvaret.

Enligt prop. 1984/85:160 om ledning av de civila delarna av totalförsvaret är syftet med funktionsindelningen att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under krigsfara och i krig på nivån under regeringen. En funktion skall enligt propositionen innefatta för totalförsvaret viktig verksamhet som kräver någon form av central statlig styrning.

Enligt beredskapsförordningen hänförs "vissa myndigheters verksamhet inom totalförsvaret" till funktioner.

Funktionsindelningen är alltså ett sätt att uttrycka de statliga myndigheternas uppgifter inom totalförsvaret. Det sker dock även på andra sätt, såsom genom bl.a. att beredskapsmyndigheter anges, genom instruktioner och genom verksförordningen (1987:1100). I den senare föreskrivs att en myndighet skall beakta de krav som ställs av hänsyn till totalförsvaret.

Den allmänna föreställningen torde vara att med en funktion avses en samhällsverksamhet av särskild betydelse för totalförsvaret. Denna föreställning styrks av att det ofta talas om ett funktionsansvar i "vertikal ledd", dvs. att även myndigheter på regional och lokal nivå har ett funktionsledningsansvar. Det bör också noteras att inte bara myndigheter utan även företag, andra organisationer och enskilda har uppgifter inom olika funktioner.



Samhällsutvecklingen innebär att organisation och metoder för att styra och genomföra olika samhällsverksamheter i fred ständigt förändras. Detta är inte minst aktuellt i dessa dagar då samhällsverksamheter som hittills har bedrivits i offentlig regi bolagiseras och privatiseras. Detta motiverar en översyn och prövning av funktionsbegreppet och funktionsansvaret.

Ett annat skäl till att se över funktionsindelningen är att funktionsansvariga myndigheter i många fall har involverats i en samordningsverksamhet som ibland har upplevts som onödigt belastande och tidskrävande för såväl den samordnande myndigheten som de funktionsansvariga. Med utgångspunkt i det civila försvarets uppgifter kan man ifrågasätta om en del av de nuvarande funktionerna bör finnas kvar som funktioner i det civila försvaret även om verksamheten skall fortsätta i krig. Omvänt kan möjligen finnas skäl att inrätta några nya funktioner.

En sådan översyn bör enligt LEMO utgå från att ned en funktion inom det civila försvaret bör främst avses en samhällsverksamhet av särskild betydelse vid höjd beredskap med utgångspunkt i det civila försvarets uppgifter och som kräver någon form av central statlig styrning. En funktion bör vidare normalt beröra flera myndigheter och organisationer som behöver samordnas inbördes och med andra verksamheter.

För sådana funktioner skall utses funktionsansvariga centrala myndigheter. Huvudsyftet med funktionsindelningen bör däremot inte vara att fördela ansvaret mellan dessa eller ange de statliga myndigheternas beredskapsuppgifter. Det senare sker genom bl.a. beredskapsförordningen och myndigheternas instruktioner.

LEMO vill understryka att det förhållandet, att en verksamhet enligt de föreslagna grunderna inte hänförs till en funktion inom totalförsvaret, inte får tolkas

som att inga beredskapsförberedelser behöver vidtas vid berörda myndigheter. Avgörande för urvalet av funktioner är att verksamheten berör samhället i vid mening, är betydelsefull med hänsyn till det civila försvarets uppgifter och att den behöver samordnas med annan verksamhet.

En funktionsansvarig myndighet bör i krig, inom ramen för statsmakternas beslut, leda verksamheten inom funktionen i betydelsen att utöva ett bestämmande inflytande. Myndigheten skall i den utsträckning som det behövs samordna denna verksamhet med verksamhet inom Försvarsmakten och vid andra myndigheter, organisationer etc.

I fred bör en funktionsansvarig myndighet i samverkan med andra berörda myndigheter

- utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för funktionen i krig,
- svara för att erforderliga beredskapsförberedelser vidtas,
- svara för budgetering av beredskapsförberedelserna,
- svara för att krigsplanläggning genomförs,
- svara för att personal utbildas och att övningar genomförs
- regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Ansvarsprincipen innebär att det i de flesta fall är naturligt och självklart på vilken myndighet funktionsansvaret skall läggas. I en del fall finns inte någon sådan myndighet. Då kan olika alternativ väljas, nämligen att uppgiften läggs på en myndighet med uteslutande beredskapsuppgifter eller på en myndighet med

fredstida uppgifter som nära anknyter till uppgifterna inom funktionen. Regeringen bör utse funktionsansvariga myndigheter.

I beredskapsförordningen redovisas för närvarande även övriga myndigheter med uppgifter inom en funktion. En uppräknig av detta slag kommer alltid att ha brister eftersom den är begränsad till den statliga sektorn. Som har nämnts har även kommuner, landsting, företag m.fl. viktiga uppgifter inom olika funktioner. Det är också svårt att avgöra vilka myndigheter på regional nivå som skall redovisas under resp. funktion (t.ex. länsstyrelserna som har uppgifter inom en rad funktioner). Vissa myndigheters verksamhet kan ha en stor betydelse för en funktion utan att de har ledningsuppgifter inom funktionen. LEMO ifrågasätter starkt behovet och lämpligheten av att övriga myndigheter med uppgifter inom en funktion räknas upp på det sätt som nu sker. Möjligen kan det i några fall finnas ett behov av att redovisa s.k. delfunktionsansvariga myndigheter.

Med en ny tillämpning av funktionsbegreppet och en ny fördelning av funktionsansvaret kommer flera statliga myndigheter än för närvarande att ha beredskapsuppgifter utan att verksamheten hänförs till en funktion och därmed anses ha uppgifter inom det civila försvaret. LEMO anser att fortsättningsvis bör alla statliga myndigheter, som skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap, benämnas beredskapsmyndigheter. Vissa beredskapsmyndigheter kan i tillägg åläggas ett funktionsansvar.

En beredskapsmyndighet skall i fred planera för att under höjd beredskap kunna inta egen krigsorganisation och vidta övriga åtgärder för den egna beredskapen enligt beredskapsförordningen. Regeringen bör utse beredskapsmyndigheter.



## Sammanfattningsvis anser LEMO

- att statliga myndigheter som skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap bör benämnas beredskapsmyndigheter och anges i särskild ordning,
- att en beredskapsmyndighets uppgifter bör anges i en generell förordning och/eller instruktion,
- att med en funktion inom det civila försvaret bör avses en samhällsverksamhet av särskild betydelse under höjd beredskap med utgångspunkt i det civila försvarets uppgifter och som kräver någon form av central statlig styrning och som behöver samordnas mellan flera myndigheter eller organ och med annan verksamhet,
- att för varje funktion bör utses en funktionsansvarig myndighet,
- att en funktionsansvarig myndighets uppgifter bör anges i en generell förordning och/eller instruktion,
- att kommuners, landstings, kyrkliga kommuners samt företags och enskildas åligganden och medverkan i totalförsvaret bör regleras genom lag och/eller avtal.

### 3.4 Förslag till ny funktionsindelning

Med utgångspunkt i den syn på funktionsbegreppet, som har redovisats i föregående avsnitt, har LEMO övervägt i vilken utsträckning nuvarande funktioner bör finnas kvar som funktion inom det civila försvaret eller om de bör kunna utgå. LEMO har också övervägt om några samhällsverksamheter, som för närvarande inte betecknas som funktioner inom det civila försvaret, bör ges en sådan beteckning och att följaktligen nya funktionsansvariga myndigheter bör utses.



Vid övervägandena rörande de nuvarande funktionerna har LEMO utgått från de målbeskrivningar för resp. funktion som framgår av prop. 1991/92:102 samt de beskrivningar som har redovisats i ÖCB:s tidigare nämnda ledningsöversyn.

LEMO har inte funnit anledning att föreslå några förändringar i fråga om följande funktioner, nämligen

- Ordning och säkerhet m.m.,
- Utrikeshandel,
- Hälso- och sjukvård m.m.,
- Postbefordran (dock måste annan funktionsansvarig myndighet utses när Postverket bolagiseras),
- Telekommunikationer,
- Livsmedelsförsörjning m.m.,
- Flyktingverksamhet,
- Landskaps- och fastighetsinformation,
- Energiförsörjning.

LEMO har särskilt övervägt innebörden av och funktionsansvaret för följande funktioner, nämligen Civil ledning och samordning, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Transporter, Arbetskraft samt Försörjning med industrivaror. Dessa överväganden redovisas i kapitel 6. De har lett till att funktionen Civil ledning och samordning föreslås utgå. Övriga funktioner i denna grupp bör finnas kvar. Funktionsansvaret för Transporter, som i fred åligger ÖCB, bör vid höjd beredskap åläggas en särskild Transportkommission. Några andra ändringar i fråga om funktionsansvaret föreslås inte.

I fråga om övriga av de nuvarande funktionerna gör LEMO följande bedömning.

Funktionen Domstolsväsende m.m. uppfyller inte de kriterier för en funktion som LEMO har angett. Verksamhetsrådets betydelse för det civila försvarets huvuduppgifter motiverar inte en funktionsbeteckning. Funktionen bör utgå. De myndigheter som nu har uppgifter inom funktionen bör vara beredskapsmyndigheter.

Uppgifterna i krig och krigsfara inom kriminalvården kan lösas utan att verksamheten betecknas som funktion. Kriminalvårdsstyrelsen är ensam statlig myndighet och bör vara beredskapsmyndighet. Funktionen Kriminalvård bör utgå.

Funktionen Socialförsäkring m.m. har i krig stor betydelse för befolkningen och för många samhällsverksamheter inkl. Försvarsmakten. Funktionen bör därför finnas kvar även om den inte till alla delar uppfyller LEMO:s kriterier.

Den nuvarande funktionen Skatte- och uppbördsväsende bör utgå. Den uppfyller inte de kriterier för en funktion som LEMO har angett. Riksskatteverket bör kvarstå som beredskapsmyndighet.

Prisreglering, Skolväsende och Kyrklig beredskap har tidigare betecknats som funktioner men har av olika skäl utgått. LEMO finner inte anledning föreslå att de skall återinföras som funktioner. Myndigheter med ansvar för ransonering och reglering av varor och tjänster bör vid höjd beredskap ges till uppgift att även svara för erforderlig prisreglering. Skolverksamheten i krig och krigsfara regleras genom förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. Den kyrkliga verksamheten regleras genom lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap.

LEMO har övervägt om Byggnadsverksamhet, Motorrepara-

tionstjänst och Vädertjänst bör betecknas som funktioner inom det civila försvaret. På grund av de särskilda beredskapsarrangemang som finns inom dessa områden anser LEMO emellertid att så inte behöver ske även om verksamheterna i allt väsentligt uppfyller kriterierna för en funktion inom det civila försvaret. Byggnadsverksamheten styrs genom förordningen (1989:205) angående byggnads- och reparationsberedskapen och motorreparationstjänsten genom kungörelsen (1973:206) om motorreparationstjänsten. Genom särskilda avtal har samverkan reglerats mellan SMHI och försvarsmakten. SMHI är och bör förbli beredskapsmyndighet.

Med stöd av regeringens bemyndigande har statsrådet Bo Lundgren den 1 april 1993 tillkallat en särskild utredare (Dir. 1993:55) med uppdrag att se över lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden. Enligt direktiven skall utredaren bl.a. pröva funktionsansvaret för funktionen Enskild försäkring m.m. samt beredskapsplaneringsansvaret för bank- och kreditväsendet. Mot bakgrund härav lägger LEMO inga förslag i dessa avseenden.

LEMO anser således att samhällsverksamheter enligt följande förteckning bör betecknas som funktioner inom det civila försvaret. Av förteckningen framgår även vilken myndighet som bör vara funktionsansvarig. Som har framgått av det föregående ifrågasätter LEMO behovet och lämpligheten av att "övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen" räknas upp på det sätt som sker för närvarande.

Funktion	Funktionsansvarig myndighet	Anmärkning
----------	-----------------------------	------------

Ordning och säkerhet m.m.	Rikspolisstyrelsen	
------------------------------	--------------------	--

Utrikeshandel	Kommerskollegium	
---------------	------------------	--

Funktion	Funktionsansvarig myndighet	Anmärkning
Befolkningskydd och räddningstjänst	Statens räddningsverk	Se även kapitel 6
Psykologiskt försvar logiskt försvar	Styrelsen för psyko-	Se även kapitel 6
Socialförsäkring m.m. verket	Riksförsäkrings-	
Hälso- och sjukvård m.m.	Socialstyrelsen	
Postbefordran	Postverket	När Postverket bolagiseras måste funktionsansvaret prövas
Telekommunikationer	Telestyrelsen	
Transporter	Överstyrelsen för civil beredskap resp. Transportkommissionen	Se även kapitel 6
Livsmedelsförsörjning m.m.	Statens jordbruksverk	
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen	Se även kapitel 6



Funktion	Funktionsansvarig myndighet	Anmärkning
Flyktingverksamhet	Statens invandrarverk	
Landskaps- och fastighetsinformation	Statens lantmäteriverk	
Energiförsörjning	Närings- och teknikutvecklingsverket	
Försörjning med industrivaror	Överstyrelsen för civil beredskap resp. Försörjningskommissionen	Se även kapitel 6

### 3.5 Planeringsförutsättningarnas konsekvenser för ledningsorganisationen

1992 års försvarsbeslut innebär betydande förändringar i fråga om de hotbilder och andra förutsättningar som skall ligga till grund för totalförsvarets planering. De förutsätts vara kända och redovisas därför inte här.

De nya planeringsförutsättningarna påverkar i betydande grad det civila försvarets omfattning och utformning i fred. Det gäller naturligtvis främst omfattningen av och avvägningen mellan skilda fysiska beredskapsåtgärder såsom till exempel anordnande av skydd, anskaffning av materiel och reservanordningar samt lagring av varor. Så länge ambitionerna härvidlag varierar inom rimliga gränser påverkas inte den fredstida ledningsorganisationen. Däremot påverkas den i hög grad av vilken ambition som skall gälla för studier, utredningar, planläggning, utbildning och övningar.

LEMO anser att följande förhållanden bör beaktas vid överväganden om ledningen i fred av det civila försvaret, dvs. av de fredstida beredskapsåtgärderna inför krig och krigsfara.

Inom försörjningsberedskapen bör utredningar och planläggning liksom fysiska beredskapsåtgärder (lagring, beredskapsavtal med företag etc,) inför långvariga krig och neutralitetsskeden kunna tonas ner betydligt och i stället inriktas mot att säkerställa ett snabbt genomförande av Försvarsmaktens mobilisering och samhällets krigsorganisering i övrigt. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har redan vidtagit åtgärder i den riktningen. Bl.a. har antalet s.k. K-företag reducerats kraftigt. Å andra sidan bör större uppmärksamhet än hittills ägnas åt det s.k. "återtagningsproblemet". Bl.a. måste förutsättningarna för och realismen i en styrkeuppbyggnad såväl militärt som civilt klarläggas bättre än för närvarande. Sammantaget leder dessa förhållanden enligt LEMO:s mening till att resurserna för att hålla skilda planer aktuella kan reduceras såväl centralt som regionalt. Däremot behövs en viss utökning av resurserna för studier och utredningar kring "återtagningsproblemet".

LEMO anser också att planläggningen av omfattande utrymning och undanförsel i samband med en invasion nästan helt kan upphöra. Detta bör möjliggöra en viss personell reduktion på främst regional nivå.

Genom att det s.k. "strategiska överfallet" har fokuserats i totalförsvarets planering ställs ökade krav på beredskapsåtgärder i flera avseenden.

Sålunda bör större uppmärksamhet ägnas åt stryktåligheten i och reparationsberedskapen vid de tekniska försörjningssystemen såsom elförsörjning, telekommunikationer, informationssystem och transporter. Den pågående privatiseringen inom dessa områden kan ställa större krav på centrala och regionala statliga myndig-

heter att kunna formulera beredskapskrav och följa upp att nödvändiga beredskapsåtgärder vidtas.

Samverkan med Försvarsmakten vid ett strategiskt överfall måste förberedas bättre än f.n. Detta bör väsentligen ske genom gemensamma övningar och studier på skilda nivåer. Omfattande planer, som måste hållas uppdaterade, skall inte utarbetas.

Vid ett strategiskt överfall torde ledningen behöva utövas starkt decentraliserat. En utökad övningsverksamhet behövs därför för detta ändamål på främst den regionala och lokala nivån.

