Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

Kartläggning, överväganden och förslag

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1996:86

UTREDNINGEN OM UPPGIFTERNA PÅ CENTRAL NIVÅ INOM DET CIVILA FÖRSVARET OCH FREDSRÄDDNINGSTJÄNSTEN

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

Kartläggning, överväganden och förslag

SOU 1996:86

UTREDNINGEN OM UPPGIFTERNA PÅ CENTRAL NIVÅ INOM DET CIVILA FÖRSVARET OCH FREDSRÄDDNINGSTJÄNSTEN

A: Ref KB
Occ SOU
37

Statens offentliga utredningar
1996:86
Försvarsdepartementet

Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

Betänkande av Utredningen om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20288-3
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 november 1995 (dir. 1995:153) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att mot bakgrund av propositionen (1995/96:12) Totalförsvar i förnyelse göra en översyn av uppgifterna för det civila försvaret och fredsräddningstjänsten på central nivå inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 11 januari 1996 f.d. landshövdingen Lars Ivar Hising att vara särskild utredare.

Till sakkunniga utsågs den 22 januari 1996 kanslirådet Ulf Bjurman, kanslirådet Åke Sundin och departementssekreteraren Per Östensson.

Till experter utsågs den 11 januari 1996 utnämnde generaldirektören Sture Ericson, avdelningschefen Roland Nilsson, forskningschefen Roland Nordlund och överdirektören Bo Riddarström.

Som sekreterare förordnades den 11 januari 1996 avdelningschefen Sven Rune Frid. Byråchefen Ulf Broström har deltagit i arbetet inom sekretariatet.

Utredaren har arbetat under benämningen Utredningen (Fö 1996:01) om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Vid redovisningen av överväganden och förslag i det betänkande som nu föreligger används beteckningen "utredningen".

De beskrivningar av nuläget inom arbetsområdet som ingår i betänkandet är en väsentlig del av underlaget för utredningens överväganden. Utredningen har vidare för sina slutsatser utnyttjat bl.a. de överväganden som statsmakterna gjort under senare år om den svenska statsförvaltningens utveckling, stödet till myndigheterna och regeringen samt principerna för styrning inom utredningsområdet.

Samordningen av verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten är enligt direktiven en central fråga i utredningens uppdrag. Principerna för samordningen inom det civila försvaret behandlades utförligt av LEMO. Utredningen baserar en stor del av sina egna överväganden i detta avseende på material och slutsatser från LEMO. En annan viktig del av underlaget är de synpunkter som företrädare för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten har lämnat till utredningen.

Utredningen skiljer i sina överväganden mellan åtgärder som kommunen, civilbefälhavaren (i första hand inför och vid höjd beredskap), länsstyrelsen och regeringen – det som utredningen kallar ledningskedjan – vidtar inför eller i samband med händelser i hela hotskalan fred-krig och det stöd som de funktions- och sektoransvariga myndigheterna ger åt dessa och andra organ. Stödet kommer i mycket stor utsträckning från de tre myndigheter som utredningens överväganden enligt direktiven i första hand har omfattat, dvs Överstyrelsen för civil beredskap, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Enligt utredningens mening går det att genom olika åtgärder utveckla stödet till ledningskedjan och andra organ. Utredningen föreslår i detta syfte bl.a. en fokusering av ÖCB:s roll på i huvudsak samordning av verksamheten inom det civila försvaret. Som ett led i utvecklingen av ÖCB bör myndigheten i ökad utsträckning få uppgifter av stabskaraktär i förhållande till regeringen.

Experterna Sture Ericson och Bo Riddarström har avgett ett särskilt yttrande.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten*. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 30 maj 1996

Lars Ivar Hising

/Sven Rune Frid

Innehåll

Förkortningar 11

Sammanfattning 13

I **INLEDNING**

1 ***Bakgrund och genomförande*** 31

1.1 *Något om utvecklingen under senare år inom utredningens område* 31

1.2 *Hot- och riskutredningens förslag om en översyn av ansvar och uppgifter för de tre myndigheterna* 32

1.3 *Utredningens uppdrag enligt direktiven* 33

1.4 *Utredningens syn på uppdraget* 34
1.4.1 Inledning 34
1.4.2 Avgränsningar 34
1.4.3 ÖCB:s ställning 35
1.4.4 Några grundläggande begrepp 36

1.5 *Samråd med andra utredningar och med myndigheter* 38

1.6 *Betänkandets disposition* 39

II **NULÄGE**

2 ***Det civila försvaret och fredsräddningstjänsten – en inledande översikt*** 41

2.1 *Totalförsvaret* 41

2.2 *Det civila försvaret* 42
2.2.1 1986 års förändringar på central nivå 42
2.2.2 Det civila försvarets myndigheter 43

2.2.3 Förändringar i ledningsorganisationen sedan mitten av 1980-talet 47
2.2.4 LEMO:s överväganden 48
2.2.5 Förändringar i det civila försvarets verksamhet med anledning av LEMO:s förslag 54
2.2.6 Andra förändringar inom det civila försvaret under senare år 56
2.2.7 Kommunernas nya roll inom det civila försvaret 57

2.3 *Fredsräddningstjänsten* 59
2.3.1 Förändringarna åren 1986-87 59
2.3.2 Räddningstjänstens ansvar och uppgifter 60
2.3.3 De statliga myndigheternas ansvar för tillsyn och utvecklingsarbete 62

3 ***1995 års principbeslut om totalförsvaret*** 65

3.1 *Utgångspunkter* 65
3.1.1 Ett vidgat säkerhetsbegrepp 65
3.1.2 Helhetssyn på åtgärder mot hot och risker i fred och krig 66

3.2 *Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret* 67
3.2.1 De tre huvuduppgifterna 67
3.2.2 Uppgifter inom det civila försvaret i krig 67
3.2.3 Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser 68
3.2.4 Svåra påfrestningar på samhället i fred 68

3.3 *Samverkan mellan civila och militära verksamheter inför och under höjd beredskap* 69
3.3.1 Civilt stöd till det militära försvaret 69
3.3.2 Militärt stöd till det civila försvaret 69

3.4 *Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser* 70
3.4.1 Fredsfrämjande insatser 70
3.4.2 Insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp 70

3.5 *Civila beredskapsstyrkor* 71
3.5.1 Principer 71
3.5.2 Utbildningens inriktning 72

3.6 *Särskilda frågor* 72
3.6.1 Uppföljning och utvärdering 73
3.6.2 Beredskapsläget inom några verksamhetsområden 73
3.6.3 Bolagisering och privatisering 74
3.6.4 Skyddsrum och skyddade utrymmen 74

3.7 *Frågor under beredning i regeringskansliet* 75
3.7.1 Uppdrag till ett antal myndigheter 75
3.7.2 Fortsatta överväganden om internationella organs rekommendationer m.m. 77
3.7.3 Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället 77

III **UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG**

4 ***Gränsdragningsfrågor i de tre myndigheternas verksamhet*** 79

4.1 *Processbeskrivningar* 79
4.1.1 Syfte och metodik 79
4.1.2 Val av områden för processbeskrivningarna 80

4.2 *Preliminära resultat av några processbeskrivningar* 81
4.2.1 Riskanalys 81
4.2.2 Kommunernas information till allmänheten 83

5 ***Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden*** 85

5.1 *Den svenska statsförvaltningens utveckling* 85
5.1.1 Bakgrund 85
5.1.2 Regeringens styrning av myndigheterna 87
5.1.3 Förändringar i förvaltningens struktur 88
5.1.4 Behovet av en översyn enligt direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen 90

5.2 *Stödet till myndigheterna och regeringen* 91
5.2.1 Bakgrund 91

5.2.2 Stabsutredningens överväganden och förslag 92
5.2.3 Regeringens bedömningar och förslag 96

5.3 *Principer för styrning av myndigheter inom utredningsområdet* 97
5.3.1 Centrala myndigheter 97
5.3.2 Regionala myndigheter 98
5.3.3 Styrning av beredskapsförberedelserna 98

5.4 *Samordning av verksamheten inom utredningsområdet* 99
5.4.1 Bakgrund 99
5.4.2 Samordningsbehoven på central nivå inför och under höjd beredskap enligt LEMO 100
5.4.3 Faktorer i överväganden om samordningen som tillkommit efter LEMO 105
5.4.4 Samordningsuppgifter enligt instruktionen för de ter myndigheterna 108

5.5 *Kraven på effektivitet i myndigheternas organisation* 109
5.5.1 Inledning 109
5.5.2 Enkel och tydlig roll 110
5.5.3 Kunnighet och kompetens 111
5.5.4 Fungerande styr- och arbetsformer 112
5.5.5 Anpassning till behoven internationellt 113

5.6 *Överväganden inom andra utredningar* 113
5.6.1 UTFÖR 113
5.6.2 Utredningen (Fö 1994:07) om ledningsövning i regeringskansliet 114
5.6.3 Utredningen om det civila försvarets finansiering (CFF-utredningen) 115

5.7 *Synpunkter i omvärlden på de tre myndigheternas verksamhet* 117
5.7.1 Inledning 117
5.7.2 ÖCB 117
5.7.3 SRV 118
5.7.4 SPF 118

5.8 *Ansvar, befogenheter och organisation i andra länder* 119

6 *Förslag till ansvar och uppgifter för de tre myndigheterna* 121

6.1 *Inledning* 121

6.2 *Faktorer som har särskild betydelse för utredningens överväganden* 123
6.2.1 Sammanfattning av det hittills redovisade materialet 123
6.2.2 Kommunerna och länsstyrelserna 131

6.3 *Ledning vid insatser i hela hotskalan* 133
6.3.1 Allmänt om kraven på systemet 133
6.3.2 Den starka ledningskedjan 134

6.4 *Behovet av samordning* 138
6.4.1 Definitioner 138
6.4.2 Det civila försvaret 139
6.4.3 Fredsräddningstjänsten 140
6.4.4 Information och kommunikation 140

6.5 *Slutsatsernas tillämpning på de tre myndigheternas verksamhet* 140
6.5.1 Inledning 140
6.5.2 Inför och under höjd beredskap 141
6.5.3 Svåra påfrestningar på samhället i fred 162
6.5.4 Olyckor som fordrar räddningstjänstinsatser 166
6.5.5 Internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten 170

6.6 *Åtgärder som ökar kompetensen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten* 176
6.6.1 Principer 176
6.6.2 Tillämpning på det civila försvaret och fredsräddningstjänsten 177

6.7 *Informationsteknikens betydelse för utvecklingen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten* 178
6.7.1 Det civila försvaret 178
6.7.2 Fredsräddningstjänsten 179
6.7.3 Några sammanfattande slutsatser 180

6.8 *Förhållandet mellan de tre myndigheterna och andra organ i deras omvärld* 180

6.8.1 Kommunerna 180
6.8.2 Länsstyrelserna 181
6.8.3 Civilbefälhavarna 182
6.8.4 De centrala myndigheterna 183
6.8.5 Totalförsvarets chefsnämnd 184
6.8.6 Frivilligorganisationerna 184

7 ***Kostnader och finansiering*** 187
7.1 *Nuvarande kostnader* 187
7.2 *Bedömda förändringar till följd av utredningens förslag* 188

8 ***Övriga frågor***
8.1 *Direktiv till samtliga utredningar* 191
8.2 *Regionalpolitiska konsekvenser* 191
8.1 *Prövning av offentliga åtaganden* 191
8.2 *Jämställdhetspolitiska konsekvenser* 192

Särskilt yttrande 193

Bilaga A ***Utredningens direktiv*** 199

Bilaga B ***Regelverket*** 211

B.1 *Bestämmelsernas struktur inom de tre myndigheternas områden* 211

B.2 *Bestämmelser som allmänt avser hot och risker i samhället* 212

B.3 *Författningar som har särskild betydelse för de tre myndigheternas verksamhet* 213
B.3.1 Skydd mot händelser som inträffar i fred 213
B.3.2 Särskilda åtgärder som minskar risken för olyckor i fred 214
B.3.3 Åtgärder inför och vid höjd beredskap 215

B.4 *Lagstiftning som träder i tillämpning i krig, m.m.* 217

Bilaga C ***De tre myndigheternas ansvar och organisation*** 219

C.1 *ÖCB* 219
C.1.1 Ansvar och uppgifter 219
C.1.2 Organisation och ekonomiska resurser 222

C.2 *SRV* 224
C.2.1 Ansvar och uppgifter 224
C.2.2 SRV:s bemyndiganden och prövning av enskilda ärenden – en översikt 227
C.2.3 Samordning på central nivå vid allvarliga olyckor 234
C.2.4 Organisation och ekonomiska resurser 235

C.3 *SPF* 237
C.3.1 Ansvar och uppgifter 237
C.3.2 Organisation och ekonomiska resurser 239

C.4 *Statlig styrning av kommunernas och andras verksamhet inom det civila försvaret* 240
C.4.1 Inledning 240
C.4.2 Räddningstjänst 241
C.4.3 Skyddsrum och säkerhetsskydd 241
C.4.4 Utrymning – hälso- och sjukvård 241
C.4.5 Pliktpersonal 241
C.4.6 Föreläggganden 242
C.4.7 Statlig ersättning 242

Bilaga D ***De tre myndigheterns programplaner, m.m.*** 243

D.1 *Underlaget för utredningens överväganden* 243

D.2 *Statsmakternas uttalanden om behovet av förändrigar i verksamheten – en sammanfattning av redovisningen i kapitel 2* 244
D.2.1 Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret 244
D.2.2 Civil-militär samverkan 245
D.2.3 Civila beredskapsstyrkor 246
D.2.4 Andra beslut som påverkar ansvar och uppgifter på central nivå 246

D.3 *Myndigheternas förslag till förändringar i ansvar och uppgifter enligt programplanearbetet m.m.* 247
D.3.1 Det civila försvarets programplan åren 1997-2001 – en inledning 247

D.3.2 Förändringar i ÖCB:s ansvar och uppgifter enligt programplanen 249
D.3.3 Förändringar i SRV:s uppgifter enligt programplanen 256
D.3.4 Förändringar i SPF:s uppgifter enligt programplanen 259

D.4 *Myndigheternas förslag med anledning av särskilda rapporter* 261
D.4.1 Överföring av ytterligare uppgifter till kommunerna 261
D.4.2 Produktion av skyddsrum och skyddade utrymmen 264

D.5 *Internationellt inflytande inom området civilt försvaret* 265
D.5.1 Inledning 265
D.5.2 ÖCB:s internationella verksamhet 266
D.5.3 Partnerskap för Fred (PFF) 266

D.6 *Internationellt inflytande inom fredsräddningstjänsten, m.m.* 268
D.6.1 Inledning 268
D.6.2 Det nordiska samarbetet 268
D.6.3 EU-samarbetet 269
D.6.4 Övrigt internationellt räddningstjänstsamarbete 271

D.7 *Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser* 272
D.7.1 Naturkatastrofer och humanitära insatser 272
D.7.2 Utrednings- och programplanearbete 273
D.7.3 SRV:s synpunkter på ÖCB:s rapport 277
D.7.4 SIDA:s synpunkter på ÖCB:s rapport 277
D.7.5 ÖCB:s kommentarer till SRV:s och SIDA:s synpunkter 278

Bilaga E ***Ansvar och organisation på central nivå inom civilt försvar och fredsräddningstjänst i några andra länder*** 281

E.1 *Danmark* 281
E.2 *Finland* 282
E.3 *Norge* 283
E.4 *Nederländerna* 284

Förkortningar

APELL	Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level (den s.k. Apellprocessen, som UNEP har tagit initiativ till)
CB	Civilbefälhavarna
DHA	United Nations Department of Humanitarian Affairs (FN:s organisation för samordning av katastrofhjälp – ersatte år 1992 UNDRO)
ECE	Economic Commission for Europe (FN:s ekonomiska kommission för Europa – ofta även UNECE)
ECHO	European Community Humanitarian Office (EU:s administration för handläggning av frågor om humanitära insatser)
FOA	Försvarets forskningsanstalt
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationella atomenergiorganet)
IPP	International Partnership Programme (Individuellt partnerskapsprogram – reglerar enskilda staters deltagande i PFF)
LEMO	Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (samarbetsorganisation

	för de drygt 20 mest industrialiserade länderna)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (beteckningen har ersatt ESK)
PFF	Partnerskap för fred (Partnership for Peace – program för NATO-ländernas samarbete med staterna i Östeuropa)
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SRV	Statens räddningsverk (Räddningsverket)
TCN	Totalförsvarets chefsnämnd
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Co-ordination Team (organ inom DHA som bistår vid bedömning av hjälpbehoven i ett katastrofområde och inledningsvis koordinerar insatserna)
UNEP	United Nations Environment Programme (FN:s miljöskyddsprogram)
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights (FN:s kommissarie för mänskliga rättigheter)
UTFÖR	Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur
WHO	World Health Organization (Världshälsoorganisationen)
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB-K är den krigsorganiserade myndigheten)

Sammanfattning

Ökad integration fred-krig

Samhällets inneboende styrka, tålighet och omställningsförmåga och de beredskapsåtgärder som vidtas bestämmer i allt väsentligt möjligheterna för oss att klara olika risker och hot.

Statsmakterna har sagt med allt större emfas att vi måste samutnyttja resurserna avsedda för fred respektive beredskap och krig. Kraven på integration har lett till en rad åtgärder i syfte att öka samordningen. Kommunerna fick redan i mitten av 1980-talet ansvaret för planeringen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå. Genom lagen om civilt försvar ska de även svara för verkställighet av en rad uppgifter under höjd beredskap.

När *Räddningsverket* (SRV) inrättades år 1986 var detta ett led i strävandena att integrera åtgärderna i fred och krig. På regional nivå i länen hade länsstyrelserna redan ansvaret för planering och ledning av verksamheten i fred samt under beredskap och i krig. Verksamheten inom *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) har hittills nästan helt omfattat åtgärder inför höjd beredskap. Inom *Styrelsen för psykologiskt försvar* (SPF) har uppgifter som syftar till bättre insatser i fred kommit att bli en allt större del av verksamheten.

Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 1995:153) göra en översyn av uppgifterna i fred och krig hos de centrala myndigheterna inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område, i första hand ÖCB, SRV och SPF.

Utredningen ska analysera samordningsuppgifterna i fred och krig inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område och överväga vilka krav dessa verksamheter bör uppfylla dels under normala förhål-

landen i fred, dels inför och under

- *Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;*
- *Svåra påfrestningar på samhället i fred;*
- *Krig i vår omvärld; och*
- *Väpnat angrepp mot vårt land.*

Utredningen ska vidare överväga och lämna förslag till hur uppgifterna bör fördelas och hur gränsdragningen i övrigt bör vara mellan myndigheterna. Förslagen ska utformas med hänsyn till bl.a. den helhetssyn som anges i totalförsvarspropositionen och till kommunaliseringen inom det civila försvaret. Förslagen ska inte omfatta någon sammanläggning av de tre myndigheterna.

1995 års principbeslut om det civila försvaret

Ett vidgat säkerhetsbegrepp

De senaste årens utveckling innebär enligt statsmakterna att vi nu måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar än tidigare. Bilden sträcker sig från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.

Den fördjupade internationella integrationen och den tekniska och ekonomiska utvecklingen ger enligt statsmakterna det moderna samhället en styrka under normala förhållanden och en potential att hantera även svåra situationer. Samtidigt innebär utvecklingen en väsentlig ökning av samhällets specialisering och komplexitet. Samhällets olika verksamheter har blivit integrerade med och beroende av varandra på ett helt annat sätt än tidigare. Ett annat drag i samhällsutvecklingen är den storskalighet i produktion och distribution som påverkar försörjningsberedskapen och ökar riskerna för att en enstaka olycka ska få allvarliga konsekvenser för människor eller egendom eller i miljön.

Helhetssyn på åtgärder mot hot och risker i fred och krig

Ett bredare spektrum av hot och risker leder till att en helhetssyn bör prägla samhällets åtgärder mot dessa hot och risker. En samlad syn på stora hot och risker med konsekvenser på nationell nivå och för viktiga samhällsfunktioner ger totalt sett en mer effektiv och rationell hantering av samhällets åtgärder.

Ansvarsprincipen ska gälla även i fortsättningen. För att besluten på skilda håll ska bli förenliga och avvägningarna mellan behov riktiga fordras samverkan och samordning. Detta gäller på alla lednings- och ansvarsnivåer i samhället.

Det civila försvarets uppgifter

Statsmakterna anser att verksamheten inom totalförsvaret ska bidra till att samhället blir säkrare också i fred. Det innebär nya eller vidgade uppgifter för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret. Beslutet innebär en förskjutning av tyngdpunkten i totalförsvarets verksamhet.

De åtgärder som vidtas inom det civila försvaret ska göra det möjligt att

- *Värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld;*
- *Genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;*
- *Stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.*

Med ett vidgat säkerhetspolitiskt synsätt är det Sveriges ambition att genom politiska, diplomatiska, civila, humanitära och militära bidrag ytterligare stärka vår medverkan i *internationella insatser*. En väsentlig del av denna generella ambitionshöjning är en ökad kapacitet för totalförsvaret att delta både i internationella fredsfrämjande insatser och i den internationella katastrof- och flyktinghjälpen.

Det civila försvarets resurser ska i fortsättningen kunna användas även för den nya uppgiften i samband med *svåra påfrestningar på samhället i fred*. Statsmakterna anser att hänsyn ska tas till denna nya uppgift vid planering av beredskapen mot ett väpnat angrepp. Statsmakternas uttalande innebär inte någon ändring av t.ex. bestämmelserna i räddningstjänstlagen om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas.

Samverkan mellan civila och militära verksamheter inför och under höjd beredskap

Det är väsentligt för det militära försvarets förmåga vid ett väpnat angrepp att det finns en tillräcklig robusthet och flexibilitet inom väsentliga områden i den civila infrastrukturen. De områden som det gäller bör ges en tillräcklig minimiförmåga, så att hela samhällets grundberedskap inför olika slag av störningar och påfrestningar blir tillfredsställande.

Statsmakterna anser att krigsdugligheten inom delar av den militära krigsorganisationen medvetet kan begränsas i nuvarande säkerhetspolitiska läge. Det ska bli möjligt att göra medvetna avsteg från krigsdugligheten och att klargöra hur avstegen vid behov ska åtgärdas. Försvarsmakten bör i ett utvecklat system för samverkan specificera och prioritera sina behov av stöd från det civila försvaret.

Ledning vid insatser i hela hotskalan

Kraven på systemet

Det måste finnas ett i förväg fastställt ansvar som gör att samhällsorgan på olika nivåer svarar för ledning och fattar de beslut som fordras när en allvarlig händelse har inträffat. Totalförsvarets civila och militära delar ska på alla ledningsnivåer samverka och stödja varandra, så att effekten av den samlade verksamheten blir den bästa möjliga.

Det grundläggande kravet är att ledningssystemet, oavsett händelsens orsaker eller verkningar, kan medge kontinuerlig ledning över hela landet. Ett annat krav är att ansvarsförhållandena och ledningsmönstren ska vara desamma i hela hotskalan fred-krig.

Den starka ledningskedjan

Tre nivåer – i krig fyra

Det civila försvarets och fredsräddningstjänstens verksamhet omfattar förebyggande åtgärder, olika slag av förberedelser för insatser och genomförande av insatser som begränsar skadorna. Händelseförloppet vid i varje fall påfrestningar i fred börjar sannolikt ofta i liten skala på lokal nivå. Om effekterna av händelsen sprider sig, fordras det någon form av styrning på i första hand regional nivå. Slår händelsen mot mycket stora områden i landet – och en omfattande del av befolkningen är berörd – kan det bli nödvändigt med ett samarbete även mellan län.

Hot- och riskutredningen behandlade i sitt huvudbetänkande frågan om ledningsorganisationen vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Utredningen kom fram till att det var angeläget att använda samma ledningskedja som för räddningstjänsten – kommunen, länsstyrelsen och regeringen. Det ska framhållas att regeringen, om det fordras beslut som griper över flera län, kan utse en myndighet att svara för verksamheten, t.ex. länsstyrelsen i ett av de berörda länen, en civilbefälhavare eller en central förvaltningsmyndighet.

Utredningen ställer sig bakom Hot- och riskutredningens förslag till indelning i tre nivåer – i krig tillkommer civilbefälhavarnivån mellan länsstyrelsen och regeringen – och förutsätter att regeringen från fall till fall bedömer vilken organisation som bäst tillgodoser behovet av åtgärder som omfattar flera län.

Organisation och resurser

På *den lokala nivån* är det naturligt att kommunstyrelsen svarar för dessa förbere-

delser inför de insatser som fordras.

Ett problem på *den regionala nivån* är att länsstyrelserna bl.a. till följd av besparingar under en följd av år i stor utsträckning tunnat ut organisationen inom området civil beredskap och räddningstjänst. Länsstyrelseorganisationen har i allmänhet inte heller i tillräcklig utsträckning kunnat tillföras ny kompetens som svarar mot de nya uppgifterna genom tillkomsten av lagen om civilt försvar.

Utredningen stöder förslaget från *Utredningen om det civila försvarets finansiering* (CFF-utredningen) att de medel som används för att bestrida länsstyrelsernas beredskapskostnader ska ingå i ett nytt anslag för regional totalförsvarsverksamhet och avvägas inom ramen för den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret. Vår utredning anser emellertid att ramen ska omfatta endast kostnader som är direkt hänförbara till det civila försvarets verksamhet.

Civilbefälhavarna har viktiga uppgifter på den regionala nivån inför och under höjd beredskap. Även om civilbefälhavarorganisationen inte ingår i ledningskedjan för insatser i fred är den en resurs, som bör utnyttjas även vid svåra fredstida påfrestningar på samhället.

På den *centrala nivån* sker för närvarande en utveckling av regeringens och regeringskansliets beredskap för insatser vid stora olyckor och andra svåra påfrestningar på samhället i fred. De förberedelser som pågår i detta sammanhang är en annan grundläggande förutsättning för att den starka ledningskedjan kommunen-länsstyrelsen-regeringen ska fungera.

Behovet av samordning

Definitioner

Ledning och samordning är det centrala i verksamheten inom både det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. *Ledning*, som innebär att utöva ett bestämmande inflytande över en verksamhet, är viktig i det operativa skedet. En viss ledning behövs även i förberedelsearbetet – när myndigheter och andra ska bygga upp sin beredskap – men framför allt är det i detta skede fråga om samordning. Med *samordning* menar utredningen att en myndighet för andra myndigheter eller organ anger gemensamma och övergripande mål, redovisar en övergripande inriktning och prioriteringar samt följer upp och utvärderar verksamheten.

Vertikal och horisontell samordning

Samordningen ställer omfattande krav på myndigheterna – både på dem som ska samordna och på dem som bedriver verksamhet som ska samordnas. Det måste t.ex. fastställas vilka befogenheter den som samordnar verksamhet utanför sitt eget

direkta ansvarsområde ska ha.

Samordningen kan vara *vertikal* – mellan olika nivåer inom de civila försvaret eller fredsräddningstjänsten. Det kan gälla generellt inom verksamheten i hela dess bredd eller inom en sektor. Det behövs emellertid också en *horisontell* samordning mellan olika sektorer på en och samma nivå.

Slutsatsernas tillämpning på de tre myndigheternas verksamhet

Åtgärder inför och under höjd beredskap

ÖCB:s samordningsroll

Ansvaret för samordning av förberedelser av åtgärder inför höjd beredskap mellan funktioner ligger på ÖCB. Många i myndighetens omvärld anser emellertid att samordningen på central nivå är både otillräcklig och otydlig. Detta framgick redan av den uppföljning som LEMO gjorde. Uppfattningar av samma slag har redovisats vid de överläggningar som utredningen haft med företrädare för olika organ.

Den centrala samordningsmyndigheten ska framför allt

- *Ge statsmakterna underlag för deras beslut som avser utvecklingen av beredskapen inom det civila försvaret;*
- *Stimulera förberedelser och annan utveckling i arbetet som har anknytning till det civila försvaret hos funktionsansvariga myndigheter och i ledningskedjan;*
- *Utveckla samverkan civilt-militärt och kunskaperna om de ömsesidiga kraven inför och under höjd beredskap;*
- *Se till att kunskaperna allmänt sett om förutsättningarna för verksamheten inför och vid höjd beredskap ökar inom det civila försvaret.*

Utredningen anser att en horisontell och vertikal samordning inom det civila försvaret är utomordentligt viktig och måste utvecklas inom ramen för det system som normalt gäller för regeringens styrning av centrala och regionala myndigheter och anpassas till utvecklingen av mål- och resultatstyrningen.

En effektiv *uppföljning och utvärdering* är som utredningen ser det ett av de mest betydelsefulla elementen i den mål- och resultatstyrning som ska prägla verksamheten inom det civila försvaret. Enligt de bedömningar som utredningen gjort har inte

utvecklingen av ÖCB:s åtgärder för att utveckla mål- och resultatstyrningen inom det civila försvaret ännu fått tillräckligt genomslag. En utveckling av metoderna för uppföljning och utvärdering med syfte att förstärka samordningsrollen skulle sannolikt ge goda effekter. Strävandena att åstadkomma en förnyelse som ökar produktiviteten i den statliga förvaltningen talar också för att samordningsverksamheten bör förbättras och utvecklas.

Det är utredningens bestämda mening att samordningsmyndigheten skulle bli allra mest effektiv om verksamheten *kunde fokuseras på samordningsrollen* och ansvaret i allt väsentligt koncentreras på samordningsuppgifterna.

Utredningen föreslår att verksamheten inom ÖCB inför höjd beredskap koncentreras på en horisontell och vertikal samordning och att myndigheten som ett led i detta ytterligare utvecklar sin roll som ansvarigt organ för uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret.

ÖCB:s framtida uppgifter inför höjd beredskap

Utredningen anser att ÖCB:s verksamhet inför höjd beredskap i fortsättningen ska koncentreras till områden som

- *Analys av hotbilden som avser det civila försvaret;*
- *Konkretisering av statsmakternas mål och resultatkrav för det civila försvaret;*
- *Bedömning av tillgången på resurser i stort inom det civila försvaret;*
- *Uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder;*
- *Avvägningar mellan funktioner eller verksamhetsområden i samband med programplanearbetet;*
- *Övergripande samverkan mellan det civila och det militära försvaret;*
- *Inriktning i stort av forskning som avser det civila försvaret; samt*
- *Kontakter med internationella organ inom det civila försvarets område.*

ÖCB bör liksom andra myndigheter i statsförvaltningen med roller som *stabsorgan åt regeringen* få till uppgift att särskilt stödja arbetet i regeringskansliet. Som utredningen tidigare framhållit innebär det att myndigheten i ökad utsträckning bidrar med underlag för de beslut om inriktning och avvägningar om verksamheten i stort inom det civila försvaret som regeringen fattar.

Utredningen har även övervägt vilka åtgärder i övrigt som behöver vidtas för att ÖCB ska kunna lösa sina samordningsuppgifter på ett effektivt sätt.

Hög kompetens hos personalen – kunnighet, omdöme, uthållighet och samarbetsförmåga – förutsätter liksom hittills rekrytering av personer som är särskilt lämpade för och intresserade av de samordningsuppgifter som starkt kommer att dominera ÖCB:s verksamhet.

Till samordningsrollen hör enligt utredningens mening att myndigheten fullföljer sin strävan att lägga ut så mycket som möjligt av *genomförandet på andra organ*. Det kan vara funktionsansvariga myndigheter, länsstyrelser eller civilbefälhavare som får i uppdrag att överväga olika frågor och redovisa resultatet till ÖCB.

ÖCB har enligt beredskapsförordningen rätt att utfärda *verkställighetsföreskrifter* inom de olika områden av andra statliga myndigheters beredskapsplanering som omfattas av förordningen. LEMO behandlade frågan om föreskrifter och framhöll att ÖCB bör iaktta stor restriktivitet när det gäller att i föreskriftsform förmedla och tydliggöra regeringens beslut. Utredningen ansluter sig på denna punkt i huvudsak till LEMO:s bedömning. En utökad uppföljning och utvärdering kan emellertid fordra ökade befogenheter att ge andra myndigheter föreskrifter för de uppgifter som dessa myndigheter ska svara för.

Den ekonomiska styrningen

En viktig fråga för samordningen och planeringen av det civila försvaret är hur en effektiv styrning av beredskapsåtgärderna ska kunna åstadkommas. Det främsta styr- och avvägningsinstrumentet för det civila försvaret är den ekonomiska planeringsramen. I ramen ingår utgifter för investeringar samt driftkostnader utanför livsmedels- och oljeområdena som avser säkerhetspolitiska kriser och krig. Ramen omfattar vidare förvaltningskostnader för myndigheter inom det civila försvaret inom Försvarsdepartementets område, dvs ÖCB, SRV, SPF och civilbefälhavarna.

En lämplig utformning av den ekonomiska planeringsramen – kombinerat med utvecklade verksamhetsmål och handlingsregler från regeringens sida och en effektiv uppföljning och utvärdering under ledning av ÖCB – skulle leda till en betydande förbättring av samordningen inom det civila försvaret. Det finns stora fördelar med att ramen omfattar alla beredskapskostnader som är direkt hänförliga till det civila försvarets verksamhet. Genom att ÖCB årligen lämnar förslag till fördelning av medlen inom planeringsramen blir följden en förstärkning av myndighetens samordningsroll.

Samtidigt innebär det emellertid problem om medlen, som för närvarande är fallet, ska användas för finansiering av verksamhet även utanför det civila försvaret, t.ex. fredsräddningstjänsten, beredskapen mot kärnenergiolyckor och åtgärder som gäller transporter av farligt gods. Detta leder till motsättningar mellan ÖCB:s och

SRV:s samordningsroller. Det bör i beredningen av CFF-utredningens förslag övervägas enligt vilka principer en uppdelning av ramen ska ske och hur sambandet fred-krig ska hanteras inom den samlade verksamheten.

Utredningen föreslår att den ekonomiska planeringsramen ska täcka samtliga funktionsansvariga myndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret.

Verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror

Statsmakterna har i 1995 års principbeslut om totalförsvaret gjort uttalanden som innebär att verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror måste fortsätta att förändras. Förändringarna i hotbilden medger en viss nedtoning av anspråken på ekonomiska resurser för funktionen. Åtgärder ska vidtas så att viss produktion kan säkerställas under en period med resurskomplettering.

ÖCB framhåller i programplanen att planeringen i fredstid ska utformas så att den ger möjligheter till flexibilitet i utförandet. Det ska finnas beredskapslager av en del viktiga importerade rå- och insatsvaror av strategisk betydelse, anser ÖCB vidare i programplanen. De befintliga lagren kommer emellertid att kunna minskas med drygt en tredjedel under försvarsbeslutsperioden. Även den typ av beredskapsavtal som för närvarande tecknas kommer att minska i omfattning. Tyngdpunkten i arbetet kommer att ligga på analys- och planeringsarbete samt på internationell uppföljning. Detta fordrar en utveckling av kompetensen hos personalen.

Utredningen anser att den av ÖCB i programplanen redovisade förändringen av verksamheten inom funktionen bör genomföras. Det bör vara möjligt att under en treårsperiod i en betydande grad reducera organisationen. Samtidigt bör vidtas åtgärder som ger den kvarvarande personalen ytterligare ökad kompetens.

Utredningen föreslår att verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror förändras och reduceras i omfattning enligt de principer som redovisats.

Ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror

LEMO övervägde placeringen av ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror men kom på grund av den aktuella återtagningsplaneringen fram till att en överföring till en annan myndighet "för närvarande" inte borde ske. Även ÖCB har gett uttryck för uppfattningen att myndigheten bör fortsätta att svara för funktionen Försörjning med industrivaror. Enligt ÖCB finns det stora synergieffekter med att funktionen är knuten till ÖCB.

Utredningen gör den bedömningen att verksamheten inom funktionen fungerar bra. Det finns en flexibilitet i sättet att arbeta och öppenhet för nya förutsättningar.

Verksamheten inom funktionen har gett kontakter och impulser som varit till nytta för arbetet i övrigt inom ÖCB.

Utredningen väger emellertid in även andra förhållanden än organisationens sätt att fungera och de synpunkter som både LEMO, ÖCB och Försvarsmakten redovisat. Ett mycket viktigt skäl för en förändring är att ÖCB visserligen erbjuder en beredskapsmiljö men inte verkar i den *näringslivsmiljö* som i hög grad skulle kunna berika och ytterligare höja kvaliteten på verksamheten inom funktionen.

Beredskapsåtgärder som kommer att öka i betydelse är bl.a. företagsplanläggning och företagskontakter, förberedelser för omställning inom industrin, forskning och utveckling som avser återvinning, återanvändning och utveckling av inhemska substitut, internationellt samarbete samt vissa typer av beredskapsavtal. Dessa olika åtgärder ställer krav på viss kompetensutveckling hos personalen, anser ÖCB. Enligt utredningens mening passar sådana arbetsuppgifter bättre in i en myndighet med allsidiga arbetsuppgifter som avser näringslivets snabba utveckling än i en myndighet som är koncentrerad på beredskapsuppgifter.

Ett starkt skäl för en överföring av funktionsansvaret till en annan myndighet är vidare att ÖCB, som utredningen framhållit, bör koncentrera sig på samordningsuppgifterna, dvs en ökad mål- och resultatstyrning och den uppföljning och utvärdering som är ett underlag för denna.

NUTEK är det naturliga alternativet till ÖCB som ansvarig myndighet för funktionen Försörjning med industrivaror. För en överföring av uppgifterna till NUTEK talar enligt utredningens bestämda mening att det inom myndigheten finns ett omfattande kunnande och breda erfarenheter om näringslivet, framför allt industrin. Tidpunkten för en överföring till NUTEK bör till en del kunna avvägas mot synpunkter från Försvarsmakten med anledning av den pågående planeringen av försörjningen inför en anpassning.

NUTEK har under hand meddelat att myndigheten är beredd att ta över ansvaret för funktionen och att effektivt svara för uppgifterna.

Utredningen föreslår att ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror flyttas från ÖCB till NUTEK.

Utredningen föreslår i betänkandet att den ekonomiska planeringsramen ska täcka samtliga beredskapsmyndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret. Förslaget innebär att anslaget för funktionen Försörjning med industrivaror även efter en överföring till NUTEK ska ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Ansvaret för funktionen Transporter

ÖCB har ansvaret för hela funktionen Transporter samt för delfunktionerna Trans-

portsamordning och Landsvägstransporter. ÖCB har framhållit för utredningen att uppgifterna som avser transporter inför och under höjd beredskap även i fortsättningen bör ligga på myndigheten. Som skäl för detta pekar myndigheten på att Transportfunktionen torde vara den funktion inom det civila försvaret där samordningsbehovet är mest omfattande och tydligt.

Mot ett bibehållande av ansvaret för Transportfunktionen inom ÖCB talar enligt utredningens mening att ÖCB inte är någon transportmyndighet med en naturlig roll inom transportverksamheten i fred. Det finns inte någon "transportmiljö" inom myndigheten. Utredningen anser att argumenten i övrigt för att föra funktions- och delfunktionsansvaret inom transportområdet från ÖCB till en annan myndighet är i huvudsak desamma som för funktionen Försörjning med industrivaror.

Den centrala myndighet som med hänsyn till karaktären på verksamheten inom funktionen ligger relativt nära till hands att svara för funktionen är NUTEK. Transporter och logistik är en i hög grad integrerad del av den industriella verksamheten och NUTEK erbjuder även för denna funktion en bättre verksamhetsmiljö än ÖCB. Om funktionen Försörjning med industrivaror placeras inom NUTEK, framstår det som mycket lämpligt att till denna myndighet föra även funktionen Transporter.

NUTEK har under hand för utredningen uppgett att den är beredd att överta ansvaret även för transportfunktionen.

Utredningen föreslår att ansvaret för funktionen Transporter flyttas från ÖCB till NUTEK.

Utredningen föreslår i betänkandet att den ekonomiska planeringsramen ska täcka samtliga beredskapsmyndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret. Förslaget innebär att anslaget för funktionen Transporter även efter en överföring till NUTEK ska ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Funktionen Civil ledning och samordning

Utredningen anser att det klarare än nu bör framgå vilken typ av verksamhet som ska ingå i funktionen Civil ledning och samordning. Verksamheten bör koncentreras på den viktiga ledningskedjan inom det civila försvaret, dvs beredskapsförberedelserna hos regeringen, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna. Funktionen bör mot den bakgrunden kallas Civil ledning.

Utredningen föreslår att den nuvarande funktionen Civil ledning och samordning kallas Civil ledning och att ansvaret för uppgifterna ligger kvar på ÖCB.

SRV och SPF

Utredningen beskriver SRV:s och SPF:s funktionsansvar inför och under höjd beredskap men föreslår inga ändringar i nuvarande ansvar och uppgifter.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Planering och genomförande av åtgärder i den operativa verksamheten vid svåra påfrestningar på samhället i fred ska enligt utredningens uppfattning ligga på de tre organen i ledningskedjan – *kommunen, länsstyrelsen och regeringen.* För utredningen är det vidare uppenbart att tyngdpunkten i det expertstöd som ledningskedjans organ behöver inför och vid sådana påfrestningar ska ligga på sektormyndigheterna inom de områden som kommer att beröras av händelserna. Som utredningen tidigare nämnt är även civilbefälhavarna en resurs i det här sammanhanget

SRV kommer mot bakgrund av sina allmänna samordningsuppgifter inom den egna sektorn att få en särskild roll i samhällets verksamhet vid olika slag av svåra påfrestningar. Detta gäller framför allt om orsaken till påfrestningarna är en allvarlig olycka eller naturkatastrof – eller om händelseförloppet leder till att det inträffar ett stort antal olyckor eller att riskerna för olyckor ökar.

SPF kan delta med experthjälp inom det vid alla allvarliga händelser viktiga informationsarbetet. Utredningen ställer sig bakom Hot- och riskutredningens förslag att SPF ska utarbeta allmänna råd för andra myndigheters information vid svåra påfrestningar på samhället i fred. SPF bör vidare få i uppdrag att ge expertstöd till myndigheter som i en svår informationssituation behöver SPF:s medverkan för att kunna tillgodose akuta informationsbehov.

Det fordras emellertid också en del övergripande överväganden som avser användningen av det civila försvarets resurser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Den samordningsrollen är naturlig för *ÖCB*, som har förutsättningar att i planeringen *inför* händelser i hela hotskalan ge stöd åt både funktionsansvariga myndigheter och åt de kommunala och statliga organen i ledningskedjan.

Utredningen föreslår att ansvaret för planering och genomförande av åtgärder i den operativa verksamheten inför och vid svåra påfrestningar på samhället i fred ska ligga på de tre organen i ledningskedjan och att tyngdpunkten i expertstödet som dessa organ behöver inför och vid svåra påfrestningar ska ligga på sektormyndigheterna inom de områden som kommer att beröras av händelserna.

Utredningen föreslår vidare att ÖCB får till uppgift att inför svåra påfrestningar på samhället i fred i planeringen ge stöd åt andra organ. Det kan kan ske genom att ÖCB bl.a. följer och analyserar utvecklingen av hotbilden inom området svåra påfrestningar på samhället i fred. Myndighetens ska också se till att det finns en överblick i stort över de personella och materiella resurser som föreligger inom det civila försvarets olika myndigheter och andra organ.

Olyckor som fordrar räddningstjänstinsatser

Bakgrund

Statsmakternas beslut om en helhetssyn innebär, som det framhålls i totalförsvarspropositionen, inte någon ändring i räddningstjänstlagens bestämmelser om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas. SRV:s uppgifter inom räddningstjänsten, i den förebyggande verksamheten och när det gäller transport av farligt gods bör också i fortsättningen i huvudsak vara tillsyn, utvecklingsarbete och utbildning. Även samordningsuppgifterna kommer att vara betydelsefulla.

Hot- och riskutredningen har föreslagit en rad ågärder som leder till nya uppgifter för verket inom de redovisade områdena. Utredningen har t.ex. föreslagit att SRV ska vara transportmyndighet för transport av farligt gods med undantag för bulktransporter till sjöss. Även arbetet med EU-direktiven om ökat ansvar inom områdena räddningstjänst och åtgärder mot transport av farligt gods leder till en ökad belastning på SRV.

Översyn av mål och medel

Takten i förändringarna inom SRV:s verksamhetsområden kommer att fortsätta att vara hög. Tillsammans med de allmänna kraven på effektivisering, förnyelse och omställning i den statliga förvaltningen talar detta enligt utredningens mening för att en översyn bör ske av målen och medlen för verksamheten inom myndighetens olika områden.

Det bör av översynen framgå vilka förutsättningarna är för en ytterligare förändring av fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun samt mellan SRV och länsstyrelserna. Strävan bör vara att så långt möjligt minska detaljstyrning och att decentralisera ansvar och uppgifter. Översynen bör enligt utredningens mening emellertid även ta sikte på en successiv reducering av förvaltningskostnaderna vid SRV. En lämplig utgångspunkt är att förändringar ska kunna ska fr.o.m. år 1998 i samband med den beslutade kontrollstationen under försvarsbeslutsperioden.

Utredningen anser det naturligt att regeringen i det här sammanhanget eller i särskild ordning låter se över även *utbildningsverksamheten.* Det finns hos räddningstjänsten hos flera kommuner i landet en organisation för lokal vidareutbildning med resurser av liknande eller samma slag som för den yrkesutbildning som äger rum vid SRV:s fyra skolor.

Utredningen föreslår att regeringen låter utföra en översyn av målen och medlen för SRV:s verksamhet med den inriktning som utredningen har redovisat. Översynen bör omfatta även utbildningsverksamheten.

Löpande förändringar inom SRV

Den översyn som utredningen anser angelägen utesluter inte att SRV i annan ordning kan vidta åtgärder för att decentralisera ansvar och uppgifter och minska förvaltningskostnader – för att på det sättet öka handlingsutrymmet för förändringar även på kort sikt.

En stor del av verksamheten vid *SRV:s skolor* omfattar service av olika slag. Utredningen anser att det bör övervägas om denna serviceverksamhet i stället ska upphandlas i konkurrens. I detta sammanhang bör också förutsättningarna prövas för en ytterligare effektivisering av de åtgärder som vidtas vid skolorna och som avser statens del i arbetet med materielen för räddningstjänst under höjd beredskap.

Länsstyrelserna och *kommunerna* får under åren 1995-97 ett omfattande stöd från SRV för planering och organisationsutveckling som avser den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Efter hand som arbetet framskrider – och de lokala och regionala organen slutför sina uppgifter – bör hela eller delar av detta stöd inriktas på att förbättra kompetensen hos länsstyrelserna.

Utredningen föreslår att SRV får i uppdrag att överväga och till regeringen redovisa möjligheterna att så snart som möjligt genomföra förändringar i verksamheten inom bl.a. de områden som utredningen har pekat på.

Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Den nya internationella uppgiften för det civila försvaret

Utredningen anser att de resurser och den förmåga som byggs upp inom det civila försvaret ska vara en tillgång vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. En förutsättning för utveckling av resurser för internationella hjälpinsatser är, som ÖCB framhåller, att det görs en noggrann analys av vilka behov av insatser som faktiskt föreligger med avseende på typer och omfattning. Analysen bör bl.a belysa behovet av multifunktionella insatser.

Ansvaret för den övergripande samordningen i fråga om användningen av det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör ligga på ÖCB. De funktionsansvariga myndigheterna har däremot ansvaret för åtgärder m.m. inom sina respektive sak- eller verksamhetsområden.

Utredningen delar vidare ÖCB:s uppfattning att det för en samordning inför användningen av det civila försvarets resurser kan finnas behov av en *beredningsgrupp*. Gruppen kan också hantera de övergripande samverkansfrågor civiltmilitärt som ibland uppstår vid planeringen av de internationella insatserna.

Utredningen föreslår att SRV ska ha ansvaret för genomförande av svensk med-

verkan i internationella räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser som avser flyktinghjälp, såvida inte dessa insatser sker enligt internationella konventioner och är reglerade i annan ordning.

Utredningen föreslår vidare att ÖCB får en roll inom den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten med uppgift att följa utvecklingen, se till att det finns en överblick i stort över de resurser inom det civila försvaret som kan utnyttjas för uppgifterna samt att utveckla målen och göra prioriteringar för användningen av resurserna.

Utredningen föreslår att det för samordning vid användning av det civila försvarets resurser inom den fredsfrämjande och humanitära verksamheten bildas en beredningsgrupp med företrädare för i första hand ÖCB, SRV, SIDA, Socialstyrelsen och Försvarsmakten.

Samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser

De bästa förutsättningarna för en god samverkan civilt-militärt skapas enligt utredningens uppfattning främst genom gemensam *utbildning* av civil och militär personal som kan komma att delta i insatserna.

Utredningen föreslår att Försvarshögskolan får i uppdrag att i samråd med SIDA, SRV och Försvarsmakten utarbeta ett förslag till utbildning på högre nivå för personal som ska medverka i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands.

Utredningen föreslår vidare att SIDA, Försvarsmakten och SRV ska få i uppdrag att tillsammans utarbeta ett förslag till genomförande av utbildningen och innehållet i den för övrig personal som deltar i den internationella hjälpverksamheten.

Åtgärder som ökar kompetensen inom det civila försvaret

En ökad kompetens hos personalen är en nödvändig förutsättning för en effektivare verksamhet inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Förutom utbildningsinsatser av olika slag är det angeläget med hänsyn till kravet på ökad förståelse att sådana åtgärder innehåller möjligheter till *utbytesrekrytering och växeltjänstgöring*. I delar av den offentliga verksamheten, där personalomsättningen är mycket liten, kan detta vara enda möjligheten att till begränsade kostnader åstadkomma en viss förnyelse i synsätt och arbetsformer.

Utredningen anser att utbytesrekryteringen och växeltjänstgöringen bör omfatta personal hos myndigheter och andra organ *på alla nivåer* inom det civila försvaret

– kommuner, länsstyrelser, civilbefälhavarnas kanslier, funktionsansvariga myndigheter, samordningsmyndigheten och regeringskansliet.

Utredningen föreslår att myndigheter inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten får till uppgift att öka sina personalutvecklingsinsatser. Avsikten ska vara att skapa ökad kompetens med hänsyn till kraven på bl.a. helhetssyn samt ökad stimulans för den berörda personalen.

Utredningen föreslår vidare att de mest berörda myndigheterna på olika nivåer får i uppdrag att i samarbete utarbeta och till regeringen redovisa ett förslag till system för en aktiv personalpolitik, som omfattar bl.a. växeltjänstgöring för personalen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten.

Totalförsvarets chefsnämnd

Utredningen anser det viktigt att det finns ett forum av det slag som TCN utgör för samverkan på hög ledningsnivå inom hela totalförsvaret. Det skapar förståelse för problem och frågeställningar på olika håll i totalförsvaret.

Överbefälhavaren är för närvarande ordförande i nämnden. Utredningen anser att ordförandeskapet i nämnden bör växla på lämpligt sätt mellan det civila och det militära försvaret.

Frivilligorganisationerna

Frivilligrörelsen är en del av den baskapacitet som samhället behöver för att kunna behålla handlingsfrihet och utveckla sin anpassningsförmåga. ÖCB föreslår att myndigheten ska få i uppdrag att tillsammans med SRV, Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket se över principerna för hur organisationsstödet ska fördelas. ÖCB anser att myndigheten också ska överväga hur och i vilken omfattning kommuner och landsting bör påverka uppdragen till frivilligorganisationerna.

ÖCB och AMS har föreslagit att Arbetsmarknadsstyrelsens roll som sammanhållande för frivilligverksamheten inom det civila försvaret på central nivå och samarbetet med Försvarsmakten i denna del ska övertas av ÖCB. Utredningen biträder förslaget och anser att det bör ingå i översynsuppdraget att klargöra hur behandlingen av samtliga arbetsuppgifter som gäller frivilligorganisationerna ska fördelas mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå.

Utredningen föreslår att det av ÖCB i programplanen redovisade förslaget till översyn ska genomföras och att den ska omfatta bl.a. överväganden om hur arbetsuppgifterna i den statliga verksamheten som gäller frivilligorganisationerna ska fördelas mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå.

Kostnader och finansiering

Utredningens överväganden och förslag i betänkandet är inte av den karaktären att det går att beräkna effekterna på kostnaderna för verksamheten. Flera av förslagen behöver utvecklas vidare av myndigheterna eller i särskild ordning innan de kan realiseras. Utredningen redovisar av det skälet endast den mycket översiktliga bedömning av de ekonomiska konsekvenserna som går att göra på detta stadium.

Inom *ÖCB* planeras en förändring av verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror. Medlen som frigörs genom dessa åtgärder och genom överföringen av funktionsansvaret till NUTEK bör vara tillräckliga för att finansiera den utökning av verksamheten som sannolikt fordras för att ÖCB ska kunna förstärka sin samordningsroll inför höjd beredskap. De bör också vara tillräckliga för myndighetens uppgifter även inför svåra påfrestningar på samhället i fred och i den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten.

För *SRV:s* del bör resultatet på några års sikt kunna bli en minskning både av förvaltningskostnaderna och av övriga kostnader för verksamheten. Belastningen på organisationen ökar å andra sidan genom den utvidgning av uppgifterna som kan bli följden av statsmakternas beslut med anledning av Hot- och riskutredningens förslag, internationella rekommendationer och EU-direktiv.

SPF:s organisation behöver utökas om myndigheten ska uppfylla de krav som Hot- och riskutredningen och vår utredning anser ska ställas på den. ÖCB har anvisat 6 milj. kronor för den förstärkning som avses äga rum under nästa budgetår.

Som utredningen framhållit i flera sammanhang i betänkandet måste *länsstyrelserna* få resurser för att på ett effektivt sätt kunna lösa sina uppgifter i bl.a. ledningskedjan. Enligt utredningens bedömning bör det genom besparingar i framför allt SRV:s verksamhet vara möjligt att finansiera den ökning av utgifterna för verksamheten på regional nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten som de berörda myndigheterna anser nödvändig.

Utredningens överväganden syftar till effektivare åtgärder i den förebyggande verksamheten och vid händelser av olika slag där det går att begränsa skadorna. Samhället kommer under alla förhållanden att få svara för den verksamhet som fordras i samband med stora olyckor och andra svåra påfrestningar. Utredningen anser att det genom olika slag av förbättringar i beredskapen går att minska kostnaderna både för skadorna och för själva insatserna. Effektivare åtgärder från samhällets sida i dessa avseenden har både samhällsekonomiskt och humanitärt en stor betydelse.

I INLEDNING

1 Bakgrund och genomförande

1.1 Något om utvecklingen under senare år inom utredningens område

Samhällets inneboende styrka, tålighet och omställningsförmåga och de beredskapsåtgärder som vidtas bestämmer i allt väsentligt möjligheterna för oss att klara olika risker och hot. Ett störningskänsligt samhälle kräver mer beredskapsförberedelser än ett robust och flexibelt samhälle. Vi måste av det skälet konsekvent och långsiktigt verka för att minska samhällets sårbarhet.

Staten ställer krav på olika slag av skyddsåtgärder från enskildas och företagens sida. Kommunerna är skyldiga att beakta kraven på hälsa och säkerhet i samhällsplaneringen och att organisera en räddningstjänst och vidta förebyggande åtgärder mot olyckor. Staten har själv ansvaret för flera grenar av samhällets räddningstjänst. En del statliga myndigheter är inrättade för uppgifter som har med skydd och säkerhet att göra. Inom andra myndigheter utgör dessa uppgifter en del av den normala verksamheten.

Statsmakterna har sagt med allt större emfas att vi måste samutnyttja resurserna avsedda för fred respektive beredskap och krig. Kraven på integration har lett till en rad åtgärder i syfte att öka samordningen. Kommunerna fick redan i mitten av 1980-talet ansvaret för planeringen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå. Genom lagen om civilt försvar ska de även svara för verkställighet av en rad uppgifter under höjd beredskap.

Som en följd av ändringarna i de kommunala uppgifterna inför och under höjd beredskap har även räddningstjänstlagen ändrats. Den kommunala räddningstjänsten

har med sin krigsorganisation numera ansvaret för en väsentlig del av de uppgifter som den statliga civilförsvarsverksamheten tidigare tidigare svarade för. Kommunerna svarar för hanteringen av den statliga utrustningen för befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap. Utrustningen kan användas också i fredsräddningstjänsten. De räddningscentraler som har byggts i ett antal kommuner under senare år – och sambandsutrustningen som har installerats i dessa – är avsedda för ledning av räddningstjänsten i både fred och krig. De nya centralerna ersätter de tidigare ledningscentralerna och den nya utrustningen de äldre enbart för krigsräddningstjänsten avsedda sambandssystemen.

När *Räddningsverket* (SRV) inrättades år 1986 var också detta ett led i strävandena att integrera åtgärderna i fred och krig. På regional nivå i länen hade länsstyrelserna redan ansvaret för planering och ledning av verksamheten i fred samt under beredskap och i krig. Verksamheten inom *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) har hittills nästan helt omfattat åtgärder inför höjd beredskap. Inom *Styrelsen för psykologiskt försvar* (SPF) har uppgifter som syftar till bättre insatser i fred kommit att bli en allt större del av verksamheten.

Detta betänkande handlar om verksamheten på central nivå i det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område och om de åtgärder som statsmakterna bör vidta för att ytterligare förbättra myndighetsstrukturen inom denna verksamhet.

1.2 *Hot- och riskutredningens förslag om en översyn av ansvar och uppgifter för de tre myndigheterna*

Hot- och riskutredningen behandlade i sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* frågor om fördelningen av ansvar uppgifter mellan centrala myndigheter inom det civila försvaret. Utredningens syn på integrationen fred-krig aktualiserar frågor om myndighetsorganisationen, framgick det av övervägandena i betänkandet. På lokal nivå i kommunerna och på regional nivå i länen är samordningen fred-krig i stor utsträckning redan genomförd. Civilbefälhavarna och ÖCB har däremot verkställande uppgifter som i huvudsak tar sikte på situationen endast under beredskap och i krig. SRV är funktionsansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst i krig och har som sektorsmyndighet ett omfattande ansvar för förebyggande verksamhet och åtgärder inför olyckor i fred. Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) svarar för funktionen Psykologiskt försvar men vidtar numera också åtgärder för att utveckla samhällets informationsinsatser vid händelser i fred.

Hot- och riskutredningen redogjorde därefter för de överväganden som Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) hade gjort i

betänkandet (SOU 12993:95) *Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.* Hot- och riskutredningen konstaterade att LEMO genom sin analys inte hade belyst hela problemet med tre myndigheter som ansvariga för centrala delar av beredskapen. Detta berodde enligt Hot- och riskutredningen bl.a. på direktiven, som hade begränsat övervägandena till förberedelserna för verksamheten under höjd beredskap.

Emellertid går det inte att bedöma hur organisationen bör vara utformad utan att ta hänsyn till ansvar och uppgifter som avser händelser i både fred och krig, framhöll utredningen. Fördelningen av verksamheten i fred och krig mellan ÖCB, SRV och SPF hade funnits i ett tiotal år. Det existerar nu hos myndigheterna och i deras omvärld en mängd erfarenheter av hur verksamheten fungerar. Regeringen bör mot den bakgrunden låta göra en översyn av uppgifter och organisation på den centrala nivån som avser förebyggande verksamhet och samhällets beredskap inför händelser i både fred och krig, ansåg Hot- och riskutredningen.

1.3 Utredningens uppdrag enligt direktiven

Utredningen ska göra en översyn av uppgifterna i fred och krig hos de centrala myndigheterna inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område, i första hand *ÖCB, SRV* och *SPF.* Utgångspunkten är enligt direktiven (dir. 1995:153) regeringens uttalanden i propositionen (prop. 1995/996:12) *Totalförsvar i förnyelse.*

Utredningen ska analysera samordningsuppgifterna i fred och krig inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område och överväga vilka krav dessa verksamheter bör uppfylla dels *under normala förhållanden i fred,* dels inför och under

(1) Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;
(2) Svåra påfrestningar på samhället i fred;
(3) Krig i vår omvärld; och
(4) Väpnat angrepp mot vårt land.

Utredningen ska vidare överväga och lämna förslag till hur uppgifterna bör fördelas och hur gränsdragningen i övrigt bör vara mellan myndigheterna. Förslagen ska utformas med hänsyn till bl.a. den helhetssyn som anges i totalförsvarspropositionen och till den kommunalisering som har ägt rum inom det civila försvaret. Utredningen ska också föreslå de förändringar hos de berörda myndigheterna som prövningen föranleder. Förslagen ska inte omfatta någon sammanläggning av dessa myndigheter.

Utredningen ska ta del av det programplane- och studiearbete som bedrivits på uppdrag av regeringen inför nästa totalförsvarsbeslut.

Utredningen ska samråda med *Utredningen* (Fö 1995:01) *för utvärdering av försvarets ledning och struktur* (UTFÖR) samt med *Utredningen* (Fö 1994:07) *om ledningsövning i regeringskansliet.*

En fullständig redovisning av direktiven finns i ***Bilaga A.***

1.4 Utredningens syn på uppdraget

1.4.1 Inledning

Utredningen vill framhålla att de tre myndigheterna som omfattas av utredningsuppdraget har väsentligt olika roller och att verksamheten hos dem skiljer sig åt i karaktär och omfattning. *SRV* är en relativt stor myndighet med uppgifter inom en sektor, där det dagligen utförs en rad olika tjänster. Verksamheten sker på olika nivåer – lokalt, regionalt och centralt. *SPF* är däremot en liten myndighet inom ett expertområde, som berör i stort sett hela samhället i fred och krig. *ÖCB* samordnar en verksamhet som behövs under alldeles särskilda omständigheter men som å andra sidan berör i stort sett hela samhället. ÖCB svarar dessutom för tre funktioner inom det civila försvaret.

Det som förenar myndigheterna är att alla tre har betydelsefulla uppgifter inom det civila försvaret och att de tillhör Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Till bilden hör också att de tre myndigheterna i sin helhet hanteras inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret. Det senare innebär för att medlen för SRV:s sektorsuppgifter, som gäller räddningstjänsten i fred och transporter av farligt gods, ingår i den ekonomiska ram som är avsedd för beredskapsåtgärder inom det civila försvaret.

1.4.2 Avgränsningar

Utredningens uppdrag avser som framgått av föregående avsnitt fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter i olika faser inom hela hotskalan fred-krig mellan i första hand ÖCB, SRV och SPF. Kommunerna, länsstyrelserna och regeringen har omfattande uppgifter inom både det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Det gäller inte minst i operativa skeden, när samhället i samband med olyckor eller andra svåra påfrestningar ska vidta åtgärder som begränsar verkningarna. ÖCB, SRV och SPF har i det här sammanhanget framför allt till uppgift att ge stöd åt de operativt ansvariga organen i deras planering av verksamheten. Utredningen behandlar mot den bakgrunden de tre myndigheternas förhållanden till kommunerna, länsstyrelserna, civilbefälhavarna (inför höjd beredskap) och regeringen. För ÖCB:s del gäller det också förhållandet till Försvarsmakten och till de andra funktionsansvariga myndigheterna inom det civila försvaret.