LEMO återkommer i kapitel 7 till besparingsmöjligheter i den fredstida ledningsorganisationen. De nya planeringsförutsättningarna bör enligt LEMO:s mening sammantaget kunna leda till personella reduceringar på både central och regional nivå. I vissa avseenden behöver dock kompetensen främst på regional nivå förändras.



#### 4. SAMORDNING AV DE FREDSTIDA BEREDSKAPSÅTGÄRDERNA

LEMO behandlar i detta avsnitt samordningen i fred av de civila kompletterande beredskapsåtgärder som är nödvändiga för att, på den bas som det fredstida samhället utgör, kunna lösa det civila försvarets uppgifter vid höjd beredskap. LEMO behandlar däremot inte behovet av samordning av beredskapsförberedelser inför fredstida påfrestningar och risker. Det ankommer närmast på Hot- och riskutredningen (Dir. 1993:4) att överväga.

##### 4.1 Allmänt

Utvecklingen i samhället går snabbt. Det gäller inte minst på det tekniska området. Produktionsprocesser, urval av insatsvaror m.m. förändras kontinuerligt. Det är förenat med stora svårigheter att i detalj följa denna utveckling och att i alla avseenden kunna vidta till utvecklingen anpassade beredskapsåtgärder. Detta leder enligt LEMO:s uppfattning till två viktiga slutsatser.

Dels att de åtgärder som behöver vidtas för att upprätthålla en god civil beredskap så långt som möjligt bör utgöra en integrerad del av samhällets fredstida utveckling. Det innebär också att åtgärderna i första hand bör vidtas eller förberedas av dem som dagligen hanterar frågorna.

Dels att beredskapsförberedelserna koncentreras till sådana delar av verksamheten där kraven på säkerhet i måluppfyllelsen är särskilt stora. Prioritering måste ske till att planlägga enbart det mest väsentliga.

Arbetet med att utveckla och bygga upp det civila försvaret präglades ända in på 1980-talet av stark centralstyrning, delvis förknippad med krav på mycket detaljerad planläggning och administration. Detta arbetssätt var särskilt märkbart på dåvarande civilförsvarets område men också på försörjningsområdet och



finns kvar i icke oväsentlig omfattning ännu idag. Detaljplanläggningen, som alltid kräver ständigt återkommande revideringar, måste nu i stor utsträckning ersättas av en mer översiktlig kartläggning av vissa förhållanden som grund för agerandet i en allvarlig situation.

En viss planläggning är förstas alltid nödvändig, främst för att klarlägga vilka resurser som står till förfogande för olika ändamål. Planläggningen får dock inte bli ett självändamål. Det är viktigare att det finns en förmåga att handla än att det finns planer som inte alltid är förankrade i verkligheten.

Med ett sådant synsätt kan insatserna för detaljerad och formaliserad planläggning minska till förmån för sådana mer utåtriktade beredskapsförberedelser som syftar till att öka handlingsberedskapen hos berörda befattningshavare att kunna utnyttja de samlade resurserna efter lägets krav. Därför måste ökad vikt läggas vid de kvalitativa aspekterna i planeringen.

Beslutsfattare i statliga myndigheter, kommunala organ, företag och organisationer skall bibringas god kunskap om sina uppgifter vid höjd beredskap och förmåga att då leda sin verksamhet. De bör också ges kunskap om möjligheterna att i det fredstida arbetet medverka till att beredskapsaspekterna beaktas i den fortgående samhällsutvecklingen. Detta innebär att informations-, utbildnings- och övningsverksamheten får särskild betydelse för att skapa tillgång till kompetent personal med förmåga att leda och hantera verksamhet under höjd beredskap.

#### 4.2 Lokal nivå

Enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap åligger det envar kommun att i fredstid vidta de förberedelser som erfordras för att kommunen skall kunna lösa sina i lagen angivna uppgifter i krig. Härvid åligger det kom-

munstyrelsen att bl.a. verka för att erforderlig samordning kommer till stånd mellan kommunens olika verksamhetsområden.

I samma lag åläggs länsstyrelsen att "tillse att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet".

Det är enligt LEMO:s uppfattning inte klarlagt om kommunstyrelsens samordningsansvar omfattar även verksamheter som andra lokala civila myndigheter och organ ansvarar för, t.ex. polis, post, tele, kyrkan. Det bör därför klaras ut vilka befogenheter kommunstyrelsen skall ha i förhållande till sådana verksamheter. Detta är särskilt angeläget när behovet av samordning nu ökar i takt med att många verksamheter övergår till bolagsform eller privatiseras.

CFL-utredningen har behandlat denna fråga i sitt betänkande och föreslår att kommunstyrelsens samlade ansvar blir reglerat i författning enligt följande förslag:

"18 § Kommunstyrelsen har ansvaret för att de kommunala beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Förberedelserna skall genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter och landstinget.

Kommunstyrelsen skall se till att beredskapsförberedelserna för den verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och att samverkan kommer till stånd dem emellan."

Enligt LEMO:s uppfattning bör kommunstyrelsen ges lagstadgad skyldighet att vidta de beredskapsförberedelser som krävs för den egna verksamheten under höjd beredskap. Härvid bör kommunstyrelsen åläggas att svara för att dessa förberedelser får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Förberedel-

serna bör genomföras i nära samverkan med berörda statliga myndigheter, landsting och kyrkliga kommuner.

LEMO anser också att kommunstyrelsen bör få lagstadgad skyldighet att verka för att de beredskapsförberedelser, som statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt olika organisationer och företag vidtar, samordnas inte bara med kommunens egen verksamhet utan även sinsemellan. Det blir då, med en sådan bestämmelse, kommunstyrelsen som har att ta initiativet till de överläggningar m.m. som krävs för att denna samordning skall komma till stånd. När det är fråga om statliga myndigheter är det givetvis endast den verksamhet som bedrivs med inriktning på kommunen som avses.

#### 4.3 Lägre regional nivå

Länsstyrelserna skall enligt förordningen (1990:1510, senaste ändring 1993:572) med länsstyrelseinstruktion bl.a. verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet. I länsstyrelsen möts huvuddelen av de sektorsintressen som tillsammans utgör grunden för den civila beredskapen.

Länsstyrelsens uppgifter inom det civila försvaret i fred anges översiktligt i länsstyrelseinstruktionen (54a §). Dessa uppgifter innebär enligt LEMO:s mening att länsstyrelsen skall

- genom information och dialog med kommuner och samverkande myndigheter förankra försvarsbeslut m.m. och dess tillämpning regionalt/lokalt,
- genom att lämna planeringsunderlag, råd och stöd till kommuner, landsting, samverkande myndigheter samt berörda organisationer och företag verka för en planering och ett beredskapsförberedelsearbete som är anpassat till dels de nationella målen, dels



de regionala förhållandena,

- följa och utvärdera kommunernas förberedelsearbete,
- genom övning och utbildning pröva kommunernas och de samverkande myndigheternas förmåga att lösa sina uppgifter vid höjd beredskap,
- verka för beredskapshänsyn i samhällsplanering och - utveckling (BIS),

Länsstyrelsen skall vidare samverka med försvarsområdesbefälhavaren för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.

Länsstyrelserna har därtill enligt instruktionen ett särskilt ansvar för funktionerna Civil ledning och samordning, Ordning och säkerhet m.m., Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Hälso- och sjukvård m.m., såvitt avser socialtjänst, miljö- och hälsoskydd, Transporter, såvitt avser transportsamordning och landsvägstransporter, Livsmedelsförsörjning m.m., Energiförsörjning och Försörjning med industrivaror.

#### 4.4 Högre regional nivå

Av förordningen (1988:1121, senaste ändring 1993:296) med instruktion för civilbefälhavarna (CB) framgår bl.a.

"- - -

14 § Civilbefälhavaren skall verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap får en enhetlig inriktning.

Planläggningen skall i den utsträckning som är nödvändig samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och de militära myndigheterna. Civilbefälhavaren får för ett sådant ändamål



hos civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom civilområdet, utom riksdagens myndigheter, begära att material som rör planläggningen sänds in till honom och, när det bedöms som nödvändigt, föreskriva att beredningsplan inte får fastställas innan samråd ägt rum med honom.

Civilbefälhavaren skall bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen för det civila försvaret inom civilområdet.

15 § Civilbefälhavaren skall inom civilområdet

- leda ledningsövningar,
- samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret,
- verka för att personal hos de civila myndigheterna utbildas för sin verksamhet i krig och själv anordna sådan utbildning, samt
- samordna utbildning i frågor gemensamma för det civila försvaret.

Civilbefälhavaren får i den utsträckning som behövs för hans eget planlägningsarbete ta del av krigsplanläggningen även hos myndigheter inom försvarsmakten.

- - -"

Av förordningen framgår också att CB får meddela länsstyrelserna de föreskrifter som behövs för planläggningen av totalförsvaret inom civilområdet. CB får också meddela andra statliga myndigheter under regeringen, utom myndigheterna inom försvarsmakten, föreskrifter om inriktningen av de beredskapsförberedelser som berör civilområdet.

CB skall samverka med militärbefälhavaren (MB) för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.

Av regeringsbeslutet om det operativa försvarsförberedelsearbetet inom totalförsvaret (FO93/173/SSLP) framgår att CB och MB skall utarbeta en gemensam grundsyn som operativt underlag för planering av totalförsvarets verksamhet inom civilområdet resp. militärområdet och delge berörda myndigheter denna.

LEMO anser, som framhölls redan i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna", att de samordningsuppgifter som framgår av gällande förordningar i huvudsak är lämpliga och att de även fortsättningsvis bör lösas av CB. LEMO anser dock att det bör övervägas att ge CB ytterligare en uppgift, nämligen den att regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort inom civilområdet. Tre motiv härför finns.

Dels förstärker en sådan ordning CB:s ansvar för beredskapen inom civilområdet. Dels åstadkoms härigenom en naturlig koppling mellan och en ömsesidig påverkan av de regionala och centrala beredskapsförberedelserna, vilket för närvarande med några undantag saknas i det löpande planeringsarbetet.

Dels slutligen vill LEMO erinra om att regeringen i krig när det gäller det civila försvaret riktar sig till civilbefälhavarna med direktiv och riktlinjer för verksamheten. Regeringen bör därför redan i fred ha så god kunskap som möjligt om styrka och svagheter i de olika delarna av landet.

#### 4.5 Central nivå

##### 4.5.1 **Bakgrund**

Det yttersta ansvaret för att de fredstida beredskapsförberedelserna är samordnade och balanserade åvilar naturligtvis regeringen. Inom regeringskansliet har Försvarsdepartementet denna uppgift. Före år 1986 fanns ingen särskild samordningsmyndighet utom för vad som då benämndes ekonomiskt försvar, för vilket Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) svarade. Erforderlig samordning i övrigt utövades av regeringen och inom denna av försvarsministern med stöd av Försvarsdepartementet.

Denna ordning ansågs innebära vissa nackdelar som redo-

visas i bl.a. prop. 1984/85:160 om "Ledningen av de civila delarna av totalförsvaret". År 1986 bildades Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

Bildandet av ÖCB var inte okontroversiellt. Farhågor uttalades för att myndigheten skulle bli en mellaninstans mellan regeringen och de funktionsansvariga myndigheterna. Detta kunde leda till att de senares ansvarskänsla för beredskapsuppgifterna minskade. Tillkomsten av en särskild samordningsmyndighet ansågs också kunna leda till en onödig byråkrati. Från flera håll framfördes att myndigheten måste ges reella styr-  
möjligheter om den skulle kunna påverka andra myndigheters beredskapsplanläggning. Samtidigt uttalades olämpligheten härav. Någon "Civil-ÖB" med direktivrätt borde inte skapas. Försvarsutskottet (bet. FÖU 1984/85:11) anförde i denna fråga att "på grundval av sina uppgifter och sin kompetens samt genom en framsynt och kontaktskapande verksamhet bör ÖCB kunna få en självklar auktoritet inom totalförsvaret. Utskottet förutsätter att myndigheten kan utöva ledning och samordning mera i kraft av sådan auktoritet än med administrativa eller ekonomiska styrmedel." Utskottet framhöll att ÖCB:s roll borde vara främst stödande och aktiverande.

LEMO har låtit en fristående konsult genomföra ett antal intervjuer om bl.a. erfarenheterna av ÖCB:s verksamhet. I den del av konsultrapporten från intervjuerna som behandlar frågan om ÖCB:s roll sammanfattas svaren på följande sätt:

"Flertalet intervjuade anser att det bör finnas ett starkt samordningsorgan inom det civila försvaret. ÖCB anses vara för svagt - särskilt i förhållande till de tyngre funktionsmyndigheterna. Däremot anses ÖCB ha lyckats bra vad gäller stödet till de mindre funktionsmyndigheterna. Många vill ge ÖCB en starkare ställning men få kan ge konkreta besked om hur det skall gå till".



I det följande analyserar LEMO först de samordningsbehov som föreligger. Därefter diskuteras vem som bör utöva samordningen. Slutligen behandlas hur samordningsuppgiften kan och bör utövas.

#### 4.5.2 Samordningsbehoven

I prop. 1984/85:160 delas samordningsuppgifterna upp i tre olika grupper, nämligen

- samordning av beredskapsförberedelserna på central nivå,
- uppgifter inom funktionen Civil ledning och samordning,
- samordning av planering m.m.

Som underlag för en diskussion om var samordningsansvaret skall ligga finner LEMO det mer ändamålsenligt att dela upp uppgifterna i

- dels sådana som avser att ta fram underlag och förslag till regeringen samt att vid behov förmedla och tydliggöra regeringens beslut,
- dels sådana som är av myndighetskaraktär.

Till den första gruppen hör bl.a.

- att samlat föreslå mål och beredskapsinriktning för det civila försvaret mot bakgrund av försvarsbeslut och regeringens operativa föreskrifter,
- att följa upp och analysera beredskapsläget inom det civila försvaret och årligen rapportera resultatet härav till regeringen,
- att leda och samordna perspektivstudier och programplanering inom det civila försvaret samt årligen



till regeringen redovisa en programplan med bl.a. förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen,

- att utarbeta gemensamma grunder för planeringen inom viktigare funktionsövergripande områden (t.ex. ledning, samband och skydd) som underlag för de centrala och regionala myndigheternas planering,
- att i samråd med berörda myndigheter lämna förslag till kompletteringar och ändringar av författningar samt samordna myndigheternas administrativa beredskap.

Till den andra gruppen, dvs. uppgifter av myndighetskaraktär, hör bl.a.

- att samverka med Försvarsmakten och därvid företräda det civila försvaret i gemensamma frågor,
- att i samråd med Försvarsmakten och berörda civila myndigheter utarbeta riktlinjer för prioritering av samhällets civila resurser under krig (arbetskraft, transporter m.m.),
- att initiera, samordna, medverka i och bedriva operativa och andra studier,
- att samordna behoven av gemensam försvarsforskning för det civila försvaret och lämna uppdrag till bl.a. Försvarets forskningsanstalt (FOA),
- att verka för att de centrala myndigheternas behov av medverkan från de regionala myndigheterna är samordnade och prioriterade samt balanserade så att planläggningen kan ske med en enhetlig inriktning,
- att utöva ett övergripande ansvar för utbildning (inkl. kompetensutveckling) och övningar inom det civila försvaret,

- att samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret samt i samverkan med Försvarsmakten leda större övningar för civilbefälhavare och militärbefälhavare,
- att företräda det civila försvaret vid utbyggnad av gemensamma stabsplatser,
- att samordna planläggning och utveckling av ledningsorganisationen i krig samt medverka vid anskaffning och vidmakthållande av ledningsresurser (samband, anläggningar m.m.),
- att verka för information och upplysning om säkerhetspolitiken och uppgifterna för det civila försvaret,
- att verka för beredskapshänsyn i samhällsplanering och -utveckling (BIS).

Även frågor om den fredstida informationen om säkerhets- och försvarspolitikerna samt om myndigheternas informationsberedskap inför krig och krigsfara behöver samordnas. Dessa samordningsuppgifter ingår för närvarande i funktionen Psykologiskt försvar och åvilar Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). LEMO behandlar frågorna i ett senare avsnitt.

#### 4.5.3 Vem bör utöva samordningen?

Det är självfallet ytterst regeringen som har ansvaret för samordningen av myndigheternas beredskapsförberedelser. I fred är det dock opraktiskt och olämpligt att regeringen tar på sig de myndighetsbetonade samordningsuppgifter som har angetts i det föregående. Den måste kunna koncentrera sig på de övergripande, politiskt betydelsefulla frågorna och endast fatta beslut om målen för och inriktningen av verksamheten i stort.

En del av de uppgifter som redovisades i föregående avsnitt avser att ta fram underlag och förslag till regeringen samt att vid behov förmedla och tydliggöra regeringens beslut. Detta är en uppgift för främst regeringskansliet, i detta avseende Förvarsdepartementet. Det är emellertid inte ovanligt att vissa beredningsuppgifter eller underlagsframtagande åläggs en särskild stabs- eller expertmyndighet.

Den andra gruppen av uppgifter är av mer renodlad myndighetskaraktär. Teoretiskt skulle även dessa uppgifter kunna åläggas en enhet inom Förvarsdepartementet. Det skulle emellertid betyda att denna enhet kommer att svara för samordningen av de fredstida beredskapsförberedelserna såväl på myndighetsnivå som inom regeringskansliet. Detta medför oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheterna och regeringen och kan leda till att de berörda departementens intresse och ansvar för beredskapsförberedelserna undergrävs. Utöver att en sådan lösning skulle skapa oklarhet om rollerna skulle den också kunna vara tveksam från rent konstitutionella synpunkter. Erfarenheterna före år 1986 visar att en sådan lösning inte är tillfredsställande.

LEMO anser därför att det fortfarande behövs en myndighet med uppgift att i fred under regeringen samordna de fredstida beredskapsförberedelserna. LEMO diskuterar i ett senare avsnitt arbetsfördelningen mellan denna myndighet och regeringskansliet (Förvarsdepartementet) i fråga om sådana uppgifter som avser att ta fram underlag för regeringens beslut samt att vid behov förmedla och tydliggöra dessa, dvs. stabs- eller expertrollen.

När det gäller vilken myndighet som bör åläggas samordningsansvaret kan principiellt två olika lösningar väljas, nämligen

- en myndighet med ett tungt funktionsansvar till vilken samordningsuppgiften fogas,



- en myndighet med samordningsuppgiften som huvuduppgift till vilken kan fogas ansvar för en eller flera funktioner.

Den förra lösningen innebär i praktiken att samordningsuppgiften åläggs Statens räddningsverk (SRV). Någon annan funktionsansvarig myndighet torde inte vara aktuell. Förslag har också framförts från skilda håll att slå samman ÖCB och SRV. Därigenom skulle, enligt förslagsställarna, oklarheter i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de två verken kunna undanröjas och besparingar åstadkommas. Det har också ansetts att befolkningsskyddet och räddningstjänsten har en särskild tyngd och ställning inom det civila försvaret.

LEMO anser att det finns flera nackdelar med en sådan åtgärd.

Visserligen är befolkningsskyddet och räddningstjänsten en betydelsefull del av det civila försvaret. Men även försörjningsfrågorna är viktiga, inte minst när det gäller stödet till och samverkan med Försvarsmakten. I 1992 års försvarsbeslut framhölls vikten av att dessa frågor ägnas större uppmärksamhet.

SRV har en betydelsefull samordningsuppgift inom den fredstida räddningstjänsten. Den uppgiften torde behöva utvecklas med avseende på att få ett effektivt utnyttjande av samhällets fredstida räddningstjänst. Större uppmärksamhet torde i framtiden behöva ägnas åt att förebygga fredstida olyckor. SRV har härvid en viktig roll. De internationella räddningsinsatserna synes också öka.

De uppgifter som följer av att ha samordningsansvaret för samhällets beredskap inför krig och krigsfara ställer andra krav än samordningen av den fredstida räddningstjänsten. För att säkerställa att samordningen

av det civila försvaret, enligt LEMO:s definition, inte nedprioriteras i förhållande till de i fred mer uppmärksammade och aktuella uppgifterna avseende samordning av samhällets räddningstjänst, anser LEMO att dessa två tunga samordningsuppgifter bör åvila olika myndigheter.

LEMO anser alltså att samordningen av det civila försvaret i fred under regeringen bör åläggas en myndighet som har denna uppgift som huvuduppgift. Frågan är då om myndigheten därtill kan eller bör åläggas ansvar för någon eller några funktioner inom det civila försvaret. ÖCB har för närvarande ansvar för funktionerna Transporter och Försörjning med industrivaror. LEMO räknar i detta sammanhang ansvaret för funktionen Civil ledning och samordning till samordningsuppgiften. Innebörden av denna funktion behandlas i kapitel 6.

LEMO anser att ansvarsprincipen så långt som möjligt skall tillämpas, dvs. att den som ansvarar för en verksamhet i fred som skall bedrivas även i krig, också skall ansvara för att erforderliga beredskapsförberedelser vidtas i fred.

Det finns emellertid inom det civila försvaret vissa viktiga verksamheter som måste upprätthållas i krig men för vilka det i fred inte naturligen finns någon ansvarig statlig central myndighet. Den utveckling som pågår i samhället i fråga om bolagisering och privatisering av verksamhet som hittills varit statlig gör att det sannolikt kommer att bli aktuellt med fler sådana verksamheter i framtiden. LEMO anser att ansvaret för sådana verksamheter kan åläggas den myndighet som utövar samordningsrollen. LEMO behandlar i kapitel 6 vilka funktioner som därvid kan vara aktuella.

LEMO finner anledning att i detta sammanhang behandla Totalförsvarets chefsnämnd (TCN).

Nämnden skall enligt sin instruktion särskilt

- följa samhällsutvecklingen i landet och verka för att de krav som totalförsvaret ställer beaktas i samhällsplaneringen,
- följa utvecklingen inom och utom landet på områden av betydelse för totalförsvaret och därvid ägna uppmärksamhet åt frågor som kräver samordnande åtgärder,
- medverka till att planeringen av ledningsövningar samordnas,
- verka för att berörda myndigheter informeras om viktiga samordningsfrågor och om beredskapsläget inom totalförsvaret,
- ge berörda statliga och kommunala myndigheter råd och rekommendationer till ledning för planeringsarbetet.

Uppgifterna sammanfaller delvis med de uppgifter som bör åvila en myndighet med uppgift att samordna det civila försvaret.

I prop. 1984/85:160 tog försvarsministern upp frågan om TCN:s ställning och anförde:

"- - - Chefsnämndens inriktning på totalförsvaret som en helhet medför att den inte kan kraftsamla sin verksamhet på samordningsproblem inom det civila totalförsvaret. Chefsnämnden utgör inte heller en naturlig huvudman för de civila delarna av totalförsvaret. Mot bakgrund härav anser jag inte att chefsnämndens samordningsuppgift bör utökas. I likhet med flera remissinstanser anser jag dock att chefsnämnden bör behållas som ett informations- och överläggningsorgan mellan totalförsvarets militära och civila del. Chefsnämndens verksamhet bör inte omfatta samordningsuppgifter som primärt berör de civila delarna av totalförsvaret. - - - "

LEMO anser av samma skäl att samordningsuppgiften för det civila försvaret inte bör åläggas TCN. LEMO be-



handlar i kapitel 8 TCN:s uppgifter, verksamhet och organisation.

LEMO anser alltså att det bör finnas en central myndighet med huvuduppgift att i fred under regeringen samordna de civila beredskapsförberedelserna inför krig och krigsfara. ÖCB bör vara denna myndighet.

LEMO behandlar innebörden av funktionen Civil ledning och samordning i kapitel 6. I samma kapitel övervägs också om ansvaret för vissa andra funktioner lämpligen bör åläggas ÖCB.

#### 4.5.4 Samordningens genomförande

Erfarenheterna av ÖCB:s verksamhet sedan myndigheten bildades år 1986 visar att några frågor behöver övervägas särskilt.

Som har framgått av det föregående ingår det i ÖCB:s samordningsuppgifter att fullgöra vissa uppgifter i egenskap av berednings- eller expertorgan åt regeringen. Dessa uppgifter skall naturligtvis lösas på regeringens uppdrag. LEMO vill understryka vikten av ett nära samarbete mellan Förvarsdepartementet och ÖCB för att undvika dubbelarbete. Ett sådant utvecklat informellt samarbete mellan departementet och myndigheten utgör inget hinder för ÖCB:s rätt och skyldighet att som självständig myndighet lämna de förslag som myndigheten finner motiverade.

LEMO vill i sammanhanget också påpeka att ÖCB bör iaktta stor restriktivitet när det gäller att i föreskriftsform förmedla och tydliggöra regeringens beslut. ÖCB:s roll bör i det sammanhanget, som försvarsutskottet påpekade år 1985, främst vara stödjande och aktiverande. Det ankommer självfallet på varje funktionsansvarig myndighet att självständigt tolka och tillämpa regeringens beslut, eventuellt efter konsultation med ÖCB.

ÖCB bör lämna olika förslag till regeringen i samråd med berörda funktionsansvariga myndigheter. Det är därvid naturligtvis en fördel om consensus kan nås. Detta bör dock inte vara något självändamål. ÖCB:s auktoritet och trovärdighet stärks om myndigheten framför en självständig mening.

LEMO har övervägt om det, mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter, finns anledning att föreslå att ÖCB skall ges någon form av formella styrmedel av administrativ art gentemot de funktionsansvariga och regionala myndigheterna. LEMO har emellertid funnit att ÖCB inte bör ges någon generell föreskriftsrätt mot andra myndigheter. I den mån det behövs kan regeringen naturligtvis i vissa avseenden bemyndiga myndigheten att meddela föreskrifter.

1950  
1951  
1952  
1953  
1954  
1955  
1956  
1957  
1958  
1959  
1960  
1961  
1962  
1963  
1964  
1965  
1966  
1967  
1968  
1969  
1970  
1971  
1972  
1973  
1974  
1975  
1976  
1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000  
2001  
2002  
2003  
2004  
2005  
2006  
2007  
2008  
2009  
2010  
2011  
2012  
2013  
2014  
2015  
2016  
2017  
2018  
2019  
2020  
2021  
2022  
2023  
2024  
2025



## 5. SAMORDNING AV DET CIVILA FÖRSVARET VID HÖJD BEREDSKAP

### 5.1 Behov av samordning

Det civila försvarets uppgifter ställer krav på att verksamheter och resurser i det krigsorganiserade samhället kan koncentreras tidsmässigt och geografiskt när behoven uppstår. Det är därutöver viktigt att ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser kan uppnås. Många verksamheter omfattas och många myndigheter, organisationer m.fl. är berörda. Därför måste samverkan och samordning komma till stånd på alla ledningsnivåer.

Samordningsbehovet påverkas inte bara av rent civila aktiviteter utan också av vilka krav Försvarsmakten ställer. Det innebär att militära krav på det civila försvaret också genererar krav på civil samordning.

Områdesansvariga myndigheter, dvs. civilbefälhavare, länsstyrelser och kommunstyrelser, har som huvuduppgift att inom sina geografiska ansvarsområden samordna samhällsverksamheterna inbördes och inrikta de civila försvarsansträngningarna mot gemensamma mål samt samverka med militär chef. Därutöver leder de direkt vissa sådana verksamheter/funktioner som inte har egna regionala resp. lokala ledningsorgan.

Att "inrikta och samordna" innebär i detta sammanhang, som LEMO har utvecklat i kapitel 3, att ange gemensamma och övergripande mål och övergripande inriktning och prioriteringar för den civila totalförsvarsverksamheten samt följa upp och utvärdera verksamheten. I uppgiften ingår också att se till att erforderlig samverkan kommer till stånd. Däremot ingår inte att ställa preciserade uppgifter till olika effektuerande organ eller att i detalj fördela resurser. Detta tillhör uppgiften att "leda".

Behovet av samordning varierar med hänsyn till omfatt-

ningen på totalförsvsverksamheten i det aktuella området. Omfattningen styrs bl.a. av rådande operativa läge och de olika verksamheternas relativa betydelse i detta läge. Samordningsbehovet kommer dock sannolikt att vara stort även om inte militära operationer pågår i området. Det moderna kriget måste förutsättas beröra hela landet och många vitala samhällsfunktioner inom detta.

Karaktären på och omfattningen av samordningen på civil sida har delvis förändrats på senare tid på grund av samhällsutvecklingen och de successivt förändrade geografiska indelningarna för flera viktiga, civila verksamhetsområden som telekommunikationer, väghållning, järnvägstransporter och rundradioverksamhet.

## 5.2 Lokal nivå

Nu gällande författningar, främst civilförsvarslagen (1960:74) och lagen (1964:63) om kommunal beredskap, ger ingen täckande eller enhetlig beskrivning av kommunstyrelsens uppgifter i krig. Dessa lagar tar heller inte hänsyn till att kommunstyrelsen fr.o.m. år 1986 enligt riksdagsbeslut bör vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. CFL-utredningen har i viss utsträckning behandlat kommunstyrelsens uppgifter i betänkandet (SOU 1989:42) "Det civila försvaret".

Enligt LEMO:s uppfattning bör kommunstyrelsen ha det övergripande ansvaret för inriktningen av det civila försvaret inom kommunen. Detta innebär främst att

- meddela den egna krigsorganisationens nämnder och förvaltningar (motsv) de föreskrifter som behövs för verksamhetens inriktning och bedrivande,
- verka för att den verksamhet som på lokal nivå bedrivs i kommunen av civila statliga myndigheter, vissa enheter ur landstinget, kyrkokommuner samt

organisationer och företag samordnas så att största möjliga försvarseffekt uppnås och

- tillsammans med lokal militär chef samordna det militära och civila försvarets insatser så att största möjliga totalförsvarseffekt uppnås inom kommunen.

Kommunen har, som tidigare har framhållits, eget ansvar för en rad olika verksamheter i samhället, t.ex. befolkningsskydd, räddningstjänst, information till allmänheten, miljö- och hälsoskydd, socialtjänst och skolan. För andra verksamheter i samhället ansvarar andra lokala myndigheter (motsv) inom kommunen. Hit hör t.ex. polisen, försäkringskassan, enheter ur landstinget, posten, kyrkoförsamlingarna samt organisationer och enskilda företag. Oavsett var ledningsansvaret för olika verksamheter ligger, bör kommunstyrelsen verka för att alla de för totalförsvaret viktiga verksamheterna i kommunen samordnas.

Samverkan med militära förband och organisationer sker genom särskilt avdelad militär chef. Denna samverkan syftar till att samordna det militära och det civila försvarets insatser i kommunen.

Kommunstyrelsen samverkar också med civila myndigheter (motsv) som har självständigt ansvar inom sina egna verksamhetsområden inom kommunen. Denna samverkan syftar till att samordna beredskaps- och försvarsåtgärderna så att dessa i alla lägen bedrivs med en enhetlig inriktning.

Till skillnad mot CB och länsstyrelsen har kommunstyrelsen inte föreskriftsrätt mot lokala, civila myndigheter (motsv). Vid behov kan dock länsstyrelsen enligt sin instruktion

"överlåta åt en kommunal myndighet att i ett visst ärende eller i vissa grupper av ärenden på



eget ansvar meddela beslut eller genomföra åtgärder som annars skulle ankomma på länsstyrelsen, om föreskrifter i lag inte hindrar det."

LEMO har vid tidigare nämnda intervjuer och seminariediskussioner förstått att det råder något delade meningar om vilka ledningsprinciper som bör tillämpas på lokal nivå. LEMO vill med anledning härav redovisa sin uppfattning i denna fråga.

Vid fredstida olyckor och nödlägen blir det naturligt att verksamheten inom kommunen koncentreras till räddningstjänsten. Räddningschefen svarar då för räddningsinsatserna och får med stöd av räddningstjänstlagen (1986:1102) befogenheter att utnyttja resurser såväl vid kommunens egna förvaltningar som vid samverkande myndigheter och organisationer. Kommunstyrelsen behåller dock i detta läge alltjämt ansvaret för den övergripande ledningen och samordningen av verksamheten inom kommunen, eftersom många delar av den kommunala organisationen berörs, som t.ex. socialtjänst, kommunalteknisk försörjning (el, vatten, avlopp), miljö- och hälsoskydd samt skolan (utspisning).

I krig tillkommer utöver behovet av räddningsinsatser, behov av flera andra typer av insatser till följd av t.ex. flyktingströmmar, ransoneringar, personalbrist, försörjningssvårigheter i fråga om elkraft, telekommunikationer, vatten m.m. Sådana händelser engagerar flertalet av kommunens förvaltningar och nämnder samt samverkande civila myndigheter, militära chefer samt organisationer och företag. Kommunstyrelsens övergripande lednings- och samordningsansvar blir i sådana lägen än mer uppenbart och självklart.