Inom den fredsfrämjande och humanitära internationella hjälpverksamheten omfattar övervägandena samordningen mellan civila och militära insatser. De humanitära hjälpinsatserna, som är en del av uppdraget, består av räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser, flyktinghjälp och åtgärder för återuppbyggnad och utveckling. Övervägandena i dessa avseenden avser hjälpinsatser som inte är reglerade genom internationella konventioner. Ett sådant konventionsbundet samarbete finns för olje- och kemikalieskyddet till sjöss i bl.a. Sveriges närområde och för åtgärder efter utsläpp av radioaktiva ämnen. De nordiska länderna har ingått ett ramavtal om samverkan även vid andra slag av räddningsinsatser.

Utredningens arbete omfattar både förebyggande åtgärder, som minskar riskerna för att olyckor eller andra svåra påfrestningar ska inträffa, och åtgärder som begränsar skadorna när händelser av olika slag har inträffat. Skadebegränsande åtgärder kan vidtas i förväg – det gäller t.ex. installering av system för varning och information – eller sker i den akuta fasen i samband med att en händelse äger rum.

Utredningen behandlar fördelningen av ansvar och uppgifter i stora drag mellan myndigheterna. Övervägandena avser i stor utsträckning de roller som de tre mest berörda myndigheterna inom utredningsområdet ska ha. De mer detaljerade analyser som fordras är i de flesta fallen en uppgift för myndigheterna att själva ta initiativ till. Inom några områden där det fordras externa bedömningar eller avvägningar föreslår utredningen *fördjupade överväganden* i särskild ordning.

1.4.3 ÖCB:s ställning

Den operativa ledningskedjan kommunen-länsstyrelsen-regeringen – under höjd beredskap även civilbefälhavaren – är tillsammans med de funktionsansvariga myndigheterna organisatoriskt sett kärnan i den verksamhet som utredningens överväganden omfattar. Det behövs emellertid också ett organ som övergripande svarar för att beredskapen är samordnad och balanserad. Innan ÖCB inrättades år 1986 utövades den samordning som behövdes av regeringen.

Som LEMO framhöll var bildandet av ÖCB inte okontroversiellt. Det fanns farhågor för att den nya myndigheten skulle bli en instans mellan regeringen och de funktionsansvariga myndigheterna. Detta kunde leda till att de funktionsansvarigas ansvarskänsla inför beredskapsuppgifterna minskade. Tillkomsten av en särskild samordningsmyndighet ansågs också kunna leda till en onödig byråkrati. LEMO ansåg emellertid att det behövdes en myndighet för samordning under regeringen och att ÖCB skulle vara denna myndighet.

Utredningen anser inte att den myndighetsstruktur som statsmakterna valde år 1986 är helt utan problem. Det material och de synpunkter som utredningen redovisar i betänkandet stöder i viss utsträckning påståendet. Enligt utredningens mening hör de viktiga samordningsuppgifter som ÖCB har i stor utsträckning hemma på regeringsnivån. Utredningen har emellertid enligt direktiven att utgå från att

ÖCB, SRV och SPF ska finnas kvar som självständiga myndigheter och överväger inte i betänkandet något alternativ med en organisation på central nivå utan ÖCB.

Utredningen väljer för sina del att föreslå en förstärkning av ÖCB:s samordningsroll för verksamheten inför och under höjd beredskap och av ÖCB:s ställning som myndighet med uppgifter av stabskaraktär i förhållande till regeringen inom detta område. ÖCB får också genom utredningens förslag vissa uppgifter som gäller internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

1.4.4 Några grundläggande begrepp

Totalförsvaret - civila och militära försvaret

Totalförsvar är enligt regeringens förslag till ändring i lagen om höjd beredskap verksamhet som är nödvändig för att förbereda Sverige för krig (Lagrådsremiss *Begreppet totalförsvar m.m.* den 15 maj 1996). Totalförsvaret består av militär verksamhet (militära försvaret) och av civil verksamhet (civila försvaret). Det civila försvarets förmåga grundas främst på det fredstida samhällets resurser och dess förmåga till omställning. Utredningen vill understryka att uttrycket det civila försvaret inte betecknar en organisation, vilket i allmänhet är fal-let med det militära försvaret.

Vid utformningen av totalförsvarets resurser ska det vidare enligt lagrådsremissen beaktas att resurserna ska kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. När dessa resurser tas i anspråk i sådan verksamhet *är det inte fråga om totalförsvarsverksamhet* utan om utlåning av totalförsvarsresurser till det samhällsorgan som normalt ska hantera en viss situation. Syftet är således att på ett effektivare sätt utnyttja samhällets samlade resurser och inte att utöka begreppet totalförsvar, framhåller regeringen.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Totalförsvarets resurser ska som framgått kunna utnyttjas bl.a. vid svåra påfrestningar på samhället i fred. I totalförsvarspropositionen användes uttrycket *svåra nationella påfrestningar*. Uttrycket var avsett att fånga in situationer som orsakar en stor påfrestningar på samhället till följd av bl.a. olyckshändelser, naturkatastrofer eller sabotage. Regeringen framhåller i lagrådsremissen att detta begrepp kan ge det felaktiga intrycket att en svår olycka eller katastrof i princip måste omfatta och lamslå hela landet för att den ska hänföras till svåra nationella påfrestningar. Enligt regeringen bör i stället begreppet *svåra påfrestningar på samhället* användas. Bytet av begrepp innebär inte någon förändring av själva innehållet i förhållande till totalförsvarspropositionen.

Svåra påfrestningar på samhället i fred består av stora olyckor eller allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Begreppet *olyckor* används i betänkandet i den betydelse uttrycket har i räddningstjänstlagen. Med olyckor menas alltså händelser som inträffar plötsligt, utan föregående varning. Till dessa räknas enligt lagens förarbeten händelser som beror på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen är uppsåtlig eller inte. Bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar. oväder, vägtrafikolyckor och utflöden av skadliga ämnen är exempel på olyckor.

Störningar i viktiga samhällsfunktioner uppstår framför allt genom skador eller fel i hanteringen av de tekniska systemen för produktion och distribution av t.ex. el, vatten och värme. Ett bortfall i försörjningen kan innebära i grunden ändrade förutsättningar för många verksamheter i samhället. Detta kan få mycket allvarliga konsekvenser för människor, egendom och miljö. En massflykt till Sverige av människor är en annan typ av händelse som skulle kunna leda till allvarliga störningar inom flera viktiga samhällsfunktioner.

Utredningen använder genomgående i betänkandet uttrycket *svåra påfrestningar på samhället.* Detta gäller även i redogörelser för statsmakternas beslut eller myndigheternas programplaner, där begreppet svåra nationella påfrestningar normalt förekommer.

Anpassning – resurskomplettering

Planeringen av totalförsvaret syftar till att skapa handlingsfrihet för statsmakterna att kunna växla ambition när det säkerhetspolitiska läget förändras eller när andra omständigheter gör det nödvändigt. Planeringen ska både på civil och militär sida i största möjliga utsträckning skapa utrymme för komplettering av resurserna och tillväxt, när situationen kräver det.

Statsmakterna använder uttrycket *anpassning* för att beteckna de åtgärder som fordras med hänsyn till nya krav som utvecklingen i omvärlden eller säkerhetspolitiska lägen kan komma att ställa. Det kan vara fråga om en mer långsiktig anpassning eller åtgärder som snabbt måste vidtas.

För det *civila försvarets* del innebär anpassningen i huvudsak verksamhet som bygger på en genomarbetad och realiserbar planering och som kan genomföras under den anpassningsperiod som statsmakterna talar om. Inom det civila försvarets område används som regel termen *resurskomplettering.* Handlingsfrihet på sikt uppnås huvudsakligen genom åtgärder inriktade på att bibehålla och utveckla en baskapacitet i samhällets ledningssystem och infrastruktur. Det är åtgärder som det tar lång tid att realisera och som i allmänhet planeras och blir verkställda av andra än statliga myndigheter.

Det militära försvaret använder som regel uttrycket *återtagning och tillväxt* för att beskriva de åtgärder som anpassningen omfattar. Med återtagning menas att de förband som inte är krigsdugliga redan i dagsläget ska kunna ges full krigsduglighet inom högst ett år. Tillväxt innebär att Försvarsmakten genom en utvidgning av organisationen ska kunna utöka antalet stridskrafter och förbättra förbandens kvalitet.

1.5 *Samråd med andra utredningar och med myndigheter*

Utredningen har enligt direktiven haft samråd med *Utredningen* (Fö 1995:01) *för utvärdering av försvarets ledning och struktur* (UTFÖR) samt med *Utredningen* (Fö 1994:07) *om ledningsövning i regeringskansliet.* Överläggningar har vidare ägt rum med *Utredningen om det civila försvarets finansiering* (CFF-utredningen) och *Förvaltningspolitiska kommissionen* (Fi 1995:13) samt med f.d. generaldirektör *Gunnar Nordbeck.*

Utredningen har haft kontakter och fått synpunkter eller annat underlag från ett 30-tal myndigheter eller andra organ. I överläggningarna har som regel deltagit företrädare för ledningen inom de olika organen.

Överläggningar har i det här sammanhanget skett med representanter för

- *Regeringskansliet*
- *ÖCB*
- *SRV*
- *SPF*
- *Försvarsmakten*
- *Rikspolisstyrelsen*
- *Socialstyrelsen*
- *Post- och telestyrelsen*
- *Statskontoret*
- *Riksrevisionsverket*
- *Civilbefälhavarna*
- *Totalförsvarets chefsnämnd*
- *Flera länsstyrelser*
- *Flera kommuner*
- *Svenska Kommunförbundet*
- *Svenska Arbetsgivareföreningen*
- *Försvarshögskolan*
- *Confortia AB*
- *Frivilligorganisationernas samarbetskommitté*

Skriftligt material med fakta och synpunkter har utredningen erhållit från

- *Luftfartsverket*
- *FOA*
- *Sveriges Civilförsvarsbund*
- *Pliktverket*
- *Kustbevakningen*
- *Försvarsmakten*
- *Svenska Arbetsgivareföreningen*
- *En grupp av försvarsdirektörer vid länsstyrelserna*

1.6 Betänkandets disposition

Utredningen beskriver i de närmast följande kapitlen nuläget inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. *Kapitel 2* innehåller en översiktlig redogörelse för uppgifterna inom utredningsområdet och den nuvarande myndighetsstrukturen. Det framgår också vilka förändringar i stora drag som har ägt rum sedan ÖCB och SRV bildades för tio år sedan. Utredningen redogör i det sammanhanget för LEMO:s slutsatser när det gäller myndighetsansvaret inom det civila försvaret. I *bilagor* till texten i kapitlet beskriver utredningen mer i detalj regelverket samt ansvar, uppgifter och organisation för ÖCB, SRV och SPF.

Kapitel 3 omfattar en redogörelse för huvudinnehållet i statsmakternas principbeslut år 1995 om totalförsvarets utveckling under den kommande försvarsbeslutsperioden. En beskrivning i stora drag av de överväganden grundade på statsmakternas beslut som de tre myndigheterna genomfört i sina programplaner och i rapporter med anledning av särskilda uppdrag från regeringen finns i en *bilaga* till texten i kapitlet.

Utredningens överväganden börjar i *kapitel 4*, som är en redovisning av syfte och metoder för de beskrivningar av frågor om gränsdragningen mellan de tre myndigheternas verksamhet inom olika delområden som utredningen gjort. *Kapitel 5* innehåller en redogörelse för ett antal allmänna utgångspunkter för utredningens slutsatser. Det gäller bl.a. frågan om statsmakternas åtgärder för förnyelse och omställning i statsförvaltningen och principerna för styrning av myndigheter inom utredningsområdet.

I *kapitel 6* redovisar utredningen sina överväganden och förslag när det gäller rollfördelningen på myndighetsnivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Övervägandena och förslagen avser myndigheternas åtgärder inför och under höjd beredskap, vid olyckor och andra svåra påfrestningar på samhället i fred samt i den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten.

Kapitel 7 omfattar en redogörelse för utredningens överväganden om de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och *kapitel 8* utredningens synpunkter i frågor som utredningen enligt direktiven till samtliga kommittéer särskilt ska behandla –

de jämställdhets- och regionalpolitiska följderna samt prövningen av offentliga åtaganden.

II NULÄGE

2 *Det civila försvaret och fredsräddningstjänsten – en inledande översikt*

2.1 Totalförsvaret

Totalförsvaret utgörs i krig av alla de åtgärder som samhället vidtar för att motstå de påfrestningar som kriget medför. I fred omfattar totalförsvaret de förberedelser som fordras för att samhället ska kunna ställa om sig till krigsförhållanden.

Totalförsvaret är således inte en organisation. Det är ett samlingsnamn på åtgärder och verksamhet inom både det *civila* och det *militära* försvaret som ska göra det möjligt för samhället att klara krigets påfrestningar. För totalförsvaret svarar ett stort antal aktörer som i ett läge när landet blir utsatt för angrepp eller när ett angrepp hotar är beredda att inrikta sin verksamhet och utnyttja sina resurser så att samhället så långt möjligt ska kunna klara ett krig.

Den krigssituation eller det hot om angrepp som verksamheten är avsedd för kommer att ställa krav på insatser från stora delar av samhället – enskilda människor, organisationer, företag, kommuner, landsting och statliga organ. Grunden för samhällets möjligheter att klara påfrestningarna är den tålighet och förmåga till anpassning som finns i det fredstida samhället. Planeringen av beredskapsåtgärderna syftar till att möjliggöra en omställning till krigsförhållanden och en nära sam-

verkan inom totalförsvaret mellan civila myndigheter samt mellan dessa och Försvarsmakten.

För totalförsvarets verksamhet tillämpas den s.k. *ansvarsprincipen*. Det innebär att det organ som svarar för en verksamhet i fred har ett motsvarande ansvar i krig – om verksamheten ska bedrivas då – och för att nödvändiga beredskapsåtgärder vidtas.

2.2 *Det civila försvaret*

2.2.1 *1986 års förändringar på central nivå*

Det ledningssystem och den myndighetsstruktur på central nivå som statsmakterna har beslutat om för det civila försvarets del infördes år 1986. Att det behövdes en förändring hade framkommit genom övervägandena inom *1978 års försvarskommitté*. Kommittén konstaterade att totalförsvarets olika delar blivit allt mer beroende av varandra. Detta ökade betydelsen av samverkan och samordning. Enligt kommitténs mening fungerade samordningen emellertid inte tillfredsställande. Utvecklingen hade bl.a. lett till en obalans mellan olika totalförsvarsfunktioner. Kritiken riktades sig framför allt mot den centrala nivån, men bristerna innebar problem även på andra nivåer. Kommittén föreslog att regeringen skulle undersöka möjligheterna att få till stånd en bättre samordning främst på central nivå.

Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) fick år 1983 i uppdrag att se över ledningen av totalförsvarets olika delar och att utarbeta ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur i fred och krig. Uppdraget som avsåg den civila delen av totalförsvaret redovisades ett år senare i rapporten (FRI rapport nr 3.84) *Ledningen av det civila försvaret.*

Statsmakterna följde i det beslut som fattades år 1985 (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388) i allt väsentligt FRI:s förslag. Beslutet innebar i korthet följande:

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), som före reformen hade ansvaret för samordningen inom det ekonomiska försvaret, ombildades till *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB). Den nya myndigheten skulle svara för samordning av beredskapsförberedelserna inom hela det civila försvaret och fick ett särskilt ansvar för funktionen Civil ledning och samordning. ÖCB övertog i samband med bildandet en del samordningsuppgifter, som innan dess hade legat på Försvarsdepartementet, dåvarande Civilförsvarsstyrelsen och Riksnämnden för civil beredskap.

Beslutet innebar vidare att verksamheten inom det civila försvaret delades in i ett antal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet på central nivå. Dessa funktioner ersatte den tidigare indelningen i civilförsvar, psykologiskt försvar, ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvar.

Samtidigt som ÖCB kom till bildades *SRV*. Den nya centrala räddningstjänstmyndigheten övertog uppgifter från Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen, som båda lades ned. *SPF* inrättades ett år tidigare med uppgift att svara för verksamhet som Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och Totalförsvarets upplysningsnämnd tidigare hade haft.

En redogörelse i stora drag för uppgifterna inom det civila försvaret följer i redovisningen av 1995 års principbeslut om totalförsvaret i *kapitel 3*. Regelverket som anger det ansvar som myndigheter och enskilda har m.m. redovisas i ***Bilaga B***.

2.2.2 Det civila försvarets myndigheter

Samordningsmyndigheten

ÖCB samordnar i fred – under regeringen – beredskapsförberedelserna hos övriga statliga myndigheter och andra organ inom det civila försvaret. Det sker i första hand genom att myndigheten inriktar och fördelar resurser för beredskapsarbetet. ÖCB ger vidare ut råd och rekommendationer samt svarar för kompetensutvecklingen inom området.

ÖCB samarbetar i samordningsverksamheten med en rad andra myndigheter:

- På *lokal* nivå *kommunerna;*
- På *regional* nivå *länsstyrelserna* och *civilbefälhavarna*;
- På *central* nivå andra *statliga organ,* framför allt de centrala myndigheter som har ett funktionsansvar och Försvarsmakten.

Kommunerna

Kommunerna ska vidta de förberedelser som behövs för den egna verksamheten i krig. Det fordras planering samt utbildning och övning av personalen som ingår i krigsorganisationen. Kommunerna har också ett ansvar för samordning av förberedelser som gäller det civila försvaret – och samarbetet mellan det civila och militära försvaret – på lokal nivå inom sina geografiska områden. Samordningen inom det civila försvaret gäller t.ex. polisens, hälso- och sjukvårdens och kyrkans verksamhet.

Kommunstyrelsen svarar i krig för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunstyrelsen ska också verka för att den verksamhet som sker i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner, organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att en samverkan kommer till stånd mellan dem.

En utförligare beskrivning av kommunernas roll efter tillkomsten av lagen om civilt försvar följer i *avsnitt 2.2.5.*

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna, som sorterar direkt under regeringen, leder och samordnar verksamheten inom det civila försvaret i länen. De ska verka för att sådan planering av totalförsvaret att verksamheten i krig kan föras med en enhetlig inriktning. Planeringen ska avse samordning både mellan civila myndigheter och organ samt mellan dessa och Försvarsmakten.

Till länsstyrelsernas uppgifter hör i det här sammanhanget att ge stöd åt kommunerna. De ska bl.a. lämna underlag för planeringen av kommunernas beredskapsförberedelser och följa upp kommunernas åtgärder med hänsyn till nationella och regionala mål.

Länsstyrelsen ska i krig som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Det innebär att länsstyrelsen ska samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning. Länsstyrelsen ska vidare i samråd med försvarsområdesbefälhavaren verka för att det civila och militära försvaret samordnas och att länets tillgångar utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Civilbefälhavarna

Sverige är indelat i tre *civilområden,* som territoriellt överensstämmer med Försvarsmaktens militärområden. Civilbefälhavarna, som lyder direkt under regeringen, samordnar verksamhet mellan länen som gäller det civila försvaret i civilområdena. Uppgiften avser även i det här fallet en samordning både mellan civila myndigheter och organ samt mellan dessa och Försvarsmakten.

Civilbefälhavarna ska i krig samordna de civila försvarsåtgärderna inom civilområdena och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning. De ska i krig ta över regeringens ansvar inom sina civilområden, om kontakten med riksledningen inte kan upprätthållas.

Centrala myndigheter med funktionsansvar

Det civila försvarets verksamhet är för närvarande indelad i 18 *funktioner.* Varje funktion omfattar en för totalförsvaret viktig verksamhet, som kräver någon form av statlig styrning. För varje funktion har utsetts en funktionsansvarig central myn-

dighet, som svarar för samordning och andra åtgärder inom funktionen. Det finns för närvarande 15 funktionsansvariga myndigheter.

De funktionsansvariga myndigheterna ska i krig – inom ramen för statsmakternas

Funktion	*Funktionsansvarig myndighet*
Civil ledning och samordning	ÖCB
Ordning och säkerhet	Rikspolisstyrelsen
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Befolkningsskydd och räddningstjänst	Räddningsverket
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Socialförsäkring m.m.	Riksförsäkringsverket
Hälso- och sjukvård m.m.	Socialstyrelsen
Postbefordran	Post- och telestyrelsen
Telekommunikationer	”-
Transporter	ÖCB
Finansiella tjänster	Finansinspektionen
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Livsmedelsförsörjning m.m.	Jordbruksverket
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Flyktingverksamhet	Invandrarverket
Landskaps- och fastighetsinformation	Lantmäteriverket
Energiförsörjning	NUTEK
Försörjning med industrivaror	ÖCB

beslut – leda verksamheten inom funktionen. Myndigheterna ska i den utsträckning som behövs samordna denna verksamhet med åtgärder inom Försvarsmakten och hos andra myndigheter eller organ.

I fred ska de funktionsansvariga myndigheterna i samverkan med andra berörda myndigheter bl.a. utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för funktionen i krig. Myndigheterna ska vidare svara för att erforderliga beredskapsförberedelser vidtas, att krigsplanläggning blir genomförd samt att personal utbildas och övningar blir genomförda. De ska också regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Som framgår av redovisningen *på föregående sida* har alla tre myndigheterna som omfattas av utredningens uppdrag – *ÖCB, SRV och SPF* – ett funktionsansvar. För ÖCB:s del omfattar ansvaret tre funktioner, dvs *Civil ledning och samordning, Transporter* och *Försörjning med industrivaror.* SRV svarar för funktionen *Befolkningsskydd och räddningstjänst* och SPF för *Psykologiskt försvar.*

En redogörelse för de tre myndigheternas ansvar och uppgifter, som bl.a. har med funktionsansvaret att göra, finns i ***Bilaga C.***

Beredskapsmyndigheter

Alla myndigheter vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret är s.k. beredskapsmyndigheter. En sådan myndighet ska fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Andra myndigheter ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Beredskapsmyndigheter som inte har något funktionsansvar är t.ex. *Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, SMHI, Tullverket* och *Riksrevisionsverket.* Till myndigheter med viktiga uppgifter i krig som inte omfattas av funktionsansvar hör också *Riksbanken* och *Riksgäldskontoret.*

Totalförsvarets chefsnämnd

Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) ska enligt sin instruktion i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret.

TCN ska 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 samordnade åtgärder;*

- *Medverka till att planeringen av ledningsövningar samordnas;*
- *Verka för att berörda myndigheter informeras om viktiga samordningsfrågor och om beredskapsläget inom totalförsvaret.*

TCN kan om det behövs ge ut gemensamma grunder för en samordnad verksamhet och planering inom totalförsvaret.

I nämnden ingår som ledamöter kabinettssekreteraren i Utrikesdepartementet, överbefälhavaren, chefen för högkvarterets enhet för operationsledning vid Försvarsmakten, cheferna för ÖCB, SRV, SPF, Kustbevakningen, Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Jordbruksverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Invandrarverket och NUTEK, ordföranden i Elförsörjningsnämnden, verkställande direktörerna i Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB, Telia AB samt en civilbefälhavare som regeringen utser.

TCN har inrättat en beredning för uppföljning och information m.m. av frågor om totalförsvarets telekommunikationer *(Totalförsvarets teleberedning)*. Andra beredningar eller särskilda arbetsgrupper inrättas vid behov.

Försvarsrådet

Försvarsrådet är ett forum – under statsministerns ledning – för överläggningar och ömsesidig orientering mellan regeringen och cheferna för vissa av totalförsvarets myndigheter. Syftet är främst att skapa en gemensam grund för de överväganden om beredskapshöjningar m.m. som kan bli aktuella i kritiska lägen.

2.2.3 *Förändringar i ledningsorganisationen sedan mitten av 1980-talet*

Översyn av det civila försvarets ledningsorganisation

Regeringen uppdrog år 1988 åt Överbefälhavaren (ÖB) och ÖCB att gemensamt lämna förslag till principorganisation m.m. för ledning inom totalförsvaret på olika nivåer. De båda myndigheterna lämnade året efter rapporten *Totalförsvarets ledning under kriser och krig*. ÖB och ÖCB framhöll i rapporten att vissa krav borde kunna ställas på totalförsvarets ledningssystem, t.ex. att

- *Ledningssystemet ska medge ledning över hela landet;*
- *Ansvarsförhållanden, samverkans-, lednings- och rapporteringslinjer samt arbetsrutiner i största möjliga utsträckning ska sammanfalla i fred, under kriser och i krig;*

- *Samverkansbehoven mellan det militära och det civila försvaret ska tillgodoses på alla ledningsnivåer i hela hotskalan fred-krig;*
- *Chefer och myndigheter på lägre nivåer självständigt ska kunna samverka och fatta nödvändiga beslut inom ramen för övergripande beslut och inriktning;*
- *Ledning och samverkan ska kunna ske redan från en fredsuppehållsplats;*
- *Ledningssystemets motståndskraft mot olika former av sabotage och bekämpning ska stärkas genom decentralisering och alternativa ledningsmöjligheter.*

ÖB och ÖCB föreslog också vissa principer när det gäller dels ledning inom det civila och det militära försvaret, dels ledning och samverkan på central, regional och lokal nivå. Regeringen framhöll *(prop. 1989/90:100, bil. 5)* att de föreslagna principerna i stort sett sammanföll med den gällande ordningen och att den i huvudsak kunde ställa sig bakom de krav på totalförsvarets ledningssystem som redovisades i rapporten.

Fördjupade studier av ledningsförhållandena

Regeringen gav under år 1988 i uppdrag åt ÖCB och de funktionsansvariga myndigheterna att under medverkan av ÖB även genomföra fördjupade studier av förhållandena inom de olika funktionerna och av samspelet mellan den operativa ledningen och funktionsledningen. Resultatet av det arbetet redovisades ett år senare i rapporten *Ledningen av totalförsvarets civila del under kriser och i krig.* Regeringen uttalade med anledning av rapporten att myndigheterna snarast borde vidta åtgärder som förbättrade ledningen inom det civila försvaret under beredskap och i krig. De principer som ÖCB hade föreslagit i rapporten kunde utgöra en allmän grund för de fortsatta övervägandena om ledningsfrågorna. Uttalandet har legat till grund för arbetet inom myndigheterna med att förbättra ledningsberedskapen inom det civila försvaret.

2.2.4 LEMO:s överväganden

Samordning på central nivå av de fredstida beredskapsförberedelserna

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) tillkallades i juni 1991 för att göra en översyn av ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret och av myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets område. Utredningen framhöll i sitt delbetänkande (SOU 1993:95)

Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret att samordningen på central nivå av myndigheternas beredskapsförberedelser ytterst är en fråga för regeringen. I fred är det emellertid opraktiskt och olämpligt att regeringen tar på sig samordningsuppgifter av mer detaljbetonad karaktär.

LEMO delade i betänkandet in de samordningsuppgifter som borde lösas på central nivå i två grupper:

(1) ***Framtagande av underlag och förslag till regeringen samt vid behov förmedling och tydliggörande av regeringens beslut***

Till dessa uppgifter hör

- ❑ Utarbetande av förslag till mål och beredskapsinriktning för det civila försvaret (mot bakgrund av försvarsbeslut och regeringens operativa föreskrifter);
- ❑ Uppföljning och analys av beredskapsläget och årlig rapportering till regeringen;
- ❑ Ledning och samordning av perspektivstudier och programplanering inom det civila försvaret samt redovisning till regeringen (bl.a. förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen);
- ❑ Utarbetande av gemensamma grunder för planeringen inom viktigare funktionsövergripande områden;
- ❑ Redovisning av förslag till kompletteringar och ändringar i författning och samordning av myndigheternas administrativa beredskap.

(2) ***Uppgifter av myndighetskaraktär***

I denna grupp ingår

- ❑ Samverkan med Försvarsmakten;
- ❑ Utarbetande av riktlinjer för prioritering av samhällets civila resurser i krig;
- ❑ Samordning av samt bedrivande av operativa och andra studier;
- ❑ Samordning av forskning som är gemensam för olika områden inom det civila försvaret samt beslut om uppdrag till bl.a. FOA;

- Åtgärder som innebär att de centrala myndigheternas behov av medverkan från de regionala myndigheterna är samordnade och prioriterade samt balanserade så att planeringen kan ske med en enhetlig inriktning;
- Utövande av ett övergripande ansvar för utbildning och övningar inom det civila försvaret;
- Samordning av planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret samt ledning av större övningar för civilbefälhavare och militärbefälhavare(i samarbete med Försvarsmakten);
- Företräda det civila försvaret vid utbyggnad av stabsplatser som är gemensamma för det civila och det militära försvaret;
- Samordning av planläggning för ledningsorganisationen i krig samt medverkan vid anskaffning och vidmakthållande av ledningsresurser;
- Åtgärder för information och upplysning om säkerhetspolitiken och uppgifterna för det civila försvaret;
- Främjande av beredskapshänsyn i samhällsutveckling och planering (BIS).

Uppgifterna i den *första* gruppen bör främst åvila regeringskansliet, ansåg LEMO. Det är emellertid inte ovanligt att en särskild stabs- eller expertmyndighet blir ålagd att utföra vissa beredningsuppgifter eller framtagande av underlag. Uppgifterna i den *andra* gruppen bör inte handhas av regeringskansliet, framhöll utredningen. En sådan lösning innebär att fördelningen av ansvaret mellan myndigheterna och regeringen blir oklart. Det kan undergräva de berörda departementens intresse och ansvar för beredskapsförberedelserna. Lösningen är tveksam även från rent konstitutionella synpunkter, konstaterade utredningen. LEMO ansåg att det fortfarande behövdes en myndighet som skulle ha till uppgift att i fred under regeringen samordna det civila försvaret.

Utredningen prövade därefter om samordningsuppgiften på myndighetsnivå skulle ligga kvar på *ÖCB* eller om *SRV* skulle få motsvarande ansvar. De båda myndigheterna skulle enligt det senare alternativet läggas samman.
LEMO framhöll i betänkandet:

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 räddningstjänst. Större uppmärksamhet torde i framtiden behöva ägnas åt att förebygga fredstida olyckor. SRV har därvidlag en viktig roll. De internationella insatserna synes också öka.

De samordningsuppgifter 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 föreslog att det skulle finnas en central myndighet med huvuduppgift att i fred under regeringen samordna de civila beredskapsåtgärderna inför krig och krigsfara. *ÖCB* borde enligt utredningen alltjämt vara denna myndighet.

LEMO ansåg vidare att ÖCB *inte skulle ha någon generell föreskriftsrätt* gentemot andra myndigheter. Utredningen hänvisade på den punkten till försvarsutskottet, som tidigare betonat att myndigheten främst borde vara stödjande och aktiverande. Regeringen kan om det behövs i vissa avseenden bemyndiga myndigheten att meddela föreskrifter. Det ankommer på varje funktionsansvarig myndighet att självständigt tolka och tillämpa regeringens beslut. Detta kan eventuellt ske efter konsultation med ÖCB, framhöll LEMO i betänkandet.

Samordning på central nivå i krig

Enligt LEMO kommer frågor om samordning och inriktning av totalförsvarsansträngningarna i krig och vid krigsfara att stå i centrum för regeringens verksamhet på ett helt annat sätt än i fredstid. Något direkt behov av en särskild myndighet som vid höjd beredskap under regeringen samordnar det civila försvaret föreligger inte, ansåg utredningen.
LEMO föreslog mot den bakgrunden att ÖCB i krig och vid krigsfara skulle

- *Företräda det civila försvaret 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/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.*

LEMO bedömde att ÖCB för att kunna lösa dessa uppgifter behövde omkring 20 personer i sin krigsorganisation.

ÖCB:s ansvar för funktionerna Industriell försörjning och Transporter under höjd beredskap skulle övertas av *Försörjningskommissionen* respektive *Transportkommissionen,* ansåg utredningen.

Fördelningen av arbetsuppgifter mellan de centrala myndigheterna

LEMO framhöll i betänkandet att fördelningen av uppgifter och arbete mellan *ÖCB, SRV* och *SPF* i en del avseenden är oklar. Detta leder ibland till dubbelarbete och resurskrävande revirdiskussioner. Förhållandena skapar enligt utredningen också oklarhet hos bl.a. regionala myndigheter och kommuner.

Som exempel på dubbelarbete och oklarhet pekade LEMO på att alla tre myndigheterna och länsstyrelserna i *utbildnings- och övningsverksamheten* vänder sig till kommunerna och att SPF medverkat i övningar som avsett fredstida olyckor.

LEMO konstaterade vidare att både ÖCB och SRV har gett ut allmänna råd eller handböcker som avser kommunala riskanalyser. Även om publikationerna delvis behandlar olika saker har de beröringspunkter. Företrädare för kommunerna har påpekat att detta skapat oklarhet om ansvarsförhållandena på central nivå.

Ett tredje område med risk för dubbelarbete var enligt LEMO åtgärderna som vidtas för att *totalförsvarets intressen ska beaktas i samhällsverksamheten.* ÖCB ska enligt sin instruktion tillhandahålla underlag om totalförsvarets civila del för tillämpningen av plan- och bygglagen och naturresurslagen. SRV har en liknande uppgift med anknytning till åtgärder som vidtas i syfte att förebygga olyckor. Utredningen ansåg det naturligt att de båda myndigheterna skulle svara för dessa uppgifter men framhöll att de borde samverka i dessa frågor och gemensamt ge ut råd och handböcker som behövdes inom området. Samarbete borde ske även med Boverket.

LEMO konstaterade slutligen att det till en del fanns kompetens hos både ÖCB och SRV för *utbyggnad av lednings-, informations- och sambandssystem.* Myndigheterna borde pröva en förutsättningarna för besparingar genom en annan

uppgifts- och ansvarsfördelning. En utgångspunkt skulle kunna vara den fördelning som gäller för utbyggnaden av kommunala lednings- och räddningscentraler, dvs SRV skulle ha det samlade produktionsansvaret.

Utredningen föreslog att ÖCB och SRV skulle få i uppdrag att gemensamt pröva om samarbetet inom de redovisade områdena kunde utökas och att till regeringen redovisa resultaten av sin prövning. De båda myndigheterna fick senare ett sådant uppdrag.

Resultatet av myndigheternas arbete redovisades i en promemoria till regeringen i september 1994.

ÖCB:s och SRV:s promemoria till regeringen

ÖCB och SRV prövade med anledning av det redovisade uppdraget vilka möjligheter det fanns att ytterligare utöka samarbetet. De båda myndigheterna beskrev i en gemensamt utarbetad promemoria samarbetet inom de av LEMO redovisade områdena. De konstaterade att den fördelning av ansvaret som hade utvecklats mellan dem var väl etablerad och föreslog inga förändringar.

Civilbefälhavarna

LEMO ansåg att de uppgifter som civilbefälhavarna (CB) hade i huvudsak var lämpliga och även i fortsättningen borde lösas av dessa regionala myndigheter. Enligt LEMO borde CB emellertid ha ytterligare en uppgift, nämligen att redan i fred regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort inom civilområdet.

När det gäller ledningsansvaret inom funktioner som saknade egna ledningsorgan på högre regional nivå konstaterade LEMO följande:

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

CB ska inom funktionen *Psykologiskt försvar* verka för att befolkningens försvarsvilja och motståndsanda bevaras och stärks. Tyngdpunkten i CB:s verksamhet inom området ska ligga på analyser. Inom funktionen *Transporter* ska CB prioritera och samordna transporterna samt leda landsvägstransporterna. CB ska från dessa utgångspunkter även ange den långsiktiga inriktningen av väghållningen. En samordning ska ske med järnvägs- och sjötransporterna.

Inom funktionen *Ordning och säkerhet* ska CB leda polisverksamheten (utom den särskilda polisverksamheten), svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls och vid behov ge föreskrifter för omfördelning av resurser inom den allmänna po-

lisverksamheten. CB ska inom funktionen *Hälso- och sjukvård* leda och samordna verksamheten och ge föreskrifter till sjukvårdshuvudmännen. Det kan gälla t.ex. användningen av personal och utrustning.

CB:s uppgift inom funktionen *Försörjning med industrivaror* är att medverka till att säkerställa driften vid försörjningsviktiga företag. Det kan ske genom omfördelning av resurser, främst energi, transporter och arbetskraft. CB ska emellertid inte utöva några direkta ledningsuppgifter, ansåg LEMO.

2.2.5 *Förändringar i det civila försvarets verksamhet med anledning av LEMO:s förslag*

Besparingar och organisationsöversyner

Som ett omedelbart resultat av LEMO:s arbete utarbetade och genomförde ÖCB under budgetåret 1993/94 ett besparingsprogram. Målet var att på några års sikt genom olika administrativa åtgärder och en viss personalminskning minska kostnaderna med ca 10 milj. kronor. Följden blev en besparing av ungefär denna storlek fr.o.m. budgetåret 1993/94. Resultatet uppnåddes genom bl.a. omfattande reduceringar i det administrativa stödet och en effektiviserad sakverksamhet (det s.k. TRIM-projektet).

En del av medlen från besparingen tillfördes SRV:s anslag för Befolkningsskydd och räddningstjänst. En annan del avsattes för ett antal prioriterade uppgifter, bl.a. uppföljning och utvärdering av verksamheten inom det civila försvaret och av kommunernas åtgärder enligt lagen om civilt försvar, spridande av totalförsvarsinformation, utveckling av en kvalitetssäkrad informationsförsörjning och utarbetande av en internationell handlingsplan för det civila försvaret.

Enligt LEMO:s uppfattning var det möjligt att genomföra en väsentlig reducering av antalet anställda vid SRV:s räddningsskolor. SRV borde i den översyn av utbildningsverksamheten som pågick belysa konsekvenserna av en reducering av kapaciteten och en eventuell nedläggning av någon skola.

SRV påbörjade under budgetåret 1993/94 en översyn både av den centrala förvaltningens organisation och av verksamheten vid skolorna. Centralförvaltningen genomgick den 1 juli 1994 en omorganisation. Denna omorganisation innebar bl.a. en prioritering av de verksamhetsområden för vilka statsmakterna hade höjt ambitionsnivån – bl.a. transporter av farligt gods, beredskap mot kärnenergi- och kemikalieolyckor samt den internationella verksamheten. SRV inrättade en särskild avdelning för säkerhetsarbetet vid verksamheter med särskilda risker. Den internationella verksamheten inom verket fick en fast organisatorisk hemvist. Organisationen anpassades vidare till de förändrade förutsättningarna för planering av räddningstjänsten under höjd beredskap. Förändringarna innebar att förutsättningar skapades

för förstärkningar av kompetensen och att organisationen minskades med totalt ett 15-tal anställda.

SRV har med anledning av LEMO:s förslag också gjort en översyn av verksamheten vid verkets skolor. Verket konstaterar i redovisningen till regeringen att efterfrågan på reguljär utbildning under de senaste åren varit mindre än vad anläggningarna kunnat producera. Denna efterfrågeminskning har till stor del kunnat mötas genom annan utbildning, som är intäktsfinansierad. SRV bedömer att efterfrågan på utbildning för yrkes- och pliktpersonal kommer att öka med 25 % fram till år 1998. Det innebär i så fall att produktionsapparaten kommer att vara fullt utnyttjad. En annan tillkommande faktor är utbildningen av personal för de av statsmakterna föreslagna civila beredskapsstyrkorna.

Enligt SRV har det mot den redovisade bakgrunden inte funnits skäl att genomföra några strukturella förändringar av utbildningsorganisationen. Skolornas verksamhet sågs emellertid över under år 1995 med hänsyn till den minskning av förrådspersonalen som blev följden av att kommunerna övertar ansvaret för hanteringen av räddningstjänstutrustningen och andningsskydden.

Beslut i samband med budgetregleringen

En av de frågor som LEMO aktualiserade behandlades i budgetpropositionen 1993/94 (prop. 1993/94:100, bil. 5). Det gällde de utbildningsledare som SRV tidigare hade ställt till förfogande åt länsstyrelserna. Dessa överfördes, som LEMO hade föreslagit, från SRV och kom den 1 juli 1994 att anställas av länsstyrelserna.

Regeringen instämde i budgetpropositionen 1994/95 (prop. 1994/95:100, bil. 5) i LEMO:s förslag om ytterligare precisering av funktionsbegreppet. Förslaget gick ut på att en funktion normalt skulle beröra flera myndigheter och organisationer, som behöver samordnas inbördes och med andra verksamheter. Slutsatsen ledde till att funktionerna Domstolsväsende och Kriminalvård upphörde den 1 juli 1995. Regeringen ansåg däremot – i motsats till LEMO – att funktionerna Civil ledning och samordning och Skatte- och uppbördsväsende skulle finnas kvar.

Till den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret fördes genom beslut med anledning av samma budgetproposition investeringar och driftskostnader för livsmedelsberedskapen. Statsmakterna beslutade vidare i enlighet med LEMO:s förslag att ÖCB ska vara den myndighet som under regeringen samordnar de fredstida beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret. Regeringen framhöll att ÖCB i större utsträckning än tidigare ska redovisa sin uppfattning om de förslag till inriktning och prioriteringar som myndigheterna lämnar i de årliga programplanerna.

Andra genomförda LEMO-förslag inom det civila försvarets område

Regeringen beslutade år 1994 genom föreskrifter för regeringskansliets beredskap i krig att en samverkansgrupp från ÖCB ska ingå i regeringskansliets krigsorganisation. Samtidigt fick ÖCB till uppgift i sin instruktion att under höjd beredskap vara beredd att på regeringens uppdrag göra övergripande utredningar inom det civila försvarets område. Under höjd beredskap ska ÖCB vidare enligt instruktionen vara beredd att efter särskilt beslut av regeringen inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas och civilbefälhavarnas verksamhet.

LEMO tog upp frågor om kommunernas ansvar och uppgifter inom det civila försvaret. Frågan behandlades ursprungligen av CFL-utredningen. De lagbestämmelser som trädde i kraft den 1 juli 1995 överensstämmer i stort med de uppfattningar i detta avseenden som LEMO redovisade. En redogörelse i stora drag för denna lagreglering följer i *avsnitt 2.2.7.*

LEMO:s förslag att den högre regionala ledningen inom det civila försvaret skulle utövas av tre civilbefälhavare inom var sitt civilområde genomfördes år 1993.

2.2.6 *Andra förändringar inom det civila försvaret under senare år*

Till de förändringar i det civila försvaret som har genomförts efter att LEMO avslutat sitt arbete hör flera utvidgningar av ÖCB:s uppgifter:

- *Rätt att utfärda föreskrifter enligt beredskapsförordningen (1993:242)*

  Föreskriftsrätten gäller verkställighet enligt 17-51 §§ gentemot civila statliga myndigheter.

- *Ökade ambitioner vid uppföljning och utvärdering av verksamheten inom det civila försvaret*

  Uppgiften innebär att ÖCB ska följa upp och utvärdera funktionernas beredskapsläge, dvs bedöma effekten på beredskapsläget av de statliga medel som avdelas för de olika funktionerna. Detta ska ske genom årliga genomgripande utvärderingar av en eller två funktioner i ett rullande system.

- *Samordning och inriktning av personalförsörjningsfrågor*

  Uppgiften avser användningen av totalförsvarspliktiga som tjänstgör med civilplikt. Detta följer av förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, som trädde i kraft den 1 juli 1995.

- *Beslut om och utbetalning av ersättning till kommunerna för deras beredskapsförberedelser*

  Uppgiften följer av förordningen (1995:128) om civilt försvar, som trädde i kraft den 1 juli 1995.

- *Inriktning och samordning av forskning för det civila försvaret*

  Systemet med en utvidgad uppdragsstyrning av forskningen för det civila försvaret blev en uppgift för ÖCB den 1 juli 1994 genom beslut grundat på den s.k. forskningspropositionen (1992/93:170).

2.2.7 *Kommunernas nya roll inom det civila försvaret*

Inledning

Kommunerna har genom bestämmelserna i lagen (1994:1720) om civilt försvar fått en ny roll inom det civila försvaret. Detta gäller också *landstingen* och de *kyrkliga kommunerna*, som har fått i huvudsak samma ansvar och befogenheter som kommunerna. Utredningen behandlar i den text som följer inte särskilt de uppgifter som landstingen och de kyrkliga kommunerna har.

Beredskapsförberedelser

Lagen lägger fast både det ansvar för de egna beredskapsförberedelserna som varje kommun har och *kommunstyrelsens* ansvar för beredskapsförberedelserna inom den egna kommunen. Det ligger i sakens natur att kommunen – som ett led i förberedelserna för verksamheten vid höjd beredskap – ordnar ledningsplatser, skyddade uppehållsplatser eller andra lämpliga anläggningar.

Kommunen ska verka för en samordning av statliga myndigheters, kommunens, landstingets och den kyrkliga kommunens beredskapsförberedelser på lokal nivå. Kommunstyrelsen har inte befogenheter att i det sammanhanget ge direktiv till organ som ska beakta regionala och nationella intressen. Det kommunala ledningsorganet ska i stället sträva efter att få till stånd ett samråd mellan kommunen och berörda organ samt mellan de berörda organen inbördes.

Kommunen är skyldig att medverka i *utbildning*. En värdefull form av utbildning är enligt statsmakterna de *övningar* som innebär att flera kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra organ deltar. Dessa övningar ger tillfälle till samverkan både vertikalt och horisontellt. Det föreligger ingen skyldighet för förtroendevalda att delta. Enligt statsmakternas bedömning i propositionen är det emellertid självklart att den som ingår i kommunens krigsorganisation frivilligt ställer sig till förfogande för utbildning.

Kommunerna får *ersättning* av staten för sina beredskapsförberedelser. Ersättningen beräknas med utgångspunkt i bl.a. hur utsatt varje enskild kommun bedöms vara i krig.

Verksamheten i krig

Kommunstyrelsen svarar, som utredningen tidigare redovisat, i krig för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunstyrelsen ska också verka för att den verksamhet som sker i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner, organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att en samverkan kommer till stånd mellan dem.

Verksamheten på lokal nivå inom funktionen *Befolkningsskydd och räddningstjänst* vid höjd beredskap har genom lagen om civilt försvar och ändringar i räddningstjänstlagen blivit en kommunal uppgift fullt ut. Det innebär bl.a. att kommunen ska planera för räddningstjänsten vid höjd beredskap och att ansvaret för personalförsörjningen och materielhanteringen ligger på kommunerna. All mobilisering ska genomföras av kommunerna själva.

Lagen om civil försvar föreskriver vidare att det i varje kommun ska finnas ett *hemskydd.* Personalen ska bestå av totalförsvarspliktiga som har skrivits in med civilplikt och av frivilliga. Kommunen får med ledning av de lokala förutsättningarna bestämma hur organisationen ska vara uppbyggd och hur ledningen ska vara organiserad.

Kommunen har möjligheter att vid stora påfrestningar och exceptionella förhållanden få hjälp av andra kommuner. Dessa har enligt lagen en skyldighet att bistå.

Övriga frågor

Den nya rollfördelningen innebär att staten ska ge kommunerna *underlag för bedömning av vilka beredskapsåtgärder* som fordras på den lokala nivån. Underlaget ska bestå av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar samt rådgivning. Staten ska också följa upp resultatet av de i kommunerna vidtagna åtgärderna och av beredskapsläget. Uppföljningen ska omfatta resultatet av verksamheten och inte medlen.

Staten behöver vidare information tillbaka från kommunerna om de olika stödverksamheter som den ska svara för, t.ex. utbildning, metodutveckling och materielutveckling.

Länsstyrelserna ska som ett led i uppföljningen och utvärderingen ha en fortlöpande dialog med kommunerna om beredskapsfrågorna och andra förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. Dialogen ska göra det möjligt att få till stånd

samlade redovisningar och bedömningar av beredskapsläget på både regional och nationell nivå. De centrala statliga myndigheterna ska ge länsstyrelserna det material som dessa behöver för att kunna genomföra dialogen med kommunerna.

Kommunerna är enligt lagen om civilt försvar skyldiga att ge länsstyrelserna det underlag som uppföljningen och utvärderingen på den lokala nivån fordrar.

Regeringen framhåller i direktiven till utredningen att uppgifterna för ÖCB och SRV i hög grad påverkas av statens nya roll inom det civila försvaret och att arbetssätt och kompetens inom de båda myndigheterna behöver revideras med anledning av de förändrade uppgifterna.

Skyddsrum och skyddade utrymmen ska enligt lagen om civilt försvar byggas i områden som i krig kan antas bli särskilt utsatta för verkningarna av stridsmedel. Skyddade utrymmen ska också finnas i andra utsatta områden.

Kommunen ska i samråd med länsstyrelsen bestämma i vilka områden det ska finnas skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommunen svarar också för att det byggs skydd i befintliga anläggningar m.m. Länsstyrelsen har möjlighet att ålägga ägaren att i stället för kommunen vidta nödvändiga åtgärder.

Skyldigheten att underhålla skyddsrum kvarstår även i områden där nya skyddsrum inte längre ska byggas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan emellertid besluta att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum.

En översiktlig beskrivning av statliga myndigheters befogenheter att inom det civila försvaret styra kommunernas verksamhet finns i ***Bilaga C.***

2.3 Fredsräddningstjänsten

2.3.1 Förändringarna åren 1986-87

Samhällets räddningstjänst genomgick åren 1986-87 relativt stora förändringar. Den tidigare brandlagen ersattes av räddningstjänstlagen (1986:1102), som innebar att föreskrifterna för de olika grenarna av räddningstjänsten samlades i en lagstiftning. Avsikten var bl.a. också att fylla ut en del luckor i de tidigare bestämmelserna och att minska detaljregleringen av den räddningstjänst som kommunerna svarade för.

Förändringarna åren 1986-87 var ett resultat av det utredningsarbete som Räddningstjänstkommittén och 1978 års försvarskommitté slutförde några år in på 1980-talet. Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande (SOU 1983:77) *Effektiv räddningstjänst* innehöll förslag till räddningstjänstförfattningar och till en ny organisation på central nivå som skulle utveckla och förbättra räddningstjänsten.

Även 1978 års försvarskommitté behandlade frågan om en ny central myndighet och dessutom frågan om kommunernas ansvar för civilförsvarsverksamheten.

Statsmakterna beslutade år 1982 om kommunernas ansvar för ledning av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå och för den planläggning som hängde samman med detta ansvar. Statsmakterna fattade också beslut om att inrätta en ny central myndighet för den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och krig. En särskild kommitté för samordning av centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och av civilförsvarsverksamheten utredde den nya myndighetens uppgifter och organisation. SRV startade sin verksamhet den 1 juli 1986, samtidigt som ÖCB kom till (prop. 1984/85:161, FöU 12, rskr. 389). Civilförsvarsstyrelsen, Statens brandnämnd och Riksnämnden för kommunal beredskap lades ned.

En av SRV:s viktigare uppgifter i samband med uppbyggnaden blev att organisera en *utbildning för den kommunala räddningstjänstens personal.* Denna s.k. kompetensutbildning kom att bedrivas vid fyra av de skolor som överfördes från Civilförsvarsstyrelsen till SRV. Den reformerade brandingenjörsutbildningen förlades till Lunds tekniska högskola.

Verksamheten vid SRV:s skolor – de s.k. räddningsskolorna – har senare omfattat även annan typ av utbildning inom området skydd och säkerhet. Det har bl.a. vuxit fram en internationell utbildning i uppdragsform inom verksamhetsområdet.

Ett syfte med förändringarna inom räddningstjänsten åren 1986-87 var att *integrera planering, utvecklingsarbete samt personal- och materielförsörjning* som avsåg organisationen i fred med motsvarande åtgärder för verksamheten i krig.

2.3.2 *Räddningstjänstens ansvar och uppgifter*

Kommunal räddningstjänst

Samhällets räddningstjänst ska vid olyckor och överhängande fara för olyckor hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. För de insatser som ska göras svarar *kommunerna* eller *staten.*

Den *kommunala räddningstjänsten* ingriper i huvudsak vid bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, utflöden av olja eller andra skadliga ämnen samt tåg-, vägtrafik- och flygolyckor. Till kommunens uppgifter i det här sammanhanget hör också att se till att det vidtas åtgärder som förebygger bränder och skador till följd av bränder. Kommunen ska vidare främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. Åtgärderna ska integreras med beredskapen för insatser i krig.

Staten ska ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i en eller flera kommuner, om det fordras omfattande insatser. Det är *länsstyrelsens* uppgift att i en sådan

situation svara för räddningstjänsten. Om räddningsarbetet omfattar även statlig räddningstjänst, ska länsstyrelsen se till att insatserna samordnas. Även *regeringen* ska, om det behövs, ta över ansvaret för räddningstjänsten.

Statlig räddningstjänst

Den *statliga räddningstjänsten* består av sex olika grenar. Redovisningen som följer visar både indelningen i räddningstjänstgrenar och vilka myndigheter som svarar för insatserna:

- ❑ *Fjällräddningstjänst* ..... Polisen
- ❑ *Flygräddningstjänst* ..... Luftfartsverket
- ❑ *Sjöräddningstjänst* ..... Sjöfartsverket
- ❑ *Efterforskning av försvunna personer i andra fall* ..... Polisen
- ❑ *Miljöräddningstjänst till sjöss* ..... Kustbevakningen
- ❑ *Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen* ..... Länsstyrelserna

Skyldighet att planera

De kommunala eller statliga myndigheterna ska planera och organisera verksamheten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Detta gäller oavsett vilken typ av olycka eller verksamhet som det är fråga om.

För varje kommun ska det finnas en *räddningstjänstplan,* som i stora drag anger räddningstjänstens organisation i kommunen. Planen ska antas av kommunfullmäktige. Den är ett underlag för den kommunala uppföljningen av verksamheten och för de statliga myndigheternas tillsyn. Regeringen får på begäran av SRV besluta om ändring av en räddningstjänstplan.

Skyldigheter för myndigheter och enskilda att medverka

En kommunal eller statlig myndighet är skyldig att ställa personal och materiel till förfogande vid räddningsinsatser. Skyldigheten gäller om deltagandet inte allvarligt hindrar myndighetens vanliga verksamhet.

Även enskilda har ett ansvar i det här sammanhanget. Ägare och innehavare till byggnader eller anläggningar är skyldiga att hålla utrustning som kan användas vid

brand eller för livräddning i samband med brand eller annan olycka. Om det gäller anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, omfattar skyldigheten även beredskap med personal. Det senare gäller i stor utsträckning anläggningar inom den kemiska industrin.

Ingrepp i annans rätt och tjänsteplikt

Det ska vid varje räddningsinsats i kommunal eller statlig regi finnas en räddningsledare. Denne får om det behövs spärra av områden, besluta om utrymning samt använda, föra bort eller förstöra egendom och göra andra ingrepp i annans rätt.

Räddningsledaren får vidare anmoda enskilda personer mellan 18 och 65 år att delta i en räddningsinsats *(tjänsteplikt)*.

2.3.3 *De statliga myndigheternas ansvar för tillsyn och utvecklingsarbete*

Tillsyn

Staten utövar tillsyn över den verksamhet som sker inom den kommunala räddningstjänsten och området förebyggande åtgärder mot framför allt brand. Inom länet har *länsstyrelsen* ansvaret för tillsynen. För tillsynen på central nivå svarar *SRV*. Det finns i statsmakternas föreskrifter inte någon ytterligare precisering som gäller fördelningen av ansvar och uppgifter mellan länsstyrelserna och SRV inom tillsynsområdet.

Det grundläggande syftet med tillsynen – och den uppföljning och utvärdering som numera är förenad med tillsynen – är att klargöra i vilken utsträckning samhällets räddningstjänst uppnår det övergripande målet för verksamheten. Målet är att räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten ska ge allmänheten i alla delar av landet en rimlig säkerhet i förhållande till den lokala riskbilden i fred och vid höjd beredskap. Ett annat syfte är att följa upp tillämpningen av statsmakterna föreskrifter och bedöma om föreskrifterna ger de resultat som är avsedda.

Länsstyrelsernas uppgift i det här sammanhanget är att bedriva en systematisk och regelbunden tillsyn av räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten i kommunerna. Det sker främst genom tillsynsbesök och genom yttranden över förändringar i kommunernas räddningstjänstplaner. *SRV* har som central tillsynsmyndighet flera uppgifter. En uppgift är att med stöd av allmänna råd, statistikuppgifter och genom verkets yttranden i s.k. typärenden ge underlag för en mer enhetlig bedömning av de faktorer som ligger till grund för räddningstjänstens planering och organisation. Det ankommer på den centrala myndigheten att medverka till att länsstyrelsernas personal har den kompetens som tillsynsarbetet fordrar. SRV ska vidare biträda länsstyrelserna med expertstöd, när de behöver detta. Verket ska

också, när förhållandena motiverar detta, inrikta tillsynen på särskilda områden.

Samordning och utvecklingsarbete på central nivå

För samordning och utvecklingsarbete på central myndighetsnivå svarar SRV. Myndigheten ska verka för att kommunerna anpassar räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten till nuvarande risker och framtida hotbilder. Till verkets uppgifter hör vidare att utbilda den kommunala räddningstjänstens personal, att utveckla teknik för räddningstjänsten och att på annat sätt ge stöd och informera om verksamheten.

SRV arbetar med forskning, utveckling och erfarenhetsutbyte som gäller både den kommunala och den statliga räddningstjänsten.

En utförligare redogörelse för SRV:s ansvar och uppgifter följer i ***Bilaga C.*** Redogörelsen innehåller bl.a. en översikt över de bemyndiganden att fatta bindande beslut som i detalj reglerar verksamheten inom den kommunala räddningstjänsten.

Kärnenergiolyckan i Tjernobyl år 1986 visade att det fanns brister i samordningen mellan de olika myndigheter som i Sverige svarade för samhällets åtgärder vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Regeringen tillsatte år 1987 en kommitté – Utredningen om kärnkraftsberedskapen – som skulle granska de åtgärder som vidtagits i samband med olyckan och lägga fram förslag som förbättrade beredskapen. Utredningen ansåg att bristerna gällde alla slag av stora olyckor, inte bara kärnenergiolyckor. Utredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1989:86) *Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor* en rad åtgärder som skulle förbättra bl.a. ledning och samordning av insatserna vid allvarliga olyckor. Förslagen syftade till en utveckling både av länsstyrelsernas beredskap och av samordningen mellan centrala myndigheter. Bilaga C innehåller även en redogörelse för huvudinnehållet i utredningens förslag om den centrala samordningen.

Utredningen om kärnkraftsberedskapen föreslog vidare att föreskrifter om ansvar m.m. för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen skulle finnas i räddningstjänstlagen. Statsmakterna beslutade i huvudsak enligt utredningens förslag. Flera ändringar och tillägg gjordes i räddningstjänstlagen och i räddningstjänstförordningen. Beslutet innebar bl.a. att SRV:s ansvar för samordningen på central nivå av beredskapen inför allvarliga olyckor blev tydligare.

Internationell katastrof- och flyktinghjälp

Efter förslag som SRV utarbetat på uppdrag av regeringen beslutades år 1990 att det skulle skapas en svensk beredskap för räddningsinstaser vid katastrofer i andra länder. SRV fick genom beslutet ett sammanhållande ansvar för beredskapen inom området. En redogörelse även för dessa åtgärder finns i Bilaga C.

3 1995 års principbeslut om totalförsvaret

3.1 Utgångspunkter

3.1.1 Ett vidgat säkerhetsbegrepp

En central del av underlaget för 1995 års principbeslut om totalförsvaret utformning och struktur under perioden 1997-2001 är det vidgade säkerhetsbegreppet.

De senaste årens utveckling innebär enligt statsmakterna att vi nu måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar än tidigare. Bilden sträcker sig från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot som vi långsiktigt inte kan utesluta, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.

Framför allt de inre väpnade konflikterna har kommit att bli omfattande. De har trots FN:s fredsfrämjande insatser kunnat utvecklas i både omfattning och innehåll. Om någon av aktörerna i dessa konflikter skulle komma att använda icke-konventionella stridsmedel, skulle konsekvenserna bli närmast oöverblickbara. Risken för spridning och användning av kärnvapen – det gäller i lika hög grad biologiska och kemiska vapen – sammanhänger inte bara med vilka åtgärder olika stater kan komma att vidta. Den beror också på vad organisationer och enskilda aktörer, t.ex. terroristgrupper, har möjligheter att göra.

Den fördjupade internationella integrationen och den tekniska och ekonomiska utvecklingen ger enligt statsmakterna det moderna samhället en styrka under normala förhållanden och en potential att hantera även svåra situationer. Samtidigt innebär utvecklingen en väsentlig ökning av samhällets specialisering och komplexitet. Samhällets olika verksamheter har blivit integrerade med och beroende av varandra på ett helt annat sätt än tidigare. Störningar på ett område kan få långtgående konsekvenser inom andra områden. Ett annat drag i samhällsutvecklingen är storskaligheten i produktion och distribution som påverkar försörjningsberedskapen och ökar riskerna för att en enstaka olycka ska få allvarliga konsekvenser för människor eller egendom eller i miljön.

Bilden av tänkbara hot och risker måste tecknas i ett bredare spektrum än tidigare. Bara under året närmast innan totalförsvarsbeslutet inträffade runt om i världen flera icke-militära händelser som fick förödande konsekvenser – t.ex. *Estoniakatastrofen, jordbävningen i Kobe, översvämningarna i Nederländerna, Belgien, Tyskland och Frankrike, gasattacken i Tokyos tunnelbana och bombdådet i Oklahoma City.* Den ekonomiska och ekologiska situationen i vårt närområde skulle kunna leda till bl.a. flykting- eller migrationsrörelser av stor omfattning, framgår det av statsmakternas uttalanden.

3.1.2 Helhetssyn på åtgärder mot hot och risker i fred och krig

Principer

Ett bredare spektrum av hot och risker leder enligt totalförsvarsbeslutet till att en helhetssyn bör prägla samhällets åtgärder mot dessa hot och risker. En samlad syn på stora hot och risker med konsekvenser på nationell nivå och för viktiga samhällsfunktioner ger totalt sett en mer effektiv och rationell hantering av samhällets åtgärder. Resurser inom skilda områden för denna hantering bör kunna utnyttjas så att de gör mest total nytta. Helhetssynen bör omfatta det som hotar gemensamma säkerhetsintressen, vårt nationella oberoende, samhällets existens och väsentliga samhällsvärden i övrigt.

Det kan enligt statsmakterna vara svårt att dra skarpa gränser mellan vad som i traditionell mening är säkerhetspolitiska hot och vad som enbart berör fredstida förhållanden. Till detta kommer att en händelsekedja kan innehålla flera slag av hot och risker. Mycket står därför att vinna om det går att redan från början planera och utforma totalförsvarets verksamhet så att det på ett effektivt sätt kan medverka till de olika typer av insatser som bör rymmas inom en helhetssyn på hantering av hot och risker i fred och krig.