### 5.3 Lägre regional nivå

Enligt sin instruktion skall länsstyrelsen i krig som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Därvid



skall länsstyrelsen enligt instruktionen

- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,
- i samråd med försvarsområdesbefälhavaren verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsen skall även i krig, utöver samordningsuppgiften, ha ett särskilt ansvar för de funktioner som omnämnts i kapitel 4. I fråga om vissa av dessa funktioner återkommer LEMO i kapitel 6.

Om länsstyrelsen bedömer det nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna, får den meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet.

Enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap äger länsstyrelsen under höjd beredskap att, om det anses oundgängligt för samordning av försvarsansträngningarna, även meddela kommun och landsting föreskrift i avseende på verksamhetens bedrivande och inriktning.

För att samordna det militära och civila försvarets insatser inom länet samverkar länsstyrelsen med försvarsområdesbefälhavaren.

För att inrikta och samordna de civila beredskaps- och försvarsåtgärderna samverkar länsstyrelsen med sidordnade, civila myndigheter, bl.a. landstinget.

LEMO anser att den hittillsvarande ordningen bör bestå.

#### 5.4 Högre regional nivå

Som LEMO har beskrivit i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" är CB i krig den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom civilområdet. CB skall, enligt sin instruktion, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

CB skall därvid enligt instruktionen

- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ, som har betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med en enhetlig inriktning,
- samordna de civila försvarsåtgärderna,
- tillsammans med MB verka för att det civila och det militära försvaret samordnas,
- verka för att civilområdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

CB skall ägna särskild uppmärksamhet åt vissa verksamheter inom funktionerna Befolkningsskydd och räddningstjänst, Hälso- och sjukvård m.m., Psykologiskt försvar, Ordning och säkerhet m.m., Transporter, Arbetskraft och vissa försörjningsområden. Detta har LEMO berört i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna". Ytterligare synpunkter härpå när det gäller vissa funktioner redovisar LEMO i kapitel 6.

CB skall också samordna och inrikta verksamheten på lägre regional nivå, främst vid länsstyrelserna. CB får därför meddela länsstyrelserna inom civilområdet föreskrifter för verksamheten. Om det är nödvändigt för samordning av försvarsansträngningarna, får CB också meddela annan regional civil myndighet med statliga

förvaltningsuppgifter inom civilområdet föreskrifter i fråga om verksamheten.

Enligt kommunala beredskapskungörelsen (1964:722) har CB även föreskriftsrätt gentemot landstingen inom civilområdet med avseende på utnyttjandet av vårdplatser och förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt när det gäller de civila hälso- och sjukvårdsresursernas utnyttjande.

För att samordna det militära och civila försvarets insatser inom civilområdet samverkar CB:s olika enheter med MB:s motsvarande delar på den gemensamma stabsplatsen.

För att inrikta och samordna de civila försvarsåtgärderna samverkar CB med sidoordnade civila myndigheter.

LEMO anser att den hittillsvarande ordningen bör bestå.

#### 5.5 Central nivå

Under krig och krigsfara kommer frågor om samordning och inriktning av totalförsvarsansträngningarna att stå i centrum för regeringens verksamhet på ett helt annat sätt än i fredstid. Något direkt behov av en särskild myndighet med uppgift att under regeringen samordna det civila försvaret föreligger därför inte under sådana förhållanden.

Emellertid bör den kunskap och kompetens som finns inom ÖCB i fråga om civila försvaret givetvis utnyttjas inom krigsorganisationen. Detta var också utgångspunkten i den utredning rörande ÖCB:s krigsuppgifter som genomfördes av nuvarande justitieombudsmannen Claes Eklundh.

Eklundh föreslog i sin rapport till regeringen den 4 juni 1986 att

- ÖCB bör finnas kvar som myndighet i krig och

samgrupperas med Överbefälhavaren,

- delar av den personal vid ÖCB som har samordningsuppgifter i fred bör vid krigsorganisering ingå i regeringskansliet och att det krigsorganiserade ÖCB därför bör vara en liten myndighet (25-30 personer),
- ÖCB i krig bör kunna stödja övriga civila myndigheter och därmed i vissa hänseenden företräda de civila delarna av totalförsvaret utan att för den skull överta myndigheternas uppgifter,
- ÖCB i krig bör kunna genomföra utredningar m.m. på uppdrag av regeringen.

Eklundhs rapport överlämnades av regeringen till ÖCB att ligga till grund för myndighetens fortsatta arbete med krigsorganisationen. ÖCB har sedermera i skilda rapporter föreslagit att myndigheten i krig skall omfatta 25-30 personer, vara samgrupperad med Överbefälhavaren samt ha följande uppgifter, nämligen

- utarbeta och lämna regeringen samordnade lägesbedömningar vad gäller civilt försvar,
- företräda civilt försvar i övergripande frågor i samverkan med Överbefälhavaren,
- göra övergripande utredningar på regeringens uppdrag,
- vara beredd att på regeringens särskilda uppdrag och bemyndigande i varje enskilt fall inrikta och samordna funktionsansvariga myndigheters och civilbefälhavarnas verksamhet,
- fullgöra fredsuppgifter (t.ex. viss utbildnings- och övningsverksamhet) i den omfattning som läget kräver och möjliggör.



Vid en särskild övning nyligen med det krigsorganiserade regeringskansliet prövades en ordning varvid ÖCB som självständig myndighet samgrupperades med kansliet och i huvudsak ålades de uppgifter som har redovisats ovan. Erfarenheterna visar att det är olämpligt att ÖCB samgrupperas med regeringskansliet men att kansliet vid krigsorganisering bör förstärkas med personer från ÖCB. Vidare konstaterades under övningen att någon särskild lägesrapport från ÖCB inte behövs. Civilbefälhavarnas och de funktionsansvariga myndigheternas rapporter bedöms väl fylla regeringens behov.

LEMO anser för sin del att

- samordningen och inriktningen av totalförsvarsansträngningarna i krig bör utövas av regeringen med stöd av regeringskansliet,
- lämpliga personer i det fredstida ÖCB bör ingå i regeringskansliet vid krigsorganisering,
- ÖCB med en liten personalstyrka (cirka 20 personer) bör kvarstå som självständig myndighet,
- ÖCB i krig bör ha de uppgifter som myndigheten har föreslagit utom uppgiften att lämna regelbundna lägesbedömningar,
- detta talar för att myndigheten vid krigsorganisering samgrupperas med Försvarsmaktens högkvarter.



## 6. VISSA FUNKTIONSFRÅGOR

I kapitel 3 behandlade LEMO funktionsbegreppet, funktionsansvar m.m. LEMO konstaterade därvid att skäl finns att se över innebörden av funktionsbegreppet och funktionsindelningen. Här redovisas nu vissa överväganden och förslag rörande funktionerna Civil ledning och samordning, Befolkningsskydd och räddningstjänst, Psykologiskt försvar, Transporter, Arbetskraft och Försörjning med industrivaror.

Det finns två skäl till att LEMO behandlar just dessa funktioner mera ingående. Dels ligger funktionsansvaret för huvuddelen av dessa funktioner för närvarande på myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde och LEMO har enligt sina direktiv att redovisa förslag för en uppgifts- och ansvarsfördelning mellan just dessa myndigheter. Dels har det skett en del förändringar inom olika myndighetsstrukturer o dyl. efter reformens införande år 1986 som möjligen skulle kunna motivera andra ställningstaganden beträffande funktionsansvar m.m. än dem som låg till grund för beslutet 1986.

6.1 Civil ledning och samordning

ÖCB är funktionsansvarig myndighet. Civilbefälhavarna och länsstyrelserna har, liksom kommunstyrelserna, uppgifter inom funktionen.

Under de tidigare nämnda intervjuerna ställdes också frågor om ÖCB:s funktionsansvar i denna del. Härvid framkom bl.a. följande enligt rapporten från intervjuerna.

"Att funktionen Civil ledning och samordning består av samordningsmyndigheterna på resp. ledningsnivå är de flesta överens om. Däremot är det få som kan precisera vad funktionsansvaret står för. Det uppfattas som diffust och svårt att skilja från ÖCB:s allmänna samordningsuppgifter. Å andra sidan är det få som uppfattar detta som

något större problem. Frågeställningen uppfattas som teoretisk och möjligen som ett internt problem för ÖCB."

Enligt LEMO:s uppfattning avviker funktionen Civil ledning och samordning från övriga funktioner såtillvida att den inte representerar en fredstida verksamhet i samhället som skall fortsätta vid höjd beredskap.

I krig leder den funktionsansvariga myndigheten verksamheten inom funktionen. Enligt LEMO:s uppfattning uppfylls inte heller detta villkor när det gäller funktionen Civil ledning och samordning. ÖCB har inte detta ansvar och bör rimligen inte ges det ansvaret heller.

Det centrala samordningsorganet bör i det fredstida förberedelsearbetet inte ha några uppgifter att leda. Uppgiften skall i stället vara att "samordna" i både "horisontell" och "vertikal" ledd. Benämningen "Civil ledning och samordning" för därför tankarna fel och har också lett till många oklarheter under årens lopp.

Många har hävdats att de myndigheter som nu har uppgifter inom funktionen Civil ledning och samordning har all anledning att samordna sitt uppträdande inom vissa områden, t.ex. vad gäller ledningsfilosofi, tekniskt ledningsstöd samt utbildnings- och övningsfrågor. Det finns därför områden som kan behöva hanteras gemensamt för dessa myndigheter. Den samordning som ÖCB utövar inom detta område ifrågasätts därför inte.

LEMO har ingen annan bedömning. De samordningsbehov som det här är fråga om finns också förtecknade bland de samordningsbehov som LEMO redovisat i kapitel 4.

LEMO anser att de fredstida beredskapsförberedelserna vid de områdesansvariga ledningsorganen är viktiga och att det finns ett betydande behov av att de samordnas. LEMO anser dock inte att de för den skull behöver sammanföras till en särskild funktion. Funktionen Civil



ledning och samordning bör därför avskaffas.

Däremot är det praktiskt i det fredstida planeringsarbetet att sådana beredskapsåtgärder och därav sammanhängande kostnader som är av samordningskaraktär och inte naturligt kan hänföras till någon funktion, ges en samlande benämning. Det skulle bl.a. underlätta de avvägningsresonemang som måste föras vid fördelning av ekonomiska och andra resurser inom det civila försvaret. Denna benämning kan lämpligen vara "Samordning inom det civila försvaret".

## 6.2 Befolkningsskydd och räddningstjänst

Med begreppet befolkningsskydd avses i allmänhet de förebyggande åtgärder som vidtas för att förhindra olyckor och för att begränsa skadorna vid en olycka. Begreppet har inte definierats i någon författning. I beredningen av lagen om civilt försvar övervägs om begreppet skall definieras som en verksamhet avsedd att skydda befolkningen mot verkningar av krigshandlingar. Med räddningstjänst avses i räddningstjänstlagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Befolkningsskyddet och räddningstjänsten i fredstid har samlats i uttrycket freds räddningstjänst. Motsvarande verksamhet under civilförsvarsberedskap kallas för närvarande civilförsvarsverksamhet. Före år 1987 benämndes funktionen Civilförsvaret.

Liksom CFL-utredningen (SOU 1989:42) anser LEMO att begreppet civilförsvaret och härledningarna härav inte längre bör användas. Risken för förväxling med begreppet civilt försvar, som har en mer omfattande innebörd, är alltför stor. Föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas finns i räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:2207). I propositionen till

räddningstjänstlagen (prop. 1985/86:170) anges att man som olyckshändelse också räknar händelser, som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla, oberoende av om detta skett uppsåtligt eller ej. Även om det inte särskilt nämns i propositionen anser LEMO att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening. Begreppet räddningstjänst bör därför enligt LEMO:s mening ha väsentligen samma innebörd i fred och under krigsförhållanden, låt vara att räddningstjänsten i det senare fallet naturligtvis får en helt annan omfattning och delvis annan karaktär.

Den räddningstjänst som syftar till att skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom i samband med väpnade angrepp mot riket utifrån kallas i dag civilförsvarsverksamhet och regleras av civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) och civilförsvarskungörelsen (1960:377, omtryckt 1986:1046).

För att svara för denna verksamhet organiseras den statliga civilförsvarsorganisationen. Under höjd beredskap ställer staten denna organisation till kommunernas förfogande och den skall då överta räddningskårens uppgifter i kommunen. Enligt LEMO är det angeläget att den planerade lagstiftning kommer till stånd, som innebär att den fredstida räddningskåren fortsätter sin verksamhet i krig, eventuellt förstärkt med statliga resurser, och med uppgifter som styrs enbart av räddningstjänstlagen.

Begreppet befolkningsskydd har i krig och inom ramen för den definition av begreppet civilt försvar i fred, som LEMO har föreslagit i kapitel 3, en annan innebörd än i vanligt tal. LEMO anser att med begreppet, inom ramen för det civila försvaret, bör avses åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder är främst anordnande av skyddsrum och skyddade utrymmen, anskaffning och ut-

delning av andningsskydd, utrymning som är föranledd av bristen på skydd, organisering m.m. av en hemskyddsorganisation och mörkläggning. Med denna innebörd av begreppet befolkningsskydd i totalförsvarsammanhang finns ingen direkt motsvarighet i fred. Åtgärder för att förebygga eller begränsa skadorna av fredstida olyckor brukar, som har nämnts, innefattas i begreppet freds räddningstjänst.

Mot bakgrund av vad som har anförts har LEMO övervägt om funktionen i totalförsvarsammanhang bör delas upp i två, nämligen Befolkningsskydd i krig resp. Räddningstjänst. I så fall skulle även kunna övervägas vem som skall ha funktionsansvar för den förra funktionen, t.ex. ÖCB. SRV skall givetvis vara funktionsansvarig myndighet för räddningstjänsten.

LEMO har emellertid funnit att motiven för en sådan uppdelning inte överväger skälen till att samla den aktuella verksamheten under ett begrepp. I krig finns starka samband av olika slag mellan befolkningsskyddet och räddningstjänsten. Funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst bör alltså finnas kvar och SRV vara funktionsansvarig myndighet.

Ledningen av räddningstjänsten i krig bör utövas enligt samma principer som i fred, dvs. enligt den ansvars- och uppgiftsfördelning som framgår av räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen. Nuvarande undantagsbestämmelser för räddningstjänsten i krig enligt 63 § i räddningstjänstlagen bör utgå. LEMO erinrar om att om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen svara för att räddningsinsatserna samordnas. Vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller vid överhängande fara för ett sådant



utsläpp skall länsstyrelsen svara för räddningstjänsten, liksom för saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. LEMO anser att samma ansvarsförhållanden för räddningstjänst och sanering bör gälla vid insats av kärnvapen (radioaktiva stridsmedel).

När det gäller befolkningsskyddet, med den innebörd som LEMO har föreslagit i det föregående, noterar LEMO att principbeslut har fattats om att det i första hand, liksom räddningstjänsten, skall vara en kommunal angelägenhet. Detta beslut har emellertid ännu inte formaliserats i lag. Finansieringsfrågorna har inte kunnat lösas. LEMO anser sig inte kunna lägga några konkreta förslag i fråga om ledningen av befolkningsskyddet innan ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har klarlagts. LEMO ansluter sig emellertid i allt väsentligt till de principer härför som har redovisats i CFL-utredningens betänkande (SOU 1989:42).

I betänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" anmälde LEMO att utredningen i det fortsatta arbetet avsåg pröva civilbefälhavarnas roll inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst.

LEMO anser att civilbefälhavarna inte har några direkta ledningsuppgifter inom funktionen. Inom ramen för sitt samordningsansvar skall civilbefälhavaren i krig dock ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som sammanhänger med större utrymningsrörelser, utnyttjande av undsättningsenheter, skydd mot radioaktiva och kemiska stridsmedel samt varning avseende luftanfall. Civilbefälhavarna får meddela länsstyrelserna inom civilområdet föreskrifter för verksamheten. I sammanhanget erinrar LEMO också om att enligt räddningstjänstlagen får regeringen i varje särskilt fall bestämma att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet tar över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Möjlighet finns alltså för regeringen att i



särskilda fall bestämma att civilbefälhavaren skall överta detta ansvar.

### 6.3 Psykologiskt försvar

LEMO har i kapitel 4 noterat att frågor om den fredstida informationen om säkerhets- och försvarspolitiken samt om myndigheternas informationsberedskap inför krig och krigsfara behöver samordnas. Dessa frågor hanteras för närvarande av SPF. Det är mot denna bakgrund naturligt att bl.a. pröva om funktionen främst skall anses ha samordningsuppgifter av funktionsövergripande art och om det mot denna bakgrund skulle finnas fördelar med att slå samman SPF och ÖCB. Om så skulle vara fallet, borde en sådan åtgärd kunna medföra vissa, om än begränsade, besparingar.

Även om vissa av SPF:s uppgifter har ren samordningskaraktär finns också andra betydelsefulla uppgifter som inte kan hänföras till denna kategori och som tar i anspråk betydande delar av SPF:s resurser. Det gäller främst utbildnings- och övningsverksamheten, forskningsinsatserna, den egna, utåtriktade informationsverksamheten och stödet till medierna i deras verksamhet.

Det förtjänar också att erinra om att SPF:s samordningsansvar inte bara omfattar den civila delen utan också den militära delen av totalförsvaret. Det kan också innebära svårigheter att inordna SPF:s forskningsverksamhet i en större, icke forskningsinriktad myndighet. LEMO erinrar om att utredningen i betänkandet (SOU 1993:42) "Försvarets högskolor" har föreslagit att en ny myndighet, kallad Nya Försvarshögskolan, skall bildas och att denna skall bedriva viss forskningsverksamhet.

En annan faktor av stor betydelse hänger samman med förtroendet för myndighetsinformationen i krig och krigsfara hos allmänhet och massmedia. Denna tilltro är

i hög grad relaterad till SPF:s status som fristående myndighet.

Vid en vägning av för- och nackdelar finner LEMO att SPF som hittills bör utgöra en självständig myndighet.

SPF har ingen egen organisation på regional och lokal nivå. För närvarande gäller följande uppgiftsfördelning inom funktionen vid höjd beredskap.

Den primära informationen från myndigheterna direkt till medborgarna skall vid höjd beredskap utgå från den lokala nivån. Det är alltså kommunstyrelsen som har det omedelbara ansvaret för att kommuninvånarna får det mått av information som erfordras.

Länsstyrelsernas roll inom det psykologiska försvaret skall främst inriktas mot att genomföra särskilda informationsinsatser o. dyl. Länsstyrelsen skall härvid

- samordna och själv bedriva informationsverksamhet,
- bistå myndigheter och massmedier med upplysningar och råd rörande psykologiskt försvar samt svara för service gentemot massmedieföretagen,
- följa folkstämningen inom länet och motverka psykologisk krigföring riktad mot befolkningen.

CB skall verka för att befolkningens försvarsvilja och motståndssanda bevaras och stärks. CB:s verksamhet inom det psykologiska försvaret skall ha en tyngdpunkt på analysområdet. CB skall härvid

- följa och analysera folkstämningen inom civilområdet,
- motverka psykologisk krigföring riktad mot befolkningen,

- kunna samordna och själv bedriva viss informationsverksamhet.

LEMO anser att gällande ordning är lämplig.

#### 6.4 Transporter

Funktionen omfattar transportsamordning, väghållning, landsvägstransporter, järnvägstransporter, banhållning, sjötransporter (inkl. drift och underhåll av hamnar) och flygtransporter (inkl. drift och underhåll av flygplatser). ÖCB är funktionsansvarig myndighet. Med utgångspunkt i de olika transportsätten indelas funktionen i delfunktioner. Delfunktionsansvariga myndigheter är ÖCB (transportsamordning och landsvägstransporter), SJ (järnvägstransporter), Banverket (banhållning), Sjöfartsverket (sjötransporter), Luftfartsverket (flygtransporter) och Vägverket (väghållning). Kommunerna har driftansvar för vissa vägar, hamnar och flygplatser. NUTEK svarar för ransonering av drivmedel.

Vad som i detta sammanhang finns anledning att pröva gäller ansvaret för funktionen resp. för delfunktionerna Transportsamordning och Landsvägstransporter. Detta ansvar åvilade t.o.m. år 1991 Transportrådet. När rådet upphörde överfördes uppgiften enligt riksdagens beslut till ÖCB. Frågan är då om det finns någon annan lämplig myndighet eller om det är lämpligt att uppgiften som för närvarande åläggs ÖCB, som enligt vad som tidigare har anförts, bör ha samordningen av det civila försvaret till huvuduppgift.

LEMO finner för sin del att ansvaret för delfunktionen Transportsamordning har ett nära samband med den mer övergripande samordningsuppgiften. Någon annan passande myndighet än ÖCB för att utöva transportsamordningen finns inte. LEMO finner att endast mycket små vinster skulle stå att vinna med en splittring av ansvaret för transportsamordning och landsvägstransporter. ÖCB bör



därför alltjämt vara funktionsansvarig myndighet samt ha ansvaret för delfunktionerna Transportsamordning och Landsvägstransporter.

LEMO biträder den uppfattning som nyligen framkommit vid den tidigare nämnda större övningen, nämligen att det vid höjd beredskap bör bildas en särskild transportmyndighet i likhet med Försörjningskommissionen (FK). Denna myndighet bör ha till uppgift att samordna och prioritera de civila transportresursernas utnyttjande och leda landsvägstransporterna. Myndigheten bör benämnas "Transportkommissionen" och tillhöra Kommunikationsdepartementet. Personal till kommissionen bör kunna tas från ÖCB, transportnäringen och transportmyndigheterna. ÖCB bör ansvara för att kommissionen upprättas.

Transportkommissionen bör samverka med och vara lokaliserad i nära anslutning till Försvarsmaktens högkvarter.

Transportkommissionen kommer inte att ha någon egen organisation på regional och lokal nivå för delfunktionerna transportsamordning och landsvägstransporter. För närvarande gäller följande uppgiftsfördelning inom funktionen vid höjd beredskap.

Inom varje län finns det ett antal vägtrafikombud med ansvar för var sitt vägtrafikområde. Antalet vägtrafikombud och vägtrafikområdenas omfattning bestäms av länsstyrelsen efter samråd med ÖCB.

Vägtrafikombuden utses av länsstyrelsen. De skall i fred delta i övning och utbildning samt medverka i beredskapsplanläggningen av landsvägstransporter. Vägtrafikombuden skall i krig verka för att landsvägstransportresurserna utnyttjas på det sätt som är bäst för totalförsvaret.

På lägre regional nivå prioriterar och samordnar läns-

styrelsen transportererna samt leder landsvägstransportererna. Länsstyrelsen följer upp behovet av transporter hos företag, organisationer, myndigheter och det militära försvaret inom länet. Länsstyrelsen följer likaså upp transportresursernas utnyttjande och prioriterar utifrån Transportkommissionens och CB:s föreskrifter transportbehov mellan olika verksamheter inom länet.

På högre regional nivå prioriterar och samordnar CB transportererna samt leder landsvägstransportererna. CB anger även den långsiktiga inriktningen vad avser väghållning utifrån gjorda prioriteringar av landsvägstransportererna. CB följer upp behovet av transporter till följd av övriga samhällsfunktioners verksamheter inom civilområdet. CB följer upp transportresursernas utnyttjande och beslutar utifrån regeringens och/eller Transportkommissionens övergripande prioritering om transportresursernas utnyttjande mellan i civilområdet ingående län och funktioner.

LEMO finner angiven uppgiftsfördelning vara lämplig.

#### 6.5 Arbetskraft

Samhället omstruktureras kraftigt vid krigsorganisering. Rörligheten på arbetsmarknaden kommer att bli stor. Avsikten med åtgärderna inom funktionen är att de personella resurser som det militära försvaret inte disponerar skall utnyttjas på bästa sätt för att verksamheter av betydelse för totalförsvaret skall kunna upprätthållas. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är funktionsansvarig myndighet. Ett antal andra myndigheter har uppgifter inom funktionen.

Pliktutredningen har i sitt betänkande (SOU 1992:139) "Totalförsvarsplikt" lämnat förslag avseende organisation för myndighetsutövning m.m. för att totalförsvarets personalbehov skall tillgodoses.

Utredningen anser att ÖCB skall ha en samordnande uppgift när det gäller personalförsörjningen för det civila försvaret.

Det är naturligt att ÖCB och Försvarsmakten för en dialog som kan utgöra ett underlag för den samordning som måste ske i personalförsörjningsfrågor på olika nivåer inom totalförsvaret. ÖCB bör enligt utredningens mening ta över en del av de uppgifter av övergripande karaktär som AMS nu har. AMS roll bör mer inriktas på att avse det som har med arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsutbildningen och de rörlighetstimulerande åtgärderna vid höjd beredskap att göra. Tillämpningen av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt är en annan viktig uppgift för arbetsmarknadsmyndigheten.

Utredningen föreslår att det skall bildas en ny central statlig myndighet, kallad "Totalförsvarets personalverk", som svarar för uttagning och redovisning av främst pliktpersonal för både det civila och det militära försvaret. Myndigheten föreslås överta ansvar och uppgifter från Värnpliktsverket och Vapenfristytrelsen.

De funktionsansvariga statliga myndigheterna och andra som svarar för olika verksamheter inom det civila försvaret - t.ex. kommunerna och landstingen - föreslås behålla det direkta ansvaret för personalfrågorna inom sina områden. Personalverket kommer emellertid att kunna utföra en del uppgifter även åt funktionsansvariga statliga myndigheter.

De frivilliga försvarsorganisationerna spelar en stor roll när det gäller att i krig tillgodose väsentliga arbetskraftsbehov. Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret har i betänkandet (SOU 1992:132) lagt vissa förslag om frivilligorganisationernas verksamhet och finansiering.

Det föreligger alltså ett antal utredningsförslag som kan komma att påverka skilda myndigheters uppgifter i



fråga om totalförsvarets personalförsörjning. Detta kan motivera nya överväganden om funktionsansvaret. Ett alternativ skulle därvid kunna vara att lägga ansvaret på ÖCB. Intill dess statsmakternas beslut med anledning av förslagen föreligger har LEMO dock inte underlag för att föreslå någon förändring. AMS bör alltså tills vidare vara funktionsansvarig myndighet.

LEMO anser att, oavsett vilka förändringar i fråga om funktionsansvaret som kan komma, funktionen Arbetskraft bör finnas kvar. Dock ifrågasätter LEMO starkt om arbetarskydd och arbetsmarknadstvister bör inräknas i funktionen. Ingen av dessa verksamheter kan sägas bidra till att lösa det civila försvarets uppgifter i krig. LEMO erinrar om den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

LEMO vill i sammanhanget påtala att krigsplanläggningen på arbetskraftsområdet enligt utredningens mening för närvarande bedrivs med alltför hög ambition och detaljeringsgrad.

#### 6.6 Försörjning med industrivaror

I samband med att den nuvarande ledningsorganisationen för det civila försvaret infördes år 1986 överfördes ansvaret för energiförsörjningen från dåvarande ÖEF till dåvarande Statens energiverk (STEV) enligt ansvarsprincipen.

Försvarets rationaliseringsinstitut föreslog att ansvaret för försörjningen med industrivaror på sikt borde överföras till dåvarande Statens industriverk (SIND). Regeringen och riksdagen beslutade att funktionsansvaret skulle åvila ÖCB, vilket det fortfarande gör.

Både STEV och SIND har numera upphört. Funktionsansvaret för energiförsörjningen har överförts till Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

LEMO har prövat om NUTEK:s uppgifter inom energipolitiken är så olika STEV:s att det finns anledning pröva ett annat funktionsansvar. LEMO har emellertid funnit att ansvaret för funktionen Energiförsörjning alltså bör åvila NUTEK.

Däremot finns det anledning att överväga om ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror bör ligga kvar på ÖCB eller, enligt ansvarsprincipen, överföras till NUTEK.

Den industriella försörjningsberedskapen har ett nära samband med närings- och industripolitiken. NUTEK har omfattande uppgifter och en bred kompetens inom detta område. Vidare kan noteras att sambanden mellan energiförsörjningen och den industriella beredskapen också är betydande. Vissa besparingar bör rimligen kunna åstadkommas genom att sammanföra funktionsansvaret för de båda funktionerna under en ledning. Därigenom skulle också ÖCB kunna ägna sig åt huvuduppgiften att samordna det civila försvaret utan att ledningen behöver splittra sitt engagemang på ett tungt funktionsansvar.

Det finns emellertid också, som LEMO ser det, erinringar att anföra mot en överföring av funktionsansvaret för försörjningen med industrivaror till NUTEK.

Det har vid ett närmare studium visat sig vara förenat med påtagliga svårigheter att inordna den industriella försörjningsberedskapen i något av de olika verksamhetsområden som NUTEK arbetar med inom ramen dess uppgifter på de näringspolitiska och regionalpolitiska områdena.

De undersökningar ("Materiell beredskapsanalys 93") som på senare tid upptagits mellan ÖCB och Försvarsmakten gällande bl.a. industriell beredskap för återtagning av medvetet eftersatt anskaffning av försvarsmateriel talar också emot en överföring av funktionsansvaret till NUTEK. En överföring i nuvarande skede av åter-

tagningsplaneringen skulle med stor sannolikhet medföra en försening av genomförandet.

LEMO anser att en överföring av funktionsansvaret från ÖCB till NUTEK för närvarande inte bör komma till stånd. Enligt LEMO:s uppfattning är det dock lämpligt att ytterligare utveckla samarbetet myndigheterna emellan, inte minst på forskningsområdet.

I krig eller annars när regeringen så bestämmer inrättas Försörjningskommissionen som då övertar funktionsansvaret från ÖCB. Den nyligen genomförda större ledningsövningen har visat att det bör övervägas om inte kommissionen bör tillhöra Näringsdepartementet. LEMO anser att kommissionen bör tillhöra nämnda departement.

Försörjningskommissionen har ingen egen organisation på regional nivå. För närvarande gäller följande uppgiftsfördelning inom funktionen vid höjd beredskap.

CB:s och länsstyrelsernas uppgifter kan i korthet beskrivas på följande sätt.

CB:s uppgifter i fred är att

- genom kartläggning av civilområdets resurser upprätta försörjningsanalyser,
- samordna åtgärder mellan länen samt mellan civila och militära intressenter,
- undersöka och analysera möjligheterna till omfördelning av förnödenheter inom civilområdet,
- klarlägga behoven av och möjligheterna att motta förnödenheter från andra civilområden eller att omfördela egna tillgångar till andra civilområden.

CB:s uppgifter vid höjd beredskap är att med det i fred framtagna underlaget som grund och enligt Försörj-



ningskommissionens prioriteringar medverka till att säkerställa driften vid berörda företag genom att vid behov omfördela resurser, främst energi, transporter och arbetskraft. Därutöver kommer kommissionen att behöva delegera vissa uppgifter till CB.

Länsstyrelsens uppgifter i fred liknar i mycket CB:s uppgifter. Härutöver tillkommer dock en betydande företagsplanläggning. Vid höjd beredskap kommer Försörjningskommissionen att delegera en rad uppgifter till länsstyrelserna. Dessa kommer bl.a. att röra ransoneringsärenden, regleringsärenden, auktorisationsfrågor m.m.

LEMO konstaterar för sin del att länsstyrelserna har något större uppgifter inom försörjningsområdet än vad CB har. Dock kan vare sig CB eller länsstyrelsen sägas utöva funktionsledning i egentlig mening inom den industriella försörjningsberedskapen.

## 7. DECENTRALISERINGS- OCH BESPARINGSMÖJLIGHETER

I det föregående har LEMO redovisat att några strukturella förändringar inte bör ske avseende det civila försvarets ledningsorganisation. Huvuddragen i nu befintlig ansvars- och uppgiftsfördelning bör alltfört gälla. Någon sammanslagning eller nedläggning av myndigheter föreslås inte.

LEMO anser emellertid att det inom ramen för denna grundstruktur finns förutsättningar för dels decentralisering av vissa beslutsbefogenheter och arbetsuppgifter, dels besparingar och effektivisering av verksamheten genom överflyttning av vissa arbetsuppgifter mellan berörda centrala myndigheter. I detta kapitel inventerar och analyserar LEMO dessa förutsättningar. Konsekvenserna för de enskilda myndigheternas organisation m.m. redovisas i följande kapitel.