Ansvarsförhållanden

Principen att lednings- och ansvarsförhållanden i fred och krig så långt möjligt bör överensstämma och att de verksamhetsansvariga i fred är ansvariga för verksamheten även i krig ska gälla även i fortsättningen *(ansvarsprincipen)*. För att besluten som fattas på skilda håll ska bli förenliga och avvägningarna mellan olika behov riktiga fordras samverkan och samordning. Detta gäller på samtliga lednings- och ansvarsnivåer i samhället. Myndigheter och andra samhällsorgan med uppgifter inom totalförsvaret bör således samverka och samordna sin planering och verksamhet inbördes. En samordning bör vidare ske med de myndigheter och andra organ som arbetar med frågor om risker i fred.

De erfarenheter som hantering av svåra påfrestningar i fred ger torde vara den

bästa grunden för en god beredskap inför påfrestningar vid hot mot landets frihet och oberoende, anser statsmakterna vidare. På motsvarande sätt kan den kompetens som byggs upp för att vi ska kunna klara krigets krav utnyttjas även vid påfrestningar i fred samt vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. En del kostnader för ett merutnyttjande utanför det dimensionerande hotet bör accepteras, förutsatt att den totala effekten ökar och angelägna behov därmed kan tillgodoses. Fördelarna med en helhetssyn vid dimensionering av resurserna ligger främst i de samordningsvinster som samutnyttjandet ger.

En mycket långtgående integrering av resurser för fred respektive krig bör kunna ske när det gäller särskilda resurser som avdelas för det *civila försvaret*, framgår det av statsmakternas uttalanden i samband med 1995 års totalförsvarsbeslut.

3.2 *Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret*

3.2.1 *De tre huvuduppgifterna*

Statsmakterna anser således att verksamheten inom totalförsvaret ska bidra till att samhället blir säkrare också i fred. Det innebär nya eller vidgade uppgifter för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret. Beslutet innebär en förskjutning av tyngdpunkten i totalförsvarets verksamhet.

De åtgärder som vidtas inom det civila försvaret ska göra det möjligt att

- *Värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld;*
- *Genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;*
- *Stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.*

3.2.2 *Uppgifter inom det civila försvaret i krig*

Redan i nuvarande omvärldsläge ska totalförsvaret kunna möta ett väpnat angrepp. Verksamheten inom det civila försvaret ska planeras så att försvarsförmågan inom ett år ska kunna stärkas på särskilt centrala områden. Syftet är bl.a. att ge stöd åt Försvarsmakten. Det är särskilt väsentligt att åtgärder vidtas så att behoven inom befolkningsskyddet och räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården kan tillgodo-

ses. Även om det moderna kriget i flertalet fall kan väntas få ett kort förlopp måste åtgärder vidtas som även tryggar en livsnödvändig försörjning.

En central uppgift blir dessutom att se till att *elförsörjning, telekommunikationer, informationssystem och ledningssystem* fungerar och har en stryktålighet som garanterar tillräcklig förmåga.

3.2.3 *Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser*

En viktig uppgift är, som framgått, att hålla resurser och vidta andra förberedelser, som gör det möjligt för Sverige att delta i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands. Det ligger i vårt intresse att på detta sätt bidra till fred och säkerhet.

Även denna arbetsuppgift ska påverka utformningen av beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret. Sveriges förmåga och förutsättningar att bidra till internationell fred och säkerhet ska ökas. Med ett vidgat säkerhetspolitiskt synsätt är det Sveriges ambition att genom politiska, diplomatiska, civila, humanitära och militära bidrag ytterligare stärka vårt deltagande i internationella insatser. En väsentlig del av denna generella ambitionshöjning är en ökad kapacitet för totalförsvaret att medverka både i internationella fredsfrämjande insatser och i den internationella katastrof- och flyktinghjälpen. Stöd åt internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet ska vid sidan av de traditionella uppgifterna i framtiden vara en av huvuduppgifterna för totalförsvaret.

En utförligare redogörelse för statsmakternas syn på verksamheten i denna del följer i *avsnitt 3.4.*

3.2.4 *Svåra påfrestningar på samhället i fred*

Verksamheten inom det civila försvaret bör vidare enligt statsmakterna utformas så att den förstärker samhällets förmåga inför svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det finns redan nu resurser inom det civila försvaret, så att myndigheter och andra organ ska kunna vidta nödvändiga åtgärder vid ett väpnat angrepp mot landet. Dessa resurser ska kunna användas även för den nya uppgiften som sammanhänger med svåra påfrestningar på samhället i fred. Statsmakterna anser att hänsyn ska tas till denna nya uppgift vid planering av beredskapen mot ett väpnat angrepp.

Särskilda resurser ska emellertid finnas avdelade för insatser i fred respektive krig. Strävan bör vara en ökad samordning och en långtgående integration av användningen. Även Försvarsmakten ska genom olika åtgärder kunna bidra till ett säkrare samhället i fred. Alla resurser ska kunna utnyttjas i hela hotskalan fred-krig.

Den beslutade inriktningen innebär enligt statsmakterna att ansvaret för att det finns en grundläggande beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred i princip ligger på den som bedriver verksamhet i fred och inom vars område sådana påfrestningar kan inträffa. Detta gäller myndigheter och andra som har särskilda uppgifter i det här sammanhanget. Statsmakternas uttalande innebär inte någon ändring av t.ex. bestämmelserna i räddningstjänstlagen om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas.

3.3 Samverkan mellan civila och militära verksamheter inför och under höjd beredskap

3.3.1 Civilt stöd till det militära försvaret

Mobilisering och krig

Statsmakterna anser det väsentligt för det militära försvarets förmåga vid ett väpnat angrepp att det finns en tillräcklig robusthet och flexibilitet inom väsentliga områden i den civila infrastrukturen. De områden som det gäller bör ges en tillräcklig minimiförmåga, så att hela samhällets grundberedskap inför olika slag av störningar och påfrestningar blir tillfredsställande.

Höjning av krigsdugligheten

Statsmakterna bedömer vidare att krigsdugligheten inom delar av den militära krigsorganisationen medvetet kan begränsas i nuvarande säkerhetspolitiska läge. Enligt totalförsvarsbeslutet behövs det emellertid ett bättre system för sådana åtgärder. Det ska bli möjligt att göra medvetna avsteg från krigsdugligheten och att klargöra hur avstegen vid behov ska åtgärdas.

Försvarsmakten bör i ett utvecklat system för samverkan specificera och prioritera sina behov av stöd från det civila försvaret. Det kan ske med ledning av de uppdrag och den operativa inriktning som statsmakterna lägger på Försvarsmakten och på de förutsättningar som i övrigt råder i samhället. Kostnaderna för de planlagda åtgärderna behöver klargöras på ett bättre sätt än som hittills skett.

3.3.2 Militärt stöd till det civila försvaret

Förutsättningarna för det civila försvarets verksamhet vid ett väpnat angrepp påverkas starkt av hur väl Försvarsmakten kan lösa sina uppgifter. Uppenbara exem-

pel på områden där det militära försvaret får betydelse är enligt statsmakterna befolkningsskydd samt hälso- och sjukvård.

Den framtida hotbilden med ett i många avseenden alltmer sårbart samhälle innebär att kraven på bevakning och försvar av olika skyddsobjekt ökar. Detta aktualiserar frågan om hur resurser ska avdelas för skydd och bevakning av samhällsviktiga anläggningar. Enligt statsmakterna ska Försvarsmaktens personal i större utsträckning kunna utnyttjas för bevakning av civila skyddsobjekt i både fred och krig.

3.4 Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

3.4.1 Fredsfrämjande insatser

Sverige har årligen sedan 1950-talet, när de internationella fredsbevarande truppinsatserna inleddes, i allmänhet bidragit med styrkor motsvarande ca en bataljon. Under kortare perioder har insatserna varit större men aldrig överstigit två bataljoners styrka. Sverige har vidare medverkat med militära observatörer i upp till ett tiotal olika FN-uppdrag. Under senare år har även ett ökande antal civilpoliser deltagit i internationella uppdrag.

Försvarsmakten ska enligt statsmakterna organisera en internationell styrka för fredsfrämjande insatser under mandat av FN eller OSSE. Delar av styrkan ska hålla särskilt hög insatsberedskap, så att den kan ingå i multinationella snabbinsatsstyrkor. Den svenska styrkan ska innehålla både skytteförband och specialenheter för t.ex. ledning, fältarbeten, sjukvård och transporter. En strävan ska vara att kunna tillgodose det ökande behovet av särskilt utbildade militära observatörer och civilpoliser m.m. Specialenheterna ska kunna medverka även i civila insatser.

3.4.2 Insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp

Inledning

Den internationella katastrofhjälpens mål, inriktning, kapacitet och organisation är föremål för omfattande diskussioner och förändringar, framgår det av statsmakternas uttalanden i samband med totalförsvarsbeslutet. Flera olika FN-organ har efter att generalförsamlingen år 1991 antagit resolution 46/182 om stärkande av samordningen av FN:s humanitära katastrofbistånd vidtagit en rad åtgärder för att snabbare och effektivare kunna samordna de internationella hjälpinsatserna. EU har genom tillskapandet av den egna hjälporganisationen ECHO gett uttryck för medlemsländernas vilja att utveckla ett samarbete på detta område.

Erfarenheterna av de internationella hjälpinsatser som genomförts av SRV och SWEDRELIEF (Försvarsmaktens särskilda enhet för humanitära hjälpinsatser) är goda. Verksamheten har varit ett komplement till de insatser som internationella organisationer eller enskilda svenska organisationer genomfört. Efterfrågan på svenska hjälpinsatser från de berörda FN-organisationerna kommer sannolikt att öka i framtiden.

En särskild utredare har sett över hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp ska kunna utvecklas för att möta framtida behov. Utredaren har i juni 1995 överlämnat sitt betänkande (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp.*

De svenska humanitära insatserna inom totalförsvarets ram bör nu utvecklas vidare – bl.a. genom ökad samverkan med fredsfrämjande verksamheter. Åtgärderna bör inriktas på främst räddnings- och miljöskyddsinsatser samt på insatser vid omfattande och komplexa katastrofer. Erfarenheten visar emellertid att det i samband med naturkatastrofer i allmänhet inte är ändamålsenligt att skicka räddningsresurser till områden långt borta från Sverige. En sådan geografisk prioritering är mindre relevant vid komplexa katastrofer.

En uppgift som enligt statsmakterna sannolikt kommer att få stor betydelse är lokalisering och oskadliggörande av landminor. Antipersonella minor är i många länder ett akut hinder för utvecklingen. Minor som ligger kvar orsakar personligt lidande och är ett oerhört hinder för jordbruk och transporter. Statsmakterna anser att Sverige bör utveckla sin förmåga att hjälpa till med insatser av olika slag. Utvecklingen av metoder och teknik som gör det möjligt att hitta och röja minor spelar en stor roll i det sammanhanget. Utbildning av instruktörer och minröjningsledare från drabbade länder är en annan form av stöd som bör utvecklas.

De hittills genomförda svenska humanitära insatserna har skett med personal och utrustning som funnits i beredskap för räddningstjänsten i fred och vid höjd beredskap. Även Försvarsmakten och andra organ har emellertid ställt resurser till förfogande. Enligt statsmakternas beslut ska vid sidan om detta även särskilda civila insatsstyrkor organiseras för internationella humanitära insatser. Uttagningen av de totalförsvarspliktiga som utbildas inom det civila försvaret bör anpassas så att den också blir en förberedelse för medverkan i internationella insatser och underlättar rekryteringen till sådana insatser.

3.5 Civila beredskapsstyrkor

3.5.1 Principer

Med ett vidgat säkerhetsbegrepp finns det enligt statsmakterna skäl att i större omfattning än tidigare utbilda pliktpersonal för att stärka samhällets förmåga att han-

tera svåra påfrestningar i fred och under höjd beredskap. För att myndigheter och andra organ ska kunna disponera en lätt tillgänglig personalresurs som kan sättas in i sådana situationer bör organisationen utökas med civila beredskapsstyrkor. Utbildningen för dess styrkor kan genomföras vid Räddningsverkets skolor, i kommunerna eller hos andra berörda myndigheter. Den bör syfta till att ge de totalförsvarspliktiga en bred och allsidig kunskap i ämnen som gör att de kan vara en resurs för kommunernas och olika myndigheters beredskap.

De som genomgår utbildningen kommer att öka sitt säkerhetsmedvetande och kan väntas allmänt medverka till att förebygga och begränsa olyckor och därmed till att minska samhällets sårbarhet. Det kommer att innebära stora ekonomiska vinster för samhället i stort, heter det i statsmakternas motiv för förslaget.

3.5.2 Utbildningens inriktning

För huvuddelen av den civila beredskapspersonalen bör utbildningen omfatta en blandning av praktiska och teoretiska delar inom områdena räddningstjänst, vård och omsorg, skydd av miljön. De totalförsvarspliktiga bör också ges allmänna kunskaper om totalförsvar och folkrätt. För mindre grupper bör utbildningen vidare omfatta ledning och organisation av insatser i extraordinära situationer.

Tyngdpunkten bör ligga på de praktiska momenten, anser statsmakterna vidare. Det innebär att de totalförsvarspliktiga ska kunna användas i kommunal räddningstjänst redan under utbildningen och delta i insatser vid t.ex. stora skogsbränder, översvämningar och miljöolyckor. Krigsplaceringen bör i många fall ske inom ramen för kommunernas eller landstingens beredskap. Utbildning ska emellertid kunna genomföras även inom andra områden där det kan finnas ett behov av förstärkningar vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid höjd beredskap. Det kan gälla omhändertagande av flyktingar eller evakuerade, omsorgsuppgifter eller förstärkt kust- och gränsbevakning. Det finns i det här avseendet också kopplingar till beredskapspolisen.

De som får en utbildning för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred bör vara en rekryteringsbas även för internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Utbildningen av pliktpersonal för civila beredskapsuppgifter bör ske så att den underlättar rekryteringen till dessa internationella uppgifter.

3.6 Särskilda frågor

Flera av frågorna i detta avsnitt av kapitel 3 behandlades även i *budgetpropositionen år 1995* (prop. 1994/95:100, bil. 5, avsnitt 2.2) och redogörelsen som följer är baserad också på statsmakternas uttalanden i detta sammanhang.

3.6.1 *Uppföljning och utvärdering*

Beredskapsåtgärder som gäller det civila försvaret vidtas inom i stort sett alla samhällssektorer. Följden har blivit att det civila försvaret som helhet betraktat har blivit mycket komplext. Det är bl.a. av det skälet svårt att uttala sig generellt om hur uppföljning och utvärdering av verksamheten bör ske. Enligt statsmakterna måste beredskapsläget emellertid bedömas utifrån gemensamma kriterier. Det gäller att klargöra effekten på beredskapen – dvs den bedömda förmågan i krig – av de statliga medel som statsmakterna anslår för åtgärder inom det civila försvaret.

Statsmakterna anser det angeläget att staten höjer ambitionen för uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret. Detta kan ske främst genom att ÖCB:s uppgifter inom området blir tydligare. ÖCB bör på ett *mer självständigt sätt redovisa bedömningar av beredskapsläget inom olika områden* och även lämna synpunkter på myndigheternas beredskapsplanering. Det finns vidare skäl att pröva en modell med *årliga, genomgripande utvärderingar av en eller två funktioner i ett rullande system.* Denna utvärdering skulle bl.a. kunna omfatta en kontroll av att den funktionsansvariga myndigheten på ett lämpligt sätt följer och tolkar statsmakternas beslut om inriktning av det civila försvaret. Det bör också framgå om myndigheten planerar beredskapen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt.

Statsmakterna anser det naturligt att i första hand *ÖCB* ska svara för dessa utvärderingar. ÖCB:s bedömningar bör redovisas i anslutning till de förslag till inriktning och prioriteringar som myndigheten årligen lämnar i programplanen.

3.6.2 *Beredskapsläget inom några verksamhetsområden*

Beredskapsläget är enligt statsmakternas bedömning inom en del verksamhetsområden som helhet förhållandevis bra. Det gäller bl.a. *hälso- och sjukvården* och *livsmedelsförsörjningen.* Mot bakgrund av de ändrade förhållandena för livsmedelsförsörjningen som medlemsskapet i EU innebär bör emellertid en utredning om omfattningen av beredskapen på livsmedelsområdet komma till stånd. Det framgår av totalförsvarsbeslutet att beredskapsåtgärderna inom livsmedelsområdet i första hand bör avse lagring av halvfabrikat och färdigvaror i de delar av landet – väsentligen Norrland – där problem kan uppstå vid ett väpnat angrepp.

De särskilda kompletterande beredskapsåtgärder som svåra påfrestningar på samhället i fred kan motivera inom det civila försvaret bör enligt statsmakterna främst utgöras av analyser som avser konsekvenser av olika tänkbara störningar. En del åtgärder bör vidtas som en förberedelse om sådana störningar skulle inträffa.

Inom andra verksamhetsområden föreligger det brister – det gäller inte minst *elberedskapen.* Regeringen förklarar i propositionen för år 1995/96 att den i samband med förberedelserna inför nästa totalförsvarsbeslut ska låta analysera vilka hot mot *el-, tele- och ledningssystemen* som bör vara dimensionerande för inriktningen av

beredskapsåtgärderna inom dessa områden. Inom *industrivaruförsörjningen* finns en betydande osäkerhet om beredskapsläget och behovet av beredskapsåtgärder på sikt. Detta beror enligt statsmakterna på att det ännu inte finns något underlag som beskriver det civila och det militära försvarets behov i samband med åtgärder som syftar till att öka försvarsförmågan.

3.6.3 *Bolagisering och privatisering*

Under de senaste åren har bolagisering – och i en del fall även privatisering – genomförts av statliga och kommunala verksamheter som har väsentlig betydelse från beredskapssynpunkt. Inom den statliga sektorn gäller det t.ex. *Vattenfall och Telia.* Olika åtgärder har vidtagits för att beredskapskraven även i fortsättningen ska kunna tillgodoses. På det kommunala området är situationen enligt statsmakterna mer svåröverblickbar. En privatisering av frivilliga kommunala och landstingskommunala organisationer innebär att kommunernas och landstingens ansvar för beredskapen upphör. Det är särskilt angeläget att bevaka i vilken utsträckning sådana verksamheter blir privatiserade.

Statsmakterna konstaterar att konsekvenserna för beredskapen av vidtagna bolagiseringar och privatiseringar fortlöpande måste analyseras och åtgärder vidtas som motverkar negativa effekter. Övervägandena om vilka förändringar i bl.a. regelverket som är motiverade med hänsyn till beredskapskraven ska ingå i förberedelserna för nästa totalförsvarsbeslut.

Frågor om verksamheten inom de statliga aktiebolag som bedriver beredskapserksamhet har behandlats av Utredningen om det civila försvarets planeringsram (CFF-utredningen) i betänkandet (SOU 1996:00) *Finansieringen av det civila försvaret.* Utredningen anser avgifts- eller egenfinansiering bör användas som huvudsaklig finansieringsmetod. Endast om särskilda skäl föreligger bör skattefinansiering äga rum. Enligt CFF-utredningens förslag ska beredskapsverksamhet inom områdena telekommunikationer, rundradio och elförsörjning finansieras genom avgifter. För Postens del har utredningen däremot föreslagit egenfinansiering.

3.6.4 *Skyddsrum och skyddade utrymmen*

Statsmakterna framhåller i samband med totalförsvarsbeslutet att byggande och underhåll av skyddsrum i framtiden måste begränsas till de mest utsatta områdena. Skyddet bör inriktas mot en samlad systemlösning, som ger befolkningen tid att med möjlig förvarning uppsöka lämpliga skyddsrum eller skyddade utrymmen med skydd mot C-stridsmedel. Skyddsrumsproduktionen i samband med nybyggnad bör begränsas till de mest utsatta områdena och till verksamheter med särskild betydelse för totalförsvaret.

Skyddsrummens närmare utformning och skyddsegenskaper bör särskilt studeras. Syftet ska vara att finna de mest kostnadseffektiva lösningarna. En översyn kan behöva göras av det nuvarande systemet för byggande av skyddsrum. För en bedömning av dessa frågor finns underlag och redovisningar från *ÖCB, SRV, FOA och Riksdagens revisorer,* framhåller statsmakterna. Utgångspunkten i dessa redovisningar är en förändrad framtida hotbild med bl.a. mer kortvariga krigsförlopp samt en ökad användning av precisionsvapen vid flygangrepp. Riksdagens revisorer konstaterar bl.a. att frågan om alternativ till skyddsrum måste noga övervägas och att de risker som bedöms föreligga i olika områden måste vara avgörande för utformningen av det framtida fysiska skyddet. Enligt revisorerna måste framtidens befolkningsskydd utformas så att det ger ett effektivt skydd i olika hotsituationer.

En kortfattade redogörelse för ÖCB:s och SRV:s i programplanearbetet om skyddsrumsverksamheten finns i ***Bilaga D.***

3.7 Frågor under beredning i regeringskansliet

3.7.1 Uppdrag till ett antal myndigheter

Hot- och riskutredningen

Hot- och riskutredningen föreslog i sina betänkanden ett antal åtgärder som förutsatte att regeringen gav i uppdrag åt olika myndigheter att svara för verksamheten. Andra åtgärder fordrade ytterligare utredningsarbete hos de berörda myndigheterna. Remissinstanserna gav i stort sitt stöd åt dessa förslag. De allra flesta mötte i varje fall inga allvarliga invändningar. Regeringen gav i december 1995 myndigheterna en del av de uppdrag som Hot- och riskutredningen föreslagit.

Som exempel kan nämnas att *Socialstyrelsen* fick i uppdrag att klargöra vilka krav som ska ställas på hälso- och sjukvården och socialtjänsten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. *Länsstyrelserna* skulle redovisa uppgifter om tillgången på reservkraftverk hos olika användare i länen och ange vilka användare som vidtagit förberedelser för att installera reservkraft. *Livsmedelsverkets* uppgift i det här sammanhanget var att se över frågorna om reparationer av vattenförsörjningsanläggningar, tillgången på reservvatten för viktiga samhällsfunktioner samt principer och kostnader för kommunernas prioritering av förbrukare vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. *ÖCB* skulle – för att ge ytterligare ett exempel – utreda förutsättningarna för utformning av ett system för certifiering av ADB-säkerhet , närmare studera de konsekvenser i samhället av svårigheterna vid en brist på elektronikkomponenter som Hot- och riskutredningen skildrat i ett av sina scenarion och lämna förslag till åtgärder som studierna kunde föranleda.

Arbetet med uppdragen, som i allmänhet utförts under våren 1996, har skett i samarbete med berörda myndigheter och organisationer.

Utredningen redovisar i ***Bilaga D*** de uppdrag som har betydelse för utredningens överväganden om ansvar och uppgifter för ÖCB, SRV och SPF

Programplaner och anslagsframställningar

Som en del i förberedelserna för totalförsvarsbeslutet hösten 1996 uppdrog regeringen i oktober 1995 åt Försvarsmakten samt ÖCB och andra myndigheter inom det civila försvaret att under våren 1996 inkomma till regeringen med programplaner för perioden 1997-2001, anslagsframställningar för budgetåret 1997 samt rapporter i vissa särskilda ämnen. Planeringsanvisningarna innehöll också ett antal uppdrag som hade anknytning till Hot- och riskutredningens arbete.

Som exempel på uppgifter i det här sammanhanget kan nämnas att *ÖCB* skulle konkretisera innebörden för det civila försvarets del av helhetssynen för hantering av hot och risker i fred och krig. Myndigheten skulle vidare utarbeta förslag till åtgärder för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Arbetet skulle ske med utgångspunkt i bl.a. de överväganden som hade redovisats i betänkandet (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp.*

ÖCB fick också i uppdrag att tillsammans med Försvarsmakten redovisa en plan för ökad samordning civilt och militärt av utbildning, infrastruktur och bemanning inom den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten. I planen skulle redovisas förslag till åtgärder som tillgodoser kraven på en nära civil och militär samverkan i s.k. multifunktionella insatser samt förslag till organisatoriska lösningar som ger möjligheter att snabbt och kostnadseffektivt reagera på förfrågningar och uppkomna behov och som kan passa in i internationella samordnade aktioner.

ÖCB skulle vidare precisera hur det civila försvaret ska kunna bidra till samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Utgångspunkten skulle vara en mycket långtgående integrering av resurser för insatser i fred respektive krig. Myndigheten skulle också pröva möjligheterna till en överföring av ytterligare uppgifter till kommunerna.

SRV fick i uppdrag att utarbeta förslag till ett nytt planeringssystem för det fysiska skyddet. Arbetet skulle genomföras i enligt med överväganden av Riksdagens revisorer.

ÖCB och SRV skulle tillsammans redovisa ett underlag för regeringens ställningstagande till formerna för ett successivt inrättande av civila beredskapsstyrkor och en årlig utbildning av på sikt ca 10 000 totalförsvarspliktiga. Underlaget skulle omfatta överväganden om bl.a. kostnader, tidsförhållanden, organisationsformer, konsekvenser för räddningsskolornas verksamhet samt alternativa förläggningar.

En sammanfattning av innehållet i de tre myndigheternas programplaner finns i ***Bilaga D.***

3.7.2 Fortsatta överväganden om internationella organs rekommendationer m.m.

Hot- och riskutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande ett antal åtgärder som skulle förbättra skyddet mot kemikalieolyckor och olyckor vid transport av farligt gods. Förslagen var grundade på ett omfattande internationellt utvecklingsarbete, som hade resulterat i OECD:s vägledande principer för förebyggande av, beredskap för och insatser vid kemikalieolyckor samt en komplettering av OECD:s s.k. Polluter-Pays Principle. Resultatet av OECD-arbetet hade använts vid ESK:s miljömöte i Sofia år 1989 och som grund för det arbete som ESK (numera OSSE) initierat inom UN/ECE med framtagande av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor. EU-kommissionen hade medverkat aktivt i OECD-arbetet.

Utredningen beskrev genom sina överväganden och förslag vad som skulle komma att fordras i svensk lagstiftning för att svenska företag och myndigheter skulle kunna tillvarata resultaten av det internationella arbetet som riktade sig mot farlig industriell verksamhet och transporter av farligt gods.

Hot- och riskutredningen föreslog vidare att kostnadsansvaret vid de räddningsinsatser och saneringsåtgärder som fordrades vid en olycka, som hade samband med hantering av farliga ämnen i verksamheten och som vidtogs av statliga eller kommunala myndigheter, skulle ligga på den som utövade verksamheten. Enligt utredningens mening skulle ett motsvarande kostnadsansvar föreligga vid räddningsinsatser och saneringsåtgärder för den som utförde en transport som avsågs i lagen (1982:821) om transport av farligt gods eller för ägaren till transportmedlet.

Remissinstansernas synpunkter på förslagen var på flera punkter delade. Beredning av betänkandet pågår inom regeringskansliet.

3.7.3 Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället

Hot- och riskutredningen utarbetade ett antal scenarion som beskrev påfrestningar och risker i det fredstida samhället. Utredningen skildrade bl.a. vad som skulle kunna hända vid t.ex. stora flyktingströmmar, en långvarig brist på vatten, el eller elektronikkomponenter, ett nedfall av radioaktiva ämnen inom ett stort jordbruksområde och ett omfattande utsläpp av ammoniak.

Utredningen konstaterade att påfrestningarna som inträffade i scenariona orsakade

stora problem inom praktiskt taget hela samhället. Allmänhetens krav på åtgärder från myndigheternas sida skulle av det skälet bli mycket stora. Det skulle enligt utredningen framför allt bli nödvändigt att koordinera det som bl.a. myndigheter och företag gjorde. I annat fall var risken var stor att de fattade oförenliga beslut. Bristen på avvägningar mellan olika hjälpbehov kunde också leda till att den personal och materiel som stod till förfogande inte utnyttjades på ett sätt som gagnade helheten.

Utredningen föreslog att bestämmelser för de allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner som förekom i scenariona skulle föras in i räddningstjänstlagen. Remissinstanserna instämde i att det behövdes lagstiftning. Flera myndigheter var emellertid tveksamma till att bestämmelserna skulle ingå i räddningstjänstlagen. Som ett led i beredningen har inom Försvarsdepartementet utarbetats en promemoria (Ds 1996:4) *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället.*

Promemorian innehåller förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. I förslaget avses med en svår påfrestning på samhället en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av en olyckshändelse, naturkatastrof eller sabotage som innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter – t.ex. livsmedel, vatten, energi eller husrum – allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs och som kan befaras leda till fara för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa. En överhängande fara för en sådan störning är att jämställa med en svår störning. Som en svår påfrestning på samhället betraktas även en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det krävs en särskilt stor insats från samhällets sida som tillgodoser deras behov av medicinsk vård och husrum.

Den föreslagna lagen ger regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer rätt att vid svåra påfrestningar på samhället besluta om olika former av ingrepp i annans rätt samt tjänsteplikt för personer mellan 18 och 70 år.

III UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 *Gränsdragningsfrågor i de tre myndigheternas verksamhet*

4.1 Processbeskrivningar

4.1.1 Syfte och metodik

Utredningen har hittills i betänkandet i stora drag beskrivit verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Det är i huvudsak redogörelser för de beslut om bl.a. ansvar och uppgifter som ligger till grund för de olika åtgärder som olika myndigheter vidtar. I bilagor till huvudtexten redogör utredningen för bl.a. regelverket och för den organisation som de tre myndigheterna har. Det är övergripande eller myndighetsvisa beskrivningar som i mycket liten utsträckning ger något perspektiv på hur verksamheten inom olika delområden vuxit fram, gränserna mellan de tre myndigheternas ansvar inom dessa områden och vilken omfattning samarbetet har.

Utredningen har emellertid i viss utsträckning studerat även inriktningen och organisationen av verksamheten inom olika delområden för att se hur myndigheterna inom dessa områden förhåller sig till varandra. Det har skett genom studier av utvecklingsprocessen inom ett antal "produktområden". Syftet med studierna har varit att följa processen från det inledande stadiet i arbetet inom varje område till den verksamhet som sker i dag. Tidsperspektivet från initiativ eller beställning till

" färdig produkt" varierar i utredningens beskrivningar från tre à fyra år till uppemot tio år.

Studierna har skett med utgångspunkt i bl.a. LEMO:s synpunkter på fördelningen av arbetsuppgifter mellan de centrala myndigheterna. LEMO ansåg, som framgått av redovisningen i kapitel 2, att fördelningen i en del avseenden var oklar. LEMO pekade på arbetet med riskanalyser, utbildnings- och övningsverksamheten, totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen och utbyggnaden av lednings-, informations- och sambandssystemen.

Processen inom varje enskilt produktområde går i allmänhet att illustrera grafiskt. Beskrivningen har en tidsaxel. Texten i rutor eller cirklar visar mycket kortfattat vilka åtgärder som myndigheter och andra organ vidtagit i olika faser av utvecklingsarbetet. Linjer som förbinder rutor eller cirklar visar på sambandet mellan olika beslut som myndigheterna fattat eller åtgärder som de vidtagit. Linjer som korsar gränserna mellan de olika myndigheternas segment i beskrivningarna markerar innehållet i stora drag i samarbetet mellan de olika organen eller kontakter som har ägt rum.

Myndigheter som förekommer i processbeskrivningarna är framför allt huvudaktörerna ÖCB, SRV och SPF. Utredningen beskriver emellertid också i viss utsträckning de roller som andra centrala myndigheter, länsstyrelserna, kommunerna och i en del fall andra organ har spelat.

Underlaget för beskrivningarna är de uppgifter som utredningen erhållit från de tre centrala myndigheterna. Detaljeringsgraden varierar mellan produktområdena. En del beskrivningar är förhållandevis översiktliga. Andra innehåller mycket detaljer som visar på komplexiteten i verksamheten men ibland också gör det svårt att snabbt få en överblick.

4.1.2 Val av områden för processbeskrivningarna

Utredningen har valt att studera processen inom tio produktområden. Det är en förhållandevis liten del av verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Områdena representerar emellertid verksamheter där det finns ett stort behov av kontakter eller samarbete. Utredningen vill framhålla att detta är en ny form av beskrivning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. En stor del av tiden som stått till förfogande har gått åt till utveckling av beskrivningsteknik och analysmetoder. Arbetet med beskrivningarna och slutsatserna har av det skälet inte kunnat bli särskilt djuplodande. Utredningen vill ändå redovisa de hittills preliminära resultaten av kartläggningar och överväganden, som bör kunna ge impulser för fortsatt arbete hos de berörda myndigheterna.

Utredningens studier har ursprungligen omfattat *följande* produktområden:

(1) *Riskanalys för kommunal räddningstjänst*

(2) *Riskanalys för kommunalteknik*

(3) *Riskanalys för K-företag*

(4) *Riskanalys för datasystemsäkerhet*

(5) *Kommunernas information till allmänheten*

(6) *Beredskaps- och riskhänsyn i planering och samhällsutveckling*

(7) *Rättstillämpningen inom den fysiska planeringen*

(8) *Uttagning och utbildning av pliktpersonal*

(9) *Regionala och lokala övningar*

(10) *Ledning och samband på lokal och regional nivå (bl.a. räddningscentraler och sambandsutrustning)*

(11) *Produktion och underhåll av skyddsrum och skyddade utrymmen*

(12) *Råd till kommunerna för planering av det civila försvaret*

(13) *Forskning inom de tre myndigheternas område*

Utredningen vill framhålla att det i sak finns ett samband mellan flera av processerna som utredningen beskriver. Detta samband framgår som regel emellertid inte av den grafiska presentationen.

De processbeskrivningar som utredningen haft underlag för att slutföra redovisas i en ***Bilaga,*** *som* kan rekvireras från ***Försvarsdepartementets bibliotek*** (Tel 08-405 2152 eller 405 2795; Fax 08-723 1189).

4.2 Preliminära resultat av några processbeskrivningar

4.2.1 Riskanalys

Verksamheten som bl.a. ÖCB och SRV bedriver inom riskanalysområdet omfattar

utvecklingsarbete, utbildning, information och uppföljning inom fyra olika delområden. Det är fråga om riskanalyser för

- *Kommunal räddningstjänst (SRV);*
- *Kommunalteknisk försörjning (ÖCB);*
- *K-företag (ÖCB);*
- *Datasystemsäkerhet (ÖCB).*

Utredningen vill först framhålla att den med riskanalys avser uppskattning och värdering av risker men inte utformningen eller genomförandet av de åtgärder som riskanalysen är tänkt att leda till. Beskrivningen av riskanalysen för kommunal räddningstjänst är begränsad till åtgärder enligt den redovisade definitionen. Redogörelsen för de övriga tre slagen av riskanalys omfattar emellertid även en del uppgifter i den efterföljande fasen när myndigheter och andra ska överväga vilka åtgärder som riskanalysen ger underlag för.

Beskrivningen av den verksamhet som skett inom delområdet riskanalys för kommunal räddningstjänst framgår av *figur 1* i den särskilda bilagevolymen. Figuren illustrerar flödet fr.o.m. SRV:s inledande studier år 1987. Handboken i riskanalys för kommunal räddningstjänst år 1989 utnyttjades för länsvisa utbildningskonferenser åren 1989-91 i samarbete mellan kommunernas länsförbund, länsstyrelserna, Boverket, SRV och ÖCB. Syftet var att informera politiker och tjänstemän i kommunerna om behovet av riskanalyser, om sambandet med riskövervägaganden inom andra områden än den kommunala räddningstjänsten och om de metoder kommunerna kunde använda för att på bred front få i gång arbetet med riskanalyser.

Figuren visar genom exempel från två kommuner – Jönköping och Tierp – vilka åtgärder som dessa kommuner efter konferensen åren 1989-91 har vidtagit för att få en uppfattning om riskerna i kommunen. Tierps kommun har bedrivit arbetet i egen regi, medan Jönköpings kommun anlitat ett konsultföretag som deltagit i utvecklingen av en modell för datoriserad behandling och analys av uppgifterna om de enskilda riskobjekten i kommunen. Tierps kommun har i stor utsträckning utnyttjat erfarenheter från Uppsala och Eskilstuna kommuner i deras riskanalysarbete för den kommunala räddningstjänsten.

SRV har under de senaste åren genom flera uppföljningar strävat efter att klargöra inriktningen och omfattningen av arbetet hos kommunerna med riskanalyser. Den allra senaste kartläggningen från slutet av år 1995 visar bl.a. att en hel del riskanalyser nu är utförda men att åtskilligt arbete återstår att göra på många håll. En rad specialundersökningar inom riskanalysområdet – de flesta i samarbete med andra myndigheter – har ägt rum sedan år 1990. Genomförandet av dessa specialundersökningar har i allmänhet skett inom FOA.

Processbeskrivningen i figur 1 visar att SRV genom olika åtgärder drivit på för att kommunerna ska utföra riskanalyser. Det har varit en långvarig och omfattande verksamhet. SRV inrättade i samband med omorganisationen av den centrala för-

valtningen den 1 juli 1994 en särskild riskenhet som har till uppgift att fortsätta utveckla verksamheten. Avsikten är att metodarbetet ska ge kommunerna impulser till kartläggningar och analyser som ska göra det möjligt att åstadkomma ändamålsenliga avvägningar mellan olika slag av förebyggande och skadebegränsande åtgärder.

Inom ÖCB har motsvarande utvecklingsarbeten avsett delområdena kommunalteknisk försörjning, K-företag och datasystemsäkerhet. Resultatet av utredningens studier inom dessa områden framgår av *figurerna 2-4*. De riskanalyser som genomförs av K-företagen syftar till att identifiera var i tillverkningen som det förekommer "flaskhalsar". Företagen behöver denna kunskap för kunna bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av och kostnaderna för ett uppehåll i produktionen. Den analysmodell som ÖCB utvecklat tillsamman med Svenska Arbetsgivareföreningen innehåller bl.a. exempel på åtgärder som bör vidtas för att öka säkerheten i produktionen.

ÖCB:s sätt att gripa sig an frågorna har mycket gemensamt med SRV:s utveckling av metoder för riskanalys inom kommunal räddningstjänst. Dessa syftar bl.a. till att klargöra vad som är farligt för företagen. Även underlaget och metoderna för genomförande av riskanalys för kommunalteknisk försörjning har kopplingar till riskanalys för kommunal räddningstjänst. Det framgår vidare av redovisningen att mycket av arbetet med riskanalys för datasystemsäkerhet fortfarande är ostrukturerat. Sannolikt behövs det på grund av beredskapsförberedelsernas stora betydelse inom datasystemsäkerheten och den snabba utvecklingen inom området tills vidare en stark påverkan från olika expertorgan på den centrala nivån.

Utredningen anser med ledning av det redovisade materialet att arbetet med de olika riskanalysfrågorna hade kunnat bedrivas på ett effektivare sätt – med avseende på resultat, tidsåtgång och kostnader – om ÖCB och SRV vid genomförandet hade hittat former för en nära samverkan i utvecklingsarbetet med syfte att få till stånd ett system baserat på ett gemensamt underlag, enhetliga metoder för presentation och analys, lämpliga avgränsningar mellan områdena och en ensad begreppsapparat. Ett samarbete när det gäller framför allt terminologin hade behövt ske även med Boverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sprängämnesinspektionen.

4.2.2 Kommunernas information till allmänheten

Processbeskrivningen i *figur 5* visar att SRV arbetat sedan år 1986 i huvudsak enligt samma principer som inom området riskanalys för att få till stånd kommunala informationsplaner inom räddningstjänstens område. Parallellt har SPF vid kommunala beredskapsdagar för politiker och tjänstemän i ett antal kommuner i landet medverkat för att öka deras intresse och förmåga att hantera de svåra informationsuppgifterna. Vid dessa beredskapsdagar har SPF sedan år 1990 behandlat även allvarliga händelser i fred. Som framgår av figuren har det inte funnits någon sam-

verkan mellan SRV och SPF i arbetet med dessa informationsplaner och beredskapsdagar.

Utredningen anser att mycket även i detta fall hade kunnat vinnas i effektivitet och i förståelse för informationsverksamheten i hela hotskalan i kommunerna om SRV och SPF hade haft ett nära samarbete. Det hade breddat verksamheten och ytterligare stimulerat kommunerna att intressera sig för dessa frågor. Som framkommit vid utredningens överläggningar med företrädare för de myndigheterna avser dessa emellertid att i fortsättningen genom en samverkan stimulera både myndigheterna själva till fortsatt utveckling av metoder för kommunikationen människor-myndigheter-massmedier och göra det lättare för mottagarna att utnyttja myndigheternas material i sina verksamheter.

Kartläggningar och överväganden av det slag som utredningen genomfört har särskilt stor betydelse inom områden som det civila försvaret och fredsräddningstjänsten där aktörerna är så många och behovet av samordning och samverkan så stort.

5 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

5.1 Den svenska statsförvaltningens utveckling

5.1.1 Bakgrund

Utredningar

Den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter och ett litet regeringskansli har sina rötter i den kollegiala beslutsform som började växa fram under 1600-talet. Tillkomsten av det moderna välfärdssamhället gjorde det nödvändigt med en kraftig utbyggnad av både den statliga och den kommunala förvaltningen. Allt blev efter hand mer mångfacetterat och komplext. Även om förändringarna under framför allt de senaste 50 åren varit omvälvande kan arvet från tidigare epoker spåras i dagens förvaltningsstruktur.

Utvecklingen från 1980-talets början med omfattande krav på besparingar har tvingat fram organisations- och strukturförändringar i den statliga förvaltningen. Under perioden 1980-1994 genomfördes omkring 150 viktigare förändringar bland myndigheterna. Förändringstakten ökade påtagligt från mitten av 1980-talet.

Denna inledande beskrivning är hämtad från direktiven till *Förvaltningspolitiska kommissionen* (Fi 1995:13), som regeringen tillkallade i juni 1995. Kommissionen ska dels analysera och bedöma om de nuvarande formerna för organisation och styrning av den statliga förvaltningen är ändamålsenliga i förhållande till målen som är fastställda för de olika verksamheterna, dels lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas.

Tidigare har Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer i sitt betänkande (SOU 1993:58) *Effektivare ledning i statliga myndigheter* beskrivit de stora dragen i utvecklingen av den statliga förvaltningen under senare år. Det gäller

bl.a. formerna för regeringens styrning av myndigheterna samt förändringarna i den statliga förvaltningens struktur.

Statsmakternas uttalanden om förnyelse och omprövning av statlig verksamhet

Regeringens förvaltningspolitik ska ge riktlinjer för arbetet med den statliga förvaltningens organisation och struktur, ledning- och verksamhetsformer samt styrningen av statliga verksamheter. Den ska ge vägledning både för dem som arbetar i den löpande verksamheten och för dem som har till uppgift att utveckla och förändra verksamheten. Genom det förnyelsearbete som ägt rum finns det enligt regeringen en bra grund i form av principer och riktlinjer för förvaltningens organisation och styrning.

Den senaste budgetpropositionen (prop. 1994/95:100, bil.8) innehåller en redogörelse för regeringens syn på hur den statliga förvaltningen ska bli effektivare. Regeringen framhåller i det sammanhanget att mer omfattande strukturförändringar genomförts inom statsförvaltningen på kort tid under den senaste femårsperioden än någonsin tidigare. Renodlingen av den statliga verksamheten inleddes omkring år 1990 med principbesluten om bolagisering av flera stora affärsverk. Det första samlade greppet för förvaltningsmyndigheternas del togs år 1991. Statsmakterna beslutade då om ett program för omställning och minskning av den statliga administrationen (prop. 1990/91:150, del II, bet. 1990/91:FiU37, rskr. 1990/91:390), det s.k. *administrationsprogrammet.* Målet var att efter genomförandeperioden 1991/92-1993/94 åstadkomma en årlig nettobesparing i statsbudgeten på ca 2 miljarder kronor.

Programmet utgjorde en inledning till ett långsiktigt och kontinuerligt förnyelsearbete i den statliga verksamheten. Finansutskottet underströk under riksdagsbehandlingen att omstruktureringsarbetet måste ses som en fortlöpande process. Riksdagen bör få tillfälle att kontinuerligt och samlat följa upp organisations- och strukturförändringarna. En sådan uppföljning bör innehålla en närmare precisering av de besparingar som kommer att uppnås. Konsekvenserna för verksamheten och personalen bör också analyseras, ansåg utskottet.

I sina överväganden i budgetpropositionen för 1994/95 om inriktningen av det fortsatta omprövnings- och förnyelsearbetet konstaterar regeringen att saneringen av statens finanser fordrar besparingar och produktivitetsförbättringar. Det kommer under de närmaste åren att bli nödvändigt med omfattande organisations- och strukturförändringar, som åstadkommer en resurssnålare förvaltning med en så långt möjligt bibehållen servicenivå.

En grund för förnyelsen av den statliga förvaltningen är den ökade användningen av informationsteknologi. Statliga myndigheter, kommuner och landsting håller i samverkan på att skapa en öppen elektronisk infrastruktur för informationsförsörjning. Den svenska statsförvaltningen kommer inom ramen för EU-samarbetet att

medverka till att utveckla transeuropeiska nätverk för informationsutbytet mellan administrationer i medlemsländerna.

* * *

Den redogörelse som följer är baserad på beskrivningar av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer i betänkandet *Effektivare ledning i statliga myndigheter* om regeringens styrning av de statliga myndigheterna samt de förändringar i stora drag som ägt rum på central och regional nivå i statsförvaltningen. Redovisningen innehåller också en översikt över de problem inom det förvaltningspolitiska området som regeringen pekat på i direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen. De synpunkter som framkommer i det sammanhanget är de allra senaste som regeringen gett uttryck för inom det förvaltningspolitiska området.

5.1.2 Regeringens styrning av myndigheterna

Regeringen har genom grundlagsbestämmelserna ytterst ansvaret för hur de statliga förvaltningsmyndigheterna genomför sin verksamhet. Förvaltningsmyndigheterna ska förverkliga de intentioner som kommer till uttryck genom de politiska instansernas beslut. Myndigheterna svarar för verksamheten gentemot regeringen, som alltså har det politiska ansvaret.

Regeringen har efter hand kommit att styra myndigheterna på ett tydligare och mer målinriktat sätt än tidigare. Samtidigt har myndigheterna fått *ökat ansvar och större befogenheter.* Regeringens styrning sker i stor utsträckning med hjälp av mål- och resultatstyrning inom ramen för den utvecklade budgetprocessen. Ett centralt inslag i den ökade delegeringen är införandet av de s.k. utgiftsramarna för myndigheternas förvaltningskostnader. Varje myndighet ska inom en sådan ram rymma kostnader för personal, lokaler och övriga omkostnader. Myndigheten får emellertid fritt disponera medlen inom det anslag som statsmakterna anvisat.

Den ökade delegeringen av finansiella befogenheter innebär samtidigt ökade *krav på information om resultaten.* Ett fortlöpande arbete som syftar till att utveckla uppföljning och utvärdering i den statliga verksamheten pågår sedan många år. Det är fråga om en omfattande och långsiktig process, som ska förbättra möjligheterna för de politiska organen och förvaltningsmyndigheterna att göra rationella resursavvägningar.

Mål- och resultatstyrningen omfattar inte bara myndigheternas inre effektivitet utan även effekterna av myndigheternas verksamhet i deras omvärld. Kärnan i mål- och resultatstyrningen är dialogen mellan regeringen och myndigheterna samt myndigheternas ansvar för omprövning och effektivisering av verksamheten. Det har bl.a. varit nödvändigt att höja kompetensen inom regeringskansliet när det gäller att beställa resultatinformation och att utforma styrningen i resultattermer. Tyngdpunkten i förändringarna gäller förhållandet mellan regeringen och myndig-

heterna. Utvecklingen påverkar emellertid också riksdagens arbete. Även riksdagsutskotten har i sin verksamhet ett ökat inslag av målformulering och av uppföljning och utvärdering – och därmed minskad detaljstyrning.

5.1.3 *Förändringar i förvaltningens struktur*

Myndighetsorganisationen på central nivå

De centrala förvaltningsmyndigheterna ska bl.a. ge regeringen beslutsunderlag som bidrar till helhetssyn och sektorövergripande analyser. Verksamheten inom flera myndigheter har fått karaktären av stabsfunktion till regeringen.

Decentraliseringen av utförandeansvaret till framför allt kommunerna är en av de faktorer som förändrat de centrala förvaltningsmyndigheternas uppgifter. Relationen mellan regeringen och myndigheterna utvecklas alltmer i riktning mot rollerna som beställare respektive leverantör av de offentliga tjänsterna. Departementsstrukturen kan väntas bli mer flexibel och ledningsorganisationen kan komma att förstärkas. Kraven på hög kapacitet för analytiskt utvärderingsarbete kan också komma att leda till en utveckling av regeringskansliet. Det kan i sin tur innebära att departementen tar över en del utvecklingsarbete av stabskaraktär som för närvarande ligger på förvaltningsmyndigheterna.

Förändringarna i statsförvaltningens struktur tar sig uttryck i att verksamheter i den statliga sektorn avvecklas och myndigheter läggs ned. Andra verksamheter rationaliseras, omstruktureras eller slås samman. Syftet är att göra den statliga verksamheten effektivare. Det pågår ständigt en översyn av verksamhetsformerna inom den statliga verksamheten. Statsmakternas bedömning är att statliga särlösningar ska undvikas och att verksamheter ska renodlas inom staten. Det innebär att myndighetsformen är den verksamhetsform som bör väljas för den statliga verksamheten.

Med hänsyn till besparings- och effektivitetskraven för statlig verksamhet sker samtidigt överväganden om att sådana uppgifter, främst av uppdragskaraktär, som bör bedrivas i konkurrens inte längre ska utföras av en statlig myndighet utan övergå i bolagsform för att senare eventuellt privatiseras. Statliga kommittéer har generellt till uppgift att pröva omfattningen av offentliga åtaganden *(dir. 1994:23)*. Utredningens slutsatser i detta avseende finns i *kapitel 8*.

Den regionala organisationens utveckling

Länsstyrelserna ska med ett samlat regionalt perspektiv följa upp den nationella politiken inom ett stort antal verksamheter i länen. Inom dessa verksamhetsområden ska länsstyrelserna svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen uppnås. Samtidigt ska de med ledning av de nationella målen utveckla regionala

mål för olika områden. Länsstyrelserna lyder i dessa och andra avseenden direkt under regeringen.

En annan viktig uppgift för länsstyrelserna är att främja utvecklingen inom länen och på den regionala nivån svara för samordning av statens regionala utvecklingsinsatser. Länsstyrelserna ska också verka för att statlig och kommunal verksamhet i länen samordnas och anpassas till de nationella och regionala målen. Till de tvärsektoriella områden som länsstyrelserna har ansvar för hör civilt försvar och räddningstjänst. För samordning av länsstyrelsernas verksamhet inom det civila försvaret i områden omfattande större delar av landet svarar de tre civilbefälhavarna.

Verksamheten vid flera tidigare separata länsorgan inordnades för några år sedan i länsstyrelserna, som därigenom fick en ökad bredd och ett större regionalt ansvar. Övervägande pågår för närvarande om ytterligare omfördelning av ansvar och uppgifter inom den offentliga verksamheten på regional nivå. Fortsatta förändringar i länsindelningen och i strukturen på förvaltningen i länen kommer att påverka även den centrala statliga förvaltningens inriktning och omfattning.

Fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun

Staten har ett övergripande ansvar för den offentliga verksamheten i vid mening. Samspelet mellan staten och kommunerna är en grundläggande faktor i det sammanhanget. Statens roll gentemot kommunerna är, som statsmakterna brukar framhålla, att formulera nationella mål och att genom bl.a. lagstiftning ange de formella ramarna för verksamheten. På grund av den kommunala sektorns omfattning och betydelse måste staten emellertid kunna påverka den konsumtionsutvecklingen hos kommunerna och finansieringen. Det sker genom statsmakternas finansiella ramar för den kommunala verksamheten.

Det samhällsekonomiska läget under några år har fått vissa negativa effekter för den kommunala sektorn. Kostnader som påverkas av arbetslöshet och räntor har ökat kraftigt och delvis trängt ut kostnader för andra åtgärder i den kommunala verksamheten. Den ekonomiska situationen för kommunerna har tvingat fram en anpassning av volymen men också lett till en förbättring av produktiviteten i verksamheten.

Beskrivningen är liksom redogörelsen i närmast föregående avsnitt hämtad från den senaste budgetpropositionen (prop. 1994/95:100, bil.8). Som regeringen framhåller i detta sammanhang har kommunerna genom övergången från specialdestinerade till i huvudsak generella statsbidrag och genom den avreglering som ägt rum fått större möjligheter att själva prioritera mellan verksamheter och söka de mest effektiva och ändamålsenliga organisations- och verksamhetsformerna. Det har, trots betydande besparingar, varit möjligt att undvika stora kvalitetsförsämringar i den kommunala verksamheten.

Regeringen anser att det från statsmakternas sida är angeläget att följa utvecklingen inom olika områden i den kommunala verksamheten. Det är av stor vikt att det finns en rimlig balans mellan krav och resurser och att kvaliteten i kärnverksamheterna går att upprätthålla. En förändrad styrning av den kommunala verksamheten är inte aktuell. Den kommunala självständigheten och ambitionerna i kommunerna att leva upp till de nationella målen är den viktigaste grundpelaren. Det ankommer på staten att ställa upp dessa mål och att skapa bästa möjliga förutsättningar för att de ska kunna uppnås. Uppföljningen – som sker av främst de statliga sektorsmyndigheterna men också av länsstyrelser, kommunförbund och forskare – får visa i vilken riktning utvecklingen kommer att gå.

I en skrivelse till riksdagen (skr. 1994/95:220) – lämnad i anslutning till kompletteringspropositionen år 1995 – ger regeringen en översiktlig redogörelse för hur den kommunala verksamheten utvecklats i förhållande till de nationella mål som statsmakterna satt upp för olika verksamhetsområden. Underlaget för redovisningen, som bl.a. omfattar områdena räddningstjänst och civil beredskap, är i huvudsak uppgifter från den sektorsvisa uppföljningen, offentlig statistik och nationalräkenskaper samt uppgifter som samlats in av kommunförbunden.

5.1.4 *Behovet av en översyn enligt direktiven till Förvaltningspolitiska kommissionen*

Inledning

Arbetet inom Förvaltningspolitiska kommissionen ska enligt direktiven ge underlag för den fortsatta utformningen av regeringens förvaltningspolitik. Kommissionen ska särskilt kartlägga och analysera vilka huvudprinciper som legat till grund för eller haft ett dominerande inflytande på utvecklingen av den statliga verksamheten. Till de frågor som ska belysas hör fördelningen av ansvar och uppgifter mellan centrala statliga förvaltningsmyndigheter och mellan statliga organ på central, regional och lokal nivå. Även principerna för styrning, ledning, verkställighet, uppföljning och kontroll ska behandlas.

Ökade krav på förändringar

Även om det funnits en del allmänna principer till vägledning för förändringsarbetet har det inte gjorts någon mer samlad utvärdering och analys av de olika krav som dagens och morgondagens samhälle ställer på statsförvaltningen. Arbetet har i stor utsträckning bedrivits sektoriellt. Avsikten har varit att lösa särskilda problem inom olika politikområden. Sektorövergripande analyser som berört flera departements områden har förekommit endast i mycket liten utsträckning.

Som en följd av den skisserade utvecklingen är förvaltningsstrukturen uppbyggd enligt olika och delvis motstridiga principer inom olika sektorer. Även skilda poli-

tiska uppfattningar om hur den statliga verksamheten ska organiseras samt påverkan av intresseorganisationer som varit berörda har i en del fall lett till kompromisser som skapat oklara och delvis överlappande myndighetsstrukturer.

Det omvandlingstryck som det allvarliga statsfinansiella läget skapat innebär i sig nya möjligheter att övervinna många traditionella hinder mot förändringar, t.ex. starka särintressen och revirkonflikter. *Till detta kommer den nya informationstekniken, som ger möjligheter till verksamhetsförnyelse genom omprövning av tidigare arbetsprocesser, organisationsprinciper och kontakter med det omgivande samhället.*

Erfarenheterna av resultatstyrningen är hittills goda. Målen för denna form av påverkan ligger därmed fast. Det finns emellertid skäl att överväga ytterligare åtgärder som kan förbättrar styrningen och uppföljningen.

Internationella inflytandet

Den nuvarande förvaltningsstrukturen är i allt väsentligt uppbyggd för att tillgodose nationella behov. Den ökande internationaliseringen och EU-medlemskapet ändrar delvis förutsättningarna för myndigheternas arbete. Det innebär nya krav dels på förvaltningens organisation och arbetsformer, dels på regeringens styrning och samordning av myndigheterna och av deras medverkan i arbetet med EU-frågorna. Regeringen har i april 1995 uppdragit åt Statskontoret att kartlägga och analysera hur EU-samarbetet under det första medlemskapsåret påverkat statliga myndigheters organisation och arbetsformer och hur formerna för samordning mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna utvecklas.

Internationaliseringen och EU-samarbetet ställer nya krav och innebär i en del avseenden en återgång till ökad regelstyrning. Fler kontakter och bättre samarbete med andra förvaltningssystem och förvaltningskulturer kan emellertid också stimulera en ökad öppenhet för ifrågasättande och nytänkande inom förvaltningen.

5.2 Stödet till myndigheterna och regeringen

5.2.1 Bakgrund

Utredningen kommer längre fram i betänkandet att överväga behovet av en s.k. stabsfunktion åt regeringen inom det civila försvarets område och redogör *i detta avsnitt* för de bedömningar som skett på området av en särskild utredare och de beslut som fattats av statsmakterna vid behandlingen av frågan.

Utredaren, som tillkallades i april 1990, skulle se över verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna. Syftet var att förbättra stödet till effektiviseringen av den stat-

liga verksamheten. Enligt redovisningen i direktiven som regeringen gett utredningen pågår det en målmedveten ändring av det sätt på vilket den statliga förvaltningen styrs. Myndigheterna får ett ökat ansvar för resultatet av verksamheten och ökade befogenheter att avgöra hur den ska bedrivas. Denna ändring har åstadkommits bl.a. genom det s.k. verksledningsbeslutet samt genom utveckling av styrningen, den nya budgetprocessen och en successiv delegering av arbetsgivareuppgifter till myndigheterna.

De nya styrmetoderna innebär också att regeringen behöver ett starkare stöd. Det gäller bl.a. i frågor om metoder och former för styrning av den statliga verksamheten och för analyser av sektorövergripande karaktär. Regeringskansliet kan behöva komplettera sina resurser för analys, styrning och utvärdering av verksamhet som en myndighet svarar för. Det kan vidare behövas stöd när regeringskansliet ska utarbeta och bedöma alternativ till den utformning myndighetens verksamhet har.

Utredaren, som arbetade under benämningen *Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet,* överlämnade i maj 1991 betänkandet (SOU 1991:40) *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner – ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli.* Med stabsmyndigheter avsåg utredningen *Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV), Statens arbetsgivarverk (SAV), Statens löne- och pensionsverk (SPV), Statens institut för personalutveckling (SIPU), Försvarets civilförvaltning (FCF), Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och Kammarkollegiets enhet för administrativ service.* Verksamheten inom dessa myndigheter var till övervägande delen riktad mot andra myndigheter och regeringen. De lämnade framför allt service och stöd i strävandena att effektivisera och förnya den statliga verksamheten. Kontakter förekom i mycket liten utsträckning direkt med allmänheten.

Betänkandet remissbehandlades, men förslaget kom inte att ligga till grund för någon proposition. Efter beredning av frågan inom regeringskansliet redovisades den för riksdagen i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 *(prop. 1991/92:100, bil. 8).* Redovisningen omfattade riktlinjer för översyn av stödet till regeringskansli och myndigheter. Riksdagen godkände riktlinjerna och de av regeringen föreslagna åtgärderna genomfördes med början den 1 juli 1992.

5.2.2 *Stabsutredningens överväganden och förslag*

Regeringens och myndigheternas uppgifter

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet beskrev i sitt betänkande (SOU 1991:40) i ett kapitel rubricerat *Grundsyn* bl.a. de tre roller som regeringen borde ha i samband med ledningen av statsförvaltningen:

❑ Den strategiska rollen

Den strategiska rollen innebär att regeringen överväger om problemen inom olika samhällsområden är sådana att de föranleder offentliga insatser. Till detta hör att bedöma om sådana insatser bör ha formen av lagstiftning, skatter, transfereringar, subventioner eller statlig tjänsteproduktion. Den sannolikt viktigaste uppgiften i den strategiska rollen är emellertid att värdera kostnaderna för pågående program och nyttan av dem. Värdering och omprövning av statliga regleringssystem är andra exempel på uppgifter.

I den strategiska rollen behandlar regeringen vidare frågor som till en början kan ha en ganska ostrukturerad karaktär och där det kan vara svårt att fånga upp relevant information. Övervägande har ofta ett utpräglat politiskt innehåll. När en åtgärd vidtagits och ett program löper, behöver det mer eller mindre förutsättningslöst utvärderas vid olika tillfällen. Analyserna ska ge svar på frågor som t.ex. om det ursprungliga syftet nås, om syftet fortfarande är relevant, om det uppkommer oönskade sidoeffekter och om rätt medel används. De fördjupade anslagsframställningarna, rapporter från förvaltningsrevisionen, kommittébetänkanden, forskarrapporter och den politiska debatten utgör underlag för bedömningarna.

❑ Beställarrollen

Beställarrollen innebär att regeringen lämnar uppdrag till myndigheterna. Uppdragen bör innehålla en precisering till kvantitet och kvalitet av de uppgifter som ska utföras, resurser som anslås för arbetet och de särskilda föreskrifter som producenten ska följa. Förväntade resultat bör också anges.

I beställarrollen kontrollerar regeringen att det är en rimlig överensstämmelse mellan det som den beställt och det som myndigheterna enligt sin redovisning har framställt och levererat. Förfarandet har alltså väsentliga likheter med en upphandling. Regeringen behöver ständigt pröva om kvalitet, volym och kostnader är lämpliga i förhållande till både behoven och vad som skulle kunna erhållas på annat sätt eller genom en annan utförare.

Regeringen måste ha information för att inom tillgängliga resursramar kunna översätta de identifierade behoven till uppdrag som den ska ge till myndigheterna. Det måste gå att bedöma vilka resultatmått som är lämpliga. Det rapporterade resultatet måste kunna värderas. Arbetet kretsar kring den hårt strukturerade budgetprocessen och den information som fordras i det sammanhanget.

De avvikelser som eventuellt framkommer mellan förväntad och genomförd verksamhet måste analyseras. Väsentliga skillnader kan leda till att beställaren för nästa period förändrar uppdraget. Ändringar kan behöva göras i fråga om t.ex. pris, kvantitet, kvalitet och val av leverantör. Om produktionsresultatet är otillfredsställande kan valet av leverantör eller använda medel behöva omprövas.

❑ Ägarrollen

I ägarrollen ser regeringen till att myndighetsstrukturen är rationell, att ledningen i myndigheterna fungerar bra, att de utnyttjar sina resurser väl och att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade. En allvarlig avvikelse mellan beställning och leverans – eller mellan förväntat och uppnått resultat – kan vara ett tecken på att myndigheten inte fungerar väl. Det kan fordra en reaktion även i ägarrollen. Åtgärderna som ägare bör annars vara tämligen långsiktiga – främst inriktade på organisation, lednings- och personalresurser samt andra grundläggande förutsättningar för myndigheternas verksamhet.