### 7.1 Decentralisering

I kapitel 3 har LEMO redovisat på vilket sätt statmakternas planeringsförutsättningar för totalförsvaret enligt 1992 års försvarsbeslut påverkar ledningsorganisationen. LEMO påpekar därvid att fokuseringen på det s.k. "strategiska överfallet" innebär att ledningen bör utövas starkt decentraliserat. Ett sådant angrepp antas åtminstone inledningsvis kraftsamlas mot vitala funktioner inom Sveriges nationella ledningssystem och inom totalförsvaret.

Det finns således starka skäl att mot bakgrund av planeringsförutsättningarna överväga en decentralisering av beslutsbefogenheter i en krigssituation. Därav följer naturligt att beslutsbefogenheter i fråga om de fredstida beredskapsförberedelserna också bör decentraliseras. Detta är emellertid också motiverat av besparings- och effektivitetsskäl. Visserligen hävdas ofta att överföring av arbetsuppgifter till lägre

nivåer innebär att dessa måste tillföras resurser. Det är naturligtvis ingen besparing om till exempel en arbetsuppgift vid en central myndighet överförs till 24 länsstyrelser och var och en av dessa måste tillföras ökade resurser. Men delegering av beslutsbefogenheter är inte detsamma som överföring av arbetsuppgifter. Det kan ofta krävas mindre arbete om man själv får fatta beslut än om motiverade förslag skall tas fram åt en överordnad instans. Ju fler personer och instanser som är inblandade i utrednings- och beslutsprocessen desto längre blir ledtiderna och desto större resurser behövs.

Inom statsförvaltningen tillämpas i ökande grad s.k. mål- och resultatstyrning. Detta bör också gälla det civila försvaret.

Den kommunala verksamheten har väsentlig betydelse för bl.a. de enskilda människornas välfärd. De kommunala organen skall tillgodose de behov av service, trygghet och omsorg som inte enskilda individer och familjer klarar själva. Detta gäller givetvis också i krig och krigsfara. Decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunerna har skett i ökande takt under de senaste åren. Utvecklingen kan förutses fortsätta och bör naturligtvis omfatta även det civila försvaret, även om beredskapen inför krig och krigsfara ytterst är ett statligt ansvar. De statliga myndigheternas uppgift bör väsentligen vara att ange de nationella målen, att lämna planeringsunderlag samt svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen nås. I förhållandet mot kommunerna ankommer det främst på länsstyrelserna att utöva denna uppgift.

Statsmakterna har vid skilda tillfällen fattat beslut om att arbetsuppgifter inom det civila försvaret skall överföras från staten till kommunerna. Således har Riksdagen år 1985 uttalat att kommunstyrelsen bör vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå med



ansvar för att erforderlig samordning och samverkan kommer till stånd.

Regeringen har i prop. 1991/92:102 anfört att ansvaret för materielhanteringen och personalförsörjningen bör överföras till kommunerna. En naturlig följd härav är, enligt regeringen, att all mobilisering av kommunens krigsorganisation och den planläggning som sammanhänger med den också görs av kommunen själv. En fortsatt överföring av uppgifter och ansvar till kommunerna bör, enligt regeringen, föregås av överläggningar med kommunerna om den statliga ersättningen för kommunernas nya uppgifter och om tidpunkten för överföringen.

Ersättningsfrågan bereds av en arbetsgrupp inom Försvarsdepartementet. Gruppen kommer att redovisa sina överväganden och förslag inom kort. Enligt vad LEMO har erfärit kommer gruppen att föreslå bl.a. följande.

- \* Varje kommun bör, med utgångspunkt i de övergripande bedömningar och underlag i övrigt som statliga myndigheter tillhandahåller, självständigt utforma, planlägga och vidmakthålla en krigsorganisation som svarar mot den utsatthet och de särskilda hot som finns mot kommunen.
- \* För kommunernas uppgifter bör ett nytt samlat ersättningssystem gälla. Systemet bör vara generellt, dvs. ersättningen per kommun bör inte vara uppdelat på delområden eller åtgärder. Ersättningen bör vara skild från det statliga utjämningsbidraget och specialdestinerat för åtgärder inom det civila försvaret. Statens nuvarande kostnader för de aktuella uppgifterna beräknas till 105-115 milj. kr. per år.
- \* Utöver ersättningen för de nya uppgifter som överförs till kommunerna bör två befintliga specialdestinerade statsbidrag inordnas i det nya systemet, nämligen ersättningen till kommunerna för

beredskapsplanering (16,6 milj. kr. per år) och för utbildning och övning (10 milj. kr. per år).

- \* ÖCB bör vara den myndighet som administrerar det nya generella ersättningssystemet. Statens ersättning till kommunerna för investeringar i t.ex. lednings- och räddningscentraler och reservanordningar samt ersättningen för skyddsrumbyggandet berörs inte.
- \* Länsstyrelserna bör ha till uppgift att lämna kommunerna underlag för och stöd i beredskapsverksamheten samt följa upp och utvärdera den.
- \* Länsstyrelserna bör varje år till regeringen ge in en bedömning av beredskapsläget inom resp. län.

LEMO biträder i allt väsentligt arbetsgruppens kommande förslag i de avseenden som har redovisats här och konstaterar att ett genomförande av förslagen innebär en betydande decentralisering av uppgifter inom det civila försvaret. De leder också, enligt LEMO:s mening, till en högre effektivitet. Huruvida de leder till besparingar blir naturligtvis beroende av hur stor ersättningen till kommunerna slutligen blir. Främst de centrala myndigheternas behov av personella resurser för planläggning, administration etc. påverkas emellertid i hög grad. LEMO återkommer till detta i nästa kapitel.

Sedan några år tillbaka erhåller kommunerna statsbidrag för att skaffa bl.a. reservanordningar till de kommunaltekniska systemen såsom el-, vatten- och avlopps-försörjning. Bidragen administreras av ÖCB som också genomför erforderliga utredningar och förhandlingar samt beslutar i samråd med andra berörda centrala myndigheter. Länsstyrelserna yttrar sig. LEMO anser det naturligt att bidragen administreras av en central myndighet så länge verksamheten är av försökskaraktär. Principiellt bör dock denna typ av statsbidrag till kommuner administreras av länsstyrelserna. Om verksamheten skall fortgå, bör därför en sådan decentra-

lisering övervägas. Regeringen har emellertid i samband med 1992 års försvarsbeslut förklarat att den bör upphöra efter planeringsperiodens slut, dvs. efter budgetåret 1996/97. En omläggning av beslutsprocessen för endast några år torde inte vara meningsfull. LEMO föreslår därför inte en sådan.

LEMO har också övervägt om det är möjligt och lämpligt att decentralisera beslut och administration avseende skyddsrumproduktionen från SRV till länsstyrelserna. På det hela taget synes dock verksamheten bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. LEMO föreslår därför inga ändringar utan förutsätter att SRV fortlöpande prövar effektiviteten och vidtar nödvändiga förenklingar i samverkan med länsstyrelserna. LEMO vill framhålla att det inte ankommer på utredningen att pröva skyddsrumbyggandets omfattning och geografiska fördelning.

I fråga om produktionen av kommunala lednings- och räddningscentraler synes en alltför långt gången centralisering till SRV tillämpas. LEMO anser att SRV bör pröva möjligheterna att decentralisera vissa moment i processen i syfte att nå besparingar och ett effektivare arbetssätt. LEMO erinrar om vad som anfördes av regeringen i prop. 1991/92:102, nämligen att, när det gäller att bedöma behovet av särskild ledningsplats för kommunledningen, kommunen själv bör ha ett avgörande inflytande. Det är i första hand länsstyrelsen som bör lämna kommunen planeringsunderlag och biträda vid denna bedömning.

LEMO har kunnat konstatera att det ekonomisystem som utnyttjas mellan SRV och länsstyrelserna är tungrovt och resurskrävande. LEMO anser att det finns utrymme för förenkling, dels genom att vissa produktionsuppgifter överförs till kommunerna, dels genom att ekonomihanteringen mellan SRV och länsstyrelserna förändras.

Enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) utövas tillsynen av lagens efterlevnad inom länet av länsstyrelsen.



Den centrala tillsynen utövas av SRV. Lagen eller lagens förarbeten innehåller ingen vägledning om hur tillsynsuppgifterna skall fördelas mellan dessa myndigheter. Detta har stundtals lett till oklarhet i kommunerna, till en del dubbelarbete och till att statliga myndigheter redovisat skilda synpunkter och bedömningar. Det skulle med hänsyn härtill kunna vara en fördel om endast en myndighet - länsstyrelsen eller SRV - hade hela tillsynsansvaret. Den andra myndigheten borde i så fall ha till uppgift att biträda den ansvariga myndigheten.

LEMO förordar inte en sådan lösning. De båda myndigheternas samlade kompetens bör utnyttjas. Länsstyrelsens regelbundna och täta kontakter med kommunerna i länet skapar förutsättningar för att på nära håll följa räddningstjänstverksamheten och det förebyggande arbetet i kommunerna. Det är i det sammanhanget värdefullt att länsstyrelsen har betydelsefulla uppgifter inom andra samhällssektorer, såsom t.ex. den verksamhet som regleras genom plan- och bygglagen (PBL). En del frågor i tillsynen har den karaktären att det är naturligt att utnyttja de fackkunskaper och erfarenheter som finns inom SRV.

För att undvika dubbelarbete och, framförallt, för att kommunerna inte skall uppleva det som besvärande med två statliga tillsynsmyndigheter är det emellertid nödvändigt med en nära samverkan mellan SRV och länsstyrelserna. Det är nödvändigt att de informerar varandra om kontakter med kommunerna och om vilka iakttagelser som görs och meddelas vid dessa kontakter. Denna samverkan måste utvecklas med utgångspunkt i den principiella synen att det är länsstyrelserna som skall ha hand om de statliga kontakterna med kommunerna.

LEMO behandlar i följande kapitel länsstyrelsernas kompetens på räddningstjänstområdet.

Avslutningsvis vill LEMO framhålla att decentralisering

av arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter i hög grad är en fråga om attityd och kultur hos de centrala myndigheterna. Det gäller att "hålla fingrarna borta" och inte i någon form av överambition eller misstro lägga sig i verksamhet som skall handhas av lägre nivåer. Verksledningarna har härvid en viktig uppgift.

## 7.2 Uppgifts- och arbetsfördelningen mellan de centrala myndigheterna

LEMO behandlar i detta sammanhang förhållandena mellan ÖCB, SRV och SPF. I vissa avseenden är uppgifts- och arbetsfördelningen mellan dem oklar. Det leder stundtals till dubbelarbete och resurskrävande revirdiskussioner samt till oklarhet hos bl.a. regionala myndigheter och kommuner. Det, ytligt sett, enklaste sättet att komma till rätta med detta problem kan vara att slå samman myndigheterna. LEMO avvisar, som framgår av tidigare kapitel, en sådan lösning. LEMO har i stället sökt identifiera inom vilka områden oklarheter och dubbelarbete förekommer.

Inledningsvis vill LEMO erinra om den definition av begreppet det civila försvaret som utredningen har föreslagit i kapitel 3. ÖCB har till uppgift att samordna de fredstida beredskapsförberedelserna inför krig och krigsfara, inte beredskapen inför fredstida påfrestningar och risker. Som framgår av kapitel 5 anser LEMO att ÖCB inte skall ha några direkta samordnings- eller ledningsuppgifter i krig. Än mindre har ÖCB några sådana uppgifter i samband med fredstida olyckor och katastrofer. SRV har däremot till uppgift att samordna den statliga räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten för att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och sådana katastrofer som åsyftas i räddningstjänstlagen.

Ett motsvarande principresonemang kan föras i fråga om relationerna mellan SPF och SRV.

LEMO har också ett intryck av att SRV arbetar med vissa frågor som överfördes från dåvarande Civilförsvarsstyrelsen till ÖCB vid ombildningen av myndigheterna år 1986. Det gäller bl.a. samordningen av allmänna råd för den kommunala beredskapen.

Som exempel på dubbelarbete och oklarhet har nämnts att alla de tre centrala myndigheterna samt länsstyrelserna vänder sig mot kommunerna i fråga om utbildnings- och övningsverksamheten samt att ÖCB och SPF bedriver övningar avseende fredstida olyckor och katastrofer.

Som LEMO har framhållit i föregående avsnitt bör kommunerna självständigt ha ansvar för att utforma, planlägga och vidmakthålla en krigsorganisation. Det bör vara länsstyrelserna som ger kommunerna underlag för och stöd i denna verksamhet som givetvis innefattar även utbildning och övning. Det är också länsstyrelserna som bör följa upp och utvärdera verksamheten. De centrala myndigheternas uppgift bör begränsas till att lämna länsstyrelserna det planeringsunderlag som de behöver samt att vid behov och på deras begäran biträda och stödja länsstyrelserna i denna verksamhet.

Med utgångspunkt i dessa principer bör de centrala myndigheternas befattning med utbildnings- och övningsverksamheten i kommunerna begränsas avsevärt. Därmed bör oklarheter och dubbelarbete mellan dem kunna minimeras. LEMO är medveten om att detta förutsätter vissa författningsändringar och räknar med att dessa görs i samband med att en ny lag om civilt försvar utarbetas.

Det bör påpekas att ovanstående resonemang inte avser den befattningsutbildning som bedrivs vid SRV:s skolor eller den utbildning i bl.a. BIS och civilt försvar som på ÖCB:s uppdrag bedrivs vid några universitet och andra institutioner och som erbjuds olika grupper av befattningshavare.

I den mån de centrala myndigheterna skulle finna det



behövt att ge ut allmänna råd för den kommunala utbildnings- och övningsverksamheten bör det ske gemensamt och i samråd.

Både ÖCB och SRV har gett ut allmänna råd eller handböcker avseende kommunala riskanalyser. De behandlar delvis olika saker. ÖCB:s publikationer gäller väsentligen risker för avbrott eller störningar i olika försörjningssystem medan SRV:s handlar om olyckor och katastrofer i räddningstjänstlagens mening. Likväl har de beröringspunkter och från kommunalt håll har påpekats att det har skapat oklarhet om ansvarsförhållandena på central myndighetsnivå.

ÖCB skall enligt sin instruktion tillhandahålla underlag rörande totalförsvarets civila del för tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) och lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) samt verka för att totalförsvarets intressen beaktas i samhällsutvecklingen. På motsvarande sätt skall SRV bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet och verka för att åtgärder vidtas för att förebygga olyckor samt tillhandahålla underlag inom verksamhetsområdet för tillämpningen av PBL och NRL. LEMO finner det naturligt att resp. myndighet har dessa uppgifter och kan inte föreslå någon författningsändring som skulle innebära att oklarheter och dubbelarbete undanröjs. Däremot bör de två myndigheterna samverka i dessa frågor och pröva om besparingar inte kan erhållas genom att man gemensamt ger ut råd och handböcker av avsett slag om så över huvudtaget bedöms angeläget. Naturligtvis måste samverkan också ske med Boverket.

LEMO har kunnat konstatera att det till en del finns dubblerad kompetens hos ÖCB och SRV i fråga om utbyggnad m.m. av lednings-, informations- och sambandssystem. Myndigheterna bör pröva förutsättningarna för att nå besparingar genom en annan uppgifts- och ansvarsfördelning. En utgångspunkt kan därvid vara den fördelning som gäller i fråga om utbyggnaden av kommunala led-

nings- och räddningscentraler, dvs. att SRV har det samlade produktionsansvaret.

LEMO föreslår att regeringen ger ÖCB och SRV i uppdrag att i samverkan göra denna prövning och redovisa resultatet till regeringen.

## 8. BERÖRDA MYNDIGHETERS ORGANISATORISKA UTVECKLING

I föregående kapitel har LEMO inventerat och analyserat möjliga decentraliserings- och besparingsåtgärder. LEMO redovisar i detta kapitel sina slutsatser beträffande de berörda myndigheternas organisatoriska utveckling. De myndigheter som behandlas är ÖCB, SRV, SPF, TCN, civilbefälhavarna och länsstyrelserna.

8.1 Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)

ÖCB bör fortsättningsvis ha tre huvuduppgifter, nämligen

- att samordna de fredstida beredskapsförberedelserna inför krig och krigsfara,
- att i fred vara funktionsansvarig myndighet för funktionen Transporter,
- att i fred vara funktionsansvarig myndighet för funktionen Försörjning med industrivaror.

I krig eller eljest när regeringen bestämmer det övertar Transportkommissionen och Försörjningskommissionen funktionsansvaret för Transporter resp. Försörjning med industrivaror. Det ingår i ÖCB:s funktionsansvar att förbereda dessa myndigheters organisering.

ÖCB:s uppgifter och organisation i krig framgår av kapitel 5.

Innebörden i stort av ÖCB:s samordningsuppgifter i fred framgår av kapitel 4. För att lösa motsvarande uppgifter i dag utnyttjas ungefär 44 personår. LEMO har av ÖCB inhämtat uppgifter om hur dessa i stort fördelas på de olika samordningsuppgifterna. LEMO anser att inom flera områden bör decentraliserings- och besparingsåtgärder kunna vidtas.



LEMO erinrar i sammanhanget om förslaget i kapitel 7 att uppgifts- och arbetsfördelningen mellan ÖCB och SRV i fråga om utbyggnad m.m. av lednings-, informations- och sambandsystem bör ses över. Vidare bör noteras LEMO:s överväganden i kapitel 4 om arbetsfördelningen mellan Försvarsdepartementet och ÖCB.

LEMO bedömer att en viss förstärkning bör ske i fråga om uppgiften att leda och samordna studie- och planeringsverksamheten inom det civila försvaret. ÖCB har hittills inte lyckats bygga upp den kompetens som behövs för att myndigheten självständigt skall kunna bedöma behovet av beredskapsåtgärder inom olika funktioner och därmed göra välgrundade resursavvägningar.

För närvarande avdelas tre personår för att lösa uppgiften som funktionsansvarig för funktionen Transporter. LEMO är inte främmande för att en viss förstärkning kan behövas med hänsyn till funktionens betydelse för samhället i sin helhet, inte minst för Försvarsmakten.

För uppgiften att vara funktionsansvarig för funktionen Försörjning med industrivaror avdelas drygt 50 personår. Härav faller cirka 13 personår på affärsverksamheten som också innefattar uppgifter på uppdrag av Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Läkemiddelverket och SPF. Till följd av den nya planeringsinriktningen enligt 1992 års försvarsbeslut pågår för närvarande en ganska omfattande omplanering och omstrukturering av befintliga lager. Inte minst ställer behovet av att tillsammans med Försvarsmakten belysa realismen i den s.k. återtagandeplaneringen krav på vissa utredningsresurser. LEMO anser dock att ambitionerna inom denna funktion på några års sikt kan begränsas påtagligt.

Även inom ÖCB:s interna administration bedömer LEMO att det finns en besparingspotential.

ÖCB:s styrelse har fattat beslut om en personalminskningsplan som innebär att personalstyrkan skall ha minskat med 15 personer år 1994 i förhållande till läget 1992. Utöver ovan nämnda personalminskning avser ÖCB genomföra ett besparingsprogram, vilket även innefattar en organisationsöversyn. Totalt skall besparingar om ca 10 miljoner kronor uppnås på några års sikt genom dessa åtgärder. LEMO anser att de åtgärder som ÖCB avser vidta är lämpliga.

## 8.2 Statens räddningsverk (SRV)

Vid SRV:s centrala förvaltning i Karlstad finns nu 283 personer anställda. Enligt vad LEMO har erfarit kommer SRV inom kort att inleda en organisationsöversyn varvid erfarenheterna från sju års verksamhet i den nuvarande organisationen skall tas till vara. Organisationsöversynen kommer enligt uppgift att leda till en ny avdelningsindelning. Syftet är naturligtvis att anpassa organisationen till ändrade förutsättningar för verksamheten och effektivisera arbetet. LEMO förutsätter att hänsyn också tas till vad LEMO i det föregående har anfört om decentraliserings- och besparingsmöjligheter. En överföring till kommunerna av ansvaret för personal- och materielhanteringen bör medföra påtagliga reduktioner i den centrala förvaltningen.

Inom fredsräddningstjänsten har regeringen angett ökade ambitioner på en rad områden, såsom bättre säkerhet vid transporter av farligt gods, höjd beredskap inför kärnkrafts- och kemikalieolyckor och ökade internationella hjälpinsatser. LEMO har inte underlag för att bedöma vilka resurser dessa uppgifter kräver.

LEMO har således inte möjlighet att ange i vilken omfattning det är möjligt att begränsa antalet personår vid SRV:s centrala förvaltning i Karlstad. Utredningen förutsätter dock att alla möjligheter till besparingar och effektivitetsvinster tas till vara i organisationsöversynen.

Vid de fyra räddningsskolorna i Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö finns i dag 466 anställda, varav cirka 100 förrådspersonal. Efter hand som ansvaret för materielhanteringen överförs till kommunerna bortfaller självfallet arbetsuppgifter för de senare. En reducering med drygt 50 tjänster har beslutats av SRV.

För närvarande finns en överkapacitet vid räddningsskolorna. Det hänger samman med att när SRV bildades år 1986 fanns en avsevärd eftersläpning av utbildad personal inom räddningstjänsten. Under åren 1986-91 genomfördes därför ett stort antal kurser utöver planerad produktion för att komma i balans med behoven och in i ett varaktigt system med en normal omsättningsutbildning. Det behovsunderlag som nu har lämnats av kommunerna pekar på en markant nedgång. Även utbildningen för krigsräddningstjänst har reducerats, bl.a. till följd av det s.k. krispaketet hösten 1992.

SRV har nyligen inlett en översyn av sin utbildningsverksamhet i ett längre tidsperspektiv. I översynen ingår att kartlägga det framtida kapacitetsbehovet vid räddningsskolorna samt att belysa konsekvenserna av en reducering av kapaciteten och eventuell nedläggning av någon skola. Enligt uppgjord arbetsplan skall översynen vara genomförd till sommaren 1994. Regeringen bör uppdraga åt SRV att redovisa resultatet i anslutning till anslagsframställningen för budgetåret 1995/96. LEMO anser att en väsentlig reducering av antalet anställda vid skolorna är möjlig.

I samband med översynen bör SRV överväga att ombilda skolorna till avgiftsfinansierade resultatenheter inom ett särskilt verksamhetsområde i SRV. LEMO anser att en sådan åtgärd skulle bidra till att effektivisera verksamheten och medverka till en anpassning av skolorna till behovet. Det skulle också leda till att kostnaderna för skolornas verksamhet kom att redovisas på ett bättre sätt än vad som nu är fallet. SRV bör fortsättningsvis särredovisa verksamheten vid skolorna i års-



redovisningen till regeringen.

För att länsstyrelserna skulle kunna genomföra den utökade övningsverksamheten i länen, som beslutades under början av 1980-talet, anställdes vid dåvarande Civilförsvarsstyrelsen ett antal övningsledare som ställdes till länsstyrelsernas förfogande. I prop. 1984/85:161 anförde försvarsministern att högst 40 övningsledare borde kunna ställas till länsstyrelsernas disposition som en tillfällig förstärkning finansierad av SRV.

Övningsledarna kallas numera utbildningsledare. Det finns 34 utbildningsledare tjänstgörande vid länsstyrelserna och med residensstäderna som stationeringsort. Utbildningsledarnas uppgifter är att i samverkan med länsstyrelserna planera, genomföra och värdera utbildnings- och övningsverksamheten på regional och lokal nivå. De är inom SRV sedan oktober 1992 organiserade i fyra regioner med en enhetschef som ansvarig för resp. region. Utbildningsledarorganisationen är en gemensam resurs för de civila delarna av totalförsvaret.

Som en naturlig konsekvens av den syn i fråga om decentralisering av ansvaret för övningsverksamheten till länsstyrelser och kommuner, som LEMO har redovisat i det föregående, anser LEMO att utbildningsledarna fortsättningsvis skall vara anställda vid den länsstyrelse där de är stationerade. Kostnader motsvarande 34 utbildningsledare bör således överföras från SRV:s anslag H 1: Befolkningsskydd och räddningstjänst under fjärde huvudtiteln till anslaget B 1: Länsstyrelserna m.m. under trettonde huvudtiteln. LEMO förutsätter att utbildningsledarna i samband härmed bereds anställning vid resp. länsstyrelse.

### 8.3 Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)

Som framgår av kapitel 6 anser LEMO att SPF skall finnas kvar som självständig myndighet med funktions-

ansvar för funktionen Psykologiskt försvar. LEMO föreslår inte heller några ändringar av SPF:s uppgifter. Därmed finns inte underlag att föreslå några väsentliga personalförändringar. SPF har nio anställda.

Naturligtvis skall myndigheten fortlöpande se över sin interna administration och sina arbetsformer i syfte att försöka öka resurserna för den externa verksamheten, dvs. information, utbildning, övningar och forskning. LEMO vill därvid särskilt framhålla forskningsverksamheten.

#### 8.4 Totalförsvarets chefsnämnd (TCN)

TCN har enligt sin instruktion (1988:1041) till uppgift att i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret.

Denna uppgift bör TCN, enligt LEMO:s uppfattning, lösa genom att i första hand vara ett informations- och överläggningsorgan mellan företrädare för den militära och civila delen av totalförsvaret.

TCN skall självklart inte ha uppgifter eller ta på sig uppgifter som ankommer på Försvarsmakten vad gäller samordningen inom det militära försvaret resp. ÖCB vad gäller samordningen inom det civila försvaret. De frågor som TCN skall behandla, skall i stället avse sådana som är gemensamma för den militära och den civila delen av totalförsvaret.

De uppgifter som nämnden enligt instruktionen (2 §) särskilt skall ägna sig åt har redovisats tidigare i kapitel 2. Enligt LEMO:s uppfattning återspeglar dessa uppgifter inte dem som TCN mot ovanstående bakgrund bör ha.

Nämndens uppgifter enligt instruktionen att medverka till att planeringen av ledningsövningar samordnas samt

att ge berörda statliga och kommunala myndigheter råd och rekommendationer till ledning för planeringsarbetet är väsentligen samordningsuppgifter som LEMO i tidigare överväganden ansett bör ligga på ÖCB. Delvis är det uppgifter som åligger de flesta centrala myndigheter, vilkas verksamheter ingår i olika delar av totalförsvaret. Dessa uppgifter för TCN enligt instruktionen bör därför utgå.

Vad LEMO anfört ovan om TCN som främst ett informations- och överläggningsorgan mellan den civila och militära delen av totalförsvaret bör i stället särskilt framhållas i instruktionen. Enligt LEMO:s mening är denna uppgift särskilt betydelsefull i säkerhetspolitiska krislägen, vilket har bestyrkts under genomförda övningar. LEMO föreslår därför att orden "i fred" utgår i 1 § instruktionen. Det innebär visserligen inte att TCN torde vara särskilt verksam i krig, men LEMO anser inte att uppgifterna skall begränsas till att gälla endast i fred eftersom nämnden enligt LEMO:s mening har sin viktigaste roll i "skymningslägen". Nämndens roll i samband med beredskapshöjningar bör markeras i instruktionen.

LEMO har övervägt om chefsnämndens sammansättning bör ändras med hänsyn till den något ändrade synen på nämndens roll inom totalförsvaret. En översyn av sammansättningen är också motiverad av att det på senare tid har skett betydande förändringar i myndighetsstrukturen med därav betingade förändringar i totalförsvarets ledningsorganisation.

Som nämnts har TCN till huvuduppgift att verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret. TCN:s ledamöter bör därför enligt LEMO:s mening väljas bland myndighetschefer med ett nationellt ansvar för mycket viktiga samhällsfunktioner i fred, vid höjd beredskap och ytterst i krig. För att underlätta överläggningarna inom nämnden bör antalet



ledamöter begränsas. TCN bör därför bestå av följande ledamöter.

Kabinettssekreteraren i  
 Utrikesdepartementet  
 Överbefälhavaren  
 Chefen för högkvarterets operationsledning  
 Rikspolischefen  
 Cheferna för  
   Kustbevakningen  
   Överstyrelsen för civil beredskap  
   Statens räddningsverk  
   Styrelsen för psykologiskt försvar  
   Kommerskollegium  
   Socialstyrelsen  
   Telestyrelsen  
   Statens jordbruksverk  
   Statens invandrarverk  
   Närings- och teknikutvecklingsverket  
 Ordföranden i Elförsörjningsnämnden  
 En CB som utses av regeringen.

Liksom för närvarande bör chefer för andra statliga myndigheter än dem som är representerade i nämnden samt företrädare för kommuner, landsting, näringslivet och arbetsmarknadens organisationer samt massmedia inbjudas att delta i sammanträde, när det behövs med hänsyn till ärendenas art.

I samband med den nyligen genomförda övningen har tanken väckts att statssekreteraren i Försvarsdepartementet borde ingå i chefsnämnden och kanske också leda dess verksamhet. LEMO kan inte dela den uppfattningen. TCN:s huvuduppgift är att vara ett informations- och överläggningsorgan mellan chefer för centrala myndigheter. LEMO vill också erinra om att statssekreteraren i Försvarsdepartementet är sekreterare i Försvarsrådet som utgör ett informations- och överläggningsorgan mellan regeringen och cheferna för de viktigaste totalförsvarsmyndigheterna.

LEMO finner det däremot naturligt att statssekreteraren, eller den han för varje särskilt tillfälle utser, skall ha rätt att närvara vid nämndens sammanträden och delta i dess överläggningar. I dag tillkommer denna rätt chefen för enheten för civilt totalförsvaret vid Försvarsdepartementet. Instruktionens 8 § bör ändras.

#### 8.5 Civilbefälhavarna (CB)

LEMO anser att de uppgifter för CB i fred och krig som framgår av gällande instruktion (1988:1121) och regeringens beslut (F093/173/SSLP) om det operativa försvarsförberedelsearbetet i huvudsak är lämpliga och att de även fortsättningsvis bör lösas av CB. LEMO anser dock att CB bör ha ytterligare en uppgift, nämligen den att redan i fred regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort inom civilområdet.

När det gäller CB:s ansvar vid höjd beredskap inom funktioner som saknar egna ledningsorgan på högre regional nivå vill LEMO erinra om att LEMO som underlag för sina överväganden i delbetänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" inhämtade de centrala myndigheternas uppfattning om funktionsledningsansvaret på högre regional nivå. Av vad som därvid framkom och av vad som LEMO därefter har övervägt anser LEMO nu att följande bör gälla.

Inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst bör CB inte ha några direkta ledningsuppgifter men väl ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som sammanhänger med större utrymningsrörelser, utnyttjande av undsättningsenheter, skydd mot radioaktiva och kemiska stridsmedel samt varning avseende luftanfall.

CB skall inom funktionen Psykologiskt försvar verka för att befolkningens försvarsvilja och motståndanda bevaras och stärks. CB:s verksamhet inom det psykologiska försvaret skall ha sin tyngdpunkt på analysområdet.

Inom funktionen Transporter skall CB prioritera och samordna transporter samt leda landsvägstransporterna. CB skall även ange den långsiktiga inriktningen vad avser väghållning utifrån gjorda prioriteringar av landsvägstransporterna. Samordning skall ske med järnvägs- och sjötransportverksamheten.

Inom funktionen Ordning och säkerhet skall CB leda polisverksamheten, exkl. den särskilda polisverksamheten (SÄPO), svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls och vid behov ge föreskrifter avseende omfördelning av resurser inom den allmänna polisverksamheten.

CB skall på hälso- och sjukvårdsområdet leda och samordna verksamheten och ge härför erforderliga föreskrifter till sjukvårdshuvudmännen t.ex. avseende personella och materiella resursers utnyttjande och omfördelning.

CB:s uppgifter på försörjningsområdet är att, med i fred utarbetade försörjningsanalyser som grund och enligt centrala myndigheters prioriteringar, medverka till att säkerställa driften vid försörjningsviktiga företag genom att vid behov omfördela resurser, främst energi, transporter och arbetskraft. Några direkta ledningsuppgifter utövas dock inte av CB.

Som LEMO har anmält i kapitel 2 pågår utredningar om de nya myndigheternas, Civilbefälhavarna i Södra (CB S) resp. Norra civilområdet (CB N), organisation. LEMO har tagit del av de anslagsframställningar för dessa myndigheter för 1994/95 som de båda särskilda utredarna har inlämnat till regeringen. LEMO kan härvid konstatera att de båda utredarna var för sig anser sig behöva ett fredskansli bestående av 16 personår, dvs. tillsammans 32 personår. LEMO bedömde för sin del i betänkandet (SOU 1992:106) "Civilbefälhavarna" att de båda kanslierna sammantaget behövde omfatta ca 35 personår. De båda utredarna har alltså med sina förslag åstadkommit



en besparing på ytterligare ca en milj.kr. per år utöver LEMO:s tidigare beräknade besparing.