Stöd av stabskaraktär

En del av det stöd som regeringen behöver, konstaterade utredningen vidare, är av den karaktären att det kan vara lämpligt att resurserna finns hos myndigheter som är särskilt inriktade på att bistå regeringen i frågor om ledning av statsförvaltningen. Kritisk analys, utvärdering och granskning av statlig verksamhet är underlag som kan leda fram till omprövning och förnyelse på olika områden. Iakttagelserna kan vara av sådan karaktär att de är till nytta för regeringen i alla tre ovan redovisade rollerna.

Regeringen behöver också ha tillgång till råd, analyser och förslag för att kunna hantera de problem som löpande uppstår i ledningen av den statliga verksamheten. Det kan gälla utformningen av ett verksamhetsmål, en förvaltningsstruktur, en ansvarsfördelning eller finansieringsformer för en sektor eller ett sektorövergripande område.

För myndigheterna innebär ett utvecklat beställar- och leverantörsförhållande att de måste vara effektiva i produktionen av de tjänster som regeringen efterfrågar. För att en myndighet ska kunna uppträda som en god leverantör måste verksamheten fortlöpande anpassas till ändrade förutsättningar och förbättras. Produktionen måste utvecklas så att den efter hand allt bättre främjar målen för verksamheten.

Myndigheterna måste kunna identifiera de produkter och tjänster som de framställer och avlämnar till omgivningen. Kostnaderna för produktionen ska också kunna redovisas. Analyser behöver göras om hur olika verksamheter bidrar till måluppfyllelsen. Effektiviteten påverkas framför allt genom valet av produkter och tjänster och av den närmare utformning som dessa får. Det innebär att myndigheterna fortlöpande måste pröva åtgärdernas värde samt då och då även hela myndighetens verksamhetsinriktning. Genomgripande strukturella förändringar i inriktningen kan behöva göras.

Stabsutredningens förslag till ny organisation

Utredningen inriktade sina överväganden mot en sådan organisatorisk struktur att en anpassning av verksamheten till kundernas, avnämarnas eller brukarnas behov och efterfrågan skulle kunna prioriteras. Detta marknadsorienterade synsätt hade enligt utredningen sin grund i övertygelsen att förmågan att anpassa verksamheten till behoven på i varje fall medellång och längre sikt var viktigare för effektiviteten än möjligheterna att fullt ut tillvarata alla produktionssynergier som kunde finnas för dagen.

Det grundläggande synsättet för hur stödet till regeringen och de statliga myndigheterna skulle organiseras innebar enligt utredningen att en *renodling borde eftersträvas.* Det innebar att ett stödorgan skulle arbeta på uppdrag antingen av regeringen eller av myndigheterna. Strävan borde vidare vara en renodling som ledde till att ett stödorgan utförde verksamhet som präglades av ungefär likartade "marknadsförutsättningar".

Utredningen behandlade i sina förslag först *stödet till myndigheterna.* Enligt utredningen borde stödet ges av tre enheter:

(1) En ***servicemyndighet,*** som tillhandahåller produkter och tjänster bl.a. inom områdena ekonomi och redovisning, personal- och löneadministration samt en del tjänster inom ADB-området;

(2) En ***arbetsgivarorganisation,*** som på uppdrag av myndigheterna bl.a. svarar för centrala förhandlingar, lämnar stöd till myndigheterna och utför intressebevakning som syftar till att förbättra myndigheternas personalförsörjning;

(3) Ett ***konsultföretag,*** som erbjuder konsult- och utbildningstjäster bl.a. inom områdena verksamhetsutveckling, ekonomi, lednings- och chefsutveckling, personalutveckling och ADB.

För *stödet till regeringen* föreslog utredningen att det skulle inrättas

(4) En ***revisionsmyndighet,*** som utför en vidgad redovisningsrevision samt svarade för förvaltningsrevision, dvs genomför en kritisk analys och granskning av statens verksamhet ur ett effektivitetsperspektiv;

(5) En ***stabsmyndighet***, som tillhandahåller stöd i olika former och på olika områden, dvs utvecklar metoder, beslutar om föreskrifter riktade till myndigheterna, utför analyser, föreslår lösningar på aktuella problem och utför en viss produktion i anslutning till ledningen av statsförvaltningen.

Utredningens förslag kom att beröra verksamhet inom *Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens arbetsgivarverk, Statens löne- och pensionsverk* och *Statens*

institut för personalutveckling. Relationen mellan regeringen och de berörda myndigheterna skulle bli skarpare i konturerna när förhållandet, som utredningen föreslog, skulle komma att präglas av beställar- och leverantörsrollerna.

5.2.3 *Regeringens bedömningar och förslag*

Inledning

Regeringen konstaterade i inledningen till de riktlinjer den presenterade för riksdagen att remissopinionen var splittrad. Utredningen gav enligt regeringens mening inte tillräckligt underlag för ett beslut om hur stödet till regeringen och myndigheterna borde organiseras. Förslaget tog t.ex. inte hänsyn till de gemensamma behov som föreligger för den samlade statsförvaltningen och inte heller till de särskilda behov som fanns inför den omställningsfas som statsförvaltningen stod inför. Det var emellertid med hänsyn till de pågående förändringarna angeläget att förändra stödet till regeringen, så att införandet av nya styrformer i statsförvaltningen inte försenades.

Regeringens beslut

Regeringen framhöll i propositionen att de ökade friheter i finansiella termer som delegerats till myndigheterna ställer stora krav på den samlade ekonomistyrningen i statsförvaltningen. *Riksrevisionsverket* fyller viktig funktion inom detta område. Regeringen var inte beredd att föra revisionen till en särskild myndighet. De synergieffekter som finns i Riksrevisionsverket:s verksamhet är mycket betydelsefulla för det pågående arbetet med att förändra styrningen av statsförvaltningen, konstaterades det i propositionen. En separation av revisionen från övrig verksamhet skulle innebära risker för kompetens- och effektivitetsförluster.

När det gällde *Statskontoret* konstaterade regeringen att den förändrade styrningen i statsförvaltningen innebar nya förutsättningar för myndighetens verksamhet. Regeringen ansåg att den behövde stöd i frågor om metoderna och arbetssätt för de nya styrformerna och budgetprocessen. Samma sak gällde bl.a. strävandena att formulera mål- och resultatkrav för olika verksamhetsområden och att få till stånd verksamhetsanalyser inom sektorer och sektorövergripande. För regeringen var det nödvändigt att ha tillgång till en stabsfunktion med den inriktning som Statskontoret hade.

Regeringens åtgärder gick ut på att både *Riksrevisionsverket* och *Statskontoret* skulle fortsätta sin verksamhet. Riksrevisionsverket fick flera nya uppgifter och en viss förstärkning av resurserna. Statskontoret skulle på uppdrag av regeringen biträda i arbetet med att formulera mål- och resultatkrav för olika verksamhetsområden, belysa samband mellan olika verksamheter, utföra analyser inom och över sektorsgränser samt klarlägga effekterna av olika styrmedel. Antalet anställda vid

Statskontoret halverades emellertid. *Länsstyrelsernas organisationsnämnd* och *Statens institut för personalutveckling* avvecklades. Uppgifterna för *Försvarets civilförvaltning* utreddes vid den tiden av LEMO och regeringen avaktade resultaten av den utredningen. Även Försvarets civilförvaltning lades senare ned.

5.3 *Principer för styrning av myndigheter inom utredningsområdet*

5.3.1 *Centrala myndigheter*

Myndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att åstadkomma politiska förändringar. Myndigheterna verkställer de politiska besluten. Avgörande för resultaten är i hög grad hur styrningen gentemot myndigheterna är utformad. För att myndigheterna ska kunna åstadkomma förväntade resultat fordras en tydlig styrning från regeringens sida. Regeringen måste göra klart för varje myndighet vilka politiska mål som gäller och vad de kräver av den.

Regeringen har i grundlagen tilldelats långtgående befogenheter att styra myndigheterna. Samtidigt har myndigheternas självständighet i ärenden som innebär myndighetsutövning och tillämpning av lag fått ett strikt skydd. Regeringens befogenheter tillkommer regeringen som kollektiv. Ett enskilt statsråd eller en tjänsteman i regeringskansliet har ingen rätt att föreskriva hur en myndighet ska handla. Direktiven ska rikta sig till myndigheten och inte till någon enskild tjänsteman i myndigheten. Vid sidan om denna styrning måste det finnas väl utvecklade informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna.

Regeringen föreslår och riksdagen beslutar om lagstiftning som blir styrande för myndigheterna. De styrs vidare genom val av ledningsform och regeringens utnämningsmakt – det gäller både styrelser och tjänstemän i ledningen. Riksdagens och regeringens uppgift är vidare att ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten inom myndigheterna och att fastställa ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor. Myndigheterna ska under eget ansvar för val av medel utföra den verksamhet och uppnå de mål som riksdagen och regeringen ålägger dem och redovisa vilka resultat som de har uppnått.

Genom generella och specifika bestämmelser får myndigheterna finansiella förutsättningar för verksamheten. Regeringen utövar styrningen genom regleringsbreven, myndigheternas instruktioner samt särskilda författningar och regeringsbeslut. Som ett komplement till informationen från myndigheterna inhämtar regeringen beslutsunderlag från kommittéer eller särskilda organ.

Ett allt viktigare inslag i regeringens styrning av myndigheterna är uppföljningen och utvärderingen av den verksamhet som myndigheterna bedriver. Myndigheterna

är skyldiga att förse regeringen med underlag för detta. Regeringen är också beroende av en väl fungerande revision, som granskar att verksamheterna bedrivs effektivt, ger underlag för omprövningar samt förebygger och uppmärksammar oegentligheter.

5.3.2 *Regionala myndigheter*

För regionala myndigheter som civilbefälhavarna och länsstyrelserna gäller i princip de styrningsformer som utredningen har beskrivit i föregående avsnitt. När det gäller länsstyrelserna kan tilläggas följande:

Länsstyrelserna är statens huvudsakliga företrädare i länen och sorterar direkt under regeringen. Länsstyrelserna ska från ett samlat regionalt perspektiv följa upp den nationella politiken inom ett stort antal verksamhetsområden i länet. Inom dessa områden ska länsstyrelserna svara för uppföljning och utvärdering av hur de nationella målen nås samt utifrån dessa nationella mål utveckla regionala mål.

En annan viktig uppgift för länsstyrelserna är att främja utvecklingen i länen och på regional nivå svara för samordning av statens regionala utvecklingsinsatser. Länsstyrelserna ska också verka för att statlig och kommunal verksamhet i länen samordnas och anpassas till de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen.

Länsstyrelserna verksamhet spänner över många sektorer. De svarar bl.a. för frågor om *regionala utvecklingsinsatser och näringslivsutveckling, kommunikationer, utbildning, lantbruk, rennäring (i förekommande fall), fiske, bostadsfinansiering, livsmedelskontroll, naturvård och miljöskydd, djurskydd och allmänna veterinära frågor, kulturmiljövård, planfrågor och hushållning med naturresurserna, social omvårdnad, jämställdhet mellan män och kvinnor,* ***civilt försvar och räddningstjänst*** *samt polisverksamhet.* Länsstyrelsernas verksamhet berör därför många departement och centrala myndigheter. De centrala myndigheterna har emellertid inga generella befogenheter att ge direktiv till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har stor frihet att själva organisera sina verksamheter. Regeringens styrning av själva organisationen begränsas till grundstrukturen inom myndigheterna. Regeringen fastställer t.ex. att det ska finnas ett antal s.k. *länsexperter.* Det gäller de sektorer som utredningen ovan har redovisat. Länsexperterna har under länsstyrelsens ledning ett ansvar för behandlingen av frågorna inom sina sakområden och ska medverka till samordningen mellan sakområdena.

5.3.3 *Styrning av beredskapsförberedelserna*

De statliga myndigheternas ansvar och befogenheter när det gäller de fredstida beredskapsförberedelserna regleras i lagar och förordningar – bl.a. i instruktioner för de olika myndigheterna. Författningarna reglerar bl.a. fördelningen av uppgifter

mellan stat och kommun. Utredningen har i avsnitt 5.1.3 berört principerna för förhållandet stat-kommun.

Riksdagen tar ungefär vart fjärde år ställning till frågor om totalförsvarets utveckling och beslutar om ekonomiska ramar för en femårsperiod. I samband med dessa beslut får planeringen också en inriktning. Statsmakterna ger anvisningar om hur de säkerhetspolitiska och militärpolitiska förhållandena ska påverka myndigheternas planering. Underlag för totalförsvarsbesluten är bl.a. tidigare beslut samt värderingar av samhällsutvecklingen, den säkerhetspolitiska utvecklingen, myndigheternas studier av olika slag samt deras programplaner.

I totalförsvarsbesluten anger statsmakterna förhållandevis detaljerat inriktningen för de olika delarna av totalförsvaret. Det gäller både de krav som ska tillgodoses och hur organisationen ska utvecklas. Restriktioner för planeringen kan vara t.ex. ekonomiska och personella ramar. En tid efter att statsmakterna tagit ställning i dessa frågor beslutar regeringen om riktlinjer för det operativa förberedelsearbetet. Det innebär att principerna för planeringen och ansvaret för olika planeringsuppgifter läggs fast.

Regeringen styr också inriktningen och omfattningen i stort av beredskapsförberedelserna genom att i årliga regleringsbrev ge mål och tilldela myndigheterna resurser. Redovisningen och värderingen av resultaten – det sker som regel i myndigheternas års- eller delårsredovisningar – är ett viktigt moment i planeringsprocessen.

ÖCB samordnar årligen de anspråk centrala myndigheter inom det civila försvaret har på medverkan från de regionala myndigheterna – civilbefälhavarna och länsstyrelserna *(det s.k. FIBER-underlaget)*. Civilbefälhavarna kan enligt instruktionen vid behov styra beredskapsplaneringen vid länsstyrelser och hos samverkande myndigheter i fred genom att besluta om inriktning och föreskrifter. Det sker med stöd av regelverket som utredningen beskriver i ***Bilaga B.***

5.4 Samordning av verksamheten inom utredningsområdet

5.4.1 Bakgrund

Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven analysera samordningsuppgifterna i fred och krig inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten inom Försvarsdepartementets område och överväga vilka krav dessa verksamheter bör uppfylla dels under normala förhållanden i fred, dels inför och under internationella fredsfrämjande och

humanitära insatser, svåra påfrestningar på samhället i fred, krig i vår omvärld och väpnat angrepp mot vårt land.

LEMO redovisade i sitt delbetänkande om ansvarsfördelningen inom det civila försvaret en grundlig analys av samordningsbegreppet och samordningsbehoven på olika nivåer inom verksamheten *inför och under höjd beredskap.* Utredningen anser att LEMO:s bedömningar fortfarande i huvudsak är giltiga och återger i den text som följer LEMO:s slutsatser när det gäller samordningen på central nivå.

Definitioner

Inom det civila försvaret talas det ofta om *ledning och samordning.* Uttrycket framstår som ett enhetligt begrepp, t.ex. i benämningen på funktionen Civil ledning och samordning.

Regeringen framhöll i prop. 1991/92:102 att begreppet *ledning* när det gäller den civila delen av totalförsvaret i vissa avseenden kan leda tankarna fel och ge intryck av ledning i militär mening. Enligt propositionen ska med ledning inom totalförsvarets civila del förstås sådana verksamheter som samordning, prioritering och information.

LEMO anslöt sig i betänkandet till uppfattningen att ledning av det civila försvarets olika funktioner har en annan innebörd än ledning i militär mening. LEMO konstaterade vidare att begreppen leda och samordna leder till missförstånd och orsakar oklarheter om ansvars- och uppgiftsfördelningen. Utredningen gör samma bedömning som LEMO och *menar med* ***leda*** *att utöva ett bestämmande inflytande över en verksamhet.* ***Samordna*** *är att ange gemensamma och övergripande mål, att redovisa övergripande inriktning och prioriteringar samt att följa upp och utvärdera verksamheten.*

5.4.2 Samordningsbehoven på central nivå inför och under höjd beredskap enligt LEMO

Åtgärder inför höjd beredskap

LEMO delade i betänkandet om det civila försvaret in de övergripande samordningsuppgifterna på central nivå under normala förhållanden i fred i

(1) *Framtagande av underlag och förslag till regeringen samt vid behov förmedling och tydliggörande av regeringens beslut;*

(2) *Uppgifter av myndighetskaraktär.*

Till den *första gruppen* av uppgifter hör enligt LEMO

- ❑ Utarbetande av förslag till mål och beredskapsinriktning för det civila försvaret (mot bakgrund av försvarsbeslut och regeringens operativa föreskrifter);

- ❑ Uppföljning och analys av beredskapsläget och årlig rapportering till regeringen;

- ❑ Ledning och samordning av perspektivstudier och programplanering inom det civila försvaret samt redovisning till regeringen (bl.a. förslag till fördelning av den ekonomiska planeringsramen);

- ❑ Utarbetande av gemensamma grunder för planeringen inom viktigare funktionsövergripande områden;

- ❑ Redovisning av förslag till kompletteringar och ändringar i författning och samordning av myndigheternas administrativa beredskap.

I den *andra gruppen* – uppgifter av myndighetskaraktär – ingår

- ❑ Samverkan med Försvarsmakten;

- ❑ Utarbetande av riktlinjer för prioritering av samhällets civila resurser i krig;

- ❑ Samordning av samt bedrivande av operativa och andra studier;

- ❑ Samordning av forskning som är gemensam för olika områden inom det civila försvaret samt beslut om uppdrag till bl.a. FOA;

- ❑ Åtgärder som innebär att de centrala myndigheternas av medverkan från de regionala myndigheterna är samordnade och prioriterade samt balanserade så att planeringen kan ske med en enhetlig inriktning;

- ❑ Utövande av ett övergripande ansvar för utbildning och övningar inom det civila försvaret;

- ❑ Samordning av planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret samt ledning av större övningar för civilbefälhavare och militärbefälhavare (i samarbete med Försvarsmakten);

- ❑ Företräda det civila försvaret vid utbyggnad av stabsplatser som är gemensamma för det civila och det militära försvaret;

- ❑ Samordning av planläggning för ledningsorganisationen i krig samt medverkan vid anskaffning och vidmakthållande av ledningsresurser;
- ❑ Åtgärder för information och upplysning om säkerhetspolitiken och uppgifterna för det civila försvaret;
- ❑ Främjande av beredskapshänsyn i samhällsutveckling och planering (BIS).

Åtgärder under höjd beredskap

Det civila försvarets uppgifter ställer enligt LEMO krav på att verksamheter och resurser i det krigsorganiserade samhället kan koncentreras i tiden och geografiskt när behoven uppstår. Det är dessutom viktigt att ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser kan uppnås. Många verksamheter, myndigheter, organisationer och andra är berörda. En samverkan och samordning måste av det skälet komma till på alla ledningsnivåer.

Det övergripande samordningsbehovet påverkas i mycket hög grad också av de krav som *Försvarsmakten* ställer. Behovet av samordning varierar med hänsyn till omfattningen på totalförsvarets verksamhet i de berörda geografiska områdena. Omfattningen av de militära anspråken styrs av det operativa läget och de olika verksamheternas betydelse. Samordningsbehovet kommer sannolikt att vara stort även om militära operationer inte pågår i ett område. Karaktären på och omfattningen av samordningen på den civila sidan hade enligt LEMO förändrats både på grund av samhällsutvecklingen och till följd av de nya indelningarna för viktiga verksamhetsområden, t.ex. telekommunikationer, väghållning, järnvägstransporter och rundradioverksamhet.

Samordning och inriktning av totalförsvarsansträngningarna kommer under höjd beredskap att stå i centrum för *regeringens* verksamhet på ett helt annat sätt än i fredstid. Regeringen har beslutat att *ÖCB* ska finnas kvar som myndighet i krig (ÖCB-K). Enligt LEMO bör delar av den personal vid ÖCB som har samordningsuppgifter i fred vid en krigsorganisering ingå i regeringskansliet. ÖCB-K bör därför vara en liten myndighet (25-30 personer), som i krig stöder övriga civila myndigheter. Det innebär att ÖCB-K i en del avseenden företräder det civila försvaret utan att för den skulle överta de andra myndigheternas uppgifter.

LEMO föreslog att ÖCB-K under höjd beredskap skulle

(1) Företräda det civila försvaret i övergripande samverkan med Försvarsmaktens högkvarter;

(2) Göra övergripande utredningar på regeringens uppdrag;

(3) Vara beredd att på regeringens särskilda uppdrag och med dess bemyndigande i varje enskilt fall inrikta och samordna funktionsansvariga myndigheters och civilbefälhavarnas verksamhet;

(4) Fullgöra fredsuppgifter (t.ex. viss utbildnings- och övningsverksamhet) i den omfattning som läget kräver och möjliggör.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 2.2.5 har den andra och tredje uppgiften tagits in i ÖCB:s instruktion.

Samordning inom ramen för funktionsansvaret

Med en funktion inom det civila försvaret avses som framgått av redogörelsen tidigare i betänkandet en samhällsverksamhet som har särskild betydelse vid höjd beredskap och som kräver någon form av statlig styrning. En funktion berör normalt flera myndigheter och organisationer som behöver samordnas inbördes och med andra verksamheter.

En funktionsansvarig myndighet ska *inför höjd beredskap*

- I samråd med andra myndigheter med uppgifter inom funktionen utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för funktionen i krig;
- Samordna beredskapsförberedelser;
- Samordna planering och budgetering av beredskapsförberedelser;
- Samordna och genomföra krigsplanläggning;
- Svara för att personal utbildas;
- Svara för att övningar genomförs; samt
- Regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Samtliga beredskapsmyndigheter ska vid *skärpt beredskap* i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. En funktionsansvarig myndighet ska i detta läge samordna verksamheten inom funktionen. Myndigheten ska i den utsträckning som det behövs samordna denna verksamhet med verksamhet vid andra myndigheter inom totalförsvaret. Om det råder *högsta beredskap* ska funktionsansvariga myndigheter och civilbefälhavarna dessutom hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och förväntad utveckling inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

LEMO:s uppföljning av erfarenheterna

LEMO uppdrog åt en konsult att genomföra ett antal intervjuer om bl.a. erfarenheter av ÖCB:s verksamhet sedan tillkomsten år 1986. I den del av rapporten som handlade om myndighetens *samordningsroll* beskrev konsulten förhållandena på följande sätt:

Till att börja med kan konstateras att så gott som alla intervjuade anser att det behövs ett samordningsorgan på central nivå inom det civila försvaret. Många betonar dessutom att detta samordningsorgan bör vara starkt och att det måste kunna driva samordningsfrågorna med kraft och auktoritet. Inte minst från militärt håll betonas behovet av en stark samarbetspartner på den civila sidan. Detta understryks av att de nya operativa förutsättningarna – inriktning mot strategiskt överfall – anses skärpa kraven på en effektiv samverkan mellan civilt och militärt försvar.

De som anser att det inte behövs en samordningsinstans av detta slag inom det civila försvaret hänvisar till att den samordning som behövs kan utgå från enskilda funktioner, t.ex. Befolkningsskydd och räddningstjänst. Man kan då klara sig utan ett samordningsorgan av ÖCB:s typ. Dessa personer anser att förekomsten av ett sådant samordningsorgan har gjort systemet tungrott och byråkratiskt. Detta gäller inte minst programplaneringen där ÖCB:s samordningsuppgift ibland upplevs som en överprövning av försvarsbesluten.

Det är ovanligt att ÖCB:s samordningsroll ifrågasätts på det sätt som angavs ovan. Den dominerande uppfattningen är i stället att ÖCB har lyckats hyggligt med sin uppgift. Samtidigt konstaterar de flesta att ÖCB är för svagt och att man inte har lyckats påverka de tyngre funktionsmyndigheterna i någon större utsträckning. En vanlig kommentar är att dessa myndigheter lever sitt eget liv. Många anser därför att det finns brister i samordningen på central nivå. Några anför försörjningsområdet som ett exempel på detta. Man konstaterar att berörda funktioner – livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och försörjning med industrivaror – utgår från olika planeringsförutsättningar och att ÖCB i egenskap av samordningsmyndighet inte har lyckats ändra på detta.

En vanlig uppfattning är att ÖCB har betytt mest för de mindre funktionsmyndigheterna. Dessa myndigheter har fått en företrädare i ÖCB och har dessutom ett större behov av stöd från en central instans än de större funktionsmyndigheterna. De mindre funktionsmyndigheterna är också mer beroende av de konferenser och andra kontakttillfällen som ÖCB anordnar som ett inslag i samordningsuppgiften.

Mot bakgrund av de synpunkter som återgivits ovan är det inte särskilt förvånande att många vill ge ÖCB en starkare ställning. Det är dock få som har några tydliga svar på hur det skall gå till. Många tar upp frågan om föreskriftsrätt men avvisar denna möjlighet med hänvisning till konstitutionella skäl. Med föreskriftsrätt skulle ÖCB få ställning som civil överbefälhavare vilket inte stämmer med de principer som gäller för statsförvaltningens uppbyggnad. Andra hänvisar till den civila ramen

som en möjlighet att ge ÖCB en starkare ställning. Man menar att ÖCB med en annan konstruktion av ramen skulle kunna ges beslutsrätt vid fördelningen av vissa medel.

Några vill förklara ÖCB:s svaghet med att det är omöjligt för en myndighet att utveckla tillräcklig styrka i samordningsrollen. Enligt dessa personer måste en stark samordningsfunktion vara kopplad till regeringskansliet. FöSAM anförs som exempel och föredöme. Någon skulle vilja skapa ett modernt FöSAM genom att lösgöra samordningsfunktionen från ÖCB och knyta den till TCN som ett utvidgat kansli. Andra anser att avvägningsuppgifterna – de uppgifter som är knutna till den civila ramen – i sin helhet borde läggas på regeringskansliet.

LEMO drog slutsatsen att det borde finnas en central myndighet med huvuduppgift att i fred under regeringen samordna de civila beredskapsförberedelserna och att ÖCB även i fortsättningen borde vara denna myndighet.

5.4.3 Faktorer i överväganden om samordningen som tillkommit efter LEMO

Lagen om civilt försvar, m.m.

Samordning är ett centralt begrepp enligt lagen om civilt försvar. Kommunen ska verka för en samordning av statliga myndigheters, kommunens, landstingets och den kyrkliga kommunens *beredskapsförberedelser* på lokal nivå. Kommunstyrelsen har inte befogenheter att i det sammanhanget fatta beslut som binder dessa organ. Det kommunala ledningsorganet ska i stället sträva efter att få till stånd ett samråd mellan kommunen och berörda organ samt mellan de berörda organen inbördes.

Under *höjd beredskap* ska kommunstyrelsen verka för att den verksamhet som sker i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner, organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att en samverkan kommer till stånd mellan dem.

Regeringen framhåller i direktiven till utredningen att uppgifterna för ÖCB och SRV i hög grad påverkas av statens nya roll inom det civila försvaret och att arbetssätt och kompetens inom de båda myndigheterna behöver revideras med anledning av de förändrade uppgifterna. Den nya rollfördelningen innebär att staten ska ge kommunerna underlag för bedömning av vilka beredskapsåtgärder som fordras på den lokala nivån. Underlaget ska bestå av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar. Staten ska också följa upp resultatet av de i kommunerna vidtagna åtgärderna och av beredskapsläget. Uppföljningen ska omfatta resultatet av verksamheten och inte medlen.

Länsstyrelserna ska som ett led i den statliga uppföljningen och utvärderingen ha en fortlöpande dialog med kommunerna om beredskapsfrågorna och andra förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. Dialogen ska göra det möjligt att få till stånd samlade redovisningar och bedömningar av beredskapsläget på både regional och nationell nivå.

De centrala och regionala statliga myndigheterna har till uppgift att samordna kommunernas åtgärder för komplettering av räddningstjänsten under höjd beredskap. Ändringarna i räddningstjänstlagen om planeringen av dessa åtgärder innebär att föreskrifter om kommunernas räddningstjänst i fred och krig har samlats i en lagstiftning. Det leder i sin tur till att SRV:s och länsstyrelsernas arbete med mål och planeringsförutsättningar – och med tillsyn, uppföljning och utvärdering – kommer att följa ett och samma mönster, oavsett om det gäller insatser i fred eller åtgärder som ingår i beredskapen för krig.

Som utredningen framhållit ska den kommunala räddningstjänsten med sin organisation av anställda och personer uttagna med civilplikt ersätta undsättningsenheterna i den tidigare statliga civilförsvarsverksamheten.

Helhetssynen

Den av statsmakterna uttalade och på flera ställen i betänkandet redovisade inriktningen mot en helhetssyn på åtgärder mot risker och hot i fred och krig ska sammantaget ge en mer effektiv och rationell hantering av samhällets åtgärder. Resurser inom skilda områden för denna hantering bör kunna utnyttjas så att de gör mest total nytta.

Ansvarsprincipen ska gälla även i fortsättningen, framgår det av totalförsvarsbeslutet. För att besluten som fattas på skilda håll ska bli förenliga och avvägningarna mellan olika behov riktiga fordras samverkan och samordning. Detta gäller på samtliga lednings- och ansvarsnivåer i samhället. *Myndigheter och andra samhällsorgan med uppgifter inom totalförsvaret måste således samverka och samordna sin planering och verksamhet inbördes.* En samordning bör vidare ske med de myndigheter och andra organ som arbetar med frågor om risker i fred.

De erfarenheter som hantering av svåra påfrestningar i fred ger torde vara den bästa grunden för en god beredskap inför påfrestningar vid hot mot landets frihet och oberoende, anser statsmakterna vidare. På motsvarande sätt kan den kompetens som byggs upp för att vi ska kunna klara krigets krav utnyttjas även vid påfrestningar i fred samt vid fredsfrämjande och humanitära internationella insatser. En del kostnader för ett merutnyttjande utanför det dimensionerande hotet bör accepteras, förutsatt att den totala effekten ökar och angelägna behov därmed kan tillgodoses. Fördelarna med en helhetssyn vid dimensionering av resurserna ligger främst i de samordningsvinster som samutnyttjandet ger.

ÖCB:s överväganden om samordningsbehovet

En viktig del av underlaget i den nya planeringssituationen är enligt ÖCB:s överväganden i programplanen statsmakternas uttalanden i 1995 års totalförsvarsbeslut om kravet på helhetssyn. Ett annat styrande moment är kravet på anpassningsförmåga, som skapar handlingsfrihet för förändringar.

Avsikten är att kunna lösa flera uppgifter och möta olika scenarier inom hela hotskalan. ÖCB framhåller att uppgifterna, oavsett slag, frågeställning och behov, måste kunna utföras med tillgänglig personal som är utbildad för uppgifterna och som känner till eget och andras handlingsutrymme och befogenheter. Denna personal måste också ha tekniskt stöd samt kunna agera i ett tydligt och prövat samverkansmönster.

Slutsatsen blir enligt ÖCB att statsmakterna bör avdela resurser för att höja förmågan inom olika delar av det civila försvaret. I avvägningen mellan olika uppgifter och funktioner samt inom funktioner har ÖCB prioriterat områdena ledning och samordning, personalförsörjning och infrastruktur.

De svåra *påfrestningar på samhället i fred* som en stor del av totalförsvarsbeslutet handlar om kräver att samhället stärker sin krishanteringsförmåga på alla nivåer. En sådan förmåga innebär enligt ÖCB främst att de personer som ska hantera kriser har en erforderlig kompetens och att det finns både ett tydligt handlingsutrymme och ett tekniskt stöd. Kompetensen skapas genom utbildning och övningar av beslutsfattande i realistiska scenarier.

ÖCB anser det naturligt att de resurser som de 15 funktionsansvariga myndigheterna byggt upp för säkerhetspolitiska kriser och krig ska användas i det här sammanhanget. Myndigheterna har utarbetade samverkansmönster. Det innebär inte att det tillkommer någon ny ledningsnivå. Regeringen ska kunna knyta till sig och utnyttja erforderlig kompetens på central och regional nivå. Ett viktigt moment blir samarbetet med Försvarsmakten. Ett annat inslag är samverkan med de föreslagna civila beredskapsstyrkorna.

ÖCB föreslår, som framgått av den tidigare redovisningen, bl.a. att ÖCB ska fungera som ett planerande och förberedande organ åt regeringen i hela hotskalan och att ÖCB i sin instruktion får denna uppgift. Det bör skapas en beredskap inom ÖCB som, tillsammans med vissa andra myndighetsresurser, ska kunna utnyttjas av regeringen vid allvarliga påfrestningar.

Det civila försvaret omfattar ett flertal myndigheter, som tillsammans har resurser för både personella och materiella bidrag till *internationella fredsfrämjande och humanitära insatser*. Enligt ÖCB:s mening bör det civila försvaret som helhet utveckla sin förmåga att stödja och genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. ÖCB föreslår att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen för den internationella uppgiften ska följa den nuvarande ordningen inom

det civila försvaret och att ÖCB får det samlade ansvaret även för den övergripande inriktningen och samordningen av det civila försvarets verksamheter för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Varje funktionsansvarig myndighet ska däremot ha ansvar för att undersöka i vilken utsträckning den kan medverka med personella och materiella resurser med en multifunktionell inriktning.

I sina mer *generella överväganden om behovet av samordning* anser ÖCB att det i det civila försvarets komplexa verklighet är av väsentlig betydelse att se till helheten och till faktorer som förenar. Indelningen i funktioner är ändamålsenlig som planeringsgrund men skapar också sektorsintressen. Det blir därmed ännu viktigare att skapa en gemensam inriktning för planeringen och resursfördelningen. Gemensamma problem måste kunna lösas samordnat. Därför måste bl.a. samordningen inom det civila försvaret utvecklas ytterligare.

ÖCB anser mot den redovisade bakgrunden att ÖCB:s roll som samordnare av forskning bör förstärkas. Den operativa planering som myndigheten samordnar ska utformas bl.a. i syfte att slå fast vilka planeringsgrunder som gäller. Förmågan hos vitala funktioner i samhället måste kvalitetssäkras. Det ställer särskilda krav på att övning, utbildning och kompetensutveckling inom det civila försvaret bygger på helhetssynen och samordnas. Uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret behöver samordnas, så att statsmakterna får en aktuell och heltäckande bild av hur "reformen" slår igenom i planering och genomförande. En ökad samordning civilt-militärt ska eftersträvas. Enligt ÖCB måste myndigheten slutligen spela en aktiv och pådrivande roll för att planering och resurstilldelning ska ske mot samordnade mål.

5.4.4 *Samordningsuppgifter enligt instruktionen för de tre myndigheterna*

Samordning hör till de uppgifter som ÖCB, SRV och SPF ska göra enligt instruktionen för var och en av myndigheterna samt inför och vid höjd beredskap enligt beredskapsförordningen. Samordningsuppgifterna är, som framgått av redogörelsen tidigare i avsnitt 5.4, en särskilt viktig del av den verksamhet som *ÖCB* svarar för.

SRV har enligt sin instruktion en rad samordningsuppgifter. Verket ska samordna samhällets olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt inom räddningstjänsten. SRV ska vidare samordna planläggningen av beredskapen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor. Samma sak gäller planläggningen på regional nivå för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Det framgår av instruktionen att verket ska verka för samordning av säkerhetsföreskrifter för land-, sjö- och lufttransporter av farligt gods och samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet i fråga om landtransporter av farligt gods. Instruk-

tionen föreskriver vidare att det inom SRV ska finnas delegationer för olika verksamhetsområden. Avsikten är att dessa delegationer ska stödja samordningen inom respektive område. Det gäller t.ex. *Delegationen för samordning av räddningstjänst* och *Delegationen för samordning av riskfrågor.* SRV har genom ett särskilt beslut av regeringen fått i uppdrag att samordna beredskapen för internationella räddningsinsatser.

SRV har inga särskilda befogenheter att inom kommunal räddningstjänst utöva samordning. Avsikten är att verket ska stimulera kommuner och andra organ till att genom frivilliga åtgärder delta i en samordning. Denna inriktning kommer också till uttryck i föreskriften att SRV ska verka för att räddningstjänstens organisation och materielanskaffning ska utvecklas så att olika räddningstjänstorgan kan samverka effektivt. Verket ska vidare bevaka riskutvecklingen och verka för att åtgärder vidtas för befolkningens skydd och så att olyckor kan förebyggas.

Inom den statliga räddningstjänsten får SRV emellertid besluta om föreskrifter för samordningen mellan räddningstjänstens olika grenar. Några sådana föreskrifter har hittills inte meddelats. SRV har i stället genom bl.a. utbildning och övning verkat för en samordning inom den statliga räddningstjänsten.

SRV pekade i en promemoria till regeringen i november 1994 på splittringen i ansvarsfördelningen och svagheterna i samordningen av samhällets insatser inom det olycksförebyggande området. Verket menade att lagstiftningen borde ses över. Hot- och riskutredningen tog också upp dessa frågor.

För *SPF:s* del är samordningsuppgiften inte lika tydligt uttalad. Det framgår emellertid av instruktionen att myndigheten ska sprida information till allmänheten om främst den av statsmakterna beslutade säkerhetspolitiken och utformningen av totalförsvaret och samordna andra myndigheters information i samma syfte. Ett till SPF knutet råd med representanter för Försvarsmakten, Pliktverket, SRV, ÖCB, Centralförbundet Folk och Försvar och frivilligorganisationerna diskuterar samordning av informationsfrågor.

5.5 Kraven på effektivitet i myndigheternas organisation

5.5.1 Inledning

Med effektivitet i offentlig verksamhet brukar avses förhållandet mellan de effekter eller resultat som en myndighet uppnår genom sina åtgärder och kostnaderna för verksamheten. Varje myndighet ska givetvis bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt. Det kan innebära att verksamheten i förhållande till kostnaderna ger så goda resultat som möjligt eller att en given produktion sker till lägsta tänkbara kostnader.

De uppdrag som regeringen ger myndigheterna är ofta formulerade som mål för verksamheten. Sådana mål är som regel inte särskilt precisa. Genom regleringsbreven får myndigheterna medel som de kan disponera för verksamheten. En allmän styrning sker genom lagar eller förordningar samt ibland genom hänvisning till uttalanden av riksdagen. I vilken omfattning, till vilken kostnad per producerad enhet och på vilken kvalitetsnivå som regeringen väntar sig att verksamheten ska utföras framgår sällan av regeringens beslut. Myndigheterna har följaktligen sedan länge haft stora möjligheter att själva i detalj avgöra vilka åtgärder som ska utföras och hur det ska ske.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.2 vill statsmakterna emellertid numera genom en fungerande styrning uppnå en god effektivitet i den statliga verksamheten. Strävandena är att få till stånd och efter hand utveckla en *mål- och resultatstyrning* som ska göra det möjligt att tillgodose de behov som föreligger. Samtidigt vill statsmakterna hushålla med resurserna. En effektiv verksamhet förutsätter att varje myndighet får bästa möjliga villkor för sin verksamhet. Till detta hör att även en rad allmänna krav på organisationen ska vara uppfyllda.

Det uppdrag som denna utredning har – att överväga och lägga fram förslag till hur uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten ska fördelas mellan de berörda myndigheterna – förutsätter att utredningen har en principiell uppfattning om vad som gör att myndigheterna kan arbeta effektivt. Det handlar, som utredningen delvis framhållit, om bl.a. kompetens, arbetsformer och ledning. Utredningens redovisning i *de följande delavsnitten* innehåller en allmän beskrivning av de krav som i en lämpligt avvägd utsträckning bör vara uppfyllda.

5.5.2 Enkel och tydlig roll

En så långt möjlig enkel och tydlig roll för myndigheten är den grundläggande förutsättningen för att verksamheten ska fungera. Framför allt tydligheten har betydelse för andra aktörer i omvärlden. Ingen av dessa kommer att missförstå myndighetens strävanden och åtgärder. Detta skapar samförstånd och minskar friktionen i gränsområdena mot andra myndigheters ansvar.

En enkel och tydlig roll kan åstadkommas genom en renodling av ansvar och uppgifter. Renodling minskar risken för dubbelarbete och konflikter om vilket organ som egentligen svarar för en arbetsuppgift. Även för mottagarna av den berörda myndighetens tjänster har det betydelse att rollerna är så klara att ansvarsområdet lätt kan urskiljas.

Till renodlingen av ansvar och uppgifter hör att skilja mellan

(1) *Myndighetsutövning;*

(2) *Stabs- och stöduppgifter i förhållande till regeringen respektive myndigheter;*

(3) Uppdragsverksamhet.

De tre kategorierna av uppgifter ställer helt olika krav på den organisation som ska svara för dem. Internt kan det uppstå problem, om förutsättningarna för de olika slagen av verksamhet är olika. För mottagarna av myndigheternas tjänster innebär en blandning av de tre slagen av ansvar och uppgifter en risk för att de blir osäkra på vilka befogenheter en myndighet utövar i den aktuella situationen och vilken karaktär myndighetens besked har. En klar avgränsning mellan de redovisade tre kategorierna bidrar till att skapa förutsättningar för det förtroende enskilda människor och aktörerna i omvärlden hela tiden måste ha för myndigheten.

Till en tydlig och enkel roll hör också – det ligger i sakens natur – att noggrant beskriva myndighetens ansvar och uppgifter. En sådan precisering ska givetvis gälla samtliga myndigheter som deltar i en verksamhet av någorlunda komplex art. Klarhet i ansvar och uppgifter underlättar de omställning och förnyelse som alla myndigheter måste genomgå när behovet av myndighetens tjänster förändras.

Tydlighet och enkelhet är slutligen också en viktig förutsättning för samspelet mellan myndigheter på olika territoriella nivåer inom ett verksamhetsområde. Inom den offentliga verksamheten fordras det som regel någon form av verkställighet på den lokala nivån. Regionalt och nästan alltid centralt sker det i allmänhet någon form av avvägning som fordrar samordning. Uppdelningen mellan nivåerna har betydelse för anpassningen till mottagarnas behov. En decentraliserad organisation har som regel stora fördelar framför en centraliserad. Utredningen redogör *i avsnitt 6.3* något mer utförligt för sina överväganden om kraven på ledningskedjan lokalt-regionalt-centralt.

5.5.3 Kunnighet och kompetens

Kunnighet står för förmåga att kunna utföra åtgärder av olika slag. Kompetens är ett vidare begrepp. Det innefattar kunnighet men även sådant som omdöme, uthållighet och samarbetsförmåga. Utan den bredd som ligger i kompetensen är kunnigheten hos de anställda i den egna organisationen egentligen ingen tillgång.

Att det inom en myndighet ska finnas kunnighet på fackområdena är en självklarhet. Det måste givetvis också inom en effektivt arbetande myndighet finnas en kompetens hos personalen som svarar mot behoven på olika nivåer i verksamheten. Det gäller att välja en modell för organisationen, en arbetsform i verksamheten eller en metod för rekryteringen som erbjuder förutsättningar för att personalen ska kunna prestera det som fordras.

Kompetens är också en fråga över tiden. Varje organisation förändras så gott som hela tiden. Det räcker inte med att det under en given period existerar kunnande och kompetens hos personalen. Det är minst lika angeläget att det finns förutsätt-

ningar för en utveckling av kunnandet och kompetensen. Utan en sådan förändring stagnerar verksamheten och effektiviteten börjar så småningom att minska.

Ett gott ledarskap är en mycket speciell form av kompetens som har en grundläggande betydelse både för den allmänna utvecklingen av en verksamhet och för att personalen ska känna sig stimulerad i arbetet. Att det finns motivation i verksamheten hos de anställda påverkar givetvis effektiviteten i stort inom myndigheten.

5.5.4 Fungerande styr- och arbetsformer

Den offentliga verksamheten förnyas ständigt. Kraven från omgivningen förändras oavbrutet. Statsmakterna gör ibland andra prioriteringar än tidigare. Det fordrar anpassningar av många olika slag. Behoven fokuseras på den förmåga till anpassning efter nya behov och förutsättningar som också måste finnas i organisationen. Det är närmast fråga om att vara lyhörd för olika slag av förändringar i omvärlden. Utan denna lyhördhet kan ingen organisation existera.

Inom de omfattande och strukturellt komplicerade områden som det civila försvaret och fredsräddningstjänsten utgör är det särskilt viktigt att myndigheterna har ett grepp om vad som sker och kan värdera resultaten. En förutsättning för att en verksamhet ska vara effektiv är att styr- och arbetsformerna fungerar. Det handlar i den statliga verksamheten om att mål- och resultatstyrningen kan hanteras både av myndigheterna och av uppdragsgivaren, dvs regeringen. Som utredningen redan framhållit har styrformerna förbättrats under de senaste åren. Statsmakterna har, som framgått av den tidigare redovisningen i detta kapitel, stora ambitioner att låta systemet med en beställar- och en utförarroll fortsätta att utvecklas.

Till mål- och resultatstyrningen hör en effektiv uppföljning och utvärdering. De bedömningar som ska göras innebär att verksamhetsmålen måste vara så noggrant beskrivna som möjligt. *Utvecklingsgruppen för länsstyrelsefrågor inom Civildepartementet* uppdrog år 1994 åt försvarsdirektören vid Länsstyrelsen i Kalmar län att för området civilberedskap och räddningstjänst bl.a. föreslå mål och resultatmått i verksamhetsplaneringen så att de väsentligaste resultaten av verksamheten skulle kunna bedömas. Arbetet utfördes i en arbetsgrupp med försvarsdirektörerna vid ytterligare två länsstyrelser samt en företrädare för ÖCB. Arbetsgruppen redovisade sina slutsatser i en rapport (1995-02-07). Det konstaterades att s.k. nyckeltal saknades inom verksamhetsområdet för länsstyrelsernas del. Efter analys av bl.a. nationella mål, planeringsförutsättningar och resultatkrav för området lämnade arbetsgruppen ett förslag till objektplan, målformuleringar och värderingstal.

Fungerande arbetsformer förutsätter vidare att en myndighet har klara ledningsformer och befogenheter – rättsliga och andra – för att kunna agera. Det kan i den verksamhet som utredningens arbete avser vara åtgärder på alla nivåer och i hela hotskalan. Befogenheterna ska göra det möjligt att utnyttja en så stor del som möjligt av personalen och materielen i samhället.

Avgörande för en fungerande verksamhet är slutligen också att en myndighet använder den moderna teknik som finns att tillgå – framför allt inom informationsområdet. Möjligheterna till kommunikation är grundläggande för effektiviteten i praktiskt taget varje verksamhet i det moderna samhället. Det gäller i alldeles särskilt hög grad den verksamhet på central nivå som utredningen har i uppdrag att överväga. Den bedömning som utredningen gör i det här sammanhanget är grundad på det som sagts tidigare i betänkandet om att det civila försvaret och fredsräddningstjänsten sammantaget är en komplex och mångfacetterad verksamhet.

5.5.5 *Anpassning till behoven internationellt*

Det internationella samarbetet har blivit en allt viktigare del av verksamheten inom utredningens arbetsområde. Det handlar både om en koordinering med andra länders regelsystem inom ramen för internationella överenskommelser och att kunna genomföra effektiva internationella hjälpinsatser. Kraven är inte riktigt desamma för de olika uppgifterna. Gemensamt för dem gäller emellertid att myndigheterna måste kunna sätta sig in i förhållandena i andra länder och anpassa sig till de förändringar som sker.

5.6 *Överväganden inom andra utredningar*

5.6.1 *UTFÖR*

Utredningen (Fö 1995:01) för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) har till uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Utredningen ska framför allt bedöma vilka förändringar som har vidtagits inom totalförsvaret som ett resultat av LEMO-reformen. Vilka besparingar har gjorts? Vilka omflyttningar och neddragningar av personal har skett? På vilka villkor och med vilken framgång har avvecklingsarbetet genomförts?

LEMO:s arbete inriktades på frågor om Försvarsmaktens effektivitet och struktur. Även uppföljningen och utvärderingen kommer av det skälet att i mycket hög grad omfatta den militära verksamheten. Det är frågor av typen: Har krigsorganisationen blivit styrande? Har ledningsorganisationen blivit effektivare? Har uppdragsmodellen förbättrat Försvarsmaktens styrning av stödmyndigheterna?

UTFÖR redovisade i december 1995 ett delbetänkande (SOU 1995:129) *En styrande krigsorganisation* med analyser av LEMO-reformens mål. Den styrande krigsorganisationen framstår för utredningen som det ledande målet. Utredningen konstaterar emellertid i betänkandet att målen för reformarbetet uppfattats mycket olika av berörda parter i förändringsarbetet. Försvarsmaktens chefer prioriterar

mycket starkt den styrande krigsorganisationen. Även övriga kategorier, dvs politiker, stödmyndigheter och departementstjänstemän, betonar krigsorganisationen men inte i samma höga utsträckning. För politikerna väger besparingsmålet nästan lika tungt.

UTFÖR framhåller med ledning av den redovisade analysen av målen att statsmakterna ännu tydligare än hittills måste klargöra förutsättningarna för mer omfattande strukturförändringar och kraven på styrning. Betänkandet utgör en grund för den utvärdering av LEMO-reformen som utredningen kommer att redovisa i sitt slutbetänkande som enligt direktiven ska läggas fram senast den 1 juli 1996.

5.6.2 *Utredningen (Fö 1994:07) om ledningsövning i regeringskansliet*

Regeringen bemyndigade i december 1994 chefen för Försvarsdepartementet att planera och genomföra en ledningsövning för regeringskansliet. Senare beslutades det också att ledningsövningen skulle avse en allvarlig störning i fredssamhället. Det angavs vidare vilka faser övningen skulle omfatta. Till särskild utredare med uppgift att planera för övningen, biträda vid genomförandet och rapportera resultatet i varje fas förordnades chefen för Enheten för särskild planläggning vid Försvarsdepartementet.

Utredningen genomförde under hösten 1995 departementsvisa genomgångar och spel, vilket var ett *första* moment i *Fas 1* av ledningsövningen. Syftet var att inom varje departement belysa behovet en särskild krisledningsorganisation. Karaktären på spelen varierades med hänsyn till olikheterna mellan departementen i behovet av att kunna agera operativt. Spelen skulle framför allt visa om organisation, arbets- och beslutsformer, rutiner, arbetsutrymmen, det tekniska stödet m.m. var lämpligt utformade eller om förändringar borde genomföras. Enligt den bedömning av de departementsvisa genomgångarna som utförts av en särskild utvärderare – chefen för Räddningsverket – har samtliga departement i det första momentet av Fas 1 i stort sett uppnått målet med övningen.

Ledningsövningens *andra* moment i Fas 1 omfattar två övningsdagar – en under våren och en under hösten 1996. Syftet med dessa övningsdagar är att för extraordinära situationer belysa organisation, arbetsformer och behov av tekniskt stöd för en krisledningsorganisation inom Statsrådsberedningen – den s.k. krisstaben. I detta moment prövas också departementens organisation och arbetsformer mot bakgrund av erfarenheterna från övningsdagarna hösten 1995. Avgränsningen av ansvaret mellan krisstaben och departementen samt mellan regeringkansliet och myndigheterna ska behandlas.

I ledningsövningens *Fas 2,* som kommer att genomföras hösten 1996, är målet att belysa organisation, arbetsformer och behov av tekniskt stöd för en utflyttad del av regeringskansliet i samband med extraordinära situationer. Behovet av en samver-

kan mellan den utflyttade delen och regeringskansliet i övrigt samt rutinerna för dialogen mellan krisorganisationen och myndigheterna, massmedierna och allmänheten kommer också att belysas.

Fas 3 i ledningsövningen ska enligt föreliggande planer genomföras under år 1997. Utgångspunkten kommer att vara totalförsvarsbeslutet hösten 1996 – framför allt de delar i beslutet som avser anpassningen av totalförsvarets förmåga till höjd krigsduglighet. Övningen kommer att omfatta processen kring regeringens beslut om anpassningsåtgärder samt kommunikationen mellan departement och myndigheter sedan regeringen beslutat om anpassning.

5.6.3 *Utredningen om det civila försvarets finansiering (CFF-utredningen)*

CFF-utredningen, som haft till uppgift att föreslå vilka principer som ska gälla för finansieringen av beredskapsåtgärder inom det civila försvaret, framhåller i sitt betänkande (SOU 1996:58) *Finansieringen av det civila försvaret* att ansvarsprincipen bör vara vägledande också vid fördelningen av kostnadsansvaret för beredskapsåtgärderna. Utredningen förordar av det skälet en ökad användning av avgifts- och egenfinansiering inom det civila försvaret.

Den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret bör även i fortsättningen utgöra ett avvägningsinstrument. Utredningen föreslår vissa åtgärder som i det avseendet ska utveckla ramen:

(1) *En översyn av anslagsstrukturen inom det civila försvaret*

Översynen ska syfta till att minska antalet fristående beredskapsanslag, till en bättre koppling mellan funktionsindelningen och anslagsstrukturen och till att inom anslagen hålla i sär drift-, underhålls- och investeringskostnader;

(2) *Lånefinansiering för beredskapsinvesteringar i Riksgäldskontoret*

Åtgärder bör vidtas för att definiera begreppet beredskapsinvestering och för att fastställa lämpliga avskrivningstider för olika slag av beredskapsinvesteringar;

(3) *Avvägning av uttagen från beredskapsfonder inom rundradio-, tele- och elområdena inom den ekonomiska planeringsramen*

Medel ska däremot inte kunna omfördelas från fonderna till andra ändamål inom det civila försvaret.

Utredningen anser vidare att den ekonomiska planeringsramens sammansättning

bör förändras i flera avseenden.

Följande anslag bör läggas in i ramen:

- ❑ *Kostnader för beredskapslagring av livsmedel, m.m. (Jo/G4)*
- ❑ *Del av länsstyrelserna, m.m.* (den del av anslaget C/A1 som avser länsstyrelsernas totalförsvarsverksamhet, inkl fredsräddningstjänst m.m.)

Följande anslag bör inordnas i något annat anslag inom eller utom ramen:

- ❑ *Kompetensutveckling och stöd till länsstyrelserna (Fö/C4)*
- ❑ *ÖCB: Industriella åtgärder (Fö/F2)*
- ❑ *Arbetsmarknadsverket (del): Förvaltningskostnader (A/A1)*

Följande anslag bör utgå:

- ❑ *Ersättning för fritidsbåtändamål, m.m. Delpost för beredskapsåtgärder inom totalförsvaret (K/B1)*
- ❑ *Upphandling av enskilda samhällsåtaganden (K/D2)*
- ❑ *Åtgärder inom elförsörjningen (N/E2)*

CFF-utredningen anser vidare att nuvarande system för finansiering av reservanordningar bör bibehållas tills statens avtal med *Svenska Kommunförbundet* ska omförhandlas år 1999.

Förslagen måste i en del avseenden utredas vidare. Det gäller bl.a. utformningen av avgiftssystemen inom rundradio-, tele- och elområdena. Författningsförslag behöver också utarbetas.

CFF-utredningen beräknar att förslagen leder till en utgiftsminskning på statsbudgeten på drygt 300 milj. kronor per år.

5.7 *Synpunkter i omvärlden på de tre myndigheternas verksamhet*

5.7.1 *Inledning*

Utredningen har vid ett stort antal överläggningar och andra kontakter med företrädare för regeringskansliet, ledningen vid centrala och regionala statliga myndigheter, kommuner och organisationer inhämtat synpunkter på verksamheten vid de tre myndigheter som utredningens arbete i första hand avser. De sammanlagt ca 30 organ som utredningen haft kontakter med har framgått av *redovisningen i avsnitt 1.5.* Det civila försvaret och fredsräddningstjänsten är enligt samtligas bedömningar en mycket komplex verksamhet som berör stora delar av samhället – både offentlig verksamhet och enskild näringsverksamhet.

Den *redogörelse som följer* omfattar framför allt synpunkter på ett antal problem som enligt företrädare för myndigheter och andra organ skapar oklarheter eller verkar hämmande på verksamheten inom de tre myndigheternas områden. Synpunkterna överensstämmer när det gäller innehållet i vissa delar med resultaten av den undersökning om erfarenheterna av framför allt ÖCB:s och SRV:s arbete som LEMO lät utföra år 1992. Denna undersökning omfattade intervjuer med ett 30-tal företrädare för myndigheter och andra organ inom totalförsvaret. Den sammanställning som utredningen nu har gjort är inte genomförd på ett lika systematiskt sätt.

Redovisningen som följer är ett urval av synpunkter som har särskild betydelse för utredningens överväganden. Utredningen vill framhålla att synpunkterna givetvis är baserade på kunskaperna hos var och en av de tillfrågade om förutsättningarna för verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

5.7.2 *ÖCB.*

Det är en så gott som samstämmig uppfattning hos företrädare för myndigheter och andra organ som utredningen haft överläggningar med att *ÖCB:s* roll inom det civila försvaret är otydlig. ÖCB har visserligen på en del områden en offensiv framtoning men i andra avseenden är profilen låg. Det senare gäller framför allt samordningsverksamheten. ÖCB har framhållit för utredningen att dessa uppfattningar i stor utsträckning beror på brister i kunskaperna hos många om den roll och de befogenheter som myndigheten har.

En stark samordning förlagd till regeringskansliet – eller knuten dit som en särskild stabsfunktion – är ett önskemål från företrädare för många myndigheter och andra organ inom det civila försvaret. Flera som lämnat synpunkter till utredningen menar emellertid att det inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen är svårt för en myndighet att samordna andra myndigheter. Detta kan bero på att samordningsrol-

len uppfattas på olika sätt bl.a. med hänsyn till den begränsade omfattningen av samordningsmyndighetens befogenheter.

Utredningen vill upprepa att nästan alla tillfrågade anser att det behövs ett samordningsorgan på central nivå inom det civila försvaret. Många betonar att detta samordningsorgan måste vara starkt och kunna driva samordningsfrågorna med kraft och auktoritet inom det civila försvaret samt kunna fatta även svåra prioriteringsbeslut. Det gäller inte minst de nya uppgifter som statsmakterna anser ska ingå i verksamheten. Försvarsmakten är särskilt angelägen om att ha en stark samarbetspartner inom den civila delen av totalförsvaret.

5.7.3 SRV

SRV anses vara en inom hela ansvarsområdet fred-krig mycket aktiv myndighet. SRV:s sätt att engagera sig i arbetsuppgifterna bidrar till att göra rollen tydlig. Denna tydliga roll beror enligt bedömningar som företrädare för andra organ gjort på att myndigheten har en omfattande verkställighet med bl.a. tillsyn, normgivning, utbildning samt tekniskt och organisatoriskt utvecklingsarbete inriktad på fredstida förhållanden. En stor del av åtgärderna är emellertid avsedda för verksamheten i krig. Företrädare för flera av de organ som utredningen haft överläggningar med anser att SRV:s arbete är alltför fokuserat på detaljer i verksamheten hos bl.a. kommunerna. En modifiering av den rättsliga grunden skulle sannolikt göra att verksamheten i större utsträckning än för närvarande kom att svara mot de av mottagarorganen bedömda behoven.

Framför allt SRV men i någon mån också ÖCB får kritik för att de går förbi länsstyrelserna – i tillämpliga fall även civilbefälhavarna – och inhämtar underlag från eller ger impulser direkt till kommunerna.

5.7.4 SPF

Nästan samtliga som lämnat synpunkter till utredningen betonar den stora betydelse som informationsfrågorna har i hela hotskalan fred-krig.

Även SPF:s roll präglas enligt de redovisade omdömena av tydlighet. SPF:s verksamhet är enligt flertalet tillfrågade myndigheter och andra organ knappast i något avseende kontroversiell för andra berörda myndigheter och övriga organ. Det arbete SPF bedriver inom ett för verksamheten inom hela civila försvaret viktigt område är överlag uppskattat. Problemet är att SPF med sina begränsade resurser har svårt att nå ut med sina budskap, särskilt till den regionala och lokala nivån. Förhållandevis få inom det civila försvaret kommer i kontakt med verksamheten. De allra flesta företrädarna för de tillfrågade myndigheterna och övriga organen bedömer det ändå som naturligt att myndighetens ansvar utvidgas till att avse även åtgärder vid stora olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred.

5.8 *Ansvar, befogenheter och organisation i några andra länder*

En översikt över ansvar, befogenheter och organisation inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten i Danmark, Finland, Norge och Nederländerna finns i ***Bilaga E.***

6 Förslag till ansvar och uppgifter för de tre myndigheterna

6.1 Inledning

Det tidigare materialet i betänkandet

Utredningens överväganden om fördelningen av ansvar och uppgifter på central nivå inom det civila försvaret och i fredsräddningstjänsten fordrar bedömningar av flera olika slag. En stor del av underlaget för dessa bedömningar finns i de tidigare kapitlen i betänkandet. Grundläggande för övervägandena är omfattningen av de uppgifter som statliga myndigheter inom utredningsområdet bör svara för. Det gäller verksamhet vid normala förhållanden i fred, inför och under höjd beredskap, vid svåra påfrestningar på samhället i fred och olyckor som fordrar räddningstjänstinsatser samt internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Utredningen har i *kapitlen 2-3* – med *bilagorna B och C* – redogjort för förändringarna i verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten under de senaste åren, statsmakternas principbeslut om totalförsvarets utveckling åren 1997-2001, regelverket samt de tre myndigheternas ansvar och uppgifter. *Bilaga D* innehåller en översikt över det material som de tre myndigheterna redovisat i programplaner och rapporter med anledning av särskilda uppdrag våren 1996.

Utredningen har i *kapitel 4* genom s.k. processbeskrivningar för några tjänsteom-

råden beskrivit flödet från initiativ till "färdig produkt". Det har skett mot bakgrund av bl.a. LEMO:s överväganden. Till underlaget för utredningens analys hör vidare redogörelser i *kapitel 5* för ett antal allmänna utgångspunkter. En av dessa utgångspunkter är statsmakternas överväganden om förnyelse och omställning i den statliga förvaltningen och styrningen i generella termer av myndigheternas verksamhet. Utredningen har i det sammanhanget även beskrivit den syn på behovet av och formerna för stöd till regeringen och myndigheterna som redovisades av den kommitté som i början av 1990-talet såg över verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna. En redogörelse för regeringens beslut med anledning av kommitténs förslag ingår också i kapitlet.

Redogörelsen för de allmänna utgångspunkterna i kapitel 5 fortsätter med en beskrivning av principerna för styrning av myndigheterna inom ÖCB:s, SRV:s och SPF:s verksamhetsområden. Behovet av samordning är en framskjuten fråga i direktiven. Kapitlet innehåller mot den bakgrunden en redogörelse för den innebörd begreppet samordning har inom det civila försvaret inför och under höjd beredskap. Utredningen har därefter redovisat vilka mer allmänna krav som ska vara uppfyllda för att den organisation som t.ex. en myndighet utgör ska vara effektiv. Utredningen har beskrivit det arbete som utförts eller pågår inom andra utredningar, vilkas arbete har betydelse för de fortsatta övervägandena i betänkandet, och har kortfattat redogjort för de synpunkter på de tre myndigheternas verksamhet som andra organ redovisat för utredningen. I kapitlet ingår slutligen en översikt över organisation och ansvar inom utredningens arbetsområde i ett antal andra länder.

Utredningens överväganden i detta kapitel

Utredningens uppgift är att överväga hur uppgifterna bör fördelas och hur gränsdragningen i övrigt bör vara mellan myndigheterna. Bedömningarna ska ske med hänsyn till bl.a. den helhetssyn som anges i totalförsvarspropositionen och till den kommunalisering som har ägt rum inom det civila försvaret. Utredningen ska också föreslå de förändringar hos de berörda myndigheterna som övervägandena föranleder. Förslagen ska inte omfatta någon sammanläggning av dessa myndigheter.

Redovisningen här i *kapitel 6* börjar med en översikt över det hittills i betänkandet redovisade materialet och de bedömningar som har särskild betydelse för de fortsatta övervägandena. Utredningen redovisar sina synpunkter på ledningssystemet. Det framgår vidare hur utredningen bedömer behovet av samordning på olika nivåer och i olika faser av hotskalan. Utredningen kommer så fram till huvudfrågan om hur ansvar och uppgifter ska fördelas mellan de tre myndigheterna och förhållandet till andra organ på olika nivåer i verksamheten. Utredningen behandlar avslutningsvis i kapitlet frågor som har med personalens kompetens att göra samt berör uppgifter och organisation för Totalförsvarets chefsnämnd och hanteringen inom statliga myndigheter av frågor som gäller frivilligorganisationerna.

6.2 *Faktorer som har särskild betydelse för utredningens överväganden*

6.2.1 *Sammanfattning av det hittills redovisade materialet*

Flera faktorer i det hittills redovisade materialet i betänkandet – och de bedömningar som statsmakterna, myndigheter eller utredningar gjort – har särskild betydelse för utredningens fortsatta överväganden. Det gäller som utredningen ser det framför allt följande:

❑ ***Bakgrunden till den nuvarande myndighetsstrukturen***

Totalförsvarets olika delar hade i början av 1980-talet blivit allt mer beroende av varandra. Detta ökade betydelsen av samverkan och samordning. Enligt 1978 års försvarskommitté fungerade samordningen emellertid inte tillfredsställande. Kritiken riktades framför allt mot den centrala nivån, men bristerna innebar problem även på andra nivåer inom det civila försvaret. Räddningstjänstkommittén lade motsvarade synpunkter på behovet av samordning inom räddningstjänsten i fred.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) ombildades år 1986 till *ÖCB*. Den nya myndigheten skulle svara för samordning av beredskapsförberedelserna inom hela det civila försvaret. Beslutet innebar vidare att verksamheten inom det civila försvaret delades in i ett antal funktioner med var sin funktionsansvarig myndighet på central nivå.

Samtidigt som ÖCB kom till bildades *SRV*. Den nya centrala räddningstjänstmyndigheten övertog verksamhet från Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen, som båda lades ned. SRV fick också ansvaret för beredskapen för insatser vid kärnenergiolyckor och för åtgärder vid transport av farligt gods.

SPF hade inrättats ett år tidigare med uppgift att utföra uppgifter som Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och Totalförsvarets upplysningsnämnd hade svarat för.

❑ ***LEMO:s slutsatser om uppgiftsfördelningen på central nivå***

LEMO konstaterade att fördelningen av uppgifter och arbete mellan ÖCB, SRV och SPF i en del avseenden var oklar och att detta ibland ledde till dubbelarbete och resurskrävande revirdiskussioner.

LEMO gav flera exempel på oklarheter i uppgiftsfördelningen och föreslog att ÖCB och SRV skulle få i uppdrag att gemensamt pröva om samarbetet inom de redovisade områdena kunde utökas. De båda myndigheterna konstaterade i en pro-

memoria till regeringen att den fördelning av ansvaret som hade utvecklats mellan dem var väl etablerad och föreslog följaktligen inga förändringar.

Som ett omedelbart resultat av LEMO:s arbete utarbetade och genomförde ÖCB under budgetåret 1993/94 ett besparingsprogram. Målet var att på några års sikt genom olika administrativa åtgärder och en viss personalminskning reducera kostnaderna med ca 10 milj. kronor. Resultatet blev en besparing av ungefär denna storlek fr.o.m. budgetåret 1993/94.

Enligt LEMO:s uppfattning var det även möjligt att genomföra en väsentlig reducering av antalet anställda vid SRV:s räddningsskolor. SRV borde i den översyn av utbildningsverksamheten som verket hade inlett belysa konsekvenserna av en reducering av kapaciteten och en eventuell nedläggning av någon skola.

SRV påbörjade under budgetåret 1993/94 en översyn både av den centrala förvaltningens organisation och av utbildningsverksamheten. Centralförvaltningen genomgick den 1 juli 1994 en omorganisation. Denna omorganisation innebar bl.a. en prioritering av de verksamhetsområden för vilka statsmakterna hade höjt ambitionsnivån – transporter av farligt gods, beredskap mot kärnenergi- och kemikalieolyckor samt den internationella verksamheten. Organisationen anpassades vidare till de förändrade förutsättningarna för planering av räddningstjänsten under höjd beredskap. Förändringarna skapade förutsättningar för förstärkningar av kompetensen och resulterade i att organisationen minskades med totalt ca 15 anställda.

SRV har med anledning av LEMO:s förslag också gjort en översyn av verksamheten vid verkets skolor. Verket konstaterar i redovisningen till regeringen att efterfrågan på reguljär utbildning under de senaste åren varit mindre än vad anläggningarna kunnat producera. Denna efterfrågeminskning har till stor del kunnat mötas genom annan utbildning, som är intäktsfinansierad. SRV bedömer att efterfrågan på utbildning för yrkes- och pliktpersonal kommer att öka med 25 % fram till år 1998. Det innebär i så fall att produktionsapparaten i det läget kommer att vara fullt utnyttjad. En annan tillkommande faktor är utbildningen av personal för de av statsmakterna föreslagna civila beredskapsstyrkorna.

Enligt SRV har det mot den redovisade bakgrunden inte funnits skäl att genomföra några strukturella förändringar av utbildningsorganisationen. Skolornas verksamhet sågs emellertid över under år 1995 med hänsyn till den minskning av förrådspersonalen som blev följden av att kommunerna övertar ansvaret för hanteringen av den statliga räddningstjänstutrustningen och av andningsskydden.

❑ *Utökning av ÖCB:s uppgifter under senare år*

ÖCB har under senare år fått flera nya uppgifter. Myndigheten ska svara för samordning och inriktning av frågor som gäller användningen av totalförsvarspliktiga som tjänstgör med civilplikt. Beslut om ersättning till kommunerna för deras bered-

skapsförberedelser och utbetalning av de beslutade beloppen är ett annat nytt ansvarsområde. Samma sak gäller den samordning av forskning för det civila försvaret som ÖCB numera svarar för.

Ökad kraft ska vidare enligt statsmakterna läggas på uppföljning och utvärdering av verksamheten inom det civila försvaret.

❑ *Förhållandet stat-kommun*

Statens roll gentemot kommunerna är att formulera nationella mål för olika delar av den kommunala verksamheten och att genom bl.a. lagstiftning ange de formella ramarna för kommunernas arbete. Regeringen anser att det är angeläget att från statsmakternas sida följa utvecklingen inom olika områden i den kommunala verksamheten. Det är av stor vikt att det finns en rimlig balans mellan krav och resurser och att kvaliteten i kärnverksamheterna går att upprätthålla. En förändrad styrning av den kommunala verksamheten är inte aktuell.

Strävan att inom det civila försvaret föra över ansvar och uppgifter från staten till kommunerna har tagit sig uttryck i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Kommunen ska verka för en samordning av statliga myndigheters, kommunens, landstingets och den kyrkliga kommunens beredskapsförberedelser på lokal nivå men har inte befogenheter att ge direktiv. Kommunstyrelsen – som är det kommunala ledningsorganet – ska i stället sträva efter att få till stånd ett samråd mellan kommunen och berörda organ.

Samtidigt som lagen om civilt försvar trädde i kraft fick kommunerna genom ändring i räddningstjänstlagen i uppgift att vidta kompletterande åtgärder för räddningstjänsten under höjd beredskap. Genom denna komplettering ska den kommunala räddningstjänsten med sin organisation av anställda och personer uttagna med civilplikt ersätta undsättningsenheterna i den tidigare statliga civilförsvarsorganisationen.

Ett av de särskilda uppdrag som ÖCB fick i förberedelsearbetet inför 1996 års totalförsvarsbeslut avsåg överföring av ytterligare uppgifter från staten till kommunerna. ÖCB har visat på möjligheter att tydligare samla ansvar och resurser till den kommunala nivån.

❑ *Helhetssyn på ansvar och uppgifter i fred och krig*

Det bredare spektrum av hot och risker som statsmakterna tecknar i totalförsvarsbeslutet leder till att en helhetssyn bör prägla samhällets åtgärder mot dessa hot och risker. Helhetssynen ger totalt sett en mer effektiv och rationell hantering av samhällets åtgärder.

❑ *Uppgifter i hela hotskalan*

Det vidgade säkerhetsbegreppet innebär att statsmakterna breddat det civila försvarets ansvar och uppgifter till att omfatta verksamhet även inom det internationella området och åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Den verksamhet som myndigheterna med uppgifter inom det civila försvaret planerar för ska göra det möjligt att

(1) *Värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld;*

(2) *Genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser; och*

(3) *Stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.*

❑ *Fortsatt tillämpning av ansvarsprincipen*

Ansvarsprincipen ska tillämpas även i fortsättningen. För att besluten som fattas på skilda håll ska bli förenliga och avvägningarna mellan olika behov riktiga fordras samverkan och samordning. Detta gäller på samtliga lednings- och ansvarsnivåer i samhället.

❑ *Kemikalieolyckor och olyckor vid transport av farligt gods*

Hot- och riskutredningen har lagt fram en rad förslag som berör samordningen av åtgärder mot kemikalieolyckor och olyckor vid transport av farligt gods. Förslagen innebär en utökning av SRV:s nuvarande ansvar och uppgifter inom de båda verksamhetsområdena. Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

❑ *ÖCB:s förslag till förändringar i ansvar och uppgifter enligt programplanen*

ÖCB föreslår i programplanen att statsmakterna ska avdela resurser för att i första hand höja förmågan i ledningssystem, personalförsörjning och infrastruktur. I avvägningen mellan olika uppgifter, mellan funktioner och inom funktioner har ÖCB för åtgärder inom hela hotskalan av det skälet prioriterat det civila försvarets ledningssystem och personalförsörjning samt infrastrukturen.

För att behovet av *helhetssyn och samordning* generellt ska kunna tillgodoses är det enligt ÖCB ännu viktigare än hittills att skapa en gemensam inriktning för pla-

nering och resursfördelning. Den operativa planering som ÖCB samordnar ska utformas bl.a. i syfte att slå fast vilka planeringsgrunder som gäller. Ett särskilt viktigt moment utgör den planering som ska vara en grund för åtgärder under en anpassningsperiod. Uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret ska samordnas, så att statsmakterna får en aktuell och heltäckande bild av hur " reformen" slår igenom i planering och genomförande. En ökad samordning civilt-militärt ska eftersträvas. ÖCB anser i det här sammanhanget även att ÖCB:s roll som samordnare av forskning bör förstärkas.

När det gäller samhällets åtgärder vid *svåra påfrestningar i fred* föreslår ÖCB bl.a. att myndigheten ska fungera som ett planerande och förberedande organ åt regeringen i hela hotskalan och att ÖCB i sin instruktion får denna uppgift. Det bör skapas en beredskap inom ÖCB som, tillsammans med vissa andra myndighetsresurser, ska kunna utnyttjas av regeringen vid allvarliga påfrestningar.

Inom området *internationella fredsfrämjande och humanitära insatser* föreslår ÖCB bl.a. att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen för den internationella uppgiften följer den nuvarande ordningen inom det civila försvaret och att ÖCB således får det samlade ansvaret för den övergripande inriktningen och samordningen av det civila försvarets verksamheter för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

❑ *SRV:s förslag till ansvar och uppgifter enligt programplanen*

SRV har under första delen av 1990-talet fått en rad nya uppgifter. Ambitionsnivån har genom statsmakternas beslut höjts inom bl.a. områdena transporter av farligt gods, beredskapen mot kärnenergi- och kemikalieolyckor samt i den internationella verksamheten. Ändringarna i räddningstjänstlagen om kommunernas planering av räddningstjänsten under höjd beredskap har också förändrat förutsättningarna för verksamheten inom SRV. Verket kunde redan i den närmast föregående programplanen anpassa planeringen till de ändrade förutsättningarna och låter de grundläggande prioriteringarna gälla även i den nu aktuella programplanen.

SRV pekar med utgångspunkt i dessa prioriteringar på ett antal områden där särskilda satsningar ska genomföras under programplaneperioden: det förebyggande arbetet, tillsyn, uppföljning och utvärdering, ny organisation för räddningstjänsten under höjd beredskap, effektiv och säker varning och information till befolkningen, förändrat system för befolkningsskydd i krig och internationellt samarbete.

SRV föreslår inte några förändringar i ansvar och uppgifter för verkets del men pekar i planen på att statsmakternas beslut med anledning av förslagen från *Hot- och riskutredningen* och *Utredningen om civila insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* kan komma att leda till förändringar i verksamheten.

❑ *SPF:s förslag till förändringar i ansvar och uppgifter enligt programplanen*

SPF föreslår en utökning av målet för funktionen Psykologiskt försvar som innebär att myndigheten ska kunna vidta åtgärder i hela hotskalan. SPF anser att myndigheten måste få resurser för att genomföra bl.a. närvarandeobservationer vid svåra störningar i samhället, stöd till internationella insatser, vidmakthållande av kunskaper om information och informationsberedskap med anledning av hot och risker i fredssamhället och utarbetande av allmänna råd för informationsverksamheten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

❑ *Myndigheternas förslag med anledning av särskilda uppdrag*

ÖCB har med anledning av de särskilda uppdragen från regeringen övervägt möjligheterna att föra över ytterligare uppgifter till kommunerna. I rapporten ingår bl.a. ett förslag till lånefinansiering av skyddsrumsbyggandet.

Kommunerna bör enligt ÖCB:s analys i denna del överta äganderätten till den materiel som är avsedd för räddningstjänsten under höjd beredskap. Myndigheten anser vidare att det finns skäl att överväga en överföring till kommunerna av ansvaret även för anskaffning av materielen. Kommunerna skulle därmed även få disponera de medel som för närvarande används för ändamålet.

SRV delar inte ÖCB:s uppfattning om lämpligheten av lånefinansiering av skyddsrumsproduktionen och redovisar flera skäl för att staten även i fortsättningen ska anskaffa och äga den utrustning som är avsedd för räddningstjänsten under höjd beredskap. Verket föreslår i en egen rapport om skyddsrumsproduktionen ett nytt planeringssystem som innebär förenklingar och därmed en minskad belastning administrativt sett på kommunerna och de berörda statliga myndigheterna.

❑ *Internationellt inflytande inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten*

ÖCB har under senare år ökat sitt deltagande i det internationella verksamheten. Aktiviteterna omfattar för närvarande förtroendeskapande åtgärder samt utbyte med en del organ verksamma inom det internationella fredsfrämjande och humanitära området. Inom ramen för Sveriges deltagande i PFF-programmet *(Partnerskap för Fred)* har ÖCB ett sammanhållande ansvar inom det civila försvaret för information, kontaktutbyte och samordningen av aktiviteter.

EU-anslutningen har medfört att betydande krav ställs på bl.a. *SRV*. EU:s verksamhet på räddningstjänstområdet berör förebyggande av och beredskap för kemikalieolyckor *(det s.k. Seveso-direktivet)*, olje- och kemikalieutsläpp till sjöss samt räddningstjänstfrågor i övrigt. Nya direktiv till följd av att EU:s inre gränser upp-

hört att existera får stora konsekvenser även för arbetet med transporter av farligt gods. Detta står delvis i motsats till strävandena att avreglera och decentralisera inom den svenska offentliga verksamheten.

SRV medverkar i hög grad också i internationellt samarbete inom ramen för det nordiska samarbetet, internationella konventioner och FN-verksamheten. Det gäller framför allt samarbetet inom räddningstjänsten, bl.a. insatser vid olje- och kemikalieolyckor till sjöss, miljö- och industriolyckor och kärntekniska olyckor, samt åtgärder mot olyckor vid transport av farligt gods.

❑ *Synpunkter i omvärlden på de tre myndigheternas verksamhet*

Utredningen har vid ett stort antal överläggningar och andra kontakter med företrädare för regeringskansliet, ledningen vid centrala och regionala statliga myndigheter, kommuner och organisationer inhämtat synpunkter på verksamheten vid de tre myndigheter som utredningens arbete i första hand avser. Redovisningen i betänkandet är ett urval av synpunkter som har särskild betydelse för utredningens överväganden. Utredningen har framhållit att synpunkterna givetvis är baserade på kunskaperna hos var och en av de tillfrågade om förutsättningarna för verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

Det är en så gott som samstämmig uppfattning hos myndigheter och andra organ som utredningen haft överläggningar med att *ÖCB:s* roll inom det civila försvaret är otydlig. ÖCB har visserligen på en del områden en offensiv framtoning men i andra avseenden är profilen låg. Det senare gäller framför allt samordningsverksamheten. ÖCB har framhållit för utredningen att dessa uppfattningar i stor utsträckning beror på brister i kunskaperna hos många om den roll och de befogenheter som myndigheten har.

SRV anses vara en inom hela ansvarsområdet fred-krig mycket aktiv myndighet. SRV:s sätt att engagera sig i arbetsuppgifterna bidrar till att göra rollen tydlig. Denna tydliga roll beror enligt bedömningar som företrädare för andra organ gjort på att myndigheten har en omfattande verkställighet med bl.a. tillsyn, normgivning, utbildning samt tekniskt och organisatoriskt utvecklingsarbete inriktad på fredstida förhållanden. En stor del av åtgärderna är emellertid avsedda för verksamheten i krig. Företrädare för flera av de organ som utredningen haft överläggningar med anser att SRV:s arbete är alltför fokuserat på detaljer i verksamheten hos bl.a. kommunerna.

Även *SPF:s* roll präglas enligt de redovisade omdömena av tydlighet. Verksamheten är enligt flertalet tillfrågade myndigheter och andra organ knappast i något avseende kontroversiell för andra berörda myndigheter och övriga organ. Det arbete SPF bedriver inom ett för verksamheten inom hela civila försvaret viktigt område

är överlag uppskattat. Problemet är att SPF med sina begränsade resurser har svårt att nå ut med sina budskap, särskilt till den regionala och lokala nivån. De allra flesta företrädarna för de tillfrågade myndigheterna och övriga organen bedömer det ändå som naturligt att myndighetens ansvar utvidgas till att avse även åtgärder vid stora olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred.

❑ *Statsförvaltningens utveckling och behovet av styrning*

Regeringens förvaltningspolitik ska ge riktlinjer för arbetet med den statliga förvaltningens organisation och struktur, ledningss- och verksamhetsformer samt styrningen av statliga verksamheter. I sina överväganden i budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 om inriktningen av det fortsatta omprövnings- och förnyelsearbetet konstaterar regeringen att det under de närmaste åren blir nödvändigt med omfattande organisations- och strukturförändringar, som leder till minskade kostnader och en så långt möjligt bibehållen servicenivå.

Regeringen har efter hand kommit att styra myndigheterna på ett tydligare och mer målinriktat sätt än tidigare. Samtidigt har myndigheterna fått ökat ansvar och större befogenheter. Regeringens styrning sker i stor utsträckning med hjälp av mål- och resultatstyrning inom ramen för den utvecklade budgetprocessen. Ett fortlöpande arbete som syftar till att utveckla uppföljning och utvärdering i den statliga verksamheten pågår sedan många år.

❑ *Stöd av stabskaraktär*

Stabsutredningen konstaterade i början av 1990-talet att en del av det stöd som regeringen behöver i frågor om ledningen av statsförvaltningen är av den karaktären att det kan vara lämpligt att resurserna finns hos myndigheter som är särskilt inriktade på att bistå regeringen. Utredningen föreslog en uppdelning av uppgifterna som innebar en renodling av ansvar och uppgifter inom området. Förslaget godtogs emellertid inte av regeringen, som i stället ville ta tillvara synergieffekterna i verksamheten.

❑ *Kraven på effektivitet i myndigheternas organisation*

Med effektivitet i offentlig verksamhet brukar avses förhållandet mellan de effekter eller resultat som en myndighet uppnår genom sina åtgärder och kostnaderna för verksamheten. Utredningen diskuterar ett antal krav som i en lämpligt avvägd utsträckning bör vara uppfyllda för att verksamheten ska vara effektiv – enkel och tydlig roll, kunnighet och kompetens, fungerande styr- och arbetsformer samt anpassning till de internationella behovet.

❑ *Andra utredningar med uppgifter som har anknytning till uppgiftsfördelningen på central nivå*

Utredningen om det civila försvarets finansiering (CFF-utredningen) har lagt fram förslag till principer för finansieringen av verksamheten inom det civila försvaret. Utredningen har bl.a. föreslagit att den del av länsstyrelsernas anslagsmedel som går till beredskapsverksamheten ska läggas in i den ekonomiska planeringsramen och alltså vara föremål för avvägningar inom ramen för hela det civila försvarets verksamhet.

Den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret innefattar kostnaderna för SRV:s uppgifter inom fredsräddningstjänsten och verksamhetsområdet transporter av farligt gods. CFF-utredningen har påpekat att detta strider mot principen att i ramen ska ingå endast medel för beredskapsåtgärder som avser säkerhetspolitiska kriser och krig. Det är enligt CFF-utredningen svårt att på ett rättvisande sätt dela upp SRV:s kostnader i åtgärder som avser renodlad fredsverksamhet och sådant som gäller åtgärder inför höjd beredskap. Detta beror enligt CFF-utredningen på att arbetet inom SRV sker integrerat, så att verket ska uppnå de samordningsvinster som är möjliga.

Utredningen (Fö 1995:01) för utvärdering av försvarets ledning och struktur framhåller i ett delbetänkande att statsmakterna ännu tydligare än hittills måste klargöra förutsättningarna för mer omfattande strukturförändringar och kraven på styrning.

Utredningen (Fö 1994:07) om ledningsövning i regeringskansliet genomförde under hösten 1995 departementsvisa genomgångar och spel, vilket var ett första moment i en planerad ledningsövning. Syftet var att inom varje departement belysa behovet av en särskild krisledningsorganisation. Samtliga departement har i det första momentet i stort sett uppnått målet för övningen. En tillämpningsövning för personal inom regeringskansliet har nyligen genomförts.

❑ *Organisation och uppgifter på central nivå i andra länder*

Förutsättningarna för ansvar och organisation på central nivå inom det civila försvaret m.m. varierar mellan olika länder. Den översikt som ingår i betänkandet visar att länderna också valt mycket skiftande lösningar.

6.2.2 Kommunerna och länsstyrelserna

Kommunerna

Kommunerna har genom tillkomsten av lagen om civilt försvar fått ett ökat ansvar för uppgifterna *inför och under höjd beredskap.* Som utredningen tidigare redovi-

sat håller de på att skaffa sig verktygen för att kunna svara för de uppgifter statsmakterna ålagt dem. Det är i huvudsak fråga om planering och organisation av verksamheten samt rekrytering och utbildning av personal till krigsorganisationen. Kommunerna ska också svara för hanteringen av den statliga utrustning som är avsedd för befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap.

Många kommuner har lagt ansvaret för beredskapsförberedelserna på kommunstyrelsen, som i allmänhet har särskilda tjänstemän – säkerhetschefer eller beredskapssamordnare – med ansvar för de dagliga uppgifterna. I andra kommuner ligger det politiska ansvaret på den nämnd som svarar för räddningstjänsten och verkställigheten på förvaltningen som är ansvarig för räddningstjänsten i fred. Samma slag av olikheter i organisationen förekommer också för de åtgärder som behövs på lokal nivå i samband med de *svåra påfrestningarna i fred* som samhället kan bli utsatt för. Åtskilliga kommuner har under kommunstyrelsen en krisgrupp eller beredskapsgrupp – benämningarna varierar. Andra låter räddningstjänsten sköta t.ex. den samordning mellan olika kommunala förvaltningar som fordras vid t.ex. svåra snöoväder, långvariga elavbrott eller omfattande avbrott i vattentillförseln. De praktiska erfarenheterna av verksamheten är i allmänhet goda. Samordningen på lokal nivå minskar problemen för myndigheter, företag och enskilda och fyller av det skälet en väsentlig funktion.

Utvecklingen inom den *kommunala räddningstjänstens* område karaktäriseras för närvarande av en ökande samverkan mellan kommuner i kommunalförbund eller genom civilrättsliga avtal mellan kommuner. En integrering av organisationen mellan olika grenar av den kommunala förvaltningen, bl.a. räddningstjänsten, har också skett inom en del kommuner. Till bilden hör vidare att alltfler kommuner lägger mer resurser än tidigare på åtgärder som ska förhindra olyckor eller i förväg begränsa verkningarna av de olyckor som inträffar.

Lednings- och utryckningspersonal inom räddningstjänsten deltar som regel i de hjälpinsatser som SRV genomför inom ramen för den *internationella katastrof- och flyktinghjälpen.* Flera kommuner har ingått avtal med verket om att anställda i deras räddningstjänstorganisation med kort varsel ska inställa sig för att kunna medverka i sådana hjälpinsatser.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter *inför och under höjd beredskap* har genom tillkomsten av lagen om civilt försvar blivit i hög grad förändrade. Risken är, har det framhållits av företrädare för olika organ som utredningen haft överläggningar med, att länsstyrelserna har svårt att hitta sin roll i den nya verksamheten. ÖCB söker brygga över genom utveckling av kompetensen hos personal inom länsstyrelserna. SRV har ställt en tjänsteman till förfogande åt varje länsstyrelse för arbetet med de förändrade uppgifterna.

Oklarheter i uppgifter och befogenheter för den regionala myndigheten har hittills

hämmat länsstyrelsernas verksamhet vid *svåra påfrestningar på samhället i fred.* Flera länsstyrelser har emellertid vid t.ex. svåra snöoväder eller långvariga elavbrott strävat efter att få till stånd någon slags samordning av samhällets åtgärder. En del av Hot- och riskutredningens förslag syftar till att ge länsstyrelserna ett tydligt ansvar i de här sammanhangen samt befogenheter att ingripa med olika slag av tvångsåtgärder om det blir nödvändigt. Ett eventuellt genomförande av dessa förslag – som fått starkt stöd av remissinstanserna – innebär att länsstyrelserna blir skyldiga att vidta förberedelser för ledning av samhällets åtgärder på den regionala nivån.

En mycket klar roll har länsstyrelserna redan nu inom *räddningstjänsten.* Det gäller både tillsynen av åtgärderna i kommunerna och den operativa verksamheten, när det inträffat stora olyckor som fordrar samverkan mellan kommuner och när länsstyrelsen tar över ansvaret för räddningstjänsten. Inom räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar har länsstyrelserna ett s.k. primäransvar. Erfarenheten visar emellertid att det är svårt att inom samtliga verksamhetsområden upprätthålla det kunnande och den kompetens som uppgifterna fordrar. Tillsynsverksamheten har hittills i stor utsträckning skett med bistånd från SRV. I det operativa samordningsarbetet använder länsstyrelserna ledningspersonal från kommunernas räddningstjänstorgansation.

Svårigheterna för länsstyrelserna att ha tillräcklig egen kompetens har lett till att räddningstjänsten i kommunerna själva ofta tar kontakt med SRV för att diskutera frågor inom sakområden som normalt i första hand hanteras av länsstyrelserna. Det förekommer av samma skäl också att SRV inom sådana områden vänder sig direkt till kommunerna.

6.3 *Ledning vid insatser i hela hotskalan*

6.3.1 *Allmänt om kraven på systemet*

Det måste finnas ett i förväg fastställt ansvar som gör att samhällsorgan på olika nivåer svarar för ledning och fattar de beslut som fordras när en allvarlig händelse har inträffat. Utredningen har i kapitel 2 redogjort för organen på ledningssystemets olika nivåer inom det civila försvaret – regeringen, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna. Det som redovisats i avsnitt 5.4 och i föregående avsnitt om behovet av samordning förändrar inte det starka behovet av att ha en *väl fungerande ledningskedja för hantering av olika slags påfrestningar i hela hotskalan fred-krig.* Den breddade hotbilden kräver tvärtom att ledningskedjan är balanserad och verksamheten förberedd så att de ansvariga organen snabbt och effektivt kan börja fungera i ledningsrollen när det behövs.

Totalförsvarets civila och militära delar ska på alla ledningsnivåer samverka och stödja varandra, så att effekten av den samlade verksamheten blir den bästa möjliga. Försvarsmakten har i *Försvarsmaktsplan 1997* föreslagit att antalet försvars-

områden ska minska. Fler försvarsområden än hittills kommer med andra ord att omfatta mer än ett län. Enligt utredningens mening är det *angeläget att en civil-militär samverkan på länsnivå mellan Försvarsmakten och länsstyrelsen ändå kan säkerställas.* Detta är en förutsättning för att ledningssystemet ska fungera även under höjd beredskap.

Det grundläggande kravet är att ledningssystemet oavsett händelsens orsaker eller verkningar ska medge kontinuerlig ledning över hela landet. Om resurserna som står till förfogande för ledning i krig är knappa, kan tillämpningen av principen behöva begränsas till de mest riskutsatta områdena i landet. Ett annat krav är att ansvarsförhållandena och ledningsmönstren ska vara desamma i hela hotskalan fred-krig.

Till kraven hör vidare att chefer samt myndigheter och andra organ på lägre ledningsnivåer självständigt ska kunna samverka samt fatta och verkställa erforderliga beslut. Denna princip blir särskilt viktig när det fordras åtgärder på den lokala nivån. Som framgått har kommunerna inför och vid höjd beredskap fått ett större ansvar än tidigare. Om befogenheter saknas på en nivå är det nödvändigt att låta bedömningen av åtgärdsbehovet gå vidare till den närmast högre nivån.

Ledning ska kunna ske tidigt efter att en händelse har inträffat och från de ansvarigas ordinarie arbetsplatser. På många av dessa arbetsplatser finns det resurser för ledning och etablerade kontaktnät. I krig fordras här i en del fall ett skydd för personalen, ett tekniskt stöd i form av bl.a. sambandsmedel samt ett skydd för funktionssäkerheten i telekommunikationerna och elförsörjningen. Detta innebär att ledningssystemet ska kunna motstå t.ex. sabotage och annan bekämpning. Ledning i krig kan behöva utövas även vid insats med ABC-stridsmedel.

Betydelsen av att kunna leda verksamhet från en normal arbetsplats accentueras av den nya uppgiften inom det civila försvaret att kunna stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Ledningssystemets beredskap och förmåga ska kunna anpassas till händelseutvecklingens krav. Stor flexibilitet måste finnas i användningen av just den ledningskapacitet och de resurser i övrigt som fordras i situationen som har uppstått. Förhållandena kräver ständig uppmärksamhet om ledning i alla lägen ska kunna säkerställas.

6.3.2 Den starka ledningskedjan

Tre nivåer – i krig fyra

En väl etablerad och kompetent ledningsorganisation är en nödvändig förutsättning för att samhället ska kunna klara påfrestningarna av olika slag i hela hotskalan fred-krig. Det civila försvarets och fredsräddningstjänstens verksamhet omfattar förebyggande åtgärder, olika slag av förberedelser för insatser och genomförande av insatser som begränsar skadorna. Alla oönskade händelser som organisationen ska

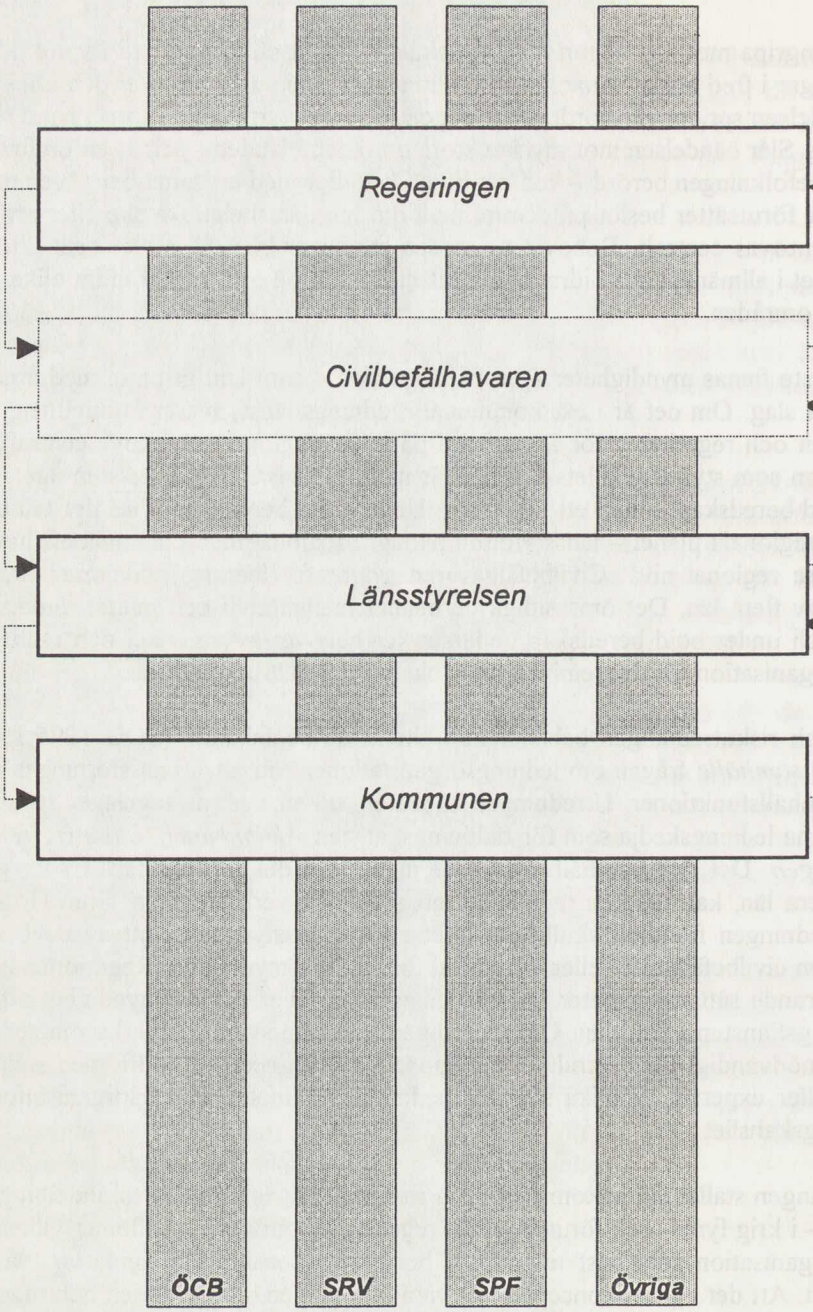
kunna ingripa mot är i någon mening lokala. Händelseförloppet vid i varje fall påfrestningar i fred börjar sannolikt ofta i liten skala. Om det som sker och effekterna av händelsen sprider sig, fordras det någon form av styrning på i första hand regional nivå. Slår händelsen mot mycket stora områden i landet – och är en omfattande del av befolkningen berörd – kan det bli nödvändigt med ett samarbete även mellan län. Det förutsätter beslut på central nivå om hur samspelet ska ske eller att styrningen utövas centralt. Behovet av samarbete beror bl.a. på att många aktörer i samhället i allmänhet ska bidra med insatser och att de ofta verkar inom olika territoriella områden.

Det måste finnas myndigheter – en på varje nivå – som kan gripa in med åtgärder av olika slag. Om det är t.ex. kommunal räddningstjänst, svarar kommunen, länsstyrelsen och regeringen för åtgärderna på lokal, regional respektive central nivå. De organ som styr samhällets åtgärder är med andra ord desamma som agerar under höjd beredskap – med ett undantag. Under höjd beredskap finns det två organ på det regionala planet – länsstyrelsen på lägre regional nivå och civilbefälhavaren på högre regional nivå. Civilbefälhavaren svarar för ledning i civilområdet, som består av flera län. Det ömsesidiga beroendet mellan civil och militär verksamhet inför och under höjd beredskap understryker behovet av en enkel och tydlig ledningsorganisation för de tre nivåerna – lokalt, regionalt och centralt.

Hot- och riskutredningen behandlade i sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* frågan om ledningsorganisationen vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Utredningen kom fram till att det var angeläget att använda samma ledningskedja som för räddningstjänsten – *kommunen, länsstyrelsen och regeringen.* Det ska framhållas att regeringen, om det fordras beslut som griper över flera län, kan utse en myndighet att svara för verksamheten. Som Hot- och riskutredningen framhöll skulle det kunna vara länsstyrelsen i ett av de berörda länen, en civilbefälhavare eller en central förvaltningsmyndighet. Regeringen har på motsvarande sätt möjligheter att utse en regional eller central myndighet att leda räddningstjänsten i flera län. Om regeringen själv ska svara för verksamheten, kan det bli nödvändigt för centrala eller regionala myndigheter att bidra med stabspersonal eller experter av olika slag för bedömningar inom ledningsorganisationen i regeringskansliet.

Utredningen ställer sig bakom Hot- och riskutredningens förslag till indelning i tre nivåer – i krig fyra – och förutsätter att regeringen från fall till bedömer vilken ledningsorganisation som bäst tillgodoser behovet av beslut som omfattar två eller flera län. Att det i grundkonceptet ska vara kommunen, länsstyrelsen och regeringen är naturligt också med hänsyn till den även i normala fall stora bredden i ansvar, uppgifter och därmed kompetens hos dessa organ. Ett annat lika viktigt skäl är att ledningskedjan bör vara densamma under fred eller krig i de olika situationer som kan inträffa *(ansvarsprincipen).*

Figur 6.1 illustrerar översiktligt principerna för ansvar och organisation i ledningskedjan och förhållandet till stödmyndigheterna.



Figur 6.1 Den starka ledningskedjan och stödmyndigheterna - en princip-skiss

Organisation och resurser

De myndigheter som ingriper när samhället ska vidta åtgärder efter en händelse någonstans i hotskalan måste ha resurser som är avvägda mot varandra. Varje länk ska vara så stark att helheten fungerar. De resurser och den kompetens som är nödvändig måste kunna mobiliseras innan den oönskade händelsen har inträffat. Det är nödvändigt med någon form av beredskap och andra förberedelser.

Ledningskedjan måste bl.a. kunna klara kommunikationen med människor, massmedier och andra myndigheter. Det måste genom bl.a. SPF ske en kontinuerlig tillförsel av kunskaper och utbildningsinsatser som bidrar till att säkerställa en ändamålsenlig kommunikations- och informationsberedskap på alla nivåer i ledningskedjan. Detta förutsätter en nära samverkan mellan organen på de olika nivåerna, så att inte budskapen från dessa nivåer blir motstridiga eller svårtolkade. Det senare är särskilt viktigt i den akuta fasen av ett händelseförlopp.

På den *lokala nivån* är det naturligt att kommunstyrelsen som Hot- och riskutredningen föreslog svarar för dessa förberedelser. Kommunstyrelsen är kommunens ledande beredningss- och verkställighetsorgan och har huvudansvaret för kommunens finanser. Enligt utredningens mening bör det ankomma på varje kommun att själv reglera ansvarsförhållandena inom verksamheten. Det är under alla förhållanden angeläget att kommunstyrelsen känner engagemang och tar det yttersta ansvaret för åtgärder som kommunen vidtar vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Kommunstyrelsen ska också kunna bedöma risker och ha möjligheter att hantera alla former av sådana svåra påfrestningar.

Ett problem på den *regionala nivån* är att länsstyrelserna bl.a. till följd av besparingar under en följd av år i stor utsträckning tunnat ut organisationen inom området civil beredskap och räddningstjänst. Även arbetsuppgifterna har förändrats – framför allt genom tillkomsten av lagen om civilt försvar. Länsstyrelseorganisationen har i allmänhet inte heller i tillräcklig utsträckning kunnat tillföras ny kompetens som svarar mot de nya uppgifterna. Detta har fått negativa konsekvenser för verksamhet som avser insatser i samtliga delar av hotskalan – räddningsinsatser, åtgärder vid andra svåra påfrestningar på samhället i fred och verksamheten under höjd beredskap. Enligt utredningens mening har minskningen av resurserna för civil beredskap och räddningstjänst och de begränsade möjligheterna att tillföra ny kompetens gått så långt att det i de flesta länen är nödvändigt att förstärka organisationen. Det gäller överlag också att slå vakt om resurserna.

Som framgått av redovisningen i kapitel 5 har CFF-utredningen föreslagit att de medel som används för att bestrida länsstyrelsernas beredskapskostnader – inkl kostnader för fredsräddningstjänst m.m. inom länsstyrelserna samt för kompetensutveckling och stöd till länsstyrelserna – ska ingå i ett nytt *anslag för regional totalförsvarsverksamhet* och avvägas inom ramen för den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Utredningen stöder CFF-utredningens förslag men anser med hänsyn till att beredskapsåtgärderna ofta är integrerade i den löpande verksamheten inom länsstyrelsernas sakenheter att den ekonomiska planeringsramen ska innefatta endast beredskapskostnader som går att direkt hänföra till det civila försvaret, t.ex. vissa förvaltningskostnader, övningskostnader, kostnader för ledningssystem och kostnader för stöd till frivilligorganisationer. Nivån på länsstyrelsernas resurser och kompetens är en viktig förutsättning för övervägandena om organisationen även på central nivå inom utredningens arbetsområde. Utredningen återkommer längre fram i kapitlet till frågan om de personalpolitiska åtgärder som fordras och den regionala nivåns resurser.

Även civilbefälhavarna har som framgått viktiga uppgifter på den regionala nivån inför och under höjd beredskap. Organisationen förfogar över ca 15 anställda vid varje civilbefälhavarkansli. Krigsorganisationen i varje civilområde består emellertid av mellan 100 och 200 personer – de i fred anställda och ett förhållandevis stort antal sakkunniga inom t.ex. hälso- och sjukvård, transporter, ordning och säkerhet, försörjning samt information. De sakkunniga är krigsplacerade i organisationen och deltar varje år i övningar av olika slag som civilbefälhavarna genomför.

Även om civilbefälhavarorganisationen inte ingår i ledningskedjan för insatser i fred är den en resurs, som kan utnyttjas även vid svåra fredstida påfrestningar på samhället. Civilbefälhavarna bör mot den bakgrunden på lämpligt sätt vara informerade om och engagerade i beredskapen även för hantering av svåra störningar i fred. Detta ökar organisationens förmåga att fullgöra sina uppgifter inför och under höjd beredskap.

Som har framgått av redovisningen i kapitel 5 pågår på den *centrala nivån* en utveckling av regeringens och regeringskansliets beredskap för insatser vid stora olyckor och andra svåra påfrestningar på samhället i fred. De förberedelser som sker i detta sammanhang är en annan grundläggande förutsättning för att den starka ledningskedjan kommunen-länsstyrelsen-regeringen ska fungera. Beredskapen inom regeringen och regeringskansliet på detta område bör fortsätta att utvecklas, så att i princip alla myndigheter kan ge det stöd som verksamheten fordrar.

Utredningen anser sammanfattningsvis *att väl avvägda resurser och god kompetens i hela ledningskedjan är en grundförutsättning för samhällets förmåga att framgångsrikt hantera påfrestningar i hela hotskalan fred-krig.* Ett säkerställande av detta är mycket viktigt för alla berörda organ – inte minst de tre myndigheter som utredningens arbete i första hand avser.

6.4 *Behovet av samordning*

6.4.1 *Definitioner*

Ledning och samordning är som framgått av redovisningen i avsnitt 5.4 det centra-

la i verksamheten inom både det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Ledning, som innebär att *utöva ett bestämmande inflytande över en verksamhet,* är viktig i det operativa skedet. En viss ledning behövs även i förberedelsearbetet – när myndigheter och andra ska bygga upp sin beredskap – men framför allt är det i detta skede fråga om samordning. Med samordning menar utredningen som tidigare framgått att en myndighet för andra myndigheter eller organ *anger gemensamma och övergripande mål, redovisar en övergripande inriktning och prioriteringar samt följer upp och utvärderar verksamheten.*

6.4.2 Det civila försvaret

Samordningsbehoven är i de flesta situationer med komplicerade eller på annat sätt sammansatta händelseförlopp mycket stora. Utredningen ansluter sig till de slutsatser som LEMO dragit om samordningsbehoven på central nivå inom det civila försvaret. Det gäller för det första indelningen av de övergripande samordningsuppgifterna *inför höjd beredskap* i två huvudgrupper – framtagande av underlag och förslag till regeringen (vid behov även förmedling och tydliggörande av regeringens beslut) samt uppgifter av myndighetskaraktär. Utredningen delar vidare den uppfattning LEMO haft om vilken samordning som behövs *under höjd beredskap.* Samma sak gäller de funktionsvisa samordningsbehoven som utredningen beskrivit.

Utredningen har vidare inte anledning att föreslå några ändringar i de samordningsroller som kommunerna och länsstyrelserna har fått med anledning av lagen om civilt försvar. Den av statsmakterna beslutade helhetssynen är en annan viktig grund för samordningssträvandena. ÖCB beskriver i programplanen viktiga delar av samordningsbehoven. Även instruktionen för de tre centrala myndigheterna innehåller grundläggande preciseringar av den samordning som behövs.

Samordningen ställer omfattande krav på myndigheterna – både på dem som ska samordna och på dem som bedriver verksamhet som ska samordnas. Det måste finnas ett system med rutiner för samordningsarbetet och t.ex. sambandstekniska lösningar som gör att kommunikationen fungerar. Lika angeläget är det att fastställa vilka befogenheter den som samordnar verksamhet utanför sitt eget direkta ansvarsområde ska ha. Det är viktigt att dessa befogenheter balanseras så att de organ som ska samordnas inte förlorar eget ansvar och engagemang för de uppgifter som samordningen avser.

Samordningen kan vara *vertikal* – mellan olika nivåer inom de civila försvaret eller fredsräddningstjänsten. Det kan gälla generellt inom verksamheten i hela dess bredd eller inom en sektor. Det behövs emellertid också en *horisontell* samordning mellan olika sektorer på en och samma nivå. I kommunen är det ofta nödvändigt att vid allvarliga händelser få olika kommunala förvaltningar att dra åt samma håll. På regional nivå kan det gälla olika myndigheter eller andra organ inom ett län. Centralt är det fråga om att samordna de funktionsansvariga myndigheterna. För verksamheten inför eller under höjd beredskap gäller det framför allt att de funk-

tionsansvariga myndigheterna gör enhetliga bedömningar och vidtar åtgärder som innebär att myndigheterna inom en sektor effektivt stöder varandra. Samordningsmyndigheten på central nivå inom det civila försvaret måste kunna verka både vertikalt och horisontellt.

6.4.3 *Fredsräddningstjänsten*

Utredningen har inte anledning att i detta sammanhang föreslå ändringar i *SRV:s* samordningsuppgifter inom fredsräddningstjänsten och området transporter av farligt gods. Frågan om samordning på central myndighetsnivå av åtgärder som avser transport av farligt gods bereds i annan ordning. Hot- och riskutredningen har, liksom SRV i en särskild promemoria, framhållit behoven av en ökad samordning inom det förebyggande området. Verket har dessutom pekat på att det nu kan vara lämpligt att samlat se över räddningstjänstlagen. Utredningen anser att behovet av eventuella förändringar i SRV:s samordningsuppgifter bör övervägas inom ramen för ett sådant arbete.

6.4.4 *Information och kommunikation*

Även för *SPF:s* del syftar förslagen i Hot- och riskutredningens slutbetänkande till en utvecklad roll som samordningsorgan. Hot- och riskutredningen har föreslagit att SPF ska utarbeta allmänna råd för andra myndigheters information vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Ökad enhetlighet är också syftet när samma utredning föreslagit att SPF ska få i uppdrag att ge expertstöd till myndigheter som i en svår informationssituation behöver denna medverkan för att kunna tillgodose akuta informationsbehov. Som underlag för sin verksamhet har slutligen föreslagits att SPF i sin instruktion ska få i uppdrag att följa händelseförloppet vid stora olyckor och andra svåra påfrestningar och göra utvärderingar av kommunikationen människor-myndigheter-massmedier.

Utredningen ställer sig bakom Hot- och riskutredningens förslag till förändringar i uppgifterna för SPF.

6.5 *Slutsatsernas tillämpning på de tre myndigheternas verksamhet*

6.5.1 *Inledning*

Utredningen går i sina fortsatta överväganden över till att tillämpa de hittills redovisade principerna på den verksamhet som behövs på central myndighetsnivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. De slutsatser utredningen drar är

grundade på avvägningar mellan de olika slag av behov och allmänna utgångspunkter som utredningen har redogjort för både i kapitel 5 och hittills i kapitel 6.

Utredningen delar enligt vägledningen i direktiven upp slutsatserna i de *följande delavsnitten* efter de olika slag av händelser i hotskalan fred-krig som det är fråga om. Övervägandena börjar med ansvaret vid krig i vår omvärld och väpnat angrepp. För ÖCB är verksamheten i nuläget nästan helt inriktad på dessa uppgifter. Utredningen resonerar därefter om det som fordras vid svåra påfrestningar på samhället i fred, behandlar i nästa steg det som ska ske vid olyckor som fordrar räddningstjänst och överväger slutligen de tre myndigheternas uppgifter i den internationella fredsfrämjande och humanitära hjälpverksamheten.

6.5.2 *Inför och under höjd beredskap*

Bakgrund

Den verksamhet som utredningen avser är de åtgärder som ska vidtas inom det civila försvaret *inför och under höjd beredskap.* Åtgärderna innefattar också det som ska ske under anpassning till förändrade omständigheter. Verksamheten förutsätter en mobilisering i mycket stor skala av samhällets resurser. Det som ska göras har både stor bredd och väsentlig omfattning. Utredningen har i avsnitt 5.4 med stöd av LEMO:s strukturering beskrivit de mycket omfattande behoven av samordning av åtgärder som ska tillgodoses genom de statliga myndigheterna på central nivå.

En långtgående samordning kommer att fordras inte minst mellan det som Försvarsmakten gör och verksamheten inom det civila försvaret. Det civila-militära samarbetet är särskilt angeläget mot bakgrund av den stora betydelse som det civila samhällets resurser kommer att få för planeringen av *anpassningen* inom den militära verksamheten inför ett krig i vår omvärld eller annat militärt hot mot landet.

Det handlar inom det civila-militära samarbetet bl.a. om att vidta förberedelser för en omställning av industrins produktion. Syftet är att löpande kunna förse Försvarsmakten med reservdelar och andra förnödenheter när Försvarsmakten av ekonomiska skäl inte längre kommer att ha den lagerberedskap som för närvarande är fallet. En civil samordningsmyndighet ska i ett krävande anpassningsskede ha möjligheter att påverka försörjningen med råvaror, energi och arbetskraft till de berörda industriföretagen och även leveranserna av de tillverkade produkterna i enlighet med målen för totalförsvaret, således även med hänsyn till det civila försvarets egna behov.

Åtgärder som innebär långtgående ingripanden i samhället kommer att behöva vidtas vid krigsfara eller i krig även inom en rad andra områden. Funktionsansvaret speglar både den stora bredden och djupet i verksamheten. Komplexiteten fordrar en nedbrytning av ansvaret för samordning inom de olika funktionerna. Det behövs

emellertid också en övergripande samordning för hela det civila försvaret. I en del fall räcker det med samråd – att en myndighet eller ett annat organ frivilligt underkastar sig riktlinjer för den egna verksamhetens genomförande. I andra fall är det nödvändigt med ledning enligt föreskrifter i lag eller förordning. Oavsett vilken form av styrning det är fråga om ökar behovet av övergripande bedömningar efter hand som samhället förändras, blir alltmer komplext och på många områden upplevs som allt sårbarare.

Utredningen vill framhålla att övervägandena under de återstående rubrikerna i detta avsnitt avser myndigheternas ansvar *inför* höjd beredskap. Det är åtgärder som i stor utsträckning äger rum under normala förhållanden i fred.

Utredningen anser inte att det finns anledning att förändra principerna för de tre myndigheterna ansvar och uppgifter *under* höjd beredskap. Med den struktur *ÖCB* för närvarande har delas myndigheten i ett sådant läge i två delar. Avdelningen för Industriell försörjning utgör basen i samband med att Försörjningskommissionen startar sin verksamhet. Med Lednings- och samordningsavdelningen som grund bildas ÖCB-K, som bl.a. ska företräda det civila försvaret i behandlingen av övergripande totalförsvarsfrågor. Från ÖCB-K utgår en samverkansgrupp till det krigsorganiserade regeringskansliet.

SRV utövar *under* höjd beredskap den centrala samordningen av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. Det sker från myndighetens normala uppehållsplats i fred. Övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen är Strålskyddsinstitutet, Kärnkraftinspektionen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Kustbevakningen. Samordningen innebär i det här sammanhanget att SRV ger regeringen förslag till de åtgärder inom funktionen som regeringen behöver besluta om och att verket därefter enligt regeringens bestämmande inriktar och samordnar verksamhet inom funktionen. SRV ska i övrigt med utgångspunkt i händelseutvecklingen och läget inom funktionen stödja civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna i deras samordnings- och ledningsuppgifter. SRV svarar för samordningen av den statliga räddningstjänsten.

SPF ska *under* höjd beredskap med snabbt mobiliserade delar av beredskapsorganisationen kunna ge råd, rekommendationer och ett visst bistånd till myndigheter och organisationer i informationsfrågor. Myndigheten ska vidare kunna informera allmänheten om civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd, analysera fientlig opinionspåverkan, föreslå regeringen riktlinjer för det psykologiska försvaret, samverka med Försvarsmaktens högkvarter och förstärka Utrikesdepartementets presskvarter samt vid behov påbörja upprättandet av ett centralt presskvarter för regeringens och vissa centrala myndigheters räkning.

ÖCB:s samordningsroll inför höjd beredskap

De behov av samordning på central nivå inom det civila försvaret inför höjd bered-

skap som LEMO har redovisat gäller enligt utredningens mening i huvudsak fortfarande för ÖCB och de funktionsansvariga myndigheterna. Ansvaret för samordning av förberedelser av åtgärder inför höjd beredskap mellan funktioner ligger på ÖCB. Många i myndighetens omvärld anser emellertid att samordningen på central nivå är både otillräcklig och otydlig. Detta framgick redan av den uppföljning som LEMO gjorde. Uppfattningar av samma slag har redovisats vid de överläggningar som utredningen haft med företrädare för olika organ.

Det främsta skälet till den redovisade otillräckligheten och otydligheten är enligt utredningens mening bristen i anpassning mellan samordningsrollen och den utveckling av regeringens styrning inom den statliga förvaltningen som äger rum sedan ett antal år tillbaka. ÖCB:s samordningsuppgifter utgår från det planeringssystem, programplanearbetet och den uppföljning av anslagsförbrukning m.m. som äger rum inom totalförsvarets område, trots att ansvaret för viktiga delar av det civila försvarets verksamhet ligger på myndigheter utanför denna sektor. Ett annat skäl är att ÖCB:s övergripande samordningsroll inte helt stämmer överens med den normala ordningen för regeringens styrning av centrala myndigheter. Detta har blivit tydligare i och med de förändringar av styrningen som sker.

Förändringarna i styrningen innebär en ökad delegering till myndigheterna och att mål- och resultatstyrningen utvecklas till att omfatta även effekterna av myndigheternas verksamhet i omvärlden. Kärnan i mål- och resultatstyrningen är en skärpt och mer direkt dialog mellan regeringen och de centrala myndigheterna samt myndigheternas ansvar att själva följa upp och att ompröva eller effektivisera sin verksamhet. Regeringen styr myndigheterna genom att ange verksamhetsmål, anvisa de resurser som behövs och värdera redovisade resultat, dvs i relation till målen och resursförbrukningen.

Enligt utredningens uppfattning är ÖCB:s *samordningsuppgift utomordentligt viktig*. Den ökar i betydelse på grund av förändringarna i omvärlden och den ökade komplexiteten i samhället. Det behövs mot den bakgrunden även i fortsättningen en samordningsmyndighet med den typ av uppgifter som ÖCB för närvarande har.

Samordning omfattar, som framgått av redogörelsen i avsnitt 5.4, både stabsuppgifter och uppgifter av myndighetskaraktär. Den centrala samordningsmyndigheten ska framför allt

- *Ge statsmakterna underlag för deras beslut som avser utvecklingen av beredskapen inom det civila försvaret och fördelningen av medel inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret;*

- *Stimulera förberedelser och annan utveckling i arbetet som har anknytning till det civila försvaret hos funktionsansvariga myndigheter och i den starka ledningskedjan – kommunerna, länsstyrelserna, civilbefälhavarna och regeringen;*

- *Utveckla samverkan civilt-militärt och kunskaperna om de ömse-*

sidiga kraven inför och under höjd beredskap;

- *Se till att kunskaperna allmänt sett om förutsättningarna för verksamheten inför och vid höjd beredskap ökar inom det civila försvaret.*

ÖCB har i programplanen i sina allmänna överväganden om samordningsbehovet – det har framgått av redogörelsen i avsnitt 5.4 – pekat på helhetssynen som en viktig del av underlaget i den nya planeringssituationen. Ett annat styrande moment är kravet på anpassningsförmåga. Avsikten är att kunna lösa flera uppgifter och möta olika scenarier inom hela hotskalan. ÖCB framhåller att uppgifterna, oavsett slag, frågeställning och behov, måste kunna utföras med tillgänglig personal som är utbildad för uppgifterna och som känner till eget och andras handlingsutrymme och befogenheter. Denna personal måste också ha tekniskt stöd samt kunna agera i ett tydligt och prövat samverkansmönster. Slutsatsen blir enligt ÖCB att statsmakterna bör avdela resurser för att höja förmågan inom olika delar av det civila försvaret. I avvägningen mellan olika uppgifter och funktioner samt inom funktioner har ÖCB prioriterat områdena ledningssystem, personalförsörjning och infrastruktur.

Utredningen anser att en horisontell och vertikal samordning inom det civila försvaret måste utvecklas inom ramen för det system som normalt gäller för regeringens styrning av centrala och regionala myndigheter och anpassas till utvecklingen av mål- och resultatstyrningen. Utredningen pekar på två huvudkomponenter i denna utveckling. Den ena är de ökade kraven på *uppföljning och utvärdering* av resultaten i olika verksamheter. Den andra avser *formerna för regeringens finansiella styrning* av verksamheterna, som utredningen återkommer till i nästa avsnitt. Till detta kommer utvecklingen av den statliga regionala organisationen och förhållandet mellan staten och kommunerna.

En effektiv uppföljning och utvärdering är som utredningen ser det ett av de mest betydelsefulla elementen i den mål- och resultatstyrning som naturligtvis ska prägla verksamheten även inom det civila försvaret. Uppföljningen och utvärderingen ska på central nivå ge regeringen underlag för att i verksamhetsmål, medelsfördelning och handlingsregler korrigera eventuella brister i funktionsansvariga myndigheters planering och verkställighet av beredskapsåtgärder. Resultaten av uppföljningen och utvärderingen ska komplettera de delar av regeringens underlag som följer av de säkerhetspolitiska och andra bedömningar som gäller rikets säkerhet. Regionalt och lokalt ska resultaten givetvis påverka utvecklingen av länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet. Uppföljningen och utvärderingen ska göra det möjligt både att finna brister och att inte minst visa på och sprida de goda exemplen.

Regeringen har som framgått av redovisningen i avsnitt 3.6 höjt ambitionen för uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret. ÖCB:s uppgifter inom området ska bli tydligare. ÖCB har fått till uppgift att på ett mer självständigt sätt redovisa bedömningar av beredskapsläget inom olika områden och även lämna synpunkter på myndigheternas beredskapsplanering. Det finns enligt regeringen skäl att pröva en modell med årliga, genomgripande utvärderingar av en eller två funk-

tioner i ett rullande system. Denna utvärdering, som har påbörjats under innevarande budgetår, omfattar en kontroll av att den funktionsansvariga myndigheten på ett lämpligt sätt följer och tolkar statsmakternas beslut om inriktning av det civila försvaret. Det bör också framgå om myndigheten planerar beredskapen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt.

Enligt utredningens mening gäller uppföljningen och utvärderingen inte bara myndigheternas egna tolkningar av statsmakternas beslut och deras planering. Det gäller framför allt att följa upp och värdera resultatet av planeringen och genomförda åtgärder hos andra organ, inte minst kommunerna. Uppbyggnaden och utvecklingen av system och metoder för uppföljning och utvärdering av beredskapsåtgärdernas samlade resultat och effekter på olika nivåer inom det civila försvaret har stor betydelse för samordningen av det civila försvarets verksamhet.

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden i detta avseende är *kommunernas* vidgade ansvar för det civila försvaret. De statliga myndigheternas roll blir främst att redovisa de förutsättningar som ska gälla för kommunernas målformulering, planering och organisation inom det civila försvaret. De statliga myndigheterna ska vidare följa upp kommunernas samlade beredskapsåtgärder i förhållande till regionala och nationella mål. En tredje viktig uppgift är uppföljning och utvärdering av de statliga ekonomiska insatserna i den kommunala verksamheten, bl.a. effekterna av de statliga ersättningarna.

Länsstyrelserna och *civilbefälhavarna* har en viktig roll i detta sammanhang. De statliga regionala myndigheterna ska i ett samlat regionalt perspektiv följa upp de civila beredskapsinsatserna inom länen respektive civilområdena och värdera uppfyllelsen av de regionala och nationella målen. Det ankommer på ÖCB att på central nivå som ett underlag för statsmakternas ställningstaganden ge en samlad bild av den civila beredskapen.

Enligt de bedömningar som utredningen gjort har inte utvecklingen av ÖCB:s åtgärder för att utveckla mål- och resultatstyrningen inom det civila försvaret ännu fått tillräckligt genomslag. Utgångspunkten för verksamheten är fortfarande till stor del den traditionella planeringskultur som hittills gällt inom totalförsvaret. ÖCB:s förslag till förstärkning av samordningsrollen har utformats därefter. Enligt utredningens uppfattning måste uppföljning och utvärdering som ett medel för samordning inom det civila försvaret utvecklas. Detta är en central uppgift för ÖCB. Arbetet måste ske i samarbete med de funktionsansvariga myndigheterna och organen i ledningskedjan – inte minst civilbefälhavare och länsstyrelser. Tyngdpunkten i myndighetens verksamhet behöver flyttas från planeringsinsatser till uppföljning och utvärdering.

En utveckling av metoderna för uppföljning och utvärdering med syfte att förstärka samordningsrollen skulle sannolikt ge goda effekter. Enligt utredningen kommer kraven på samordning emellertid att öka i framtiden. Som utredningen framhållit beror detta på förändringar i omvärlden och den ökade komplexiteten i samhället. Strävandena att åstadkomma en förnyelse som ökar produktiviteten i den statliga

förvaltningen talar också för att samordningsverksamheten bör förbättras och utvecklas på ett mer radikalt sätt än vad de hittills diskuterade åtgärderna skulle kunna resultera i.