## 8.6 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen skall enligt sin instruktion (1990:1510) verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet. En sådan samhällssektor är enligt instruktionen Civil försvarsberedskap och räddningstjänst.

Det är länsstyrelsen ensam som ansvarar för avvägningen mellan de olika sektorernas resursanspråk och resurstilldelning. Den avvägningen kan inte göras av någon annan. Det innebär att länsstyrelsens ledning avgör hur stor del av myndighetens administration m.m. som skall avdelas för att lösa beredskapsuppgifterna.

När det gäller de personella resurser, som en länsstyrelse är beredd att avdela för beredskapsfrågorna, är det enligt LEMO:s uppfattning viktigt att mer fokusera kraven på kvalitet än att koncentrera intresset till de kvantitativa aspekterna i form av antalet personår.

I samband med den översyn av ledningsorganisationen inom det civila försvaret som föregick reformen år 1986 anförde försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) följande som enligt LEMO:s mening är av betydelse för bl.a. länsstyrelserna:

"Fördelningen av ansvar och uppgifter för beredskapsfrågor inom en myndighet med omfattande fredsuppgifter påverkas av två önskemål som inte är motstridiga. Det ena gäller att varje tjänsteman bör vara medveten om beredskapsaspekterna på de fredsriktade ärenden som handläggs av honom eller henne och dessutom beredd att anlägga totalförsvarssynpunkter på dem och kunna ta initiativ för samordning m.m. Det andra önskemålet är att myndigheten disponerar en kvalificerad och sammanhållen resurs som stöder verksamheten genom att leda och samordna arbetet med beredskapsfrågor inom verket samt underhålla in-

tresse och kunnande på beredskapsområdet hos tjänstemän som huvudsakligen handlägger rent fredsinriktade ärenden. Denna resurs skall vid behov hävda kris- och krigsaspekterna i förhållande till fredsekonomiska och andra synpunkter. Den särskilda resursen skall också ge myndigheten kapacitet att samarbeta med andra myndigheter inom totalförsvaret och då företräda de intressen som myndigheten är satt att bevaka. Erfarenheten visar att en myndighets förmåga på beredskapsområdet är i hög grad beroende av den särskilda resursens kompetens och ställning inom myndigheten."

LEMO konstaterar att denna syn på beredskapsansvaret i allt väsentligt nu har vunnit insteg i det fredstida förberedelsearbetet inom länsstyrelserna och vill i detta sammanhang lämna några ytterligare synpunkter.

Det är allmänt bejakat att det för närvarande sker en väsentlig ändring i länsstyrelsernas "uppgiftsprofil" när det gäller sektorn Civil försvarsberedskap och räddningstjänst. Den innebär att länsstyrelserna successivt avvecklar sina produktionsuppgifter till förmån för sådana som mer handlar om att vidga förståelsen i allmänhet om innebörden av civil beredskap och att ta beredskapshänsyn i den fortgående samhällsutvecklingen. Det handlar också om att ge stöd och råd till kommunerna och att följa upp deras sätt att lösa de uppgifter som de i flera fall har övertagit eller kommer att överta från länsstyrelserna.

De förändrade uppgifterna medför krav på en annan kompetens än den hittillsvarande. Det krävs, kort sagt, fler generalister med vid överblick och färre specialister med begränsade fackkunskaper.

Vid överföringen av ansvaret för personalförsörjning för och mobilisering av undsättningsenheter m.fl. från länsstyrelserna till kommunerna bedömde FRI i en utredning år 1990 att länsstyrelsernas resursbehov skulle kunna minska med cirka 100 personår sammantaget. Sedan



dess har personalresurserna för detta ändamål reducerats och uppgår idag till ca 40 personår.

Vid sidan av uppgifterna inom det civila försvaret (i meningen beredskap inför krig och krigsfara) har länsstyrelserna uppgifter avseende den fredstida räddningstjänsten. Länsstyrelserna skall svara för räddningstjänst och sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen, kunna överta ansvaret för kommunal räddningstjänst och samordna statlig och kommunal räddningstjänst samt utöva tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Uppgifterna avseende det civila försvaret och den fredstida räddningstjänsten har inom länsstyrelsen organisatoriskt sammanförts genom att det skall finnas en länsexpert för Civil försvarsberedskap och räddningstjänst.

Det har ibland hävdats att länsstyrelsernas kompetens på området räddningstjänst inte är tillfredsställande. Detta har, vad LEMO har förstått, lett till att SRV ofta förbigått länsstyrelserna och utvecklat en dialog direkt med kommunerna. LEMO har i föregående kapitel framhållit att det delade tillsynsansvaret mellan SRV och länsstyrelserna avseende den kommunala räddningstjänsten skall utvecklas med utgångspunkt i den principiella synen att det är länsstyrelserna som skall ha hand om de statliga kontakterna med kommunerna.

LEMO har i detta sammanhang övervägt att föreslå en uppdelning av länsexpertskapet på två, nämligen dels för civil beredskap, dels för räddningstjänst. Vid en eventuell uppdelning kan man tänka sig olika lösningar för att tillgodose kompetensen avseende räddningstjänst. Det är nämligen sällan en fulltidsuppgift för en person. LEMO föreslår emellertid inte en sådan uppdelning. Expertområdet bör dock benämnas "Civil beredskap och räddningstjänst".

Det är emellertid ett starkt önskemål att förstärka länsstyrelsens kompetens på räddningstjänstområdet. Det



kan enligt LEMO uppnås på olika sätt.

Ett alternativ är att utse en generalist som länsexpert med en kvalificerad brandingenjör (motsv) vid sin sida.

Ett annat är att flera länsstyrelser delar på en heltidsanställd tjänst för en brandingenjör (motsv).

Ett tredje alternativ är att enligt avtal med berörd kommun på konsultbasis knyta en räddningschef vid en av länets kommuner till länsstyrelsen på t.ex. 20 % arbetstid. Denna modell tillämpas vid flera länsstyrelser.

Ytterligare ett alternativ kan vara att SRV bygger upp en kompetens på 2-3 efterfrågestyrda tjänster med placering vid räddningsskolorna, varifrån länsstyrelserna mot ersättning kunde avropa kompetens vid behov.

Det bör ankomma på envar länsstyrelse att välja det alternativ som passar bäst.

Oavsett vilket alternativ som väljs, bör det därefter bli lika naturligt för SRV som för andra centrala myndigheter att genomföra erforderliga dialoger med länsstyrelserna i stället för med kommunerna. På motsvarande sätt bör det bli naturligt för kommunerna att vända sig till resp. länsstyrelse.

I kapitel 8 har LEMO föreslagit att 34 utbildningsledare skall överföras från SRV till de länsstyrelser, vid vilka de nu är stationerade. I samband därmed föreslås att motsvarande kostnader överförs från anslaget H 1: Befolkningsskydd och räddningstjänst under fjärde huvudtiteln till anslaget B 1: Länsstyrelserna m.m. under trettonde huvudtiteln. LEMO förutsätter att utbildningsledarna i samband härmed bereds anställning vid resp. länsstyrelse.

LEMO förutsätter också att de överförda medlen kommer

verksamhetsområdet Civil beredskap och räddningstjänst till godo. LEMO erinrar i detta sammanhang om följande uttalande av Riksdagens försvarsutskott (bet. 1992/93: FÖU 6y):

"Uppgifterna för länsstyrelserna enligt 1992 års försvarsbeslut och de minskade resurserna för beredning av frågor rörande civil beredskap och räddningstjänst på länsstyrelserna kräver enligt utskottet att kraftfulla åtgärder vidtas för att motverka den bristande balansen. Området civil beredskap och räddningstjänst inom länsstyrelserna bör ges högre prioritet än hittills och en häremot svarande resurstilldelning. Utskottet anser vidare att åtgärder bör vidtas för att förbättra länsstyrelsernas kompetens inom området i fråga."





## 9. DEN EKONOMISKA PLANERINGSRAMEN

LEMO anser, som tidigare har framhållits, att ÖCB bör utöva sin samordningsroll mer i kraft av sin auktoritet än med hjälp av olika formella styrmedel av administrativ eller ekonomisk art. En viktig del av ÖCB:s samordningsroll, nämligen avvägningsfunktionen, behöver emellertid förstärkas. För att detta skall vara möjligt måste, enligt LEMO:s mening, de samordningsinstrument som disponeras vara lämpliga för sina syften.

Ett av de viktigaste instrumenten i ÖCB:s samordning av det civila försvaret är programplaneringen med förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen. Det är därför viktigt att ramen är sammansatt på ett sådant sätt att en meningsfull avvägning kommer till stånd. Så är inte fallet för närvarande.

LEMO definierar i kapitel 3 det civila försvaret i fred som "de civila kompletterande beredskapsåtgärder som är nödvändiga för att, på den bas som det fredstida samhället utgör, kunna lösa det civila försvarets uppgifter vid höjd beredskap". Kostnaderna för det civila försvaret utgörs således av kostnaderna för dessa kompletterande beredskapsåtgärder som motiveras av behoven av beredskap inför krig och krigsfara. Några andra kostnader skall enligt LEMO:s uppfattning inte ingå i planeringsramen. Det innebär bl.a. att åtgärder och kostnader för att möta fredstida påfrestningar och risker inte skall ingå i det civila försvarets planeringsram. Nu innefattas kostnader för freds räddningstjänsten i ramen.

En annan viktig utgångspunkt är att administrativa kostnader för beredskapsenheter (motsv) vid funktionsansvariga myndigheter och länsstyrelser inte skall inräknas i ramen. Det ankommer på varje verksledning att avgöra hur stor del av myndighetens administration som skall avdelas för att lösa beredskapsuppgifterna. I princip bör alltså endast administrativa kostnader vid

myndigheter med endast beredskapsuppgifter (ÖCB, SPF och CB) inräknas i ramen. För närvarande inräknas de administrativa kostnaderna för SRV i ramen.

Från det civila försvarets planeringsram bör därför föras kostnaderna för fredsräddningstjänsten och de administrativa kostnaderna vid SRV som nu ligger inom ramen.

Av de medel som anvisas till funktionen Befolknings- skydd och räddningstjänst bör kostnaderna för skydds- rum, andningsskydd och hemskyddsorganisationen även fortsättningsvis ingå i ramen. I ramen bör också ingå kostnader för investeringar i räddningscentraler liksom sådana kostnader för materielanskaffning och utbildning som exklusivt avser räddningstjänsten i krig, t.ex. merkostnaderna för flygvapnets varningssystem.

Med nuvarande anslagskonstruktion innebär LEMO:s för- slag att anslagen H 2 Skyddsrum m.m. och H 4 Frivil- liga försvarsorganisationer inom den civila delen av totalförsvaret m.m. ingår i ramen medan anslaget H 1 delas med en del innanför och en del utanför ramen.

Med här förordat synsätt skulle överslagsmässigt ca 600 mkr eller ca 50 % av SRV:s anslag behållas inom det civila försvarets planeringsram.

När det gäller kostnaderna för Vapenfristyrerelsens verk- samhet, som nu ingår i ramen, så borde dessa inte be- lasta ramen, eftersom möjlighet till påverkan i princip saknas när det gäller att avväga vapenfrutbildning mot andra beredskapsåtgärder, eftersom tjänstgöringsskyl- digheten är lagreglerad. Med hänsyn till förestående organisatoriska och utbildningsmässiga förändringar med anledning av Pliktutredningens förslag avstår dock LEMO från att lämna några förslag till förändringar.

Till det civila försvarets planeringsram bör föras

följande kostnader som nu ligger utanför ramen, nämligen

- kostnaderna för beredskapslagring av olja och oljeprodukter inom funktionen Energiförsörjning och
- kostnaderna för beredskapslagring av livsmedel m.m. inom funktionen Livsmedelsförsörjning m.m.

Skälet härför är att för att uppnå bästa möjliga balans mellan olika beredskapsåtgärder inom skilda funktioner, måste en avvägning kunna ske mellan planerade beredskapsåtgärder inom samtliga civila funktioner som har betydelse när det gäller att lösa det civila försvarets uppgifter i krig och krigsfara. ÖCB:s påverkansmöjligheter har hittills inskränkt sig till att föreslå viss utförsäljning av beredskapslager för att finansiera andra beredskapsåtgärder.

1993 års oljelagringsutredning (OLU 93) har nyligen överlämnat delbetänkandet (SOU 1993:87) "Beredskapslagring av olja". Om OLU 93:s förslag genomförs, kan detta komma att medföra att belastningen på anslaget E 1 Drift av beredskapslager efter hand starkt begränsas.

Till följd av Televerkets bolagisering har Telestyrelsen numera tilldelats medel inom ramen för beredskapsförberedelser inom funktionen Telekommunikationer. Tidigare bars dessa kostnader av Televerket (nuvarande Telia) och finansierades väsentligen via avgifter. LEMO anser att detta förfarande är lämpligt och bör tillämpas även vid kommande, liknande strukturförändringar som får konsekvenser för det civila försvarets ledning och därmed sammanhängande fredstida beredskapsverksamhet.

Frågan om lånefinansiering av beredskapskostnader inom funktionen Försörjning med industrivaror har utretts av ÖCB och redovisats i såväl föregående års som årets anslagsframställning enligt regeringens uppdrag i plane-



ringsanvisningarna. LEMO ställer sig positiv till en finansieringsform för försörjningsfunktionerna som innebär att lån för beredskapskostnader inom dessa tas upp i Riksgäldskontoret. Därmed skulle planeringsramen belastas endast med kapitalkostnader för sådana investeringar.

Regeringen bör uppdra åt ÖCB att i samråd med de funktionsansvariga myndigheterna lämna förslag till sammansättning av den ekonomiska planeringsramen.

KUNGL. BIBL.  
1993-11-17  
STOCKHOLM

# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. U.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprovare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m. m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I  
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.  
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.

# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

69. Revisorerna och EG. N.
  70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
  71. Organisationernas bidrag. C.
  72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
  73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
  74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
  75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
  76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
  77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
  78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
  79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
  80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
  81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
  82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
  83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
  84. Innovationer för Sverige. N.
  85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
  86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
  87. Beredskapslagring av olja. N.
  88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
  89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
  90. Lokal demokrati i utveckling. C.
  91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
  92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
  93. Vårdens svåra val. S.
  94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
  95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
-



# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]  
EG och våra grundlagar. [14]  
Ökat personval. [21]  
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]  
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]  
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]  
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]  
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]  
Polisens rättsliga befogenheter. [60]  
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande  
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]  
Verkställighet av fängelsestraff. [76]  
Statsförvaltningen och EG. [80]  
Den centrala polisorganisationen. [92]

### Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]  
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

### Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspåbud. [36]  
Försvarets högskolor. [42]  
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]  
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]

### Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]  
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]  
Socialförsäkringsregister. [11]  
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]  
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]  
Hälsa- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]  
Ett år med betalningsansvar. [49]  
Serveringsbestämmelser. [50]  
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]  
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]  
Aminnsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. [86]

- Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. - En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]  
Vårdens svåra val. [93]

### Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]  
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]  
Förarprövare. [34]

### Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommisionens förslag. [16]  
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]  
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]  
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]  
Bankstödsnämnden. [28]  
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]  
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]  
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]  
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]  
Beskattnings av fastigheter, del I - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]  
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]  
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]  
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]  
Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]

### Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för högskolan. [2]  
Ersättning för kvalitet och effektivitet. - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]  
Vårdhögskolor - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]  
Kunskapens krona. [23]  
Frågor för folkbildningen. [64]  
Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. [85]

### Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]  
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]  
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]
-

# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
- Politik mot arbetslöshet. [43]
- Ersättning vid arbetslöshet. [53]
- Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

### Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
- Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
- Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
- Utlänningslagen - en partiell översyn. [24]
- En gräns för filmcensuren. [39]
- Utvisning på grund av brott. [54]

### Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
- Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
- Revisorerna och EG. [69]
- Strategi för småföretagsutveckling. [70]
- Innovationer för Sverige. [84]
- Beredskapslagring av olja. [87]

### Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. [45]
- Vissa kyrkofrågor. [46]
- Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
- Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
- Ny marknadsföringslag. [59]
- Organisationernas bidrag. [71]
- Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
- Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
- Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
- Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
- Produktsäkerhetslagen och EG. [88]
- Lokal demokrati i utveckling. [90]

### Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delakighet. [18]
  - Kommunerna och miljöarbetet. [19]
  - Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
  - Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. [51]
  - Handlingsplan mot buller.
  - Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
  - Lag om införande av miljöbalken. [66]
  - Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
  - Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
  - Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. [79]
  - Anpassad kontroll av byggandet. [94]
-