Det är utredningens bestämda mening att samordningsmyndigheten skulle bli allra mest effektiv om verksamheten kunde fokuseras på samordningsrollen och ansvaret i allt väsentligt koncentreras på samordningsuppgifterna. Utredningen har i avsnitt 5.5 principiellt behandlat frågor om kraven på effektivitet i en myndighet eller annan typ av organisation. Som utredningen bl.a. framhållit ökar renodlingen av ansvar och uppgifter tydligheten i den roll som en myndighet har. En enkel och tydlig roll minskar risken för dubbelarbete och konflikter om vilket organ som egentligen svarar för en arbetsuppgift. Även för mottagarna av den berörda myndighetens tjänster har det betydelse att rollerna är så klara att ansvarsområdet lätt kan urskiljas. En annan fördel är att verksledningen kan koncentrera sina överväganden på det som är allra mest väsentligt. Med de uppgifter utredningen diskuterar gör koncentrationen på samordningsverksamheten det lättare för myndigheten att ge regeringen det stöd som behövs.

Den renodling utredningen förespråkar innebär att produktionsuppgifter i ökad utsträckning blir utförda genom uppdrag till andra myndigheter eller mönstras ut ur den statliga verksamheten. Ansvaret för funktionerna *Försörjning med industrivaror* och *Transporter* bör, om ÖCB ska ha den struktur på verksamheten som utredningen anser lämplig, flyttas från myndigheten. Detta skulle innebära att ansvarsprincipen i högre grad än för närvarande kom att tillämpas på dessa verksamheter.

Även inom samordningsverksamheten – som innefattar bl.a. ÖCB:s åtgärder inom funktionen *Civil ledning och samordning* – kan det finnas uppgifter som har sådan karaktär att de bör läggas på andra myndigheter eller utgå ur den statliga verksamheten. Utredningen lägger på den här punkten andra synpunkter på frågan om renodling än vad regeringen gjorde när den för några år sedan avvisade Stabsutredningens förslag till myndighetsorganisation för stöd vid ledning av den statliga förvaltningen och i stället vidtog åtgärder för att tillvarata synergieffekterna i verksamheten.

ÖCB:s framtida uppgifter inför höjd beredskap

Utredningen anser att ÖCB:s verksamhet inför höjd beredskap i fortsättningen ska koncentreras till områden som

- *Analys av hotbilden vad avser det civila försvaret;*
- *Konkretisering av statsmakternas mål och resultatkrav för det civila försvaret;*
- *Bedömning av det civila försvarets förmåga (beredskapsläge);*

- *Uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder;*
- *Avvägningar mellan funktioner eller verksamhetsområden i samband med programplanearbetet;*
- *Övergripande samverkan mellan det civila och det militära försvaret;*
- *Inriktning i stort av forskning som avser det civila försvaret; samt*
- *Kontakter med internationella organ inom det civila försvarets område.*

ÖCB bör liksom andra myndigheter i statsförvaltningen med roller som *stabsorgan åt regeringen* få till uppgift att särskilt stödja arbetet i regeringskansliet. Som utredningen tidigare framhållit innebär det att myndigheten i ökad utsträckning bidrar med underlag för de beslut om inriktning och avvägningar om verksamheten i stort inom det civila försvaret som regeringen fattar. Kritisk analys, utvärdering och annan granskning som ÖCB gör av de åtgärder som olika myndigheter och andra organ vidtar ska kunna leda till en fortlöpande omprövning och förnyelse inom det civila försvaret.

ÖCB ska också bidra med underlag som regeringen behöver för att kunna hantera frågor som uppstår i ledningen av verksamheten. Det kan gälla utformningen av verksamhetsmål, ansvarsfördelning eller finansieringsformer för hela eller delar av det civila försvaret. För ÖCB innebär stabsrollen att myndigheten effektivt måste kunna utföra de uppgifter som regeringen begär. Verksamheten inom ÖCB måste av det skälet fortlöpande anpassas till de efter hand ändrade förutsättningarna.

Frågan är i nästa steg vilka åtgärder i övrigt som behöver vidtas för att ÖCB ska kunna lösa sina uppgifter på ett effektivt sätt. Utredningen har övervägt olika slag av åtgärder. Övervägandena som redovisas i fortsättningen av detta avsnitt syftar till att myndigheten skulle

- *Ytterligare förstärka kompetensen hos myndighetens personal;*
- *Utveckla uppgiften att lägga ut beställningar på andra myndigheter och organ;*
- *Få befogenheter att i särskilda fall enligt regeringens bemyndigande besluta om föreskrifter;*
- *Ges möjligheter att inom en förändrad planeringsram överväga fördelningen av medel för olika uppgifter och ändamål inom det civila försvaret.*

Hög kompetens hos personalen – kunnighet, omdöme, uthållighet och samarbetsförmåga – förutsätter liksom hittills rekrytering av personer som är särskilt lämpa-

de för och intresserade av de samordningsuppgifter som starkt kommer att dominera ÖCB:s verksamhet. Kompetensfrågorna är viktiga på alla nivåer inom utredningens arbetsområde. Det är också en fråga över tiden. Varje organisation förändras så gott som hela tiden. Det räcker inte med att det under en given period existerar kunnande och kompetens hos personalen. Minst lika angeläget är att det finns förutsättningar för en utveckling av kunnandet och kompetensen. Utan en sådan förändring stagnerar verksamheten och effektiviteten börjar så småningom att minska.

Utredningen återkommer i *avsnitt 6.8* med mer generella överväganden om åtgärder som ska stärka personalens kompetens inom hela verksamhetsområdet – det civila försvaret och fredsräddningstjänsten.

Till samordningsrollen hör enligt utredningens mening att myndigheten lägger ut så mycket som möjligt av *genomförandet på andra organ*. Det kan vara funktionsansvariga myndigheter, länsstyrelser eller civilbefälhavare som får i uppdrag att överväga olika frågor och redovisa resultatet till ÖCB. FOA kommer liksom hittills att kunna utföra mycket av det arbete som behöver göras. Enskilda kommuner och privata konsulter bör också kunna anlitas för olika slag av arbetsuppgifter. Det här sättet att arbeta innebär att ÖCB måste reservera medel i sitt förvaltningsanslag för att i de fall som det behövs kunna svara för finansiering av det arbete som andra organ ska utföra.

ÖCB håller på att utveckla en roll som samordnare av åtgärder för datasystemsäkerhet. Verksamheten är under uppbyggnad och ÖCB har mot den bakgrunden påtagit sig uppgifter som syftar till utveckling av metoder och arbetsformer. Hot- och riskutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande att det i målen för beredskapsmyndigheternas verksamhet i krig ska anges vilka krav på datasystemsäkerhet som ska gälla inom de delar av verksamheten som är beroende av datorstöd. Det kan finnas skäl, fortsatte Hot- och riskutredningen, att mot denna bakgrund se över fördelningen av ansvaret mellan myndigheter som arbetar med frågor om datasystemsäkerhet. En av myndigheterna bör få i uppdrag att utarbeta underlag för en helhetssyn på säkerheten i viktiga datorsystem i samhället. Denna myndighet bör följa utvecklingen inom området och rapportera iakttagelser till regeringen. I uppgiften bör även ingå att pröva om det finns mål formulerade för störda förhållanden och att bedöma på vilket sätt och i vilken utsträckning dessa mål är uppfyllda.

Vår utredning anser att det bör ingå i samordningsrollen för ÖCB att för det civila försvarets del svara för de av Hot- och riskutredningen föreslagna uppgifterna för både fred och krig. Det är emellertid naturligt att ÖCB lägger ut genomförandet av olika åtgärder på andra organ.

ÖCB har enligt beredskapsförordningen rätt att utfärda *verkställighetsföreskrifter* inom de olika områden av andra *statliga* myndigheters beredskapsplanering som omfattas av förordningen. Så har skett i fråga om t.ex. signalskyddsberedskapen och informationsförsörjningen inom det civila försvaret. ÖCB har också föreskriftsrätt när det gäller uttagning av mark och byggnader enligt förordningen (1992:391)

om uttagning av egendom för totalförsvarets behov och för undanförsel och förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring. Även sådana föreskrifter har utfärdats. Samma sak gäller verksamhet inom funktionerna Försörjning med industrivaror och Transporter. ÖCB har däremot relativt få befogenheter att utfärda föreskrifter som gäller *kommuner, landsting och enskilda.* Som framgått av beskrivningen i kapitel 5 gäller det beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning samt utbildningens längd och innehåll för den totalförsvarspliktiga personal som ska tjänstgöra inom det civila försvaret.

LEMO behandlade frågan om föreskrifter och framhöll att ÖCB bör iaktta stor restriktivitet när det gäller att i föreskriftsform förmedla och tydliggöra regeringens beslut. Myndighetens roll bör vara stödjande och aktiverande. Det ankommer på varje funktionsansvarig myndighet att självständigt tolka och tillämpa regeringens beslut, eventuellt efter konsultation med ÖCB. Enligt LEMO:s uppfattning borde inte ÖCB ges någon generell rätt att utfärda föreskrifter för andra myndigheter, såvida inte regeringen i bestämda avseenden bemyndigade myndigheten att göra det. Utredningen ansluter sig på denna punkt i huvudsak till LEMO:s bedömning. En utökad uppföljning och utvärdering kan emellertid fordra ökade befogenheter att ge andra myndigheter föreskrifter för de uppgifter som dessa myndigheter ska svara för.

Fördelningen av *ekonomiska medel* är som regel det främsta styrmedlet i den offentliga verksamheten. ÖCB beslutar i en del fall om ersättningar till kommuner och frivilligorganisationer. Myndigheten har i övrigt begränsade möjligheter att själv disponera medel som styr användningen av andra myndigheters och organs resurser.

Det främsta styr- och avvägningsinstrumentet för det civila försvaret är den ekonomiska planeringsramen. I ramen ingår utgifter för investeringar samt driftkostnader utanför livsmedels- och oljeområdena som avser säkerhetspolitiska kriser och krig. Ramen omfattar vidare förvaltningskostnader för myndigheter i det civila försvaret inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, dvs ÖCB, SRV, SPF och civilbefälhavarna. Efter överläggningar med övriga myndigheter lämnar ÖCB årligen inom ramen för programplaneringen ett förslag till fördelning av planeringsramen. Förslaget utgör grunden för regeringens överväganden i arbetet med statsbudgeten.

En viktig fråga i planeringen av det civila försvaret är hur en ändamålsenlig styrning av beredskapsåtgärderna ska kunna åstadkommas. En lösning är att lita till den normala mål- och resultatstyrning som sker inom den statliga förvaltningen. Utredningen konstaterar emellertid att beredskapsfrågorna – i avvaktan på att mål- och resultatstyrningssystemet blir mer effektivt – får en alltför låg prioritet hos många myndigheter. Ett sätt att komma till rätta med detta är att utnyttja systemet med ekonomisk styrning genom planeringsramen för det civila försvaret. Problemet är emellertid att alla kostnader inte ingår i ramen.

CFF-utredningen har i sitt betänkande (SOU 1996:58) *Finansieringen av det civila*

försvaret föreslagit att bl.a. länsstyrelsernas anslag för totalförsvarsändamål (inkl. medel för fredsräddningstjänst m.m.) ska läggas in i ramen. Som framgått av redovisningen i avsnitt 6.3.2 tillstyrker vår utredning principerna i förslagen men anser att endast kostnader som är *direkt hänförliga* till det civila försvarets verksamhet ska ingå i ramen. Utredningen vill emellertid i ett annat avseende gå längre. Enligt utredningens mening är det inte acceptabelt att effekten av de förhållandevis stora insatser som finansieras genom ramen – drygt 2 miljarder kronor per år – riskerar att äventyras av att förvaltningsmyndigheter prioriterar ned i detta sammanhang begränsade belopp för t.ex. planering, utbildning och övning som avser viktig verksamhet inom det civila försvaret. Strävan bör vara att åstadkomma samma marginaleffekter av alla resurser som statliga myndigheter avdelar för det civila försvaret.

En lämplig utformning av den ekonomiska planeringsramen – kombinerat med utvecklade verksamhetsmål och handlingsregler från regeringens sida och en effektiv uppföljning och utvärdering under ledning av ÖCB – skulle leda till en betydande förbättring av samordningen inom det civila försvaret. Planeringsramens omfattning har en grundläggande betydelse för verksamheten och bl.a. för förhållandet mellan ÖCB och SRV. Det finns som utredningen framhållit stora fördelar med att ramen omfattar alla beredskapskostnader som är direkt hänförliga till det civila försvarets verksamhet.

Samtidigt medför det problem om medlen, som för närvarande är fallet, också ska användas för finansiering av verksamhet utanför det civila försvaret, t.ex. fredsräddningstjänsten, beredskapen mot kärnenergiolyckor och åtgärder som gäller transporter av farligt gods. De nuvarande ordningen i detta avseende leder till motsättningar mellan ÖCB:s och SRV:s samordningsroller. Tillämpningen av helhetssynen förstärker problemet. CFF-utredningen har, som tidigare framgått, pekat på förhållandet men inte anvisat någon metod för uppdelning av anslaget till Befolkningsskydd och räddningstjänst i en fredsdel och en del som avser åtgärder under höjd beredskap. LEMO hade emellertid ett sådant förslag i sitt betänkande om ansvar och uppgifter inom det civila försvaret.

Utredningen anser att kostnaderna för den del av SRV:s verksamhet som direkt kan hänföras till det civila försvaret bör hanteras inom ramen för den ekonomiska planeringsramen. Övriga verksamheter får behandlas i enlighet med de mål och handlingsregler som regeringen fastställer för dessa områden och med ledning av de principer för styrning som normalt gäller för statsförvaltningen. Det bör i *beredningen av CFF-utredningens förslag* övervägas enligt vilka principer en uppdelning av ramen ska ske och hur sambandet fred-krig ska hanteras inom den samlade verksamheten.

Utredningen föreslår att verksamheten inom ÖCB inför höjd beredskap koncentreras på en horisontell och vertikal samordning och att myndigheten som ett led i detta ytterligare utvecklar sin roll som ansvarigt organ för uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret.

Utredningen föreslår vidare att den ekonomiska planeringsramen ska täcka samt-

liga beredskapsmyndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret.

Verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror

Statsmakterna har i 1995 års principbeslut om totalförsvaret gjort uttalanden med den innebörden att verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror måste fortsätta att förändras. Förändringarna i hotbilden medger enligt propositionen en viss nedtoning av anspråken på ekonomiska resurser för bl.a. funktionen Försörjning med industrivaror. Åtgärder ska vidtas så att viss produktion kan säkerställas under en period med resurskomplettering. Även Försvarsutskottet anser att beredskapslagring av livsmedel och andra s.k. strategiska industrivaror bör ha en väsentligt lägre prioritet än hittills.

Väl genomarbetade planer ska enligt statsmakterna finnas för anpassning under resurskompletteringsåret samt goda kunskaper om strukturförändringar inom näringslivet, om konsekvenserna av politiska beslut samt om den tekniska utveckling som påverkar försörjningsberedskapen. Verksamheten får särskilt stor betydelse om Försvarsmakten i ett anpassningsskede betydligt mer än tidigare kommer att behöva lita till leveranser från det civila samhället, framför allt industrin, framgår det av statsmakternas uttalanden.

ÖCB framhåller i programplanen att planeringen i fredstid ska utformas så att den ger möjligheter till flexibilitet i utförandet. Förutsättningar för detta är enligt myndigheten att det finns

- *En industriell bas att utgå från;*
- *Aktuella planer;*
- *Aktuell kunskap om omvärlden;*
- *Råvaror och insatsvaror;*
- *Energi och vatten; och*
- *Transportmedel.*

Det dimensionerande fallet ställer stora krav på förmåga i organisationen att inför ett väpnat angrepp stödja de civila funktionerna och Försvarsmakten, inrikta och prioritera näringslivets produktion samt att identifiera och tolka utvecklingen nationellt och internationellt inom områden som har betydelse för näringslivets produktionsförmåga. Enligt ÖCB innebär det att personalen inom den då inrättade Försörjningskommissionen ska vara utbildad och övad.

Det ska finnas beredskapslager av en del viktiga importerade rå- och insatsvaror av strategisk betydelse, framhåller ÖCB vidare i programplanen. De befintliga lagren kommer emellertid att kunna minskas med ca 35 % fram till utgången av år 2001. Även den typ av beredskapsavtal som för närvarande tecknas kommer att minska i

omfattning. Avtalen ändrar också karaktär. Tyngdpunkten i arbetet kommer att ligga på analys- och planeringsarbete samt på internationell uppföljning. Detta fordrar en utveckling av kompetensen hos personalen. Åtgärderna ska medge största möjliga handlingsfrihet och flexibilitet under ett resurskompletteringsår.

Beredskapsläget är enligt ÖCB:s bedömning vid början av programplaneperioden inte godtagbart inom främst elektronikindustrin, verkstadsindustrin och den kemiska industrin. För att risktagandet ska minimeras kommer ÖCB att öka kraven på omvärldsanalyser, insamling av information och utformning av väl genomarbetade planer.

Utredningen ansluter sig till statsmakternas och ÖCB:s bedömningar om behovet av förändringar i verksamheten inom funktionen. Enligt utredningens mening bör det i den nuvarande säkerhetspolitiska situationen – med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och medlemskapet i EU – vara tillräckligt om det finns en kärna av personal som har hög kompetens och är väl insatt i frågorna. Denna personal ska, med stöd från länsstyrelserna och civilbefälhavarna, följa utvecklingen, snabbt kunna börja bygga upp en försörjningsorganisation med personal från bl.a. näringslivet (ingår i Försörjningskommissionen) och därmed återskapa den kapacitet på beredskapen som bedöms nödvändig i den aktuella situationen.

Utredningen anser att den av ÖCB i programplanen redovisade förändringen av verksamheten inom funktionen bör genomföras. Det bör vara möjligt att under en treårsperiod i en betydande grad reducera organisationen. Samtidigt bör det vidtas åtgärder som ger den kvarvarande personalen ytterligare ökad kompetens. Omfattningen av personalförändringarna påverkas bl.a. av storleken på det stöd från industrin som Försvarsmakten och de funktionsansvariga myndigheterna anser sig behöva.

Utredningen föreslår att verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror förändras och reduceras i omfattning enligt de principer som redovisats i avsnittet.

Ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror

LEMO och ÖCB

LEMO behandlade frågan om ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror men kom fram till att uppgifterna även i fortsättningen borde ligga på ÖCB.

LEMO framhöll:

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 ÖCB också 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 för 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 återtagningsplaneringen 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.

ÖCB har i överläggningar med utredningen gett uttryck för uppfattningen – bekräftad i en promemoria till utredningen – att myndigheten bör fortsätta att svara för funktionen Försörjning med industrivaror. Enligt ÖCB finns det stora synergieffekter med att funktionen är knuten till ÖCB. Myndigheten hanterar i sin samordningsroll hela ledningskedjan från central till lokal nivå där huvuddelen av funktionens verksamhet utförs och där även samordning och samverkan sker med Försvarsmaktens motsvarande ledningsorgan.

Det finns inget problem, framhålls det vidare i promemorian, med att ÖCB har ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror. Inte heller myndigheter i ÖCB:s omvärld anser att det är något problem i praktiken för ÖCB att även vara funktionsansvarig myndighet. Den slutsatsen redovisade bl.a. LEMO. Försvarsmakten har samma uppfattning. Samarbetet med det militära försvaret inom funktionens område har intensifierats under senare år i och med att arbetet med den "materiella beredskapsanalysen" har utvecklats. Syftet med detta arbete är att kartlägga vilket behov Försvarsmakten har av olika produkter som kan produceras under anpassningsåret, vilka volymer det handlar om och vilka åtgärder som måste vidtas i dag för att denna produktion ska kunna genomföras. Detta underlag är av betydelse när Försvarsmakten ska bedöma sitt risktagande, påpekar ÖCB.

Enligt promemorian måste ÖCB för att kunna fullgöra sin samordningsroll tillföras aktuella kunskaper bl.a. om samhället, om hur andra myndigheter fungerar och prioriterar i sin verksamhet och om näringslivets situation. Den personal inom myndigheten som arbetar med frågor inom funktionen Försörjning med industrivaror har liksom ÖCB i övrigt att avväga hur samhällets resurser ska utnyttjas under höjd beredskap. Det är värdefullt för funktionen att dessa frågor hanteras samlat med ÖCB:s övriga samordningsuppgifter. Betydelsen av att anpassningsåtgärder vidtas inom verksamhetsområdet understryks i totalförsvarspropositionen, där det betonas vikten av att det finns väl genomarbetade och realiserbarhetsprövade planer.

Funktionen samordnar de olika beredskapsbehoven och presenterar dem samlat för de företag som kan komma att få till uppgift att under resurskompletteringsåret genomföra produktionen som är aktuell. För att funktionen ska kunna genomföra dessa studier är det angeläget att den även i fortsättningen kan verka i beredskapsmiljön, anser ÖCB. Det innebär att funktionen har den nära och naturliga kontakt med Försvarsmakten och övriga funktionsansvariga myndigheter som miljön inom ÖCB erbjuder. ÖCB har under ett antal år lyckats bygga upp en relation med svenskt näringsliv, vilket innebär att myndigheten erhåller sekretessbelagd information om bl.a. utvecklingen på marknaden, störningar i leveranser och orsakerna till dessa. Om funktionens beredskapsverksamhet kopplas samman med verksamheter som arbetar med stöd i olika former, kommer företagen enligt ÖCB:s mening inte att lämna denna typ av information. Detta kommer allvarligt att påverka möjligheterna att vidta olika beredskapsåtgärder inför och under en krissituation.

ÖCB framhåller vidare i promemorian bl.a. att det för funktionen Försörjning med industrivaror är värdefullt att verksamheten kan bedrivas inom den myndighet som bl.a. har att tolka och vidareutveckla de planeringsförutsättningar som statsmakterna har beslutat och som bedriver programplanering, perspektivstudier och andra långsiktiga, strategiskt viktiga studier för det civila försvaret. Detta gör att planeringen med större säkerhet sker i enlighet med den nationella målsättningen. Samverkan med andra funktionsansvariga myndigheter och med Försvarsmakten underlättas påtagligt om funktionen är organiserad inom ÖCB, som svarar för det civila försvarets ledningssystem. Den samordningsroll som funktionen har – att samordna alla funktionsansvariga myndigheter som arbetar med försörjningsfrågor – kan genomföras på ett effektivt sätt med den nuvarande placeringen, eftersom ÖCB kan göra samordnade insatser mot olika målgrupper.

Synpunkter som stöder ÖCB:s uppfattning att myndigheten ska fortsätta att svara för funktionen Försörjning med industrivaror har inkommit till utredningen från Försvarsmakten. Med hänsyn till den betydelse som funktionen har är det enligt Försvarsmaktens mening nödvändigt att samverkan kan ske inte bara med den personal inom myndigheten som svarar för den löpande verksamheten utan också med verksledningen och att denna verksledning har erforderlig auktoritet i beredskapsfrågor. Verksledningen måste ha förståelse för den säkerhetspolitiska situationen och ingående kunskap om den operativa planeringen. Enligt Försvarsmakten upp-

fyller endast ÖCB:s verksledning dessa krav. Försvarsmakten har goda erfarenheter av den ledning som ÖCB integrerat utövar övergripande och för funktionen Försörjning med industrivaror.

Utredningens slutsatser

Utredningen gör den bedömningen att verksamheten inom funktionen fungerar bra. Det finns en flexibilitet i sättet att arbeta och öppenhet för nya förutsättningar. Verksamheten inom funktionen har gett kontakter och impulser som varit till nytta för arbetet i övrigt inom ÖCB. Den personal som svarar för verksamheten har fått värdefulla erfarenheter från andra delar av myndighetens organisation.

Utredningen väger emellertid in även andra förhållanden än organisationens sätt att fungera och de synpunkter som både LEMO, ÖCB och Försvarsmakten redovisat. Ett mycket viktigt skäl för en förändring är att ÖCB visserligen erbjuder en beredskapsmiljö – vilket givetvis har ett värde – men inte verkar i den *näringslivsmiljö* som i hög grad skulle kunna berika och ytterligare höja kvaliteten på verksamheten inom funktionen. Placeringen inom en myndighet som arbetar med frågor om bl.a. industrins snabba utveckling borde också kunna leda till gemensamt utnyttjande av vissa resurser inom myndigheten och till en ytterligare minskning av organisationen utan risk för att kvaliteten försämras.

Stöd för den slutsats som här redovisats finns enligt utredningens mening i den betydande förändring av verksamhetens inriktning som ÖCB förutser i programplanen. Enligt ÖCB bör beredskapslagren reduceras till att omfatta endast vissa importerade strategiska rå- och insatsvaror. De befintliga lagren beräknas minska med drygt en tredjedel under försvarsbeslutsperioden. Den typ av beredskapsavtal som för närvarande tecknas kommer att minska i omfattning och delvis ändra karaktär. Tyngdpunkten i beredskapsarbetet kommer, framhåller myndigheten i programplanen, i fortsättningen att ligga på analys- och planeringsarbete samt på internationell uppföljning.

Beredskapsåtgärder som kommer att öka i betydelse är enligt ÖCB bl.a. företagsplanläggning och företagskontakter, förberedelser för omställning inom industrin, forskning och utveckling som avser återvinning, återanvändning och utveckling av inhemska substitut, internationellt samarbete samt vissa typer av beredskapsavtal. Dessa olika åtgärder ställer krav på viss kompetensutveckling hos personalen, anser ÖCB. *Enligt utredningens mening* passar sådana arbetsuppgifter bättre in i en myndighet med allsidiga arbetsuppgifter som avser näringslivets framtida utveckling än i en myndighet som är koncentrerad på beredskapsuppgifter. Som framgått ansåg även LEMO att en överföring till en myndighet med näringslivskontakter skulle ha flera fördelar.

Utredningen vill framhålla att en placering inom ÖCB, som inte ska svara för verksamheten i krig, strider mot *ansvarsprincipen.* Även om personalen som tjänstgör i

fred vid höjd beredskap går över till den myndighet som då har ansvaret för verksamheten (Försörjningskommissionen) sker det en förändring i ansvarsförhållandena. Samma sak gäller givetvis om verksamheten flyttas till en myndighet som inte heller har ansvaret när Försörjningskommissionen har trätt i funktion. Enligt utredningens mening har en placering hos en myndighet med breda näringslivskontakter och erfarenheter av planeringen inom näringslivet emellertid fördelar i läget fram till dess att kommissionen inleder sin verksamhet. Olägenheterna med den förändring i organisationen som äger rum enligt den nuvarande lösningen med anknytning till ÖCB minskar påtagligt.

Ett starkt skäl för en överföring av funktionsansvaret till en annan myndighet är vidare att ÖCB, som utredningen framhållit, bör koncentrera sig på samordningsuppgifterna, dvs en ökad mål- och resultatstyrning och den uppföljning och utvärdering som är ett underlag för denna. En överföring av ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror till en annan myndighet skulle i hög grad förändra sammansättningen på ÖCB:s arbetsuppgifter. Som LEMO framhållit är det fråga om ett tungt funktionsansvar. Det finns, som vår utredning ser det, andra mycket viktiga funktioner – t.ex. energiförsörjning, telekommunikationer, hälso- och sjukvård och befolkningsskydd och räddningstjänst. ÖCB skulle med den utgångspunkt som gäller för ÖCB:s slutsatser i detta avseende ha motiv att svara även för dessa funktioner. Enligt LEMO skulle en överföring innebära den fördelen att ÖCB skulle kunna ägna sig åt huvuduppgiften att samordna det civila försvaret utan att ledningen behövde splittra sitt engagemang på ett tungt funktionsansvar. LEMO ansåg att placeringen av funktionen "för närvarande" inte borde förändras.

Utredningen bedömer inte att de av ÖCB redovisade skälen för att låta ansvaret ligga kvar på myndigheten är så starka att de väger upp de redovisade argumenten för en ändrad placering av funktionen. ÖCB och dess ledning kommer i en ny och starkare samordningsroll att på andra sätt få de kunskaper om bl.a. näringslivet som verksamheten fordrar och med stöd av dessa kunskaper kunna påverka verksamheten inom funktionen. Utredningen utgår från att de uppgifter som ska utföras inom funktionens ram inom en annan myndighet i allt väsentligt kommer att ske med personal som har rutin och erfarenhet av motsvarande uppgifter inom ÖCB. De personer som det gäller kommer liksom hittills att kunna samverka med den regionala nivåns myndigheter – civilbefälhavarna och länsstyrelserna på samma sätt som gäller inom andra funktioner.

Verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror fungerar bra i den nuvarande organisationen. Den personal som vid en överföring följer med till en annan myndighet kommer av allt att döma att fungera väl även i den nya miljön. Överföringen underlättas av att de båda myndigheterna är lokaliserade intill varandra. Det ska emellertid inte uteslutas att det på kort sikt till följd av förändringar i rutinerna för den interna ledningen som kan bli fallet uppstår en svacka i verksamheten. Detta vägs emellertid upp av de redovisade fördelarna – framför allt samutnyttjandet av resurser i en myndighet som arbetar med näringslivsfrågor och renodlingen av ÖCB:s ansvar och uppgifter.

NUTEK ansvarig myndighet

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) är det naturliga alternativet till ÖCB som ansvarig myndighet för funktionen Försörjning med industrivaror. För en överföring av uppgifterna till NUTEK talar enligt utredningens bestämda mening att det inom myndigheten finns ett omfattande kunnande och breda erfarenheter om näringslivet, framför allt industrin. Det bör gå att mycket effektivt fånga upp de förändringar i utvecklingen som måste få ett betydande inflytande på verksamheten inom funktionen. Det kommer relativt omgående efter en förändring i funktionsansvaret att vara till nytta för beredskapen att handläggningen sker inom en myndighet som har till uppgift både att bevaka frågor om den tekniska utvecklingen och att vidta åtgärder som allmänt sett ökar kunnandet inom industrin och förbättrar industrins struktur.

NUTEK har under hand meddelat att myndigheten är beredd att ta över ansvaret för funktionen och att effektivt svara för uppgifterna. Utredningen har mot den bakgrunden stannat för att NUTEK bör svara för funktionen Försörjning med industrivaror. Allra tyngst väger i det sammanhanget att det i framtiden blir allt viktigare att funktionen hanteras inom en organisation med en löpande stark anknytning centralt och regionalt till verksamheten inom industrin och frågor som gäller den tekniska utvecklingen.

Svenska Arbetsgivareföreningens enhet för Miljö och säkerhet har muntligt gett sitt stöd till de föreslagna förändringarna för funktionen Försörjning med industrivaror och en överflyttning till den mer näringslivsinriktade myndigheten NUTEK. I en senare skrivelse har enheten framhållit funktionens bredd och betydelse. Utredningen tolkar det senare uttalandet så att förändringar i ansvaret för funktionen måste ske med försiktighet.

Tidpunkten för en överföring till NUTEK bör till en del kunna avvägas mot synpunkterna från Försvarsmakten om den pågående planeringen av industriell försörjning inför en anpassning.

ÖCB påpekar som framgått att funktionens näringslivskontakter i många fall innefattar uppgifter av sekretesskaraktär från både företagens och myndigheternas sida. Detta skulle tala för att ÖCB i det här sammanhanget är speciellt lämplig som funktionsansvarig myndighet. Utredningen utgår emellertid i sina överväganden från att varje myndighet tillgodoser kraven på säkerhet och att personalen inom en i NUTEK placerad beredskapsenhet följaktligen inte har sämre möjligheter än ÖCB att få tillgång till uppgifter om kommande produkter som av t.ex. konkurrensskäl är känsliga från sekretessynpunkt.

Utredningen föreslår att ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror flyttas över från ÖCB till NUTEK.

Utredningen har tidigare i betänkandet föreslagit att den ekonomiska planeringsra-

men ska täcka samtliga beredskapsmyndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret. Förslaget innebär att anslaget för funktionen även efter en överföring till NUTEK ska ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Förslaget om om en överföring av ansvaret för funktionen från ÖCB påverkar enligt utredningens mening inte Försörjningskommissionens ansvar, uppgifter och organisation.

Ansvaret för funktionen Transporter

Funktionen omfattar delfunktionerna

- *Transportsamordning* ..... ÖCB;
- *Väghållning* ..... Vägverket;
- *Landsvägstransporter* ..... ÖCB;
- *Järnvägstransporter* ..... SJ;
- *Banhållning* ..... Banverket;
- *Sjötransporter* ..... Sjöfartsverket;
- *Flygtransporter* ..... Luftfartsverket.

Ansvaret för delfunktionerna sjötransporter och flygtransporter omfattar även drift och underhåll av hamnar respektive flygplatser. För driften av en del vägar, hamnar och flygplatser svarar kommunerna. ÖCB har ansvaret för *hela* funktionen Transporter.

ÖCB har i sin organisation fyra helårstjänster för uppgifterna inom transportfunktionen. I stort sett tre av dessa utnyttjas för funktionsansvaret och samordningen mellan transportsätten och en tjänst för beredskapsplaneringen inom delfunktionen Landsvägstransporter. Verksamheten bedrivs enligt utredningens bedömning på ett effektivt sätt.

LEMO prövade också i det här sammanhanget frågan om funktionsansvaret – samt om ansvaret för delfunktionerna transportsamordning och landsvägstransporter. De olika uppgifter som var förenade med dessa båda ansvar åvilade fram till september år 1991 Transportrådet. När rådet upphörde överfördes uppgifterna på initiativ av riksdagen till ÖCB. LEMO konstaterade att ansvaret för delfunktionen Transportsamordning har ett nära samband med den mer övergripande samordningsuppgiften för det civila försvaret. Någon annan passande myndighet som skulle svara för transportsamordningen fanns det enligt utredningens mening inte. Endast mycket små fördelar skulle stå att vinna med en uppdelning av ansvaret för transportsamordning och landsvägstransporter. LEMO föreslog mot den redovisade bakgrunden ingen förändring i funktions- eller delfunktionsansvaret för ÖCB inom transportområdet.

ÖCB har framhållit för utredningen att uppgifterna som avser transporter inför och under höjd beredskap även i fortsättningen bör ligga på myndigheten. Som skäl för detta pekar myndigheten på att Transportfunktionen är en stor funktion med fem trafikverk involverade. De samordnande uppgifterna inom funktionen – det gäller bl.a. att fördela medel och att se till att de organ som har uppgifter inom funktionen använder samma planeringsförutsättningar – liknar dem som ÖCB i övrigt utför. Transportfunktionen torde vara den funktion inom det civila försvaret där samordningsbehovet är mest omfattande och tydligt. Arbetet ger erfarenheter som kan utnyttjas för att utveckla ÖCB:s övriga samordningsuppgifter. Skälen är i övrigt i huvudsak desamma som bibehållandet av ansvaret för funktionen Försörjning med industrivaror.

Även för Transportfunktionen gäller enligt ÖCB att samarbetet med Försvarsmakten och med den regionala nivån är omfattande – både civilbefälhavarna och länsstyrelserna har viktiga roller – och att myndighetens kontakter med de myndigheter det gäller har gynnsamma effekter på verksamheten i övrigt. Den beredskapsmiljö som finns inom ÖCB är viktig för fullgörandet av myndighetens uppgifter inom Transportfunktionen. Risken är stor att denna beredskapsverksamhet – särskilt om den sköts av endast ett fåtal personer – får en mycket undanskymd plats i en annan myndighet. Verksamheten har i ÖCB en ”fredsmässig status” som det är svårt att uppnå på andra håll, framhåller myndigheten. Försvarsmakten och Luftfartsverket stöder ÖCB i uppfattningen att ansvaret för funktionen ska ligga kvar på myndigheten.

Mot ett bibehållande av ansvaret för Transportfunktionen inom ÖCB talar enligt både myndighetens och utredningens mening att ÖCB inte är någon transportmyndighet med en naturlig roll inom transportverksamheten i fred. Det finns inte någon ”transportmiljö” inom myndigheten som kan berika verksamheten. Så var ju var fallet när ansvaret låg på Transportrådet. Utredningen anser att argumenten i övrigt för att föra funktions- och delfunktionsansvaret inom transportområdet från ÖCB till en annan myndighet är i huvudsak desamma som för funktionen Försörjning med industrivaror.

En svårighet i det här sammanhanget är att transportområdet inte längre har någon myndighet med ett ansvar som griper över utvecklingen inom olika transportverksamheter eller statliga trafikmyndigheters områden. Den centrala myndighet som med hänsyn till karaktären på verksamheten inom funktionen ligger relativt nära till hands är emellertid NUTEK. Denna myndighet har redan ett funktionsansvar inom energiområdet – även för frågor om drivmedel – och behandlar näringslivsfrågor som gäller transporter i fred.

Om funktionen Försörjning med industrivaror enligt utredningens tidigare förslag placeras inom NUTEK, framstår det som mycket lämpligt att till denna myndighet föra även funktionen Transporter. Detta kommer att kunna ge goda synergieffekter. Transporter och logistik är en i hög grad integrerad del av den moderna industriella verksamheten *(Just-in-time)*.

NUTEK får enligt utredningens förslag en betydande roll som funktionsansvarig myndighet inom flera centrala områden i det civila försvaret. Beredskapsfrågorna kommer att bli en omfattande del av myndighetens verksamhet.

NUTEK har under hand för utredningen uppgett att den är beredd att överta ansvaret även för transportfunktionen.

Utredningen föreslår att ansvaret för funktionen Transporter flyttas från ÖCB till NUTEK.

Utredningen har tidigare i betänkandet föreslagit att den ekonomiska planeringsramen ska täcka samtliga beredskapsmyndigheters områden men innefatta endast sådana kostnader som är direkt hänförliga till det civila försvaret. Förslaget innebär att anslaget för funktionen även efter en överföring till NUTEK ska ingå i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

Utredningen vill i det här sammanhanget påpeka att LEMO föreslagit inrättande av ett särskilt organ – *Transportkommissionen* – som i likhet med Försörjningskommissionen skulle komma att ta över uppgifter som åvilar den myndighet som under normala förhållanden i fred har funktionsansvaret. Utredningens förslag påverkas inte av om LEMO:s förslag på denna punkt skulle komma att realiseras.

Funktionen Civil ledning och samordning

Enligt utredningens mening bör det närmare övervägas om det även inom funktionen Civil ledning och samordning och i den samordningsverksamhet som inte hör till funktionsansvaret finns uppgifter av den karaktären att de inte bör ligga på en myndighet med en renodlad samordningsroll.

Strävan från ÖCB:s sida bör även i fortsättningen vara att så långt möjligt lägga ut den typ av arbetsuppgifter som inte är av renodlad samordningskaraktär på t.ex. funktionsansvariga myndigheter, civilbefälhavare, FOA och konsultföretag av olika slag. Självfallet ska ÖCB däremot ange den övergripande inriktning av åtgärderna som fordras med hänsyn till samordningskraven. Utbyggnaden av ledningsplatser på regional nivå är ett exempel på en verksamhet som för närvarande bedrivs på det sätt utredningen anser lämpligt. Det innebär att ÖCB inriktar verksamheten och att produktionen sker hos de berörda myndigheterna.

Utredningen anser vidare att det klarare än nu bör framgå vilken typ av verksamhet som ska ingå i funktionen Civil ledning och samordning. LEMO föreslog att verksamheten inte längre skulle vara en särskild funktion, men förslaget godtogs inte av statsmakterna. Även utredningen anser – med hänsyn till den ökade betydelsen för ledningskedjan – att funktionen ska finnas kvar. Eftersom verksamheten är nära förenad med ÖCB:s samordningsansvar bör denna myndighet även i fortsättningen svara för den. Verksamheten bör koncentreras på den viktiga ledningskedjan inom

det civila försvaret, dvs beredskapsförberedelserna hos regeringen, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunerna. Funktionen bör mot den bakgrunden kallas *Civil ledning.*

Utredningen föreslår att den nuvarande funktionen Civil ledning och samordning kallas Civil ledning och att ansvaret för uppgifterna ligger kvar på ÖCB. Myndigheten bör i samband med genomförandet av olika åtgärder inom funktionen noggrant pröva möjligheterna att lägga ut uppgifter på andra myndigheter eller organ.

SRV:s och SPF:s samordning

SRV och SPF har ett tydligt ansvar för sina funktioner – Befolkningsskydd och räddningstjänst respektive Psykologiskt försvar – inför höjd beredskap. Till ansvaret hör som framgått av den tidigare beskrivningen i betänkandet uppgiften att samordna inom myndigheternas respektive funktioner. Lagen om civilt försvar har förändrat SRV:s roll mer än SPF:s. Kommunernas nya ansvar och uppgifter inom räddningstjänsten under höjd beredskap påverkar SRV:s uppgifter.

SRV:s uppgift inför höjd beredskap är numera framför allt att ge stöd till länsstyrelserna, som i sin tur ska bistå kommunerna med råd inom ramen för deras ökade ansvar. Områden inom SRV:s verksamhet där det fordras en samordning inför och under höjd beredskap är skydd mot radiak- och kemstridsmedel, varning och utrymning. SRV ska se till att det finns planläggning och utrustning och får i något fall ge föreskrifter. Samma sak gäller skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Under ett anpassningsskede och i ett läge nära höjd beredskap blir det sannolikt nödvändigt att prioritera olika åtgärder som de regionala och lokala organen ska vidta. Regeringen kan inför och under höjd beredskap ge SRV bemyndigande att flytta resurser för räddningstjänsten i krig till områden där behoven bedöms bli störst och en kraftsamling behöver ske.

Produktionen av skyddsrum har granskats genom utredningar i regi av ÖCB respektive SRV. Enligt slutsatserna och förslagen i rapporten från *ÖCB* – en redogörelse finns i Bilaga D – ska det nuvarande systemet för statliga bidrag till skyddsrumsproduktionen ersättas av lånefinansiering. Staten beslutar om i vilka delar av landet som skyddsrum ska byggas. Kommunerna fattar däremot beslut om byggandet och om finansieringen. Ett skyddsrumsbesked lämnas tillsammans med bygglovet. Beskedet innebär att skyddsrum ska byggas och att kostnaden ska ingå låneunderlaget. Lånet som enligt ÖCB bör vara ränte- och amorteringsfritt tas upp direkt i Riksgäldskontoret. Räntor och amorteringar belastar statsbudgeten under skyddsrummets hela livslängd. Statsbudgeten avlastas däremot de årliga investeringskostnaderna för skyddsrumsvolymen. SRV har inte tecknat samråd på rapporten i denna del.

SRV utgår i sina överväganden från bedömningarna av Riksdagens revisorer, som bl.a. pekat på problemen med att anpassa skyddsrumsbyggandet till de regionala mål- och riskanalyserna. Verkets förslag syftar vidare till en enklare tillämpning och

färre begrepp för kommunerna att arbeta med i beredskapsplanläggningen. Det innebär förutsättningar för mer samstämmiga tolkningar hos berörda myndigheter. SRV föreslår vidare att planeringsförutsättningarna revideras, så att de områden inom vilka det ska byggas skyddsrum bättre än i dag ansluter till de teoretiska riskområdena.

Skyddsrumsplaneringen är enligt SRV:s rapport i de flesta kommuner en liten och "udda" verksamhet. En integrering i den fysiska planeringen i kommunen skulle göra den till ett mer naturligt inslag i den kommunala verksamheten. En annat problem är bemyndigandesystemet, som inte fungerar på det sätt som är avsett, samt den omfattande administrationen. Förslagen i rapporten innebär en genomgripande förenkling av bemyndigandesystemet.

Utredningen anser det nuvarande systemet är tungrott och innebär en onödigt stor administrativ belastning på länsstyrelserna och SRV. Det finns starka skäl att snarast förenkla systemet. ÖCB:s förslag är ett helt nytt system för finansieringen. Det har aspekter som det inte ankommer på utredningen att bedöma. Utredningen anser det naturligt med hänsyn till sitt uppdrag att ställa sig bakom SRV:s förslag, som kommer att frigöra resurser för mer prioriterade åtgärder inom andra områden i den centrala myndighetens och de regionala organens verksamheter.

SPF:s främsta uppgift är att verka för en robust och flexibel informationsberedskap, så att en snabb och korrekt nyhetsförmedling blir säkerställd och en konkret och fullständig myndighetsinformation kan lämnas. Myndigheten löser uppgiften bl.a. genom att sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter om krishantering, kommunikation och information. Det understödjande och rådgivande verksamheten är kärnan i SPF:s roll som beredskapsmyndighet.

Utredningen föreslår inga förändringar i SRV:s och SPF:s roller i samordningen av verksamheten inför och under höjd beredskap.

6.5.3 Svåra påfrestningar på samhället i fred

Bakgrund

Hot- och riskutredningen beskrev i huvudbetänkandet *Ett säkrare samhälle* de svåra påfrestningar av de olika slag som enligt statsmakternas senare beslut ska ingå i det civila försvarets uppgifter att ingripa mot. Som svåra påfrestningar behandlade Hot- och riskutredningen i huvudsak allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, t.ex. el- eller vattenförsörjningen. Påfrestningarna förutsattes vara så omfattande att händelseförloppen fick konsekvenser för alla slag av verksamheter som myndigheter, företag eller enskilda bedriver. Det skulle vara fråga om plötsligt inträffade händelser, som stod i motsats till de långsamt framväxande skeenden som föll utanför definitionen. Hot- och riskutredningen skildrade också i ett

antal scenarion de händelser som det skulle kunna vara fråga om och vilka verkningarna skulle kunna bli.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 föreslog Hot och riskutredningen att bestämmelser för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner skulle föras in i räddningstjänstlagen. Remissinstanserna instämde i att det behövdes lagstiftning. Flera myndigheter var emellertid tveksamma till att bestämmelserna skulle ingå i räddningstjänstlagen. Som ett led i beredningen har inom Försvarsdepartementet utarbetats en promemoria (Ds 1996:4) *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället.*

Promemorian innehåller förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. I förslaget avses med en svår påfrestning på samhället en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av en olyckshändelse, naturkatastrof eller sabotage. Störningen innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter – t.ex. livsmedel, vatten, energi eller husrum – allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs. Det befaras leda till fara för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa. En överhängande fara för en sådan störning är att jämställa med en svår störning. Som en svår påfrestning på samhället betraktas även en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det krävs särskilt stora insatser från samhällets sida med bl.a. medicinsk vård och husrum.

Statsmakterna har i totalförsvarsbeslutet framhållit att ansvaret för att det finns en grundläggande beredskap mot svåra påfrestningar i fred i princip åvilar den som bedriver verksamhet i fred och inom vars område sådana påfrestningar kan inträffa. Beslutet om en helhetssyn innebär inte någon ändring av detta synsätt och inte heller någon ändring av räddningstjänstlagens bestämmelser om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas.

Myndigheternas ansvar och uppgifter

För planering och genomförande av åtgärder i den operativa verksamheten vid svåra påfrestningar på samhället i fred svarar de tre organen i ledningskedjan – *kommunen, länsstyrelsen och regeringen.* Som utredningen tidigare påpekat bör även de resurser som civilbefälhavarna förfogar över beaktas. För utredningen är det uppenbart att tyngdpunkten i det expertstöd som dessa organ behöver inför och vid svåra påfrestningar ska ligga på sektorsmyndigheterna inom de områden som kan komma att beröras av händelserna. Sektorsmyndigheternas roll kan jämföras med den samordningsroll SRV har enligt sin instruktion när det gäller allvarliga olyckor. Verket ska planera för att i det sammanhanget kunna bistå regeringen med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från myndigheter och andra organ. Det är emellertid regeringens uppgift att – när behovet av samordning uppstår – besluta om tillfälligt ändrade ansvarsförhållanden eller ge en annan myndighet i uppdrag att göra det.

SRV och SPF ska som sektorsmyndigheter ge stöd till andra organs ledning eller samordning vid svåra påfrestningar på samhället. SRV kommer mot bakgrund av sina allmänna samordningsuppgifter – och sitt ansvar för beredskapen mot kärnenergiolyckor – att få en särskild roll i samhällets verksamhet vid olika slag av svåra påfrestningar. Detta gäller framför allt om orsaken till påfrestningarna är en allvarlig olycka eller naturkatastrof – eller om händelseförloppet leder till att det inträffar ett stort antal olyckor eller att riskerna för olyckor ökar, dvs om räddningstjänstlagen ska tillämpas.

SPF kan delta med experthjälp inom det vid alla allvarliga händelser viktiga informationsarbetet. Det kan ske genom utarbetande av allmänna råd som gör det möjligt för myndigheter och andra att bygga upp en informationsberedskap eller genom stöd i myndigheternas arbete när en händelse har inträffat. Genom s.k. närvarandeobservationer och snabbstudier om hur samspelet mellan människor-myndigheter-medier fungerar vid svåra påfrestningar på samhället i fred kan SPF vidare ge ett underlag för den utvärdering som myndigheter och medier ibland gör av sina insatser. Kompetens och resurser för sådana åtgärder kan myndigheten om det behövs hämta från sin krigsorganisation.

Det ankommer enligt statsmakternas beslut numera på det civila försvaret att stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar. Som ÖCB framhåller i programplanen kan svåra påfrestningar på samhället i fred slå hårt mot geografiskt stora områden och många verksamheter i samhället. Det gäller att i ett sådant läge kunna utnyttja samhällets alla resurser, framför allt ledningssystemet, personalen och materielen. De myndigheter och andra organ som har resurser för sådana åtgärder måste i planeringen av sin verksamhet inför höjd beredskap ta hänsyn till denna uppgift.

Det behövs enligt utredningens mening emellertid också en del övergripande överväganden som avser användningen av det civila försvarets resurser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det gäller att samla kunskaper och att bedöma vilka åtgärder i stora drag inriktade på avvägningar fred-krig som behöver vidtas. Den samordningsrollen är naturlig för ÖCB, som har förutsättningar att i planeringen inför händelser i hela hotskalan ge stöd åt både funktionsansvariga myndigheter och åt de kommunala och statliga organen i ledningskedjan.

Utredningen anser att ÖCB inom ramen för *sin samordningsuppgift inför höjd beredskap* ska få till uppgift att

(1) Följa och analysera utvecklingen av hotbilden inom området svåra påfrestningar på samhället i fred och sprida information om denna;

(2) Se till att det finns en överblick i stort över de personella och materiella resurser som förekommer inom det civila försvaret och vid behov informera t.ex. regeringen om vad organen i ledningskedjan har möjligheter att förfoga över;

(3) Göra prioriteringar i planer som avser beredskapen för krig, så att även behoven i fred kan tillgodoses på ett effektivare sätt.

Som ett exempel på tillämpningen vill utredningen peka konsekvenserna inom ett av statsmakterna föreslaget helt nytt verksamhetsområde – inrättandet av *civila beredskapsstyrkor* för uppgifter under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Statsmakterna avser att med denna verksamhet höja ambitionerna när det gäller beredskapen med personal. Det är naturligt att ÖCB inom ramen för sina övergripande uppgifter svarar för bedömningar av behoven på detta område, gör avvägningar mellan olika slag av rekrytering och ger föreskrifter för bl.a. utbildningen.

Utredningen vill framhålla att mycket av det som behöver göras vid de svåra påfrestningar som kan komma att uppstå kommer att ske med resurser som *inte har tillskapats för det civila försvaret.* Även detta talar för att huvuduppgifterna läggs på organen i ledningskedjan och på de sektorsorgan som kan erbjuda stöd. ÖCB:s uppgift bör omfatta övergripande bedömningar med anknytning till verksamheten inom det civila försvaret.

SRV har detaljerade uppgifter om personal och materiel inom räddningstjänsten och kan bidra med bedömningar av vilka resurser som det kan vara lämpligt att använda. Verket får en speciell roll i samhällets åtgärder vid svåra påfrestningar om det som en följd av dessa påfrestningar inträffar ett stort antal olyckor eller om riskerna för olyckor ökar på grund av påfrestningarna.

Utredningen föreslår att ansvaret för planering och genomförande av åtgärder i den operativa verksamheten inför och vid svåra påfrestningar på samhället i fred ska ligga på de tre organen i ledningskedjan och att tyngdpunkten i expertstödet som dessa organ behöver inför och vid svåra påfrestningar ska ligga på sektorsmyndigheterna inom de områden som kommer att beröras av händelserna.

Utredningen föreslår vidare att ÖCB får till uppgift att inför svåra påfrestningar på samhället i fred i planeringen ge stöd åt funktionsansvariga myndigheter samt organen i ledningskedjan i enlighet med den beskrivning av uppgifterna utredningen redovisat.

Utredningen föreslår inga förändringar i SRV:s och SPF:s roller vid svåra påfrestningar på samhället i fred utöver det som normalt åligger dem som sektorsmyndigheter. Utredningen vill emellertid understryka den stora betydelsen av det stöd myndigheterna inom sina verksamhetsområden kan ge till organen i ledningskedjan.

6.5.4 *Olyckor som fordrar räddningstjänstinsatser*

Bakgrund

Räddningstjänstlagen, som infördes för nästan tio år sedan, kom att reglera hela samhällets räddningstjänst. Samtidigt bildades SRV och en ny och modern utbildning inom den kommunala räddningstjänsten inrättades. SRV:s verksamhet kom under senare delen av 1980-talet att i hög grad inriktas på den fortsatta utvecklingen av räddningstjänstutbildningen samt på integrationen fred-krig inom metod-, teknik- och utbildningsområdena. Utvecklingen av verksamheten som gällde transport av farligt gods, oljeskadeskydd och beredskapen mot kärnenergiolyckor tog också i anspråk en betydande del av resurserna. Andra åtgärder i fokus var samordningen dels mellan statlig och kommunal räddningstjänst, dels inom den kommunala räddningstjänsten mellan kommuner.

Utvecklingen under den första delen av 1990-talet har präglats av internationaliseringen inom SRV:s olika verksamhetsområden. Till detta räknas även verkets medverkan vid genomförandet av internationella insatser inom katastrof- och flyktingshjälpens område. Frågor om säkerheten vid anläggningar med särskilda risker och arbetet i allmänhet inom det förebyggande området har fått högre prioritet. Stor betydelse i det här sammanhanget har också de ändringar i räddningstjänstlagen som innebär att kommunerna är skyldiga att organisera och planera för räddningstjänsten under höjd beredskap. Detta innebär att den statliga civilförsvarsorganisationen avvecklats. Kommunerna har vidare tagit över hanteringen av den statliga utrustningen för befolkningsskydd och räddningstjänst i krig.

Förändrings-, uppbyggnads- och avvecklingsarbeten av olika slag kommer att äga rum under hela den återstående delen av 1990-talet. Som ett underlag för dessa åtgärder har SRV höjt sina ambitioner när det gäller uppföljning och utvärdering av verksamheten. Från dessa utgångspunkter – och med dessa prioriteringar – förändrade verket under år 1994 organisationen för sina centrala förvaltning och under år 1995 skolorganisationen.

Statsmakternas beslut om en helhetssyn innebär, som det framhålls i totalförsvarspropositionen, inte någon ändring i räddningstjänstlagens bestämmelser om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas. Genom de senaste ändringarna, som resulterat i ett samlat ansvar för kommunernas räddningstjänst i fred och krig, tillämpas helhetssynen fullt ut inom verksamhetsområdet. SRV:s uppgifter inom räddningstjänsten, i den förebyggande verksamheten och när det gäller transport av farligt gods bör också i fortsättningen i huvudsak vara tillsyn, utvecklingsarbete och utbildning. Inom området transport av farligt gods blir SRV enligt Hot- och riskutredningens förslag transportmyndighet för alla sådana transporter utom bulktransporter till sjöss. Även samordningsuppgifterna inom dessa verksamheter kommer att vara betydelsefulla. Samma sak gäller verkets uppgifter som gäller säkerheten inom verksamheter med särskilda risker.

Hot- och riskutredningen har föreslagit en rad andra åtgärder som också leder till nya uppgifter för verket inom de redovisade områdena. Även arbetet med EU-direktiven om ökat ansvar inom områdena räddningstjänst, inkl farlig industriell verksamhet, och åtgärder mot transport av farligt gods samt den i annat sammanhang föreslagna utökningen av uppgifterna inom den internationella katastrof- och flyktinghjälpen leder till en ökad belastning på SRV.

SRV:s promemoria om verkets ansvar i samhällets säkerhetsarbete

Som ett stöd för utredningens överväganden om en översyn av målen och medlen för SRV:s verksamhet redogör utredningen här i sammanfattning för den promemoria som verket i november 1994 överlämnade till Försvarsdepartementet. Övervägandena i promemorian avser säkerhetsarbetet som är relaterat till händelser i fred.

SRV konstaterade till att börja med i promemorian att verkets sakansvar i förhållande till Sprängämnesinspektionen och Sjöfartsverket – i det senare fallet gällde det frågor om farligt gods – borde omprövas. Avsikten skulle vara att se om det gick att samla och fördela statens ansvar för samhällets säkerhetsarbete på ett bättre sätt än som var fallet.

Inom det olycksförebyggande området, framgick det vidare av promemorian, är samhällets insatser splittrade mellan en mängd olika sektorer. Det egentliga befogenheterna att utöva ett konkret säkerhetsarbete, t.ex. att utfärda säkerhetsföreskrifter, förelägganden och förbud, ligger hos de olika säkerhetsansvariga myndigheterna. SRV:s möjligheter att påverka blir därmed av det indirekta slaget och beroende av verkets förmåga att formulera sektorövergripande strategier för samhällets säkerhetsåtgärder. Undantag gäller för området landtransporter av farligt gods, där SRV beslutar om säkerhetsföreskrifter.

SRV föreslog att räddningstjänstlagen skulle ses över med hänsyn till vad lagen innehåller om andra olycksförebyggande åtgärder än sådana som avsåg brand. Det borde också övervägas vilka ytterligare befogenheter som verket eventuellt borde ha för att kunna samordna samhällets olycksförebyggande verksamhet. Det fanns skäl att pröva om en samordning kunde ske mellan räddningstjänstlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor. SRV ansåg vidare att det borde övervägas om SRV regelbundet skulle rapportera till regeringen om sina erfarenheter och bedömningar av säkerhetsarbetet i stort.

Som central tillsynsmyndighet enligt räddningstjänstlagen har SRV ett ansvar för att tillsynen på den regionala nivån fungerar väl.

Översyn av mål och medel

Takten i förändringarna inom SRV:s verksamhetsområden kommer att fortsätta att

vara hög. Tillsammans med de allmänna kraven på effektivisering, förnyelse och omställning i den statliga förvaltningen talar detta enligt utredningens mening för att en översyn bör ske av målen och medlen för verksamheten inom verkets olika områden. Syftet bör vara att principiellt klargöra statens framtida ambitioner för de centrala och regionala myndigheterna inom räddningstjänstens område.

Det bör av den översyn utredningen anser angelägen framgå vilka förutsättningarna är för en ytterligare förändring av fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun samt mellan länsstyrelserna och SRV. Strävan bör vara att så långt möjligt *minska detaljstyrning* och att *decentralisera ansvar och uppgifter.* Det kan också finnas skäl att ompröva omfattningen och inriktningen av de olika statliga åtagandena. Det gäller i det sammanhanget att bedöma vilka av de nuvarande statliga åtgärderna som inte längre behövs och vilka som andra kan genomföra på ett bättre sätt och som därmed kan utgå ur den statliga verksamheten.

Översynen bör anknyta till utvärderingen under åren 1997-98 av de förändringar som sker med anledning av kommunernas ansvar för räddningstjänsten under höjd beredskap. Samtliga kommuner ska senast den 1 juli 1997 ha antagit räddningstjänstplaner som bl.a. anser planering och organisation av räddningstjänsten under höjd beredskap och anger behovet av förstärkningsresurser – t.ex. utbildade räddningsmän uttagna med civilplikt, modern räddningsutrustning och effektiva sambandssystem. Utvärderingen ska bl.a. belysa vilka konsekvenser kommunernas utökade ansvar får för länsstyrelserna och SRV.

För att få en bedömning av vad en modifierad inriktning av verksamheten skulle kunna resultera i har utredningen gjort en analys av effekterna om antalet årsanställda i den centrala förvaltningen inom myndigheten minskades enligt olika alternativ. Ett minskning av personalen i en begränsad omfattning skulle kunna genomföras relativt snabbt genom fortsatta rationaliseringar. Ett högre alternativ skulle däremot fordra förändringar i inriktningen av myndighetens ansvar och uppgifter.

Översynen bör enligt utredningens mening även ta sikte på en successiv reducering av förvaltningskostnaderna vid SRV. En lämplig utgångspunkt är att förändringar ska kunna ske fr.o.m. år 1998 i samband med den beslutade kontrollstationen under försvarsbeslutsperioden. Vid den tidpunkten har konsekvenserna av det pågående förändringsarbetet blivit klarlagda. Samma sak gäller de uppgifter som enligt olika utredningars förslag ska tillföras verket.

Utredningen anser det naturligt att regeringen i det här sammanhanget eller i särskild ordning låter se över även *utbildningsverksamheten.* Grunden för en sådan översyn bör vara en grundlig analys av efterfrågan på utbildning – av yrkespersonal inom den kommunala räddningstjänsten och av räddningsmän som tas ut med civilplikt. En annan viktig del av underlaget i denna del är statsmakternas eventuellt kommande beslut om civila beredskapsstyrkor.

Det finns hos räddningstjänsten hos flera kommuner i landet en organisation för lokal vidareutbildning med resurser av liknande eller samma slag som för den yr-

kesutbildning som äger rum vid SRV:s fyra skolor. Dessa kommunala utbildningsenheter kan även utnyttjas för extern, i en del fall kommersiell utbildning av personal inom näringslivet. Samhällsnyttan av denna utbildning är stor och kan vara ett motiv för staten att träffa en överenskommelse med ett antal kommuner om att dessa ska svara för utbildning som nu sker i statens regi. Översynen av utbildningsverksamheten får visa vilka förändringar när det gäller innehåll och organisation som behöver ske vid verkets skolor med hänsyn till den analys av efterfrågan på utbildningsplatser som utredningen anser angelägen.

Utredningen föreslår att regeringen låter utföra en översyn av målen och medlen för SRV:s verksamhet med den inriktning som utredningen har redovisat. Översynen bör omfatta även utbildningsverksamheten.

Löpande förändringar inom SRV

Utredningen är medveten om att en översyn av SRV:s mål och medel tar tid och därmed inte kommer att leda till förändringar i ansvar, uppgifter och kostnader på kort sikt. Tidsaspekten har emellertid betydelse med tanke på framför allt de pågående förändringarna inom verkets område. Till detta ska läggas de nya uppgifter som SRV kan komma att få. Det är angeläget att skapa handlingsutrymme för de ytterligare förändringar i framtiden som följer av den internationella utvecklingen – i första hand samarbetet inom EU. De statliga myndigheterna måste räkna med att betydligt snabbare än hittills behöva genomföra förändringar i verksamheter och organisation.

Den översyn som utredningen anser angelägen utesluter inte att SRV i annan ordning kan vidta åtgärder för att decentralisera ansvar och uppgifter och minska förvaltningskostnader – för att på det sättet öka handlingsutrymmet för förändringar även på kort sikt. Utredningen har gjort vissa studier av SRV:s verksamhet och planering och vill med ledning av resultaten peka på några områden där det går att före översynen vidta åtgärder.

En stor del av verksamheten vid *SRV:s skolor* omfattar service av olika slag. Utredningen anser att det bör övervägas om denna serviceverksamhet i stället ska upphandlas i konkurrens. I detta sammanhang bör också förutsättningarna prövas för en ytterligare effektivisering av de åtgärder som vidtas vid skolorna och som avser statens del i arbetet med materielen för räddningstjänst under höjd beredskap.

Länsstyrelserna och kommunerna får under åren 1995-97 ett omfattande stöd från SRV för planering och organisationsutveckling som avser den kommunala räddningstjänsten under höjd beredskap. Efter hand som arbetet framskrider – och de lokala och regionala organen slutför sina uppgifter – bör hela eller delar av detta stöd inriktas på att allmänt sett förbättra kompetensen hos länsstyrelserna inom räddningstjänsten. Det skulle förbättra förutsättningarna för en ytterligare decentralisering av statliga planerings-, utvecklings- och tillsynsuppgifter inom området.

SRV har efter omorganisationen inom den centrala förvaltningen ökat verkets utvecklingsverksamhet. Det gäller allmänt om forskning och utveckling, organisations-, metod- och teknikutveckling inom olika delområden samt utvecklingen inom IT-området. Den snabba utvecklingen inom detta område ger SRV stora möjligheter att fortsätta effektivisera kommunikationen med de samverkande organen, framför allt kommunerna, och att samtidigt förbättra kunskapsspridning och service. Utredningen anser vidare att SRV i större utsträckning och på ett effektivare sätt än hittills bör ta tillvara utvecklingskapaciteten hos räddningstjänsten inom kommunerna. Det handlar i hög grad om att öka användningen av den växande kompetens som håller på att byggas upp genom den moderna utbildningen vid Tekniska högskolan i Lund och vid SRV:s skolor. Det är också angeläget att personal från länsstyrelserna kan medverka i utvecklingsarbete av det slag som utredningen syftar på.

Utredningen föreslår att SRV får i uppdrag att överväga och till regeringen redovisa möjligheterna att så snart som möjligt genomföra sådana förändringar i verksamheten som medför besparingar inom bl.a. de områden som utredningen har pekat på.

Flera av de förändringar som utredningen diskuterar är emellertid av sådan karaktär att det inte behövs några särskilda uppdrag. Dessa frågor bör kunna hanteras inom ramen för verkets löpande förändringsarbete.

6.5.5 Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Inledning

En utgångspunkt för utredningen i övervägandena om det internationella samarbetet och om insatserna i framtiden är dels den allmänna internationaliseringen, dels den nya uppgiften för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret att kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Utredningens uppgift på detta område är att överväga hur internationaliseringen påverkar verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Utredningen ska vidare pröva hur den nya uppgiften ska hanteras i fortsättningen. I båda avseendena ska en ändamålsenlig avgränsning i ansvars- och uppgiftsområden mellan myndigheterna göras. En annan fråga som har betydelse för preciseringen av uppgifterna är utformningen av samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser.

Den allmänna internationaliseringen

Det allmänna internationella samarbetet har inom de flesta civila myndigheter kommit att utgöra en del av vardagsarbetet. Detta gäller i särskilt hög grad sedan Sverige blivit medlem i EU.

Det internationella samarbetet kan vara reglerat i traktater av olika art. Informations- och erfarenhetsutbyte har traditionellt utgjort en viktig beståndsdel. Även gemensamma forsknings- och utvecklingsinsatser har haft en betydelsefull roll i arbetet. Men arbetet kan också innefatta bindande åtaganden i fråga om t.ex. miljöskyddsåtgärder eller varsel- och biståndsåtaganden för olyckshändelser.

Inom EU förekommer bindande regler i form av föreskrifter som gäller generellt och omedelbart inom gemenskapen, direktiv som ska överföras till nationell lagstiftning eller bindande beslut. En betydande roll spelar här standardiseringsarbetet. Annan EU-verksamhet som har betydelse för den nationella verksamheten är bl.a. gemensam utbildning, övning av räddningsinsatser och utbytestjänstgöring hos myndigheter inom gemenskapen.

Under senare år har en hel del internationellt arbete inriktats på vad som kallas kapacitetsuppbyggnad hos myndigheter, företag och organisationer i utvecklingsländer och numera även i de central- och östeuropeiska länderna. Denna verksamhet bedrivs dels bilateralt inom bl.a. räddningstjänstområdet, dels multilateralt inom FN-organ som *UNEP* och *ECE*. En del av denna verksamhet har bedrivits i formen export av statliga tjänster.

Nära anknytning till den kapacitetsuppbyggande verksamheten har de insatser som genomförs som förtroendeskapande åtgärder. Dessa insatser görs till stor del inom ramen för PFF-programmet, och ÖCB är sammanhållande för dessa. SRV har ansvar för den del av programmet som rör räddningstjänstområdet och genomför dessutom utbildningar i planering och genomförande av internationella räddnings- och humanitära insatser för deltagare från länder i Öst- och Centraleuropa samt Västeuropa.

SPF kan lämna stöd till andra myndigheter i samband med utbildning för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Samma sak gäller för planering, genomförande och utvärdering av informationsarbetet i samband med internationella insatser. Om både civila och militära enheter i något fall kommer att delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet inom samma område utomlands, bör SPF medverka vid samordning av informations- och presstjänsten i Sverige.

Utredningen har tidigare redovisat de insatser som genomförs vid naturkatastrofer och inom flyktinghjälpen samt den ökning av efterfrågan på svenska insatser som torde kunna förväntas över en längre period.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att nu genomföra någon förändring av ansvarsfördelningen mellan ÖCB, SRV och SPF eller andra myndigheter för de internationella insatser som nu har redovisats. Ansvaret för det internationella samarbetet i en viss fråga bör ligga på den myndighet som har motsvarande ansvar i det nationella myndighetsarbetet. Detta gäller enligt utredningens uppfattning oavsett om den civila myndigheten är en funktionsansvarig myndighet inom det civila försvaret eller inte. Samarbetet sker i väl utvecklade samrådsformer med andra berörda myndigheter och organisationer för olika verksamheter – t.ex. räddningstjänst,

transport av farligt gods, farlig industriell verksamhet, oljebekämpning till sjöss, humanitära hjälpinsatser och PFF-verksamhet, inkl. förtroendeskapande åtgärder.

Förutom de nu redovisade aktiviteterna, bör de olika myndigheterna ha till uppgift att följa den internationella utvecklingen på respektive område, så att de för den svenska verksamheten kan tillgodogöra sig utländska erfarenheter. ÖCB har här ett särskilt ansvar för att följa hur EU-anslutningen påverkar beredskapen inom det civila försvaret. SRV följer utvecklingen inom vad som i Sverige faller inom räddningstjänstområdet och ska inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser som inträffat i andra länder. SPF ska på motsvarande sätt samla erfarenheter från andra länder som gäller hantering av informationsfrågor och effekter på det psykologiska försvaret.

När det gäller genomförandet av den civila statliga hjälpverksamheten anser utredningen att det inte finns skäl att överväga andra förslag än som redovisats i betänkandet (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationella katastrof- och flyktinghjälp*. Genomförandet av statliga insatser för katastrof- och flyktinghjälp bör ske under ledning av *en* statlig myndighet, som har ett sammanhållande ansvar för verksamheten. Det blir allmänt sett lättare för aktörerna utanför landet att utnyttja de svenska resurserna om de inte behöver förhandla med flera svenska statliga hjälporgan.

Utredningen delar uppfattningen i betänkandet att ledningen ska utövas av *en* civil myndighet och att SRV får i uppdrag att svara för genomförandet av räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser inom flyktinghjälpens område. Ansvaret för återuppbyggnad och utveckling bör, som utredningen framhållit tidigare i betänkandet, ligga på SIDA. Vilka organ inom det svenska samhället – myndigheter, företag och organisationer – som kommer att kunna medverka beror på hur behovsbilden ser ut.

Utredningen har inte anledning att på nytt pröva förslaget att verksamheten inom SWEDRELIEF ska föras över till SRV. Om det samlade värdet av beredskapen och insatserna bedöms komma att öka vid en sammanläggning – och förändringen också kan antas leda till minskad överlappning och därmed rationaliseringsvinster – bör förslaget genomföras. Försvarsmakten har föreslagit att SWEDRELIEF-delen efter en eventuell överföring till SRV ska vara samlokaliserad med SWEDINT. Avsikten är att säkerställa en väl fungerande svensk samverkan civilt-militärt när detta fordras.

Utredningen delar bedömningen i det tidigare nämnda betänkandet att behovet av svensk hjälp kommer att variera i omfattning och inriktning från insats till insats. Erfarenheten visar att räddnings- och miljöskyddsinsatserna i regel är småskaliga men fordrar personal med hög kompetens och kvalificerad teknisk utrustning. Det är mot denna bakgrund angeläget att vid sammansättningen av de svenska hjälpstyrkorna säkerställa den flexibilitet som under de gångna årens verksamhet visat sig vara en avgörande fördel. Som föreslås i betänkandet bör begreppet "särskilda

civila insatsstyrkor" avse ett system som innebär att hjälporganen utarbetar modeller för hjälpstyrkor för olika slag av typinsatser.

Den nya internationella uppgiften för det civila försvaret

Utredningen instämmer i ÖCB:s uppfattning att de resurser och den förmåga som byggs upp inom det civila försvaret ska ses som en tillgång både inför höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. De resurser som skapas för detta ändamål är enligt utredningen en resurs som ska kunna användas även vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Den nya uppgiften behöver, som framgår av ÖCB:s kommentarer, utvecklas med avseende på mål och medel med beaktande av de krav som den framtida utvecklingen av internationella insatser kan komma att ställa. Utredningen ansluter sig till ÖCB:s förslag att behovet av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser från det civila försvaret ska klargöras genom en fördjupad undersökning. En förutsättning för utveckling av resurser för internationella hjälpinsatser är, som ÖCB framhåller, att det görs en noggrann analys av vilka behov av insatser som faktiskt föreligger med avseende på typer och omfattning. Utredningen anser det naturligt att ÖCB får i uppdrag att genomföra en sådan analys.

Utredningen anser att behovet av och framför allt efterfrågan på insatser med det civila försvarets resurser blir styrande för utvecklingen av verksamheten. De organ inom Sverige som medverkar i den internationella humanitära hjälpverksamheten gör bedömningen att efterfrågan på insatser under överskådlig tid kommer att vara koncentrerad till insatser i humanitär verksamhet av de olika slag som genomförts under senare år av SRV och SWEDRELIEF. Multifunktionella insatser kommer enligt dessa organ inte att bli aktuella. ÖCB bör emellertid som en beredskap inför en eventuell framtida efterfrågan belysa förutsättningarna för sådana insatser. Som SIDA framhåller bör ÖCB också genomföra en inventering av tillgången på personella och materiella resurser inom det civila försvaret för dessa ändamål. Arbetet bör ske i samarbete med SRV och SIDA.

När det gäller det fortsatta arbetet i fråga om *användningen av det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser* bör som ÖCB framhållit ansvaret för den övergripande samordningen ligga på den myndighet som har samordningsansvaret för beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret, dvs ÖCB. De funktionsansvariga myndigheterna har däremot ansvaret för åtgärder m.m. inom sina respektive sak- eller verksamhetsområden. Utredningen ser ÖCB:s roll som planerande och uppföljande i fråga om användningen av det civila försvarets resurser. Det är naturligt att ansvars- och rollfördelningen för den internationella uppgiften följer samma mönster. Detta innebär att ÖCB inom det civila försvaret svarar för samordning av programplanering och uppföljning vad avser användningen av det civila försvarets resurser och utformningen av resurserna så att de också passar för de internationella uppgifterna.

Utredningen delar uppfattningen att det för en samordning inför användningen av det civila försvarets resurser kan finnas behov av en *beredningsgrupp*. En annan uppgift för beredningsgruppen bör vara att överväga åtgärder som kan vidtas för att öka utnyttjandet av det civila försvarets resurser i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Beredningsgruppen kan också hantera de övergripande samverkansfrågor civilt-militärt som ibland uppstår vid planeringen av de internationella insatserna.

I beredningsgruppen bör förutom ÖCB ingå sådana funktionsansvariga myndigheter som har sådana mer omfattande resurser för det civila försvaret som kan komma till användning vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser, främst SRV och Socialstyrelsen. Även SIDA och Försvarsmakten bör vara representerade i beredningsgruppen. Resultatet av den fördjupade undersökningen kommer enligt utredningens uppfattning att visa vilka funktionsansvariga myndigheter i övrigt som bör vara representerade i beredningsgruppen. Utredningen vill tillägga att det för hantering av förfrågningar om civila humanitära hjälpinsatser finns en samverkansgrupp med företrädare för Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, SRV och SIDA.

ÖCB ska enligt utredningens mening inom ramen för sin planerande och samordnande roll och med stöd av beredningsgruppen

(1) *Följa utvecklingen i stort i fråga om internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;*

(2) *Se till att det finns en överblick i stort över de resurser inom det civila försvaret som kan utnyttjas för insatserna;*

(3) *Utveckla de mål som ska gälla för användningen av det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;*

(4) *Göra prioriteringar i utvecklingen av resurserna inom det civila försvaret för att öka förutsättningarna för dessas användning vid internationella hjälpinsatser.*

Utredningen delar SIDA:s uppfattning att de myndigheter som har en relevant kompetens redan i dag gör insatser inom det internationella hjälparbetet och att det är naturligt att bygga den humanitära hjälpverksamheten kring den svenska räddningstjänsten. För denna ståndpunkt talar även fokuseringen mot ett utvecklingsinriktat katastrofbistånd, vilket ställer stora krav på kompetens inom biståndets område för dem som planerar och genomför internationella hjälpinsatser. Strävan bör vara att öka utnyttjandet av svenska resurser i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Som SIDA framhåller skulle etablerandet av en rent civil insatsstyrka lokaliserad till SWEDINT skapa en olycklig överlappning med befintliga, effektivt fungerande kanaler.

Utredningen ansluter sig således till SIDA:s bedömning att *SRV* liksom hittills ska ha ett sammanhållande ansvar för beredskapen för genomförandet av de rent civila insatserna i samband med *katastrof- och flyktinghjälpen.* Till detta hör också vissa förebyggande åtgärder. Detta innebär enligt utredningens mening att genomförandeansvaret knyts till en myndighet som har en produktions- och utvecklingskapacitet samt ett etablerat samarbete och nätverk med svenska och internationella organisationer.

Utredningen vill i det här sammanhanget framhålla att insatser för *återuppbyggnad och utveckling* fordrar en annan typ av planering och andra åtgärder på genomförandestadiet än den akuta katastrof- och flyktinghjälpen. Ansvaret för dessa typer av insatser ligger för närvarande på SIDA, som vid genomförandet utnyttjar myndigheter, företag eller organisationer. Utredningen instämmer i den uppfattning som redovisades av Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp att det inte finns skäl att ändra på dessa förhållanden.

Utredningen anser att *SRV* och *Försvarsmakten* tillsammans ska skapa förutsättningar för en god praktisk samverkan mellan civila och militära enheter vid genomförandet av insatser som är av den karaktären att det föreligger ett behov av en samverkan. Det är i det sammanhanget fråga om insatser i komplexa katastrofsituationer.

Utredningen föreslår att SRV ska ha ansvaret för genomförande av svensk medverkan i internationella räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser som avser flyktinghjälp, såvida inte dessa insatser sker enligt internationella konventioner och är reglerade i annan ordning.

Utredningen föreslår vidare att ÖCB får en roll inom den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten med uppgift att följa utvecklingen, se till att det finns en överblick i stort över de resurser inom det civila försvaret som kan utnyttjas för uppgifterna samt att utveckla målen och göra prioriteringar för användningen av resurserna.

Utredningen föreslår att det för samordning vid användning av det civila försvarets resurser inom den fredsfrämjande och humanitära verksamheten bildas en beredningsgrupp med företrädare för i första hand ÖCB, SRV, SIDA, Socialstyrelsen och Försvarsmakten.

Samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser

Utredningen ansluter sig, som redan nämnts, i huvudsak till de synpunkter och förslag som redovisas i betänkandet *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp.* Även om humanitära insatser av svenska civila hjälpstyrkor och fredsbevarande insatser av svenska militära enheter hittills inte förekommit samti-

digt och på samma plats i någon större utsträckning bör det skapas förutsättningar för en ökad samverkan. En sådan samverkan innebär i praktiken inte nödvändigtvis att svensk civil och militär personal arbetar tillsammans. Det beror på att en insats normalt genomförs av olika länder – ofta i flera internationella organisationers regi – och inte av en samlad svensk civil-militär styrka. Utredningen har under den närmast föregående rubriken föreslagit att det ska inrättas en beredningsgrupp, som får till uppgift att hantera övergripande samverkansfrågor civilt-militärt vid planering av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

De bästa förutsättningarna för en god samverkan skapas enligt utredningens uppfattning främst genom gemensam *utbildning* av civil och militär personal som kan komma att delta i insatserna. När det gäller utbildning för *personal på högre nivå* är denna av sådan art att den lämpligen bör genomföras av Försvarshögskolan. Ett uppdrag bör därför lämnas till *Försvarshögskolan* att i samråd med SIDA, Försvarsmakten och SRV utforma en lämplig utbildning för denna personal. När det gäller *övrig personal* bör ett uppdrag lämnas åt *SIDA, Försvarsmakten* och *SRV* att tillsammans utarbeta ett förslag till genomförande av utbildningen och innehållet i den. Utredningen förutsätter att de berörda myndigheterna vid utformningen av förslagen inhämtar synpunkter från bl.a. ÖCB och SPF.

Det ankommer på Försvarsmakten att avgöra om den militära delen av utbildningen ska genomföras i regi av Militärhögskolan eller vid SWEDINT.

Utredningen föreslår att Försvarshögskolan får i uppdrag att i samråd med SIDA, SRV och Försvarsmakten utarbeta ett förslag till utbildning på högre nivå för personal som ska medverka i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands.

Utredningen föreslår vidare att SIDA, Försvarsmakten och SRV ska få i uppdrag att tillsammans utarbeta ett förslag till genomförande av utbildningen och innehållet i den för övrig personal som deltar i den internationella hjälpverksamheten.

6.6 Åtgärder som ökar kompetensen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

6.6.1 Principer

En ökad kompetens hos personalen är en nödvändig förutsättning för en effektivare verksamhet inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Det handlar bl.a. om att få till stånd en ökad förståelse för helheten och för andra myndigheters roller. Utredningen har tidigare pekat på svårigheterna att centralt i samordningsverksamheten och på det regionala planet hålla personal med det kunnande inom viktiga fackområden och erfarenheter från verksamheten över hela fältet.

Samtliga berörda myndigheter har i utgångsläget en given personalstyrka och kan inte med en gång radikalt ändra sammansättningen på denna. En aktiv personalutveckling är då ett medel att successivt höja kompetensen. Detta ligger normalt i både ledningens och de anställdas intresse. Förutom utbildningsinsatser av olika slag är det angeläget med hänsyn till kravet på ökad förståelse att sådana åtgärder innehåller möjligheter till *utbytesrekrytering och växeltjänstgöring.*

Med utbytesrekrytering menar utredningen att myndigheter inom det civila försvaret aktivt driver på för att rekrytera personal från varandra – både vid vakanser och som byte av personal. Växeltjänstgöring innebär att företaget eller myndigheten för en viss tid byter eller lånar in personal från ett annat företag eller en annan myndighet. Systemet – ofta kallat *Job rotation* – tillämpas inom större företag och koncerner i näringslivet samt delvis inom den offentliga sektorn för personal på olika nivåer, framför allt i arbetsledande ställning. SRV anlitar för närvarande ett 30-tal brand-ingenjörer inom den kommunala räddningstjänsten som projektledare för olika slag av utvecklingsarbeten.

Både utbytesrekryteringen och växeltjänstgöringen är stimulerande för dem som vill utveckla sig. Företaget eller myndigheten får möjligheter att utan organisatoriska förändringar blanda erfarenheter och impulser från många olika verksamheter och nivåer. Utbytet berikar verksamheten. I delar av den offentliga verksamheten, där personalomsättningen är mycket liten, kan det vara enda möjligheten att till begränsade kostnader åstadkomma en viss förnyelse i synsätt och arbetsformer.

En växeltjänstgöring är emellertid inte helt problemfri. Många av de berörda kan tillfälligt behöva byta bostadsort. Det kan även under begränsade tjänstgöringsperioder vara ett hinder. En annan svårighet är att förändringarna i en del fall riskerar att på kort sikt störa den löpande verksamheten. Problemet kan bli särskilt stort om det är fråga om små enheter och tjänstgöringen gäller chefer eller annan personal i nyckelställning.

En aktiv personalutveckling av det slag utredningen överväger är en fråga för ledningen i de berörda myndigheterna att diskutera med personalorganisationerna och med de myndigheter som det kan vara betydelsefullt att samarbeta med.

6.6.2 *Tillämpningen på det civila försvaret och fredsräddningstjänsten*

Tiden för växeltjänstgöringen bör enligt utredningens mening kunna variera i omfattning från tre à fyra månader till ett år eller längre. Den "inlånade" personalen måste självfallet kunna börja att vara produktiv med en gång och bör av det skälet placeras på arbetsuppgifter som han eller hon självständigt kan börja utföra. Den personal som kommer till t.ex. ÖCB från andra myndigheter och organ – framför allt de funktionsansvariga myndigheterna, civilbefälhavarna, länsstyrelserna, regeringskansliet och kommunerna – ger ÖCB ökade kunskaper om förhållandena inom

olika delar av det civila försvaret, hur andra organ ser på frågorna och vilka rutiner som förekommer. De ÖCB-anställda som i stället tjänstgör hos sådana organ berikar erfarenheterna hos dessa och skaffar sig erfarenheter som är till nytta när de återvänder till den centrala samordningsmyndigheten.

Utredningen anser att en aktiv personalpolitik med den redovisade inriktningen kommer att vara en viktig faktor vid genomförandet av de olika förslagen i betänkandet. Det bidrar till att höja kompetensen inom hela det civila försvaret och gör att myndigheten kan ta på sig ökade uppgifter och samtidigt uppfylla de krav som statsmakterna ställer mot bakgrund av bl.a. helhetssynen. Utformningen och genomförandet av ett system för personalutveckling som innefattar bl.a. växeltjänstgöring kräver noggranna förberedelser. Tjänstgöringen kan behöva organiseras enligt en plan som myndigheterna kommer överens om.

Utredningen vill framhålla att utbytet bör omfatta personal hos myndigheter och andra organ *på alla nivåer* inom det civila försvaret – kommuner, länsstyrelser, civilbefälhavarnas kanslier, funktionsansvariga myndigheter, samordningsmyndigheten och regeringskansliet. Länsstyrelsen är som framgått en annan myndighet som har mycket att vinna på den skisserade växeltjänstgöringen.

Utredningen har vid kontakter med företrädare för myndigheter och andra organ på central, regional och lokal nivå mött ett mycket starkt intresse för tanken om den redovisade växeltjänstgöringen.

Utredningen föreslår att myndigheter inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten får till uppgift att öka sina personalutvecklingsinsatser. Avsikten ska vara att skapa ökad kompetens med hänsyn till kraven på bl.a. helhetssyn samt ökad stimulans för den berörda personalen.

Utredningen föreslår vidare att de mest berörda myndigheterna på olika nivåer får i uppdrag att i samarbete utarbeta och till regeringen redovisa ett förslag till system för en aktiv personalpolitik, som omfattar bl.a. växeltjänstgöring för personalen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten.

6.7 Informationsteknikens betydelse för utvecklingen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten

6.7.1 Det civila försvaret

ÖCB konstaterar i programplanen att det inom de myndigheter som utgör ledningssystemets civila del sedan mitten av 1980-talet sker en utveckling från ett till stor del mekaniserat, manuellt och analogt stöd i riktning mot ett tekniskt sett mer

avancerat stöd. Strävan är att kunna överföra signalskyddad information med hjälp av text, tal och bild. Förmågan att utnyttja datamedia och att signalskydda datakommunikation måste vidareutvecklas. En utveckling och anskaffning av teknikstöd för informationshantering och lägespresentation måste komma till stånd, så att ledningssystemet snabbt får nödvändigt beslutsstöd. Möjligheter till en samverkan med motsvarande militära system måste också finnas.

Beredskapsåtgärder ska i största möjliga utsträckning vidtas genom kompletterande åtgärder i de fredstida systemen. Detta innebär att beroendet av de publika systemet är stort. Varje verksamhets- eller ledningsansvarigt organ måste medverka till att erforderlig säkerhet skapas genom åtgärder i sin del av systemet. Förutom telesäkerhetsåtgärder fordras det åtgärder i form av bl.a. reservkraft och fysiskt skydd. Särskilt viktigt är detta för ledningsorgan som bedöms kunna bli utsatta för sabotage eller luftanfall. Det är av kostnadsskäl en stor fördel att åtgärderna vidtas i ett sammanhang så att väl avvägda helhetslösningar kan uppnås.

ÖCB håller sedan år 1991 på att utveckla en kommunikation med olika informationsdatabaser. Det finns sedan drygt ett år en omfattande information om det civila försvaret utlagt på bl.a. Internet. Det pågår för närvarande en utveckling av detta projekt.

Under våren 1996 har ÖCB utarbetat ett förslag till IT-plan, som innefattar bl.a. elektronisk post och inkoppling på "www-server". ÖCB har vidare tillsammans med Försvarsmakten drivit projekt inom IT-området med syfte att få till stånd ett säkert och effektivt informationsutbyte på elektronisk väg inom totalförsvaret. Till dessa projekt hör *TODAKOM* (Totalförsvarets datakommunikation) och *ELVIRA* (Effektiv ledning för vision till realitet). Arbetet följer en standard, *FARIT-C* (Föreskrifter och allmänna råd för informationshantering inom totalförsvarets civila del), som ÖCB har utarbetat.

6.7.2 Fredsräddningstjänsten

SRV utvecklar strategier för informationshantering och kommuniktion av information som bl.a. sammanhänger med den fortsatta utvecklingen av Räddningsverkets informationsbank (RIB) och av Räddningstjänstens statistikförsörjningssystem. Kemidelen och biblioteksdelen i RIB utvecklas så att externa användare ska ha lättare att utnyttja informationen. Den s.k. riksresurslista som SRV upprättat blir anpassad till GIS-systemet *(Geografiska Informationssystem)* och innehållet utvecklas så att listan kan vara en resurs även under höjd beredskap. SRV:s statistikförsörjningsprogram omfattar samtliga kommuner i landet, vilket har betydelse för uppföljningen och utvärderingen av verksamheten inom räddningstjänsten. Uppgifter ur ärenden, författningar, allmänna råd, nyhetsbrev, rapporter och andra dokument inom en rad områden ordnas så att de kan distribueras genom olika nätverk.

SRV:s kommunikation med nationella och internationella databaser ökar. Det gäl-

ler bl.a. inom forskning och utveckling samt den internationella hjälpverksamheten. Både EU och FN-organisationerna har databaser med information som är till stor nytta. Informationen avser inträffade händelser och pågående verksamheter av olika slag.

Utvecklingsarbetet på IT-området inom SRV:s verksamhet under år 1996 avser framför allt RIB och statistikförsörjningen men också hanteringen av elektronisk post, informationsutbytet över Internet samt utvecklingen av interna och externa anslagstavlor för verksamheten. Till IT-utvecklingen inom verket hör även användningen av moderna teletjänster, som har stor betydelse för beredskap och service inom både den nationella och den internationella verksamheten.

6.7.3 Några sammanfattande slutsatser

Användningen av informationssystem som utnyttjar kommunikation över publika nätverk växer inom alla samhällssektorer. Informationsutbytet i nätverken mellan offentliga organ, enskilda företag, organisationer och hushåll ökar i betydelse. Det nätverk som kommit i blickfånget under de senaste åren är Internet. Samma sak gäller kommunikationen genom elektronisk post.

För de tre statliga myndigheterna på central nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten som är berörda av utredningens arbete gäller det att utveckla kommunikationen med främst kommunerna, länsstyrelserna, andra centrala myndigheter inom området. Samhällsinformation inom de tre myndigheternas områden måste också göras tillgänglig för allmänheten över publika nätverk. Ett ökat utnyttjande av IT-tekniken kan främja samspelet mellan organ på olika nivåer och rationaliseringsmöjligheterna i enlighet med utredningens förslag i betänkandet. Underlaget för beslut och andra åtgärder förbättras och det höjer allmänt sett kvaliteten i arbetet.

6.8 Förhållandet mellan de tre myndigheterna och andra organ i deras omvärld

6.8.1 Kommunerna

Strävan måste vara att kommunerna ska kunna utföra sina uppgifter i hela hotskalan fred-krig med så lite påverkan som möjligt från myndigheterna på den centrala nivån. En mycket väsentlig andel av personalen och materielen som verksamheten fordrar finns i kommunerna. På den lokala nivån måste det ske avvägningar i användningen av resurserna, så att verksamheten inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten kan bedrivas på ett effektivt sätt. En långtgående självbestämmanderätt i planeringen och verkställigheten stimulerar utvecklingen av arbetet. Som utredningen framhållit tidigare i betänkandet är det viktigt att varje kommun

ser till att kommunstyrelsen har ansvaret för genomförandet av åtgärder vid svåra påfrestningar i fred och att den organisation inom kommunen som har till uppgift att svara för verkställigheten har direktansvar inför kommunstyrelsen.

De centrala myndigheternas främsta uppgift är att bedöma hotbilden och ange de övergripande *målen* för verksamheten. För ÖCB gäller det hela det civila försvaret – för de funktionsansvariga myndigheterna verksamheten inom deras funktioner. De ska emellertid också bidra till att utveckla *medlen* på de områden där det fordras centrala initiativ – t.ex. lagstiftning som reglerar kommunernas befogenheter, standardisering av teknisk utrustning och genomförande av en enhetlig utbildning. Vid en del händelser med mycket omfattande verkningar kan det bli nödvändigt att operativt samordna samhällets alla olika åtgärder. Lednings- och sambandssystemen måste vara utformade på ett sådant sätt att samarbetet fungerar även inom stora områden i landet.

Uppföljning och utvärdering är ett viktigt instrument för de centrala myndigheternas – och statsmakternas – påverkan av utvecklingen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kommunerna måste som ansvariga för den planering och verkställighet som äger rum på det lokala planet bidra med underlag för uppföljningen och utvärderingen.

Det bör gå att inom det civila försvaret föra över ansvar och uppgifter från staten till kommunerna. ÖCB har i rapporten med anledning av regeringens särskilda uppdrag pekat på några möjligheter i det avseendet. Det gäller bl.a. överföring i kommunal ägo av den statliga materielen avsedd för räddningstjänsten under höjd beredskap. Skyddsrumsproduktionen skulle också kunna hanteras på ett annorlunda sätt än för närvarande. Det framgår i övrigt av ÖCB:s prövning att antalet uppgifter som går att föra över till kommunerna är begränsade. Mycket beror enligt rapporten på vilka bedömningar som sker vid kontrollstationen år 1998. När det gäller fredsräddningstjänsten har utredningen som framgått föreslagit en översyn av målen och medlen för SRV:s verksamhet med syfte att bl.a. öka det regionala och lokala inflytandet.

Som utredningen nämnt tidigare i detta kapitel har många enskilda kommuner eller kommuner i samverkan kunnande och erfarenheter som bör tas tillvara i de centrala myndigheternas utvecklingsarbete. Det kan ske t.ex. genom att de centrala myndigheterna lägger ut uppdrag på enskilda kommuner eller på grupper av kommuner. Utredningen har också framhållit att kommunal ledningspersonal med uppgifter inom civila försvaret och fredsräddningstjänsten är en viktig bas för rekryteringen till den växeltjänstgöring som ska främja både kompetensutvecklingen och ett ökat samspel mellan myndigheter på olika nivåer inom verksamhetsområdet.

6.8.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska vara länken till den lokala nivån för regeringen, för de centrala

myndigheterna och civilbefälhavarna inom det civila försvaret och de centrala myndigheterna med uppgifter inom fredsräddningstjänsten. Den statliga myndigheterna i länen förenar överblick med lokal kännedom. Operativt finns det i både fred och krig en rad åtgärder som måste planeras och utföras i länen. Flertalet av dessa åtgärder syftar till en samordning mellan kommuner. En samordning på länsnivå måste också ske mellan det civila försvarets myndigheter och Försvarsmakten. Länsstyrelserna har vidare enligt lagen om civilt försvar viktiga arbetsuppgifter i samband med uppföljningen och utvärderingen av verksamheten.

Om länsstyrelserna ska kunna utföra sina uppgifter inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten på det sätt som fordras av dem, måste de enligt utredningens mening få ett betydligt bättre stöd än hittills för att utveckla sin roll. Det gäller åtgärder i hela hotskalan fred-krig. Det fordras resurser för en utökning av personalen och för en utveckling av kompetensen hos den personal som redan länsstyrelserna har. Det är lika angeläget att den regionala myndigheten till beredskapsverksamheten i hela hotskalan knyter egen personal som normalt inte har sådana uppgifter Det ger en stor potential vid händelser i fred eller krig som kräver mycket långvariga och omfattande samordningsinsatser.

Även för länsstyrelsernas del är det angeläget att åstadkomma en växeltjänstgöring. Det har ett lika stort värde att länsstyrelserna tillfälligt får disponera kunnig och erfaren personal inom beredskapsområdet från t.ex. kommunerna eller de centrala myndigheterna som att anställda vid länsstyrelserna deltar i arbetet hos dessa organ.

Utredningen anser det viktigt för utvecklingen av länsstyrelsernas beredskapsåtgärder m.m. att ekonomiska medel direkt knutna till de regionala myndigheternas totalförsvarsverksamhet, som CFF-utredningen föreslagit, läggs in i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.

6.8.3 Civilbefälhavarna

Civilbefälhavarna har, som framgått av redovisningen i avsnitt 6.3 viktiga uppgifter på den regionala nivån. Organisationen förfogar över ca 15 anställda vid varje civilbefälhavarkansli. Hela organisationen i varje civilområde består emellertid av mellan 100 och 200 personer – de i fred anställda och ett förhållandevis stort antal sakkunniga inom t.ex. hälso- och sjukvård, transporter, ordning och säkerhet, försörjning samt information.

Hot- och riskutredningen pekade i sitt huvudbetänkande på att regeringen, om det var fråga om allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och det fordrades ledning av åtgärder i flera län, skulle kunna utse en myndighet att regionalt leda verksamheten. Hot- och riskutredningen konstaterade att regeringen skulle kunna besluta att t.ex. en civilbefälhavare regionalt skulle kunna leda verksamheten. En sådan lösning har den fördelen, framhöll utredningen, att det inom organisationen

redan finns personella resurser som årligen övas i att leda verksamhet i krig. Den krigsplacerade personalen är van att i sin ordinarie tjänst leda verksamhet, har personkännedom och känner till de resurser som finns i både fred och krig för att samhället ska kunna bemästra svåra situationer.

Utredningen instämmer i den bedömning som Hot- och riskutredningen gjorde. Även om civilbefälhavarna inte får till uppgift att leda verksamhet som omfattar flera län bör resurserna inom organisationen kunna utnyttjas. Det är inte minst med hänsyn till civilbefälhavarnas ansvar och uppgifter under höjd beredskap angeläget att organisationen blir engagerad i bl.a. beredskapsåtgärder och övningar inför svåra störningar på samhället i fred.

6.8.4 De centrala myndigheterna

Det är viktigt att den omfattande resurs som de centrala fackmyndigheterna utgör inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten utnyttjas fullt ut i hela hotskalan. Alla myndigheter måste ta sitt ansvar för kunskapsutvecklingen inom sina områden och att de tre nivåerna i ledningskedjan – kommunen-länsstyrelsen-regeringen – får det stöd som dessa behöver.

Det ankommer som utredningen ser det på ÖCB att som funktionsövergripande samordningsorgan stimulera både de centrala myndigheternas egen beredskap och samarbetet med andra myndigheter. Som utredningen framhållit kan det ske t.ex. genom att ÖCB lägger ut uppdrag och värderar resultaten. De funktionsansvariga myndigheterna ska givetvis också delta i den uppföljning och utvärdering av verksamheten inom det civila försvaret som ÖCB svarar för samt medverka med personal och ta emot företrädare för andra myndigheter för den tidigare redovisade växeltjänstgöringen. Det kunnande och den kompetens som tillkommer inom ÖCB genom dessa företrädare för fackområdena kommer att ha stor betydelse för effektiviteten även i samordningsverksamheten.

Ett exempel på ett område som fordar en nära samverkan mellan de tre myndigheterna – och mellan dessa och andra organ i samhället – är forskningen inom området *kommunikation och information.* Som utredningen har beskrivit tidigare i betänkandet har SPF i ett tiotal år initierat och bedrivit forskning inom detta område. Arbetet har i stor utsträckning haft karaktär av fallstudier. En mer långsiktig forskningsverksamhet, som innefattar nyrekrytering av forskare, metodutveckling, teoribildning samt en vidareutveckling och fördjupning i det internationella samarbetet, bör komma till stånd. Enligt utredningens mening skulle det stimulera utvecklingen av sådan verksamhet om ÖCB, SRV och SPF inom ramen för de tillgängliga resurserna vidtog åtgärder som syftade till en samverkan mellan de tre myndigheterna.

Utredningen har i kapitel 4 genom s.k. processbeskrivningar visat hur frågor om gränsdragningen mellan olika myndigheters åtgärder kan beskrivas. Denna metod

för analys av möjligheter och problem som avser samarbete och samordning bör utnyttjas av de berörda myndigheterna när de i fortsättningen överväger gränsdragningsfrågor.

6.8.5 *Totalförsvarets chefsnämnd*

Totalförsvarets chefsnämnd (TCN) har, som framgått av redovisningen i avsnitt 2.2, till uppgift att i fred verka för en samordning av viktiga centrala myndigheters verksamhet inom totalförsvaret. TCN ska särskilt följa samhällsutvecklingen i landet och verka för att de krav som totalförsvaret ställer beaktas i samhällsplaneringen. Nämnden ska bl.a. också följa utvecklingen inom och utom landet på områden av betydelse för totalförsvaret och därvid ägna uppmärksamhet åt frågor som kräver samordnade åtgärder.

Utredningen anser det viktigt att det finns ett forum av det slag som TCN utgör för samverkan på hög ledningsnivå inom hela totalförsvaret. Det skapar förståelse för problem och frågeställningar på olika håll i totalförsvaret. TCN kan liksom Försvarsrådet bidra med rekommendationer om lämpliga åtgärder civilt och militärt för att stärka beredskapen, innan regeringen beslutat om anpassningsåtgärder eller om höjd beredskap.

Överbefälhavaren är för närvarande ordförande i nämnden. Sekretariatet, som består av en tjänsteman, är lokaliserat till Försvarsdepartementet.

Utredningen anser att ordförandeskapet i nämnden bör växla på lämpligt sätt mellan det civila och det militära försvaret. TCN bör fortsätta att vara ett självständigt samordningsorgan.

Utredningen föreslår ingen ändring i uppgifter eller organisation för Totalförsvarets chefsnämnd.

6.8.6 *Frivilligorganisationerna*

ÖCB framhåller i sin programplan för perioden 1997-2001 att de frivilliga försvarsorganisationerna i nuvarande säkerhetspolitiska läge har viktiga uppgifter. Frivilligrörelsen är en del av den baskapacitet som samhället behöver för att kunna behålla handlingsfrihet och utveckla sin anpassningsförmåga. Det är ett önskemål att bredda möjligheterna att ta till vara det intresse som de frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar visar för totalförsvaret och dess civila delar. Med de principer som gäller för bemanning av civila krigsorganisationer har myndigheterna goda förutsättningar att kunna tillgodose sina personalbehov genom att utnyttja frivilligorganisationernas resurser.

Möjligheterna att under en anpassningsperiod genomföra kompletterande beredskapsförberedelser öppnar enligt ÖCB:s bedömningar i programplanen för organisationerna att själva svara för avtalspersonalens utbildning och övning, så att den kan utgöra en bas för myndigheternas krigsplacering när beredskapsförberedelserna behöver öka. Förändringen i kommunernas roll medför emellertid osäkerheter om hur stora personalbehoven är och hur mycket avtalsbunden frivilligpersonal som kommer att efterfrågas. Formerna för kommunernas samverkan med frivilligorganisationerna behöver klargöras och deras inflytande över uppdragen till frivilligorganisationerna utvecklas. En tydlig åtskillnad behöver också göras mellan det som är organisationernas respektive myndigheternas ansvars- och intresseområden.

ÖCB anser att det ekonomiska stödet till organisationerna bör utformas så att det ger den bas som alla organisationer ska kunna räkna med, oavsett rekryterings- och utbildningsuppdrag. ÖCB föreslår därför att myndigheten ska få i uppdrag att tillsammans med SRV, Socialstyrelsen och Riksrevisionsverket se över principerna för hur organisationsstödet ska fördelas. ÖCB anser att myndigheten också ska överväga hur och i vilken omfattning kommuner och landsting bör påverka uppdragen till frivilligorganisationerna.

ÖCB och AMS har föreslagit att Arbetsmarknadsstyrelsens roll som sammanhållande för frivilligverksamheten inom det civila försvaret på central nivå och samarbetet med Försvarsmakten i denna del ska övertas av ÖCB. Utredningen biträder förslaget och anser att det bör ingå i översynsuppdraget att klargöra hur behandlingen av samtliga arbetsuppgifter som gäller frivilligorganisationerna ska fördelas mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå.

Enligt utredningens mening är det naturligt mot bakgrund av ÖCB:s förstärkta samordningsroll att ÖCB på central nivå får ansvaret för kontakterna med och stödet till frivilligorganisationerna på civil sida. Ett samarbete mellan statliga myndig heter och frivilligorganisationerna fordras emellertid även på nivåerna under det centrala planet. Utredningen bedömer det lämpligt att länsstyrelserna svarar för detta samarbete.

Utredningen föreslår att det av ÖCB i programplanen redovisade förslaget till översyn ska genomföras och att den ska omfatta bl.a. överväganden om hur arbetsuppgifterna i den statliga verksamheten som gäller frivilligorganisationerna ska fördelas mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå.

7 Kostnader och finansiering

7.1 Nuvarande kostnader

De totala statliga kostnaderna för verksamheten inom det civila försvaret under år 1996 har av CFF-utredningen beräknats till nära 3 miljarder kronor. Det har för en del myndigheter och verksamhetsområden, bl.a. länsstyrelserna och polisen, varit svårt att separera beredskapskostnader från andra kostnader och siffran är av allt att döma en underskattning. Anslaget inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret uppgår till drygt 2,2 miljarder kronor. Skillnaden beror också på att en del utgifter inom främst funktionerna Försörjning med industrivaror och Livsmedelsförsörjning finansieras med medel från andra anslag över statsbudgeten.

De redovisade siffrorna framgår av *tabell 7.1*, som är omräknade till kalenderår med ledning av uppgifter för budgetåret 1995/96 (18 månader).

Den funktionsvisa uppdelningen i tabellen visar att Befolkningsskydd och räddningstjänst svarar för det största delbeloppet – drygt hälften av ramen. Det ska framhållas att siffran inkluderar statens kostnader för fredsräddningstjänst m.m. Mer än hälften av medlen som beräknas för funktionen är avsedda för förebyggande åtgärder och räddningstjänst i fred, beredskap mot kärnenergiolyckor, åtgärder som avser transporter av farligt gods samt beredskap för internationella insatser för räddningstjänst och katastrofhjälp.

SRV:s förvaltningskostnader – kostnader för personal, lokaler m.m. – beräknas under år 1996 till ca 380 milj. kronor. Den centrala förvaltningen i Karlstad tar i anspråk omkring 170 och skolorna ca 210 milj. kronor av beloppet. ÖCB räknar med 74 milj. kronor i förvaltningskostnader, medan SPF:s kostnader för förvaltningen uppgår till 11 milj. kronor under år 1996.

Tabell 7.1 Statens anslag till det civila försvaret under år 1996

Måttenhet: Milj.kronor

Funktion	*Total kostnad*	*Anslag inom planeringsramen*
Befolkningsskydd och räddningstjänst	1 135	1 135
Civil ledning och samordning	352	352
Försörjning med industrivaror	238	71
Telekommunikationer	233	233
Hälso- och sjukvård, m.m.	178	163
Transporter	146	146
Livsmedelsförsörjning	127	-
Energiförsörjning	78	72
Övriga	485	40
Summa	2 972	2 232

Källa: CFF-utredningens betänkande (SOU 1996:58) *Finansieringen av det civila försvaret.*

Anm. I posten "Övriga" ingår en totalkostnad för funktionen Psykologiskt försvar på 13 milj. kronor och ett anslag inom planeringsramen på 11 milj. kroor.

7.2 *Bedömda förändringar till följd av utredningens förslag*

Utredningens överväganden och förslag i betänkandet är inte av den karaktären att det går att beräkna effekterna på kostnaderna för verksamheten. Flera av förslagen behöver utvecklas vidare av myndigheterna eller i särskild ordning innan de kan

realiseras. Innan dess går det inte att bedöma vilken omfattning verksamheten får. Utredningen redovisar av det skälet här endast den mycket översiktliga bedömning av de ekonomiska konsekvenserna som går att göra på detta stadium.

Inom *ÖCB* planeras en förändring av verksamheten inom funktionen Försörjning med industrivaror. Denna förändring kommer att leda till minskade kostnader för verksamheten. Utredningen har i kapitel 6 föreslagit en överföring av ansvaret för funktionen till NUTEK, vilket efter en tid bör kunna leda till en viss effektivisering och besparing. Medlen som frigörs genom dessa förändringar bör vara tillräckliga för att finansiera den utökning av verksamheten som sannolikt fordras för att ÖCB ska kunna förstärka sin samordningsroll framför allt inför höjd beredskap. De resurser som tillkommer bör vara tillräckliga för myndighetens uppgifter även inför svåra påfrestningar på samhället i fred och i den internationella fredsfrämjande och humanitära verksamheten.

För *SRV:s* del bör resultatet på några års sikt kunna bli en minskning både av förvaltningskostnaderna och av övriga kostnader för verksamheten. En sådan reducering bör enligt utredningens mening vara ett av syftena med den översyn av målen och medlen i verksamheten som utredningen föreslagit. Även de löpande rationaliseringsåtgärderna kommer att kunna ge resultat. IT-utvecklingen har förutsättningar att höja produktiviteten i verksamheten. Belastningen på organisationen ökar å andra sidan genom den utvidgning av uppgifterna som kan bli följden av statsmakternas beslut med anledning av Hot- och riskutredningens förslag, internationella överenskommelser och EU-direktiv.

SPF:s organisation behöver utökas om myndigheten ska uppfylla de krav som Hot- och riskutredningen och vår utredning anser ska ställas på den. ÖCB har anvisat 6 milj. kronor för den förstärkning som avses äga rum under nästkommande budgetår.

Som utredningen framhållit i flera sammanhang i betänkandet måste *länsstyrelserna* få resurser för att på ett effektivt sätt kunna lösa sina uppgifter i bl.a. ledningskedjan. Det gäller verksamhet i hela hotskalan fred-krig. Enligt utredningens bedömning bör det genom besparingar i framför allt SRV:s verksamhet vara möjligt att finansiera den ökning av utgifterna för verksamheten på regional nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten som de berörda myndigheterna anser nödvändig.

De internationella fredsfrämjande och humanitära insatserna finansieras i särskild ordning. Rent humanitära insatser bekostas med medel från katastrofanslaget eller ersättningar från internationella organisationer.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att den typ av förbättringar som utredningen föreslår i framför allt ledningssystemen ska kunna finansieras genom minskningar i andra avseenden inom utredningsområdet. Övervägandena syftar till effektivare åtgärder i den förebyggande verksamheten och vid händelser av olika slag där det går att begränsa skadorna. Samhället kommer under alla förhållanden att få

svara för den verksamhet som fordras i samband med stora olyckor och andra svåra påfrestningar. Utredningen anser att det genom olika slag av förbättringar i beredskapen går att minska kostnaderna både för skadorna och för själva insatserna. Effektivare åtgärder från samhällets sida i dessa avseenden har både samhällsekonomiskt och humanitärt en stor betydelse.

8 Övriga frågor

8.1 Direktiv till samtliga utredningar

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om beaktande av kraven på jämställdhet mellan könen (dir. 1994:124).

8.2 Regionalpolitiska konsekvenser

Den av utredningen föreslagna översynen av målen och medlen för SRV:s verksamhet kan komma att leda till förändringar i ansvar och uppgifter vid den centrala förvaltningen i Karlstad och vid verkets skolor i Rosersberg, Revinge, Skövde och Sandö. Verksamhetens omfattning påverkas även av de nya uppgifter för verket som kan bli resultatet av statsmakternas beslut till följd av Hot- och riskutredningens förslag samt internationella rekommendationer och EU-direktiv.

Det går enligt utredningens mening inte att nu bedöma hur dessa olika faktorer sammantaget kommer att påverka omfattningen av verksamheten vid anläggningarna på de berörda orterna.

8.3 Prövning av offentliga åtaganden

Den föreslagna översynen av målen och medlen för SRV:s verksamhet kan komma att minska omfattningen av de offentliga åtagandena inom utredningsområdet. Som utredningen framhållit bör verket redan i avvaktan på denna översyn överväga att låta serviceverksamheten vid skolorna upphandlas i konkurrens.

Tillämpningen av internationella konventioner och EU-direktiv innebär å andra sidan ökade uppgifter för olika samhällsorgan inom fredsräddningstjänsten och området transporter av farligt gods. Ökat ansvar för en del myndigheter på central,

regional och lokal blir också följden av samhällets strävan att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det är inte möjligt att nu bedöma i vilken utsträckning de i betänkandet föreslagna förändringarna i ansvar och uppgifter kommer att påverka de offentliga åtagandena.

8.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningens förslag har inga jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Särskilt yttrande av experterna Sture Ericson och Bo Riddarström

Utredningens innehåll i stort

Vi delar i allt väsentligt utredningens uppfattning att en helhetssyn förutsätter en stärkt samordning inom den civila delen av totalförsvaret och att åtgärderna att stärka samhällets förmåga i hela hotskalan fred-krig bör riktas mot ledningskedjans myndigheter. Detta är helt i linje med förslagen i ÖCB:s programplan 1997-2001. Vi instämmer också i att ÖCB bör ges en starkare samordningsroll.

Utredningen lämnar flera detaljerade förslag inom ÖCB:s område. Vi saknar dock en analys av direktivens problemområden, på vilken man kan härleda de slutsatser som läggs fram. Även utredningens beskrivning och analys av kraven på samordning inom SRV:s resp SPF:s område liksom av kommunaliseringens effekter är mycket ytlig och ofullständig. Enligt vår mening har utredningen därmed inte löst sin uppgift enligt direktiven.

ÖCB:s stärkta samordningsroll

Utredningen föreslår att ÖCB:s samordningsroll skall stärkas ytterligare vilket vi instämmer i.
Vi menar att stärkt samordning kan uppnås bla genom
att ÖCB tillförs starka, ekonomiska styrmedel
att ÖCB får tydlig uppgift att inrikta beredskapsåtgärder
att ÖCB:s uppgift som stabsmyndighet uttrycks operativt i instruktion och regleringsbrev
att ÖCB prioriterar ytterligare resurser till uppföljning och utvärdering

Utredningen har inte närmare analyserat faktorer och processer som stärker samordningsrollen utan har fastnat i en argumentering om *renodling* av ÖCB:s verksamhet genom att ansvaret för funktionerna Försörjning med industrivaror (IF) och Transporter (Tp) föreslås flyttas från myndigheten. Detta påstås enligt utredningen ha en stärkande effekt i detta avseende.

Vi är starkt kritiska till detta förslag eftersom utredningen inte har kunnat påvisa att ÖCB:s funktionsansvar skulle utgöra ett praktiskt problem idag. Utredningen konstaterar tvärtom att dagens lösning är effektiv och väl fungerande, en uppfattning

som också stöds av Försvarsmakten och trafikverken. Utredningen bortser också helt från de positiva synergieffekter som dagens lösning inom en renodlad beredskapsmyndighet ger bl a för fördjupat civilt - militärt samarbete, för utveckling av ledningskedjans myndigheter och för samverkan med näringslivet. Utredningen har inte kunnat peka på några avgörande vinster med en ny myndighetstillhörighet. Dessutom bortser utredningen från ÖCB:s erfarenhet att funktionsansvaret positivt bidrar till och stärker samordningsfunktionen.

Utredningens förslag skulle om det genomfördes istället innebära att ÖCB:s samordningsroll försvagas. Dagens positiva synergieffekter skulle gå förlorade.

Vårt förslag är att ÖCB:s samordningsroll stärks bla genom att funktionerna IF och Tp kvarstår inom ÖCB. Argumentering härför utvecklas ytterligare i det följande. Vi redovisar även avvikande mening i fråga om vissa av de internationella uppgifterna.

Kommentarer till IF/Tp

Vi anser att det finns stora synergieffekter med att funktionerna IF och Tp är knutna till ÖCB. ÖCB hanterar i sin samordningsroll hela ledningskedjan från central till lokal nivå där huvuddelen av dessa funktioners verksamhet utförs och där även samordning och samverkan sker med Försvarsmaktens motsvarande ledningsorgan.

ÖCB:s "omvärld" tycker inte att det är något problem i praktiken för ÖCB att även vara funktionsansvarig myndighet. (Med "omvärld" menas i detta fall främst Försvarsmakten, FMV, CB, länsstyrelser, näringslivet och trafikverken). Den slutsatsen redovisade bl a LEMO-utredningen som för ca två år sedan avfärdade tanken att med ansvarsprincipen som motiv överföra funktionen Försörjning med industrivaror till NUTEK. Tvärtom är nuvarande ordning effektiv.

Samverkan och samarbetet med Försvarsmakten har för IFs del på senare år intensifierats i och med att arbetet med den "materiella beredskapsanalysen" har utvecklats. Syftet med detta arbete är att kartlägga vilket behov som Försvarsmakten har av olika produkter vilka kan produceras under "resurskompletteringsåret"/anpassningsåret, vilka volymer det handlar om och vilka åtgärder som måste vidtas idag för att säkerställa att denna produktion kan genomföras. Detta underlag är av betydelse när Försvarsmakten skall bedöma sitt risktagande.

De behovsunderlag som framkommer, som resultat av dessa studier, kompletteras med resultatet av de studier som ÖCB/IF genomför tillsammans med andra funktionsansvariga myndigheter för att utröna vilka behov dessa har av likartade varor. Den

sammanställda och samordnade behovsbilden ligger sedan till grund för det förslag till beredskapsåtgärder som funktionen utarbetar.

IF samordnar således de olika beredskapsbehoven och presenterar dem samlat för de företag som kan vara aktuella för att genomföra denna produktion under resurskompletteringsåret. För att kunna genomföra dessa studier är det angeläget att funktionen även fortsättningsvis kan verka i beredskapsmiljön och ha den nära och naturliga kontakten med Försvarsmakten och övriga funktionsansvariga myndigheter som miljön på ÖCB erbjuder.

ÖCB/Tp arbetar främst mot trafikverken, d v s SJ, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Vägverket samt mot Försvarsmakten och myndigheterna i "ledningskedjan", d v s CB och länsstyrelserna. Försvarsmakten, CB och länsstyrelser är även "huvudkontakter" för ÖCB inom samordningsrollen. För såväl ÖCB/IF och ÖCB/Tp som för ÖCB inom samordningsrollen är uppgiften gentemot CB och länsstyrelser att samordna och inrikta samt följa upp beredskapsverksamheten. Kontaktbehovet gentemot Försvarsmakten är mycket stort och förstärks ytterligare fortsättningsvis mot bakgrund av att beroendet militärt - civilt ökar successivt. Dessa likheter i kontaktbehov och verksamhet innebär att nuvarande ordning är effektiv för samhället.

För att ÖCB skall kunna fullgöra sin samordningsroll krävs att ÖCB tillförs aktuella kunskaper bl a om samhället, hur andra myndigheter fungerar och prioriterar i sin verksamhet samt om näringslivets situation. Funktionsansvaret för IF och Tp tillför sådana kunskaper.

ÖCB/IF har under ett antal år lyckats bygga upp en god relation med svenskt näringsliv, vilket innebär att ÖCB erhåller kommersiellt sekretessbelagd information bl a ang utvecklingen på marknaden, störningar i leveranser och orsaken till dessa m m. Om funktionens beredskapsverksamhet kopplas samman med verksamheter, som arbetar med stöd i olika former, kommer företagen ej att lämna denna typ av information, vilket allvarligt kommer att påverka möjligheterna att vidta olika beredskapsåtgärder inför och under en krissituation. Anpassningsfilosofin innebär att olika myndigheter måste få tidiga informationer om att en kris kan vara under uppsegling. Om denna information ej erhålls är sannolikheten stor för att den planerade anpassningen av beredskapen ej hinner att genomföras. Denna fråga om sekretess och tillgång till information är enligt vår mening av avgörande betydelse och måste beaktas i detta sammanhang.

Genom att ÖCB/Tp arbetar nära de fem stora trafikverken uppnås kunskaper och erfarenheter som är värdefulla för ÖCB i sin samordningsroll. Detsamma gäller även arbetet gentemot CB och länsstyrelser. ÖCB/Tp samordnar och inriktar även bered-

skapsplaneringen av transportföretag vilket ger kunskaper om transportnäringen och frivilligorganisationernas verksamhet som kan bibringas ÖCB i övrigt.

ÖCB/Tp kartlägger, insamlar och utreder behovet av transporter i samhället (inklusive det militära försvaret). ÖCB/Tp samordnar och inriktar sedan detta stöd. Mot bakgrund av att all samhällsverksamhet är beroende av transporter är många myndigheter (motsv) inblandade när det gäller att kartlägga transportbehoven. Kontaktbehoven och arbetsättet är härvid likartat det som gäller för ÖCB:s samordningsverksamhet. Det bör här också nämnas att ingen verksamhet av "produktionskaraktär" utförs av ÖCB/Tp.

ÖCB/Tp har liksom ÖCB i sin samordningsroll till uppgift att i samarbete med Försvarsmakten avväga hur samhällets resurser skall utnyttjas under höjd beredskap. Försvarsmakten är t ex helt beroende av stöd från det civila transportväsendet för att kunna krigsorganisera och utgångsgruppera förband. Att frågorna hanteras samlat inom ramen för ÖCB:s kris- och krigsorganisation är effektivt därför.

För bägge funktionerna är det värdefullt att bedriva verksamheten inom den myndighet som bl a främst har att tolka och vidareutveckla de planeringsförutsättningar som statsmakterna har beslutat och som bedriver programplanering, perspektivstudier och andra långsiktiga, strategiskt viktiga studier för det civila försvaret. Det medför att planeringen inom IF och Tp med större säkerhet sker i enlighet med den nationella målsättningen.

Nämnas bör även att den samordningsroll som "IF-funktionen" har, nämligen att samordna alla funktionsansvariga myndigheter som arbetar med försörjningsfrågor, kan genomföras på ett effektivt sätt med den nuvarande placeringen i och med att ÖCB då kan göra samordnade insatser mot olika målgrupper.

Kommentarer till Internationella uppgifter

Riksdagen har beslutat att det civila försvaret skall kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Uppgiften omfattar olika slags aktiviteter från löpande *förtroendeskapande åtgärder* till *multifunktionella insatser* i komplexa katastrofsituationer. Utredningen har valt ett snävare perspektiv än statsmakterna, då den ofta talar i termer av den fredsfrämjande och humanitära *hjälp*verksamheten. Vi vill därför framhålla att uppgiften omfattar betydligt mer än enbart direkt *hjälp*verksamhet, även om denna är viktig. Utredningen borde ha anlagt ett brett perspektiv på den internationella verksamheten i enlighet med statsmakternas intentioner.

Regeringen har bl.a. i programplanedirektiven till ÖCB och Försvarsmakten begärt förslag till åtgärder för att tillgodose *kraven* på nära civil och militär *samverkan* i s.k. multifunktionella insatser och organisatoriska lösningar härvidlag. Försvarsutskottet har vidare bl.a. framhållit att utbildning skall ske för att utveckla samverkan mellan såväl civila som militära styrkor i multifunktionella insatser. För att åstadkomma en sådan samverkansutbildning, t.ex. av SWEDINT, kan, enligt utskottet, särskilda resurser behöva avsättas. Utredningen har inte beaktat denna, enligt statsmakterna angivna, utgångspunkt i tillräcklig omfattning. Förslaget om att SRV får ett sammanhållande ansvar för beredskapen för genomförandet av de rent civila insatserna i samband med katastrof- och flyktinghjälp berör enbart civila insatser och tillgodoser därmed inte de krav som statsmakterna ställt på nära civil-militär samverkan i detta avseende. ÖCB:s och Försvarsmaktens gemensamma förslag i det civila försvarets programplan om samverkan omfattar åtgärder som befrämjar civil-militär samverkan och som dessutom är kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Vi anser att dessa förslag borde ha legat till grund för utredningens ställningstagande.

ÖCB medverkar, som ansvarig samordningsmyndighet inom det civila försvaret, bl.a. i utarbetande av policy för utbildningsverksamhet inom totalförsvaret. Detta utförs i många fall på direkt uppdrag av Försvarsdepartementet och samverkan sker härvid med Försvarshögskolan, Militärhögskolan, universitet och högskolor samt andra myndigheter. Utredningen anser att ÖCB skall ges i uppdrag att bl.a. utveckla målen för användning av resurser härvidlag. Det vore därför mycket märkligt, anser vi, om ÖCB som utredningen föreslår, inte skall medverka i utarbetandet av det förslag till utbildning på högre nivå för personal som skall medverka i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands.

Utredningen föreslår att ÖCB ges ett antal uppgifter inom ramen för den internationella verksamheten. Dessa bör, enligt vår mening, kompletteras med en uppgift att "Medverka i nationellt och internationellt kontaktutbyte kring mål och medel för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser". Detta för att den övergripande uppgiften att samordna den civila försvarsverksamheten inom området skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt utifrån en en helhetssyn.

Utredningen anser vidare att ÖCB skall lösa ovannämnda uppgifter med stöd av en beredningsgrupp. Den av utredningen föreslagna beredningsgruppen kan, enligt utredningen, också hantera "de övergripande samverkansfrågor civilt-militärt som ibland uppstår vid planeringen av de internationella insatserna". Utredningen säger vidare bl.a. att Försvarsmakten "bör" vara representerad i beredningsgruppen. Vi anser detta vara en självklarhet med tanke på kravet om civil-militär samverkan. ÖCB och Försvarsmakten föreslog i programplanerapporten att en gemensam beredningsgrupp för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser inrättas med syftet att utgöra ett forum där gemensamma civila och militära frågor, bl.a. i anslutning till multifunktionella insatser, behandlas. Här föreslogs att ÖCB och Försvarsmakten

skulle ingå i gruppen samt vid behov även andra myndigheter och organ. Vi anser att en sådan grupp kan tillvarata statsmakternas krav på ökad civil-militär samverkan. Utredningens förslag om beredningsgrupp tillfredsställer inte dessa krav.

Kommittédirektiv

Dir.
1995:153

Uppgifterna för det civila försvaret och fredsräddningstjänsten på central nivå inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

---

Beslut vid regeringssammanträde den 30 november 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall mot bakgrund av propositionen (1995/96:12) Totalförsvar i förnyelse göra en översyn av uppgifterna för det civila försvaret och fredsräddningstjänsten på central nivå inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 juni 1996.

Bakgrund

Utgångspunkt för den översyn av uppgifterna på den centrala nivån som nu föreslås är regeringens uttalanden i propositionen (1995/96:12) Totalförsvar i förnyelse. Efter en redovisning av aktuella delar i propositionen följer nedan en redogörelse för nuvarande uppgiftsfördelning. Verksamheten transport av farligt gods behandlas särskilt. Därefter belyses kommunernas nya roll i det civila försvaret och den påverkan den har på de centrala myndigheternas framtida uppgifter. Vidare lämnas en redogörelse för vissa delar av tidigare utredningsarbete, Utredningen om lednings- och myndighets-

organisationen för försvaret (LEMO) och Hot- och riskutredningen.

Totalförsvar i förnyelse

Totalförsvaret innefattar enligt propositionen (1995/96:12) Totalförsvar i förnyelse den verksamhet som är nödvändig för att förbereda samhället inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela den verksamhet som då skall bedrivas.

Regeringen har i propositionen uttalat att den nya säkerhetspolitiska situationen ökar betydelsen av fredsfrämjande insatser och att de senaste årens utveckling medför att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället även i fred. Detta talar sammantaget för ett vidgat säkerhetsbegrepp. Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn skall en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Totalförsvarets resurser skall mot denna bakgrund också utformas för att kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra nationella påfrestningar i fred. Totalförsvarets resurser skall också utformas för att kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Det civila försvarets uppgifter skall enligt propositionen vara att

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld,
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och
- stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra nationella påfrestningar i fred.

I propositionen behandlas ett flertal frågor av betydelse för den framtida inriktningen av det civila försvaret. En väsentligt ökad uppmärksamhet skall ägnas det militära försvarets behov av stöd från det civila försvaret. En snabb och säker förmåga att höja krigsdugligheten inom det militära försvaret kräver ett bättre system för planering och andra förberedelser.

Inriktningen för den fortsatta planeringen föreslås vara att ca 10 000 totalförsvarspliktiga årligen bör grundutbildas inom det civila försvaret. Totalförsvarspliktig personal skall utbildas för att stärka samhällets förmåga att hantera svåra nationella påfrestningar i fred och för att kunna utföra uppgifter vid höjd beredskap. Därutöver skall särskilda civila insatsstyrkor för humanitära insatser organiseras som ett komplement till andra svenska insatser inom ramen för internationellt samordnade humanitära aktioner. De som ges civil utbildning för att kunna hantera svåra nationella påfrestningar i fred bör också enligt propositionen utgöra en rekryteringsbas för civil internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

Regeringen anser i propositionen att en översyn av det slag Hot- och riskutredningen förordat är angelägen och att en sådan översyn således bör göras. Hot- och riskutredningen ansåg i sitt huvudbetänkande Ett säkrare samhälle (SOU 1995:19) att en översyn bör göras av uppgifterna och organisationen på den centrala nivån inom det civila försvaret som avser förebyggande verksamhet och samhällets beredskap inför händelser i både fred och krig.

Nuvarande uppgiftsfördelning

Översynen berör i första hand verksamhetsområdena för Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). ÖCB spelar den centrala rollen när det gäller samordning av de civila beredskapsförberedelserna på central nivå. Räddningsverket är den centrala myndigheten för befolkningsskyddet och räddnings-

tjänsten i fred och krig. SPF har till uppgift att leda och samordna planläggningen av landets psykologiska försvar, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa områden.

Överstyrelsen för civil beredskap

Av förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap framgår att ÖCB är central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret. Beredskapsförordningen (1993:242) anger att ÖCB är ansvarig för funktionerna Civil ledning och samordning, Transporter och Försörjning med industrivaror.

ÖCB skall enligt instruktionen leda och samordna beredskapsförberedelserna och särskilt verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret. ÖCB skall också verka för att totalförsvarets intressen beaktas i samhällsutvecklingen. I uppgifterna ingår att redovisa en samlad studie över utvecklingen inom det civila försvaret på längre sikt (perspektivstudie) och avge en gemensam programplan som upprättats i samråd med de funktions-ansvariga myndigheterna och samordna frågor om gemensam försvarsforskning. Som funktionsansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning skall ÖCB bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret. Vidare skall ÖCB bl.a. samverka med Försvarsmakten i frågor som är gemensamma för det civila försvaret.

I fråga om sitt ansvar för funktionerna Försörjning med industrivaror och Transporter skall ÖCB vidta beredskapsåtgärder så att individens överlevnad och samhällets funktion säkerställs, om landet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser, och för att säkerställa civil transportverksamhet under höjd beredskap.

I syfte att uppnå en stark och effektiv styrning av det civila

försvaret har ÖCB i enlighet med budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 5) fått en starkare ställning i fråga om samordning, uppföljning och utvärdering. Uppgifter har även tillkommit inom områdena utveckling av ledningssystem, samordning av övningsverksamhet, analys av ADB-sårbarhet och kompetensutveckling, bl.a. i fråga om folkrätten.

Som en följd av medlemskapet i EU har ÖCB:s ansvar för uppföljning och analys av medlemskapets konsekvenser för det civila försvaret successivt ökat i omfattning och betydelse. ÖCB samordnar därutöver de svenska insatser inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) som berör det civila försvaret.

Statens räddningsverk

Enligt förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk är Räddningsverket central förvaltningsmyndighet för frågor om olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), om landtransporter av farligt gods, om anordnande av skyddsrum och skyddade utrymmen, om räddningstjänst samt om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, i den mån denna inte är en uppgift för någon annan myndighet. Räddningsverket är enligt beredskapsförordningen ansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst.

Räddningsverket skall enligt instruktionen därutöver särskilt samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt inom räddningstjänsten. Räddningsverket skall följa utvecklingen av forskning och teknik inom verksamhetsområdet och självt eller genom någon annan bedriva forsknings-, utvecklings- och försöksverksamhet samt bevaka riskutvecklingen och verka för att åtgärder vidtas för befolkningens skydd och för att förebygga olyckor. I uppgiften ingår att handlägga ärenden om landtransporter enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods och verka för samordning av säkerhetsföreskrifter för land-, sjö- och lufttransporter av farligt gods. Därutöver skall

Räddningsverket samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet i fråga om landtransporter av farligt gods och svara för tillsyn inom verksamhetsområdet i övrigt. Vidare skall Räddningsverket bl.a. planera och genomföra utbildning av personal inom hemskyddet, verkskyddet, befolkningsskyddet och räddningstjänsten, beredskapsorganisationen för kärnenergiolyckor och sotningsverksamheten.

Under senare år har Räddningsverket spelat en allt större roll i genomförandet av svenska insatser inom ramen för FN:s katastrof- och flyktinghjälp. Medlemskapet i EU har medfört att Räddningsverkets arbete i mycket högre grad än tidigare internationaliserats. EU arbetar med frågor om räddningstjänst i allmänhet (Civil Protection), allvarliga kemikalieolyckor (det s.k. Seveso-direktivet), utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till sjöss, transport av farligt gods, standardisering m.m. som har stor betydelse för bl.a. Räddningsverkets löpande verksamhet. Även i övrigt har samarbetet med de nordiska länderna men också andra europeiska länder, t.ex. de baltiska länderna och Ryssland, ökat under senare år.

Styrelsen för psykologiskt försvar

Enligt förordningen (1988:853) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar är SPF central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret och skall leda och samordna planläggningen av rikets psykologiska försvar, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret, inklusive civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd, samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa ämnesområden. Under höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen skall SPF dessutom bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda. Under sådana förhållanden skall SPF också verka för en fri nyhetsförmedling, motverka psykologisk krigföring och föreslå regeringen åtgärder som har till syfte att minska en angripares psykologiska motståndskraft.

SPF skall särskilt samordna berörda myndigheters krigsplan-

läggning av informationsberedskapen och därvid ge råd och rekommendationer samt ge råd och vägledning om massmedieföretagens beredskapsplanering i fråga om produktionsplatser och andra praktiska problem. Vidare skall SPF följa och bedriva forskning på det psykologiska försvarets, den psykologiska krigföringens och angränsande områden, i den mån det inte är en uppgift för någon annan myndighet. SPF skall också bl.a. följa utländsk informationsverksamhet som kan påverka svensk opinionsutveckling och inverka på försvarsviljan.

Verksamheten transport av farligt gods

Enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods är följande myndigheter transportmyndighet: Statens räddningsverk för landtransporter, Luftfartsverket för lufttransporter och Sjöfartsverket för sjötransporter. Tillsynen över efterlevnaden av lagen utövas av ett antal myndigheter, nämligen Sjöfartsverket för sjötransporter, Luftfartsverket för lufttransporter, polismyndigheterna för landtransporter utom järnvägstransporter, Sprängämnesinspektionen för landtransporter av vissa varor, tullmyndigheterna för gränskontroll och Banverket för järnvägstransporter. Även Kustbevakningen utövar tillsyn inom Sjöfartsverkets och tullmyndigheternas tillsynsområden.

Kommunernas nya roll i det civila försvaret

Kommunerna skall enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras verksamhet under höjd beredskap. De skall också verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd mellan dem. Detta vidgade och sammanhållande ansvar för kommunen

innebär att statens roll förändrats till att bli stödjande och uppföljande.

Genom lagen har kommunerna övertagit vissa uppgifter från staten vilket bl.a. innebär att de har ett samlat ansvar för befolkningsskyddet och räddningstjänsten på den lokala nivån. Statliga myndigheter har i uppgift att ta fram underlag för beredskapsåtgärderna på lokal nivå i form av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar samt att följa upp resultatet av vidtagna åtgärder och beredskapsläget i kommunerna. Staten behöver information tillbaka från kommunerna i fråga om de olika stödjande åtgärder i övrigt som staten skall svara för, t.ex. utbildning, metodutveckling och materielutveckling. Det är länsstyrelserna som i första hand skall ha den direkta kontakten med kommunerna i frågor om det civila försvaret på den lokala nivån. Uppgifterna för de centrala myndigheterna, ÖCB och Räddningsverket, påverkas i hög grad av statens nya roll. Inom ramen för de förändrade uppgifterna för de statliga myndigheterna behöver arbetssätt och kompetens inom dessa förändras.

Tidigare utredningsförslag

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO)

LEMO avvisade i sitt delbetänkande (SOU 1993:95) Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret tanken på att lägga samordningen av de fredstida beredskapsåtgärderna på Statens räddningsverk och slå samman ÖCB och Räddningsverket. Enligt LEMO ställer de uppgifter som följer av att ha samordningsansvaret för samhällets beredskap inför krig och krigsfara andra krav än samordningen av den fredstida räddningstjänsten. LEMO drog slutsatsen att det bör finnas en central myndighet med huvuduppgift att i fred under regeringen samordna de civila beredskapsförberedelserna inför krig och krigsfara samt att ÖCB bör vara denna myndighet.

LEMO framhöll att Räddningsverket har en betydelsefull

samordningsuppgift inom den fredstida räddningstjänsten som torde behöva utvecklas. Större uppmärksamhet torde enligt LEMO i framtiden behöva ägnas åt att förebygga fredstida olyckor, och Räddningsverket har härvid en viktig roll. Vidare pekade LEMO på de ökande internationella räddningsinsatserna.

LEMO fann att SPF borde utgöra en självständig myndighet. Skälen för detta angavs vara att SPF:s uppgifter i fråga om utbildnings- och övningsverksamhet, forskningsinsatser, informationsverksamhet och stöd till medierna inte är av funktionsövergripande art. LEMO framhöll också att verksamheten omfattar både den civila och den militära delen av totalförsvaret samt betydelsen av förtroendet för SPF:s myndighetsinformation i krig och krigsfara hos allmänheten och massmedierna. Detta förtroende är relaterat till SPF:s ställning som fristående myndighet.

Vad gäller funktionen Försörjning med industrivaror ansåg LEMO att det finns anledning att överväga om ansvaret för denna bör ligga kvar på ÖCB. LEMO prövade frågan om ansvaret för funktionen Energiförsörjning men fann att den borde ligga kvar på Närings- och teknikutvecklingsverket. Vidare fann LEMO att ansvaret för delfunktionen Transportsamordning har ett nära samband med den mer övergripande samordningsuppgiften för det civila försvaret. Någon annan passande myndighet än ÖCB för att samordna transporter finns enligt LEMO inte. LEMO fann att endast mycket små vinster skulle stå att vinna med en splittring av ansvaret för transportsamordningen och delfunktionen landsvägstransporter, som ÖCB också är ansvarig för.

Hot- och riskutredningen

Hot- och riskutredningen förespråkade i sitt huvudbetänkande en helhetssyn som innebär att samhällets samlade resurser skall kunna utnyttjas vid alla slag av händelser - - stora olyckor, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och krig - - samt att de myndigheter som får i uppgift att vidta

beredskapsåtgärder skall göra det i hela hotskalan fred - - krig. Ett sådant synsätt aktualiserar enligt utredningen frågor om myndighetsorganisationen. Hot- och risk-utredningen ansåg att LEMO inte belyst hela problemet med tre myndigheter, ÖCB, Räddningsverket och SPF, som ansvariga för centrala delar av beredskapen. Enligt utredningen går det inte att bedöma hur organisationen bör vara utformad utan att ta hänsyn till ansvar och uppgifter som avser händelser i både fred och krig. Utredningen ansåg därför att regeringen borde låta göra en översyn av uppgifter och organisation på den centrala nivån som avser förebyggande verksamhet och samhällets beredskap inför händelser i både fred och krig.

Vad gäller SPF föreslog utredningen att SPF skulle få i uppdrag att följa händelseförloppet vid stora olyckor och allvarliga stör-ningar och att göra utvärderingar av och studier kring kommunikationen människor - - myndigheter - - massmedier. Vidare skulle SPF få i uppdrag att om det behövs ge expertstöd till myndigheter som i en svår informationssituation behöver denna medverkan för att kunna tillgodose akuta informationsbehov. Detta kan enligt utredningen ske genom att SPF utnyttjar delar av sin beredskapsorganisation.

I fråga om myndighetsansvaret för åtgärder i samband med olyckor vid transport av farligt gods föreslog utredningen att Räddningsverket skall överta uppgifter från Sjöfartsverket och Luftfartsverket och bli ansvarig myndighet för alla transporter med farligt gods (utom bulktransporter till sjöss). Detta föreslogs med hänsyn till att det behövs ett sammanhållet ansvar med en transportmyndighet.

Remissinstanserna har varit positiva till utredningens förslag. Sjöfartsverket och Luftfartsverket har dock avstyrkt förslaget.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att med utgångspunkt från inriktningen i totalförsvarspropositionen analysera uppgifterna i fred och krig inom det civila försvaret och freds-

räddningstjänsten på central nivå inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Utredaren skall därvid analysera samordningsuppgifterna inom det civila försvaret och inom fredsräddningstjänsten på central nivå och överväga vilka krav dessa verksamheter bör uppfylla dels under normala förhållanden i fred, dels inför och under

1. internationella fredsfrämjande och humanitära insatser,
2. svåra nationella påfrestningar i fred,
3. krig i vår omvärld,
4. väpnat angrepp mot vårt land.

Utredaren skall ta del av det programplane- och studiearbete som på regeringens uppdrag bedrivs inför nästa totalförsvarsbeslut.

Utredaren skall överväga och lägga fram förslag till hur uppgifterna skall fördelas och hur gränsdragningen i övrigt skall göras mellan myndigheterna på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Förslagen skall utformas med hänsyn bl.a. till den helhetssyn som anges i totalförsvarspropositionen och till kommunaliseringen inom det civila försvaret. Utredaren skall föreslå de förändringar hos berörda myndigheter som denna prövning föranleder. Förslagen skall inte innefatta någon sammanslagning av ifrågavarande myndigheter.

Samråd m.m.

Utredaren skall samråda med den särskilde utredaren (dir. 1995:4) som tillkallats med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, och med den särskilde utredaren (Fö 1994:07) som tillkallats med uppgift att planera för och biträda vid genomförandet av en ledningsövning för regeringskansliet.

Utredaren skall också samråda med ÖCB, Räddningsverket och SPF. Vidare skall utredaren inhämta synpunkter från civilbefälhavare och länsstyrelser.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124). Förslag som lämnas av utredaren skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

När uppdraget skall redovisas

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 1996.

(Försvarsdepartementet)

REGELVERKET

B.1 Bestämmelsernas struktur inom de tre myndigheternas områden

Ett omfattande regelverk bestämmer stora delar av verksamheten inom ÖCB, SRV och SPF. De hot och risker som myndigheternas åtgärder syftar till att vara ett skydd mot har för det första att göra med *hur samhället i stort och i olika detaljer är utformat.* Det kan gälla infrastrukturen, formerna för verksamheten eller omfattningen av den inom viktiga sektorer av samhällsverksamheten.

Den lagstiftning som utredningen syftar på är inte specifikt inriktad på de tre myndigheternas verksamhet men påverkar i någon form och utsträckning arbetet hos dessa. Det är lagstiftning som primärt "hör till" andra myndigheter än de tre som utredningens arbete i första hand avser. Sådana myndigheter ger i allmänhet ut råd eller föreskrifter för tillämpningen och svarar för tillsyn, uppföljning och utvärdering inom lagstiftningens område.

En annan grupp av författningar är just sådana som har *central betydelse för ÖCB, SRV och SPF.* De tre myndigheterna lämnar råd och i en del fall föreskrifter till enskilda eller lokala och regionala organ. Bestämmelserna reglerar i allmänhet både under normala förhållanden i fred och vid höjd beredskap. Med stöd av dessa författningar genomför myndigheterna i flera fall förberedelser i fred för åtgärder som ska kunna vidtas vid höjd beredskap.

Bestämmelser om de tre statliga myndigheternas ansvar och uppgifter finns vidare i *instruktionen* för var och en av myndigheterna. Föreskrifter av motsvarande slag, som också har betydelse för övervägandena om de centrala myndigheternas ansvar

och uppgifter, finns även för länsstyrelserna och civilbefälhavarna.

En tredje grupp består av lagar som däremot *inte tillämpas förrän i krig eller vid krigsfara m.m.* Bestämmelserna ger myndigheter inom totalförsvaret extraordinära befogenheter. Dessa myndigheter ska kunna göra ingrepp i annans rätt, t.ex. förfoga över enskildas egendom eller förbjuda verksamheter av olika slag. Myndigheterna ska också kunna ålägga människor att utföra uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningens redogörelse i *de följande avsnitten* följer den redovisade indelningen i tre slag av författningar.

B.2 Bestämmelser som allmänt avser hot och risker i samhället

Lagstiftning som reglerar samhällets utformning i olika avseenden har som regel anknytning till samhällsplaneringen, framför allt den fysiska planeringen. Det är bestämmelser som, beroende på hur de tillämpas, kan bli avgörande för omfattningen av de hot och risker som förekommer. Följande författningar reglerar åtgärder som ska skydda miljö, människors hälsa och säkerhet eller hushållningen med naturresurser:

- *Plan- och bygglagen* (1987:10);
- *Naturresurslagen* (1987:12);
- *Miljöskyddslagen* (1969:397);
- *Vattenlagen* (1983:291);
- *Lagen* (1979:244) *om allmänna vatten- och avloppsanläggningar;*
- *Väglagen* (1971:948); och
- *Naturvårdslagen* (1964:828).

Plan- och bygglagen är det centrala regelverket i det här sammanhanget. Bestämmelserna föreskriver att risker för människors hälsa och säkerhet ska beaktas både vid planering och vid beslut om bygglov. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa och i fråga om samlad bebyggelse även med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. Byggnader ska placeras och utformas så att de – eller deras avsedda användning – inte menligt inverkar på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Det underlag som normalt kommer fram i samband med översiktsplaneringen gör det möjligt att väga kraven på hälsa och säkerhet mot andra angelägna anspråk och intressen.

Bestämmelserna i *naturresurslagen* syftar till att främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med mark, vatten och övriga delar av den fysiska miljön. Naturresurslagen innehåller bl.a. föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. Sådana beskrivningar ska upprättas i samband med en del beslut. En miljökonsekvensbeskrivning ska ange en verksamhets samlade inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Med inverkan på hälsa avses enligt förarbetena till lagen också säkerhetsfrågor.

Bestämmelserna i naturresurslagen ska tillämpas vid beslut enligt ett tiotal andra lagar, bl.a. *plan- och bygglagen, naturvårdslagen, väglagen* och *vattenlagen.*

Annan lagstiftning som påverkar miljö eller människors liv och hälsa – och därmed direkt eller indirekt har betydelse för de tre myndigheternas verksamhet – är t.ex.

- *Arbetsmiljölagen* (1977:1160);
- *Socialtjänstlagen* (1980:620);
- *Hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763);
- *Hälsoskyddslagen* (1992:1080);
- *Smittskyddslagen* (1988:472);
- *Livsmedelslagen* (1971:511);
- *Strålskyddslagen* (1988:220);
- *Lagen* (1984:3) *om kärntekniska verksamhet*;
- *Polislagen* (1984:387); och
- *Ordningslagen* (1993:1617).

Dessa författningar är mer specifikt inriktade på bestämda slag av skyddsåtgärder som lokala, regionala och centrala myndigheter vidtar. Det handlar som framgår av exemplen om att förebygga sjukdomar och ge vård, att vidta åtgärder mot risker på arbetsplatser och att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället. Myndigheterna på central nivå inom de olika verksamhetsområden som regleras av lagstiftningen ger i allmänhet ut föreskrifter för tillämpningen.

B.3 Författningar som har särskild betydelse för de tre myndigheternas verksamhet

B.3.1 Skydd mot händelser som inträffar i fred

En stor del av de åtgärder som ska skydda mot olyckor som inträffar i fred hör till

samhällets räddningstjänst. Bestämmelser om dessa åtgärder finns i

- *Räddningstjänstlagen* (1986:1106).

Räddningstjänstlagen innehåller föreskrifter om hur räddningstjänsten ska organiseras och bedrivas. Som har framgått av redovisningen i kapitel 2, avses med räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. En skyldighet för staten eller en kommun att göra en räddningsinsats föreligger endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen. I räddningstjänstlagen ingår vidare bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen samt om rättigheter och skyldigheter för enskilda.

Räddningstjänstlagen innebär att varje *kommun* svarar för räddningstjänsten i kommunen, om det inte är fråga om fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss eller räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar. Kommunen har också ansvaret för tillsyn av olycks- och skadeförebyggande åtgärder. *Staten* ska ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst om det fordras omfattande insatser. Staten svarar vidare för de ovan redovisade formerna av räddningstjänst som är undantagna från kommunens ansvar.

B.3.2 Särskilda åtgärder som minskar risken för olyckor i fred

Lagstiftning inom det förebyggande området som har mycket nära anknytning till räddningstjänstens ansvar och uppgifter är vidare

- *Lagen* (1982:821) *om transport av farligt gods;* och
- *Lagen* (1988:868) *om brandfarliga och explosiva varor.*

Lagen om transport av farligt gods innehåller internationellt antagna regler som ska göra det möjligt att få transporter av farligt gods utförda på ett säkert sätt. Det är en ramlag, som tar upp de grundläggande principerna. Alla detaljregler finns i tillämpningsföreskrifter av olika slag. Lagen avser samtliga transportslag och kategorier av farligt gods.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor innehåller bestämmelser som ska förhindra olyckor vid fasta anläggningar.

B.3.3 Åtgärder inför och vid höjd beredskap

Civila statliga myndigheters åtgärder

De åtgärder som civila statliga myndigheter allmänt sett ska vidta *inför och vid höjd beredskap* framgår av

- *Beredskapsförordningen* (1993:242).

Beredskapsförordningen reglerar också en del av de åtgärder myndigheterna ska vidta under normala förhållanden i fred samt anger vilka författningar som träder i tillämpning vid höjd beredskap. Se även *avsnitt B.4.*

Beredskapsförordningen innehåller också en definition av begreppet totalförsvar. Regeringen har i en lagrådsremiss den 15 maj 1996 föreslagit att denna definition i stället ska tas in i

- *Lagen* (1992:1403) *om höjd beredskap.*

Förslaget i remissen till lagrådet innebär att lagens namn ändras till Lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Definitionen av begreppet *totalförsvar* skiljer sig däremot inte i sak från den definition som finns i beredskapsförordningen. En nyhet är å andra sidan att det klart slås fast att totalförsvarsresurser ska utformas för att även kunna komma till användning vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Detta innebär enligt lagrådsremissen inte en utvidgning av vad som avses med totalförsvar utan syftar endast till att åstadkoma att samhällets samlade resurser tas tillvara på bästa sätt.

Civilt försvar

Kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas ansvar inom det civila försvaret vid förberedelser för eller genomförande av åtgärder under höjd beredskap – och en del skyldigheter för enskilda – regleras i

- *Lagen* (1994:1720) *om civilt försvar.*

Föreskrifterna, som trädde i kraft den 1 juli 1995, innebär att den statliga civilförsvarsorganisationen har upphört att existera. Uppgifterna på den lokala nivån är integrerade i den kommunala verksamheten. Det gäller bl.a. den del av verksamheten inom funktionen *Befolkningsskydd och räddningstjänst* som svarar mot delar av den tidigare civilförsvarsverksamheten.

Statliga myndigheter på regional och central nivå ska stödja utvecklingen av kommunernas beredskap för verksamheten under höjd beredskap. Lagstiftningen om civilt försvar reglerar även en del befogenheter för statliga myndigheter att besluta om åtgärder i samband med kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas verksamhet inom det civila försvaret. Se vidare redogörelsen i *Bilaga C.*

Räddningstjänst

Räddningstjänstlagen tillämpas även *under höjd beredskap,* dvs om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får under höjd beredskap besluta om undantag från föreskrifterna för räddningstjänsten, om detta har betydelse för totalförsvaret eller om de avvikande bestämmelserna behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen ska kunna genomföras. Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att räddningstjänsten i kommunen får tas i anspråk för uppgifter även utanför den egna kommunen.

Räddningstjänstlagen föreskriver att kommunens *räddningstjänstplan* ska innehålla uppgifter om de kompletterande åtgärder som behövs för räddningstjänsten under höjd beredskap. Dessa åtgärder står därmed under *tillsyn* av länsstyrelsen på regional nivå och av SRV på central nivå.

Totalförsvarsplikt

Föreskrifter om uttagning och utbildning av personal med totalförsvarsplikt har också betydelse både för statliga myndigheters samt för kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas verksamhet inom det civila försvaret. Dessa bestämmelser finns i

- *Lagen* (1994:1809) *om totalförsvarsplikt.*

Totalförsvarsplikten omfattar värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Civilplikten ska enligt lagen om totalförsvarsplikt fullgöras inom de verksamheter i totalförsvaret som regeringen bestämmer. Regeringen har beslutat att totalförsvarspliktiga får tas ut till tjänstgöring inom bl.a. polisverksamhet, befolkningsskydd, räddningstjänst, hemskydd, hälso- och sjukvård, underhåll och reparationer av vägar och järnvägar, barn- och familjeomsorger samt handikapp- och äldreomsorger.

B.4 Lagar som träder i tillämpning i krig, m.m.

Det civila försvarets verksamhet regleras av bestämmelser i en rad författningar, som träder i tillämpning i krig. Regeringen kan om Sverige är i krigsfara, om det är krig utanför landets gränser eller om landet varit i krig eller krigsfara besluta att de ska tillämpas. Det gäller t.ex.

- *Förfogandelagen* (1978:262);
- *Ransoneringslagen* (1978:268);
- *Prisregleringslagen* (1989:978);
- *Lagen* (1992:1402) *om undanförsel och förstöring;* och
- *Krigshandelslagen* (1964:19).

Bestämmelserna i dessa lagar innebär att myndigheter av olika slag inom totalförsvaret får extraordinära befogenheter. De organ som det gäller ska kunna göra ingrepp i annans rätt, t.ex. förfoga över enskildas egendom eller förbjuda verksamheter av olika slag. Myndigheterna ska också kunna ålägga människor att utföra uppgifter inom totalförsvaret.

DE TRE MYNDIGHETERNAS ANSVAR OCH ORGANISATION

C.1 ÖCB

C.1.1 Ansvar och uppgifter

Inledning

ÖCB är central förvaltningsmyndighet – med följande fyra huvuduppgifter:

(1) *Samordning av beredskapsförberedelserna på central myndighetsnivå* inom det civila försvaret;

(2) Funktionsansvar för funktionen *Civil ledning och samordning;*

(3) Funktionsansvar för funktionen *Försörjning med industrivaror;*

(4) Funktionsansvar för funktionen *Transporter.*

Uppgifterna regleras i huvudsak genom föreskrifter i beredskapsförordningen och i myndighetens instruktion.

Samordningsuppgiften

ÖCB har ett samordningsansvar under regeringen för frågor som är gemensamma

för det civila försvarets olika funktioner. Uppgiften innebär i huvudsak att ÖCB

- *Förser statsmakterna med underlag för beslut om den civila beredskapens inriktning (programplanering);*
- *Yttrar sig över de civila statliga myndigheternas anslagsframställningar i de delar som berör totalförsvaret;*
- *Bedriver strategiska studier, genomför underlagsstudier samt lämnar metodstöd i planeringsfrågor;*
- *Inriktar, samordnar och stöder utvecklingen av kompetensen hos personal inom den civila delen av totalförsvaret;*
- *Strävar efter att öka medvetenheten hos beslutsfattare om de beredskapshänsyn som bör tas i planering och samhällsutveckling (BIS), utveckla metoder för detta samt stödja sådan verksamhet ekonomiskt och när det gäller kunskaperna (ÖCB samarbetar med universitet om högskoleutbildning inom detta område);*
- *Samordnar de svenska insatser inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) som berör det civila försvaret samt medverkar aktivt i det fredsfrämjande arbetet;*
- *Samordnar och inriktar personalförsörjningsfrågor inom det civila försvaret, bl.a. användningen av totalförsvarspliktiga som tjänstgör med civilplikt, samt frågor som rör frivilligorganisationerna;*
- *Samordnar verksamhet som syftar till genomförande och prioritering av åtgärder som ska höja säkerheten inom samhällsviktiga områden där datorstöd är oundgängligt;*
- *Inriktar och samordnar forskning för det civila försvaret.*

Funktionen Civil ledning och samordning

Inom funktionen Civil ledning och samordning tar ÖCB fram underlag för krigsplanläggningen och den operativa planläggningen inom hela det civila försvaret. Myndigheten medverkar i det sammanhanget i operativa studier, utvecklar och förmedlar regeringens beslut om operativa försvarsförberedelser, tar fram grunder för och följer upp tillämpningen av de regionala mål- och riskanalyserna samt utfärdar erforderliga föreskrifter för t.ex. uttagning, undanförsel och förstöring samt informationsförsörjning och signalskydd.

Till ansvaret för funktionen Civil ledning och samordning hör också att samordna

och utveckla hela det civila försvarets ledningssystem – även det tekniska stödet för detta – och att samordna detta med det militära försvarets ledningssystem. Det finns därutöver ett särskilt ansvar för signalskyddsberedskapen inom hela det civila försvaret. I uppgiften ingår att skaffa och underhålla signalskyddsmateriel och att utbilda signalskyddspersonal.

ÖCB samordnar övningsverksamhet inom det civila försvaret. Det sker bl.a. genom att myndigheten årligen tillsammans med Försvarsmakten ger ut en plan för övningsverksamheten inom totalförsvaret. ÖCB medverkar vidare i ledningsövningar inom regeringskansliet samt svarar för eller medverkar i ledningsövningar på högre och lägre regional nivå. Myndigheten genomför även funktionsövningar med myndigheter på alla ledningsnivåer. Beredskapsläget hos länsstyrelserna och civilbefälhavarna kontrolleras bl.a. vid överläggningar enligt ett rullande besöksprogram samt genom de rapporter om funktionens beredskapsläge som de regionala myndigheterna ger. Centrala myndigheters krav på eller önskemål om insatser från länsstyrelserna eller civilbefälhavarna inom beredskapsområdet samordnas av ÖCB.

ÖCB har även ett ansvar för inriktning och samordning av kommunernas beredskapsförberedelser samt beslutar om och betalar ut statsbidrag till dessa. Myndigheten ger vidare ut handböcker samt informerar och utbildar personal inom länsstyrelserna i deras stödjande roll i förhållande till kommunerna. ÖCB administrerar även ett bidragssystem för anskaffning av reservanordningar inom det kommunaltekniska området.

Funktionen Transporter

Inom funktionen Transporter samordnar ÖCB beredskapsverksamheten hos de statliga trafikverken och den beredskapsplanering av transporter som länsstyrelserna och civilbefälhavarna svarar för. ÖCB följer utvecklingen inom transportområdet och genomför utredningar som ska ligga till grund för planeringen inom funktionen.

ÖCB svarar för planläggningen av beredskapen för landsvägstransporter. Kris- och krigsviktiga åkerier, lastbilscentraler, transportförmedlingsföretag, bärgningsföretag och busstrafikföretag deltar som s.k. K-företag i verksamheten. ÖCB beslutar om planläggning, anger inriktningen av den och följer upp resultaten.

De investeringar som skett – och som till en del pågår – omfattar anskaffning av batteridrivna drivmedelspumpar och ABC-skyddsmateriel för fordonsförare.

Funktionen Försörjning med industrivaror

Ansvarsområdet för funktionen Försörjningen med industrivaror omfattar alla in-

dustriella branscher utom energi- och livsmedelsproduktion. De viktigaste åtgärderna är

- *Försörjningsanalyser som ska klargöra behovet av och tillgången på kris- och krigsviktiga varor och tjänster;*
- *Analyser av vilka varor som kan anskaffas under en återtagningsperiod och vilka beredskapsåtgärder detta kräver (resultaten inarbetas i tillämpliga delar i försörjningsanalyserna under föregående punkt);*
- *Föreskrifter och allmänna råd för företagens planläggning, utveckling av datorstöd för registrering av K-företag inom samtliga funktioner samt nyplanläggning och uppdatering av befintliga planer;*
- *Avtal om statlig ersättning för viss produktion av varor och tjänster samt för eventuell lagring (i samband med upprättandet av dessa avtal genomför ÖCB särskilda Risk management-analyser enligt en särskild metod som myndigheten har utarbetat);*
- *Särskild inköps-, försäljnings- och lagringsverksamhet på uppdrag av andra funktionsansvariga myndigheter;*
- *Forskning och utveckling, t.ex. framtagande av ersättningsprodukter baserade på inhemska råvaror och utveckling av inhemsk krisproduktion av bl.a. operationshandskar;*
- *Avtal om bilateralt handelsutbyte med Norge och Finland i en kris;*
- *Lagring av importerade strategiska varor.*

I krig eller efter regeringens beslut bildas *Försörjningskommissionen* (FK), som övertar ÖCB:s uppgifter inom funktionen Försörjning med industrivaror. Förberedelser sker i fred genom bl.a. utbildning och övning av krigsplacerad personal.

C.1.2 Organisation och ekonomiska resurser

ÖCB är indelad i tre avdelningar för handläggning av sakfrågor. Avdelningarna består i sin tur av arbetsområden. Uppgifter och personalresurser för dessa arbetsområden fastställs årligen i verksamhetsplaneringen. Det finns vidare en administrativ enhet samt ett informationssekretariat.

Personalresursernas fördelning mellan avdelningar (och motsvarande) framgår av *följande sammanställning*, som avser läget den 1 mars 1996.

Avdelning eller motsvarande	*Antal tjänster omräknat till heltid*
Verksledning med stab	6
Samordningsavdelningen	26
Ledningsavdelningen (utom transporter)	21
Transporter	4
Avdelningen för industriell försörjning	45
Administrativa enheten	28
Informationssekretariatet	4
Summa	134

ÖCB hade den 1 mars 1996 totalt 134 årsanställda. Antalet har som framgår av *följande sammanställning* minskat sedan myndighetens tillkomst år 1986. Uppgifterna avser läget den 1 juli varje budgetår (utom budgetåret 1995/96).

Budgetår	*Antal anställda omräknat till heltid*
1986/87	222
1990/91	169
1993/94	136
1995/96	134

Kostnaderna för ÖCB:s verksamhet under kalenderåret 1996 redovisas i *följande sammanställning*.

Uppgifter	*Anvisat belopp, 1 000-tal kronor*	*Relativ fördelning i %*
Funktionsuppgifter Civil ledning och samordning	315 391	*70*
Funktionsuppgifter Industriell försörjning	134 348	*29*
Funktionsuppgifter Transporter	3 010	*1*
Summa	452 749	*100*

Kostnaderna för ÖCB:s egen förvaltning under år 1996 beräknas till 74 milj. kronor.

C.2 SRV

C.2.1 Ansvar och uppgifter

Allmänt om verksamheten

SRV är enligt instruktionen för verket central förvaltningsmyndighet för frågor om

(1) *Räddningstjänst samt olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen;*

(2) *Landtransporter av farligt gods;*

(3) *Anordnande av skyddsrum och skyddade utrymmen;* samt

(4) *Sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar, i den mån detta inte är en uppgift för någon annan myndighet.*

SRV:s verksamhet regleras i huvudsak av räddningstjänstlagen, lagen om transport av farligt gods, lagen om civilt försvar och lagen om totalförsvarsplikt samt av de författningar som har utfärdats med stöd av dessa lagar. SRV är ansvarig myndighet för funktionen *Befolkningsskydd och räddningstjänst.*

Särskilda uppgifter

Som framgår av instruktionen har SRV också en rad särskilda uppgifter. Verket ska bl.a. samordna samhällets olycks- och skadeförebyggande arbete inom räddningstjänsten, följa utvecklingen inom vetenskap och teknik samt bedriva FoU-verksamhet, bevaka riskutvecklingen och verka för att åtgärder vidtas som skyddar befolkningen och förebygger olyckor. Till uppgifterna hör också att planera och genomföra utbildning av personal inom bl.a. räddningstjänsten och sotningsverksamheten, utveckla och anskaffa materiel, informera samt utöva tillsyn.

SRV ska vidare i samråd med Strålskyddsinstitutet samordna planeringen av beredskapen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor. Samma sak gäller säkerhetsföreskrifterna för land-, sjö- och flygtransporter av farligt gods. Verket ska inhämta erfarenheter från inträffade allvarliga olyckor i Sverige och utomlands. Det ska enligt regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut också finnas en beredskap inom verket för internationella hjälpinsatser.

Åtgärder och aktörer

Uppgifterna innebär att SRV genom bl.a. utvecklingsarbete, utbildning, teknikutveckling, samordning och tillsyn ger stöd åt aktörer som har det operativa ansvaret och som alltså ska förebygga olyckor och begränsa skador. Aktörerna är främst den kommunala räddningstjänsten, företag, organisationer och enskilda. Uppgifterna innebär emellertid också ett samarbete med övriga organ som har en roll i säkerhetsarbetet i samhället: centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, forskningsorgan samt branschorganisationer och fackliga organisationer.

SRV:s åtgärder utgår från samhällets behov av skydd mot vissa typer av olyckor. Behovet kommer till uttryck genom den politiska styrningen av verksamheten. Som underlag för den långsiktiga inriktningen av framför allt FoU-verksamheten behövs emellertid framtidsstudier och omvärldsanalys.

SRV svarar för åtgärder i hela skalan av olyckor – från lägenhetsbranden via kemikalieolyckor och naturkatastrofer till kriget. Verket är normgivare och fördelar resurser för forskning och utvecklingsarbete, utbildning, anskaffning av materiel och information. Det förekommer också transfereringar av medel genom verket – framför allt inom verksamhetsområdena skyddsrum, ledningsplatser och stöd till frivilligorganisationer.

Indelning i fem verksamhetsgrenar

SRV:s stödjande roll är utgångspunkten för indelningen av arbetet i verksamhets-

grenar. De fem verksamhetsgrenarna motsvarar i huvudsak verkets viktigaste mottagargrupper:

(1) *Samhällets räddningstjänst och förmåga att förebygga olyckor och begränsa skador;*

(2) *Säkerheten vid verksamheter med särskilda risker;*

(3) *Förmågan hos den enskilda människan att förebygga olyckor och begränsa skador;*

(4) *Befolkningsskydd i krig;*

(5) *Internationell verksamhet.*

Mest resurskrävande är verksamhetsgrenen Samhällets räddningstjänst. Till denna gren hör en omfattande produktion i form av bl.a. utbildning, materielanskaffning samt bidrag och tekniskt stöd till kommunerna för produktion av ledningsplatser. Tillämpningen av helhetssynen fred-krig är särskilt tydlig inom denna gren men också inom verksamhetsgrenen Enskilda människan. En rad andra åtgärder är särskilt utformade för att möta krigets påfrestningar. Till dessa hör produktion och underhåll av skyddsrum, utbildning av räddningsmän för ammunitionsröjning och varningssystem för flygangrepp.

Insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp

SRV lämnade år 1989 ett förslag till regeringen om former för framtida katastrofhjälp utomlands. Förslaget hade utarbetats mot bakgrund av erfarenheterna från insatsen vid jordbävningskatastrofen i Armenien i december 1988. Regeringen framhöll i *prop. 1989/90:100, bil. 6* betydelsen av att det finns en svensk beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Enligt propositionen skulle en beredskap enligt SRV:s förslag skapas för situationer där insatser inte genomfördes i enlighet med gällande internationella överenskommelser eller i redan etablerade internationella former.

Regeringen ansåg att SRV skulle ha ett *sammanhållande ansvar för insatsberedskapen inom räddningstjänstens område.* Räddningsinsatserna skulle genomföras inom ramen för verkets ordinarie verksamhet, men regeringen skulle fatta beslut om varje enskild insats.

SRV:s beredskap för hjälpinsatser med personal och utrustning har successivt utvecklats med utgångspunkt i de behov som föranlett insatser, regeringens olika uppdrag till verket samt de erfarenheter som verket, regeringskansliet och berörda FN-organisationer har fått genom insatserna.

Planeringen av SRV:s hjälpåtgärder har också efter hand anpassats till DHA:s samordnande verksamhet och till UNHCR:s behov av stöd. Den indelning i fyra

beredskapsområden som verket har gjort överensstämmer i stort med den struktur som DHA använder för samordning av hjälpinsatser:

(1) *Beredskap för räddningsinsatser* (SWEDISH RESCUE TEAM);

(2) *Beredskap för hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer* (SWEDISH SUPPORT TEAM);

(3) *Beredskap för förnödenhetsinsatser* (SWEDISH EMERGENCY STOCKPILE); och

(4) *Beredskap för expertinsatser* (SWEDISH EXPERT TEAM).

Regeringen uppdrog därefter i december 1991 på begäran av UNHCR åt SRV att hålla en beredskap för att kunna ge flyktingkommissarien stöd med logistik och kommunikation vid akuta flyktingkatastrofer. En särskild stödgrupp ska efter regeringens beslut i varje särskilt fall kunna sättas in när någon av flyktingkommissariens fältgrupper påbörjar sin koordinerande verksamhet i ett katastrofområde.

Regeringen har föreskrivit att beredskapen i största möjliga utsträckning ska upprätthållas inom ramen för SRV:s befintliga beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer utomlands.

Grunden för SRV:s planering av sin internationella hjälpverksamhet under de senaste åren har varit en föreskrift i regleringsbreven om att verket ska upprätthålla en beredskap för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Myndigheten ska också medverka i det säkerhetsfrämjande samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. En utförligare redogörelse för SRV:s beredskap och hittills genomförda insatser finns i betänkandet (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp.*

C.2.2 SRV:s bemyndiganden och prövning av enskilda ärenden – en översikt

SRV har genom en rad författningar fått uppgifter inom rättstillämpningens område. Verket ger antingen ut föreskrifter eller fattar beslut i enskilda ärenden som är bindande för enskilda, kommuner eller statliga myndigheter. Uppgifterna tar sikte på insatser eller annan verksamhet i både fred och krig.

Sammanställningen som följer är en översikt över SRV:s bemyndiganden att ge ut föreskrifter eller att pröva enskilda ärenden.

SRV:s bemyndiganden att ge ut föreskrifter och pröva enskilda ärenden – en översikt

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
Räddningstjänst				
Tillsyn	RäL 54 §	*Central tillsyn inom kommunal räddningstjänst*	–	Utfärda förelägganden eller förbud som gäller enskilda (får förenas med vite)
	RäL 24 §, RäF 33 §	*Samråd om kommunens räddningstjänstplan*	–	Föreslå regeringen ändring i planen
	RäF 57 §	*Tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser om planläggning av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar*	–	Utfärda förelägganden eller förbud
	RäF 62 §	*Tillsyn i frågor som gäller samordning mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar*	–	Utfärda förelägganden eller förbud
Ansvar för räddningstjänsten	RäF 35 §	*Länsstyrelsens övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst*	Meddela föreskrifter om innehållet i planeringen för övertagandet	–
	RäL 28 §, 28 a §, RäF 56 §	*Länsstyrelsens genomförande av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen*	Meddela föreskrifter om räddningstjänsten och saneringen	–
Samordning	RäF 61 §	*Samordning av statlig räddningstjänst och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen*	Meddela föreskrifter om samordningen	–

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
Skyldigheter för enskilda	RäF 69 §	*Ägaren till en 43-§-anläggning ska informera kommunen om produkter, produktion m.m.*	Meddela föreskrifter om verkställigheten	–
	RäF 70 §	*Ägaren till en 43-§-anläggning ska vid en olycka informera kommunen och SRV*	”-	–
Förebyggande åtgärder, m.m.	RäF 16 §, sista stycket	*Undantag från skyldigheten att förrätta brandsyn*	–	Besluta om undantag från skyldigheten
	RäF 18 §	*Tidsfrister för brandsyn*	Meddela föreskrifter om hur ofta brandsyn ska utföras	–
	RäF 22 §	*Tidsfrister för sotning och brandskyddskontroll*	Meddela föreskrifter om hur ofta åtgärder ska vidtas	–
	Förordn. om besiktning av samlingstält 8 §	*Besiktning av samlingstält*	Meddelar föreskrifter om besiktningen	–
	Förordn. om ämnen som bryter ned ozonskiktet 35 §	*Användning av haloner* (undantag anordningar i fartyg)	Meddelar föreskrifter om avsteg från bestämmelserna	Beslutar om undantag från bestämmelserna i det enskilda fallet
	PBL 13 kap. 7 §	*Beslut om bygglov eller förhandsbesked inom skydds- eller säkerhetsområden*	–	Beslutet får överklagas av SRV (utom flygplatser och kärntekniska anläggningar)
Varning	RäF 76 §	*Skyldighet att varna och tillkalla hjälp för den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en olycka*	Meddela föreskrifter om alarmeringen	–

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
Utbildning och behörighet	RäF 5 §, 14 §, 1 st, 25 §, 30 §	*Innehållet i kompetensutbildning för räddnings- och sotningspersonal*	–	Besluta om innehållet i utbildningen
	RäF 15 §	*Antagning till utbildning*	–	Besluta om antagning
	"-	*Undantag från antagningskraven*	–	Besluta om undantag
	RäF 81 §	*Undantag från kraven på kompetens för räddningschef eller befäl i räddningsstyrka*	–	Pröva ärende om överklagande av länsstyrelsens beslut
	RäF 31 a §, 31 b §	*Behörighet för den som genomgått utbildning i annat medlemsland i EU*	Meddela föreskrifter om erkännande av utländsk behörighet	Besluta om sökanden ska få motsvarande behörighet i Sverige
Räddningstjänst vid höjd beredskap, m.m.	RäF 71 §	*Den kommunala räddningstjänstens uppgifter vid höjd beredskap*	Meddela föreskrifter för verkställigheten	–
	"-	*Avvikelser från RäL som har betydelse för totalförsvaret m.m.*	"-	–
	"-	*Medverkan i övningar av betydelse för befolkningsskydd och räddningstjänst vid höjd beredskap*	–	Besluta om medverkan av företag, organisationer eller andra sammanslutningar
Ersättning	RäF 13 §	*Ersättning till kommun för kostnader för utbildning av deltidsanställda brandmän som SRV genomför*	–	Bestämma ersättningens storlek
	RäF 84 §	*Ersättning till kommun för räddningstjänst med anledning av utflöde av olja eller andra skadliga ämnen och vid insatser som medfört betydande kostnader för kommunen*	–	"-

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
	RäF 79 §	*Ersättning till enskilda för medverkan i räddningstjänst (frivillig eller med tjänsteplikt)*	Utfärda bestämmelser	–
	Folkrättsförordn. 22 §	*Utmärkande av anläggningar som vid höjd beredskap ska användas för befolkningsskydd och räddningstjänst*	Meddela föreskrifter för utmärkandet	Genomföra de förberedelser som behövs i fred
Transport av farligt gods				
ADR	Förordn. TFG 17 §	*Ändringar i bilagorna till ADR, som enligt artikel 14 ska anses antagna, ska gälla för ADR-transporter*	Meddela föreskrifter att ändringarna ska gälla	–
		Det som sägs i avtal enligt artikel 4 punkt 3 och i ändringar av sådana avtal ska gälla för ADR-transporter (i stället för vad som annars är föreskrivet)	”-	–
RID	Förordn. TFG 20 §	*Ändringar i RID som enligt 19 § 4 i fördraget ska anses antagna ska gälla för RID-transporterna*	”-	–
Civilt försvar				
Ersättning	CF-förordn. 5 kap. 3 §	*Ersättning för utbildningskostnader*	Besluta om taxa	–
Verkskydd	Dito 5 kap. 4 §	*Verkskyddens organisation, utrustning, beredskap, mobilisering m.m.*	Meddela föreskrifter om verksamheten	–

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
Skyddsrum	Dito 6 kap. 1 §	*Beslut om inom vilka områden det ska finnas skyddsrum och skyddade utrymmen*	–	Besluta i ärendet om kommunen och länsstyrelsen är oeniga
	"-	*Skyddat utrymme ska ordnas redan innan regeringen beslutat om höjd beredskap*	–	Besluta i ärendet
	Dito 6 kap. 4 §	*Utformning, utrustning och underhåll m.m. av skyddsrum*	Meddela föreskrifter	–
	Dito 6 kap. 9 §	*Besiktning av skyddsrum*	–	Besiktning av arbeten som varit särskilt komplicerade eller kostnadskrävande
	Dito 6 kap. 12 §	*Bereda plats åt civilbefolkningen i skyddsrum eller skyddade utrymmen*	Meddela föreskrifter	–
	Dito 6 kap. 13 §	*Skyltning av skyddsrum och skyddade utrymmen*	"-	–
	Dito 6 kap. 15 §	*Ersättningsbeloppen som beräknas ska multipliceras med en tidskoefficient*	Bestämma koefficienten	–
	Dito 6 kap. 19 §	*Högre ersättning, om det beräknade beloppet blir oskäligt låg*	–	Besluta om högre ersättning
	Dito 6 kap. 20 §	*Ersättning för ett skyddat utrymme som ordnas innan regeringen beslutat om höjd beredskap*	–	"-
	Dito 6 kap. 21 §	*Ersättning för uppförande av skyddsrum m.m.*	Meddela föreskrifter	–
	Dito 6 kap. 22 §	*Ersättning och förskott enligt 6 kap. 23 § lagen om civilt försvar*	–	Bestämma ersättningens storlek
	Dito 6 kap. 25 §	*Ersättning för besiktning eller andra kontroller*	–	"-

Område	*Författning*	*Ansvar, uppgift (eller motsvarande)*	*Bemyndigande för SRV*	*SRV:s uppgift vid prövning av enskilda ärenden*
Utrustning	Dito 7 kap. 1 §	*Skyldighet för ägare eller eller innehavare av anläggningar att hålla utrustning m.m.*	Meddela föreskrifter	–
Varning	Dito 7 kap. 2 §	*Varning och mörkläggning vid höjd beredskap*	”-	–
Utrymning	Dito 8 kap. 1 §	*Planläggning av utrymning*	”-	–
Övrigt	CF-förordn. 10 kap. 1 §	*Överklagande av länsstyrelsens beslut att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum*	–	Pröva ärende om överklagande
	CF-förordn. 10 kap. 2 §	*Överklagande av ärende enligt lagen om civilt försvar som överklagats till länsstyrelsen*	–	Pröva ärende om överklagande som överklagats till länsstyrelsen
Vägtrafik				
Fordonskörning vid höjd beredskap	VTF för räddnkår under utbildning och höjd beredskap 7 §	*Körning i terräng med fordon som används under utbildning*	Meddela föreskrifter	–
	Dito 8-9 §§	*Högsta hastighet och last m.m. för fordon vid färd i samband med räddningsinsatser vid höjd beredskap*	”-	–
	Dito 16 §, 18 §	*Trafikanvisningsmärken för räddningskåren, skyltar på släpfordon*	”-	–

C.2.3 Samordning på central nivå vid allvarliga olyckor

Utredningen om kärnkraftsberedskapen framhöll i sitt betänkande (SOU 1989:86) *Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor* att samhället insatser mot allvarliga olyckor omfattar en rad åtgärder som kommunerna, länsstyrelserna och centrala statliga myndigheter vidtar. En effektiv räddningstjänst vid stora olyckor förutsätter ett omfattande samarbete mellan de kommunala och statliga organen. Erfarenheterna från de stora olyckor som inträffat och den planering och andra överväganden som sker hos olika organ visar emellertid enligt utredningen att det är svårt att i praktiken samverka på det sätt som är tänkt. Problemen är i huvudsak desamma oavsett typ av olycka. Det kan vara fråga om insatser vid kemikalieolyckor, kärnenergiolyckor, bränder, översvämningar, jordskred eller t.ex. andra naturolyckor.

På *central nivå* är regeringen det ansvariga organet, framhöll utredningen. En rad centrala myndigheter har ett sektorsansvar men leder inte räddningstjänst. I syfte att göra samhällets åtgärder effektivare föreslog utredningen att det inom regeringskansliet verksamma *Rådet för räddningstjänst* skulle få ytterligare uppgifter avsedda att öka samordningen av samhällets åtgärder vid stora olyckor. Varje central myndighet hade emellertid kvar sitt beslutsansvar inom det egna verksamhetsområdet, om inte regeringen beslutade annat.

Utredningen föreslog att rådet skulle organiseras i grupper för olika slag av olyckor. SRV borde svara för den närmare planeringen av rådets verksamhet och för utbildning och övning av dem som deltog i arbetet i de olika grupperna. Utredningen illustrerade förslaget genom att räkna upp *följande myndigheter eller andra organ* som borde delta i rådets samordningsarbete i det akuta skedet när en olycka hotade eller hade inträffat:

- **Samtliga typer av olyckor:**
  Rikspolisstyrelsen
  Räddningsverket
  Socialstyrelsen
  SMHI
  Sveriges Radio
  Överbefälhavaren

En sådan basgrupp kunde utökas med *följande myndigheter* vid speciella slag av olyckor:

- **Utsläpp av radioaktiva ämnen:**
  Kärnkraftinspektionen
  Lantbruksstyrelsen
  Livsmedelsverket
  Naturvårdsverket
  Strålskyddsinstitutet

- **Kemikalieolyckor:**
  Arbetarskyddsstyrelsen
  Kemikalieinspektionen
  Kustbevakningen
  Lantbruksstyrelsen
  Livsmedelsverket
  Naturvårdsverket

- **Ras, skred, översvämningar, snöoväder, elavbrott och andra allvarliga händelser:**
  Lantbruksstyrelsen
  SJ
  Televerket
  Vattenfall
  Vägverket

Många av remissinstanserna avvisade emellertid utredningens förslag till samordning på central nivå och statsmakterna beslutade i stället (prop. 1991/92:41, FöU 25) att *SRV skulle få en tydligare roll i samordningen av samhällets åtgärder på central nivå* när en allvarlig olycka hade inträffat. SRV har till uppgift, framhöll statsmakterna i beslutet, att bistå regeringen med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från regionala och lokala myndigheter eller andra organ. Verket ska planera för detta. Det är emellertid regeringens uppgift – när behovet av en samordning uppkommer – att besluta om tillfälligt ändrade ansvarsförhållanden. Regeringen kan själv svara för samordningen eller ge en annan myndighet i uppdrag att göra det.

Avsikten är enligt statsmakterna inte att några expertkunskaper ska föras över från andra myndigheter till SRV eller något annat organ. De olika expertmyndigheterna behåller sina arbetsuppgifter och kvarstår i lydnadshänseende enligt föreskrifterna i *departementsförordningen* (1982:177). Det innebär bl.a. att myndigheterna behåller sina ordinarie kontakter med t.ex. regionala myndigheter och andra staters myndigheter.

C.2.4 Organisation och ekonomiska resurser

SRV har sin centrala förvaltning i *Karlstad* och fyra räddningsskolor i *Revinge, Skövde, Rosersberg* och *Sandö*. Den centrala förvaltningen är indelad i sakavdelningar för de fyra verksamhetsområdena räddningstjänst, risk- och miljöfrågor, utbildning och teknik. Det finns också en administrativ avdelning.

Personalen inom den centrala förvaltningen är för närvarande fördelad mellan avdelningar och motsvarande enligt *följande sammanställning*, som avser läget den 1 mars 1996.

Avdelning eller motsvarande	*Antal anställda personer*
Verksledningen och staben	20
Informationssekretariatet	12
Räddningstjänstavdelningen	50
Risk- och miljöavdelningen	38
Utbildningsavdelningen	39
Tekniska avdelningen	43
Administrativa avdelningen	49
Summa	251

Anm. De fyra räddningsskolorna har sammanlagt omkring 450 anställda.

SRV har under budgetåret 1995/96 totalt 265 årsanställda i sin centrala förvaltning. Som framgår av *följande sammanställning* har antalet inte förändrats särskilt mycket sedan myndighetens tillkomst år 1986.

Budgetår	*Antal årsanställda*
1986/87	263
1993/94	255
1995/96	265

Den planerade omsättningen för de olika verksamhetsgrenarna inom SRV under kalenderåret 1996 framgår av *följande sammanställning.*

Verksamhetsgren	*Omsättning, Milj. kronor*	*Relativ fördelning i %*
Samhällets räddningstjänst	738,4	*53*
Särskilda risker	138,3	*10*
Den enskilda människan	109,5	*8*
Befolkningsskydd i krig	338,4	*24*
Internationella hjälpinsatser	61,5	*5*
Tjänsteexport	7,0	*0*
Summa	1 393,1	*100*

Anm. Beloppen avser samtliga kostnader, transfereringar eller bidrag. Verksamheten finansieras genom externa intäkter på 152,7 milj.kronor och genom anslag.

Kostnaderna för SRV:s egen förvaltning beräknas till 170 milj.kronor för verksamheten i Karlstad och till 210 milj.kronor för verksamheten vid räddningsskolorna.

C.3 SPF

C.3.1 Ansvar och uppgifter

Inledning

SPF är central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret. SPF ska leda och samordna planläggningen av landets psykologiska försvar, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt främja och samordna andra myndigheters information inom området. Till uppgiften hör också att informera om civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd. SPF övertog den 1 juli 1994 en stor del av uppgifterna från *Delegationen för ickemilitärt motstånd,* som i det sammanhanget avvecklades. Avsikten är enligt regeringen att arbetet med de civila motståndsfrågorna ska fullföljas och vidareutvecklas.

SPF är enligt beredskapsförordningen ansvarig för funktionen Psykologiskt försvar. Det mål för funktionen som statsmakterna fastställde år 1995 är följande:

Verksamheten inom funktionen Psykologiskt försvar skall, i syfte att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda, bedrivas så att under höjd bered-

skap en snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myndighetsinformation säkerställs.

Arbetsuppgifter

Myndighetens viktigaste arbetsuppgifter är dessa:

- ***Planläggning, utbildning och övning av myndighetens krigsorganisation***

Verksamheten omfattar rekrytering av personal till SPF:s krigsorganisation samt underhåll av beredskapsorganisationen och beredskapsverket. Till detta räknas sambands- och säkerhetsfrågor samt utbildning och övning av personalen.

I verksamheten ingår också utveckling av metoder som gör det möjligt att följa och analysera opinionsutvecklingen under höjd beredskap och att lämna förslag till olika informationsinsatser. För detta fordras en förhållandevis omfattande bevakning av såväl press som svenska och utländska radio- och TV-program.

SPF ser just nu över sin krigsorganisation. Avsikten är bl.a. att anpassa uppgifterna till de i totalförsvarsbeslutet angivna nya planeringsförutsättningarna för totalförsvaret.

- ***Informationsberedskap hos centrala, regionala och lokala myndigheter samt hos massmedierna***

Med informationsberedskap avses planer, strategier och organisation med utbildad personal och teknisk utrustning som syftar till att säkerställa att en korrekt information kan lämnas och via massmedierna förmedlas till människor vid större olyckor, katastrofer eller andra störningar i samhället i fred och krig. Området tillhör det som ÖCB anser bör prioriteras inför totalförsvarsbeslutet 1997.

SPF medverkar med personal vid utbildning inom Militärhögskolan och Försvarshögskolan samt i övrigt vid spel, övningar och konferenser m.m. inom hela totalförsvarets verksamhet.

SPF har tagit initiativ till en utbildning i hantering av kommunal myndighetsinformation i kris och krig. Utbildningen sker sedan några år i samverkan mellan länsstyrelser och kommuner under medverkan av SPF.

Stöd till pressens och etermediernas – inkl. Teracoms – beredskapsplanläggning samt underhåll av TT:s krigsnät ingår också i verksamheten. SPF har bildat ett råd med företrädare för press och etermedier, TT, Teracom och ÖCB för samordning av beredskapsplanläggningen hos massmedierna.

❑ *Forskning, studier och utveckling*

SPF ska enligt instruktionen följa och bedriva forskning inom det psykologiska försvaret, den psykologiska krigföringen och angränsande områden.

SPF bedriver sedan ett tiotal år ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete. En betydande del av verksamheten ägnas åt de kommunikations- och informationsproblem som ofta uppstår vid svåra störningar i samhället. Det innebär att samspelet mellan sändare, förmedlare och mottagare står i centrum för intresset. Frågan gäller i grunden människors förtroende för samhällets förmåga att hantera katastrofer i hela hotskalan.

Flera forskningsprojekt som SPF har initierat genomförs i samverkan med andra myndigheter, framför allt ÖCB och SRV. Syftet med denna forskning är att ge kunskap som bidrar till att vidmakthålla och förbättra samhällets informationsberedskap. Forskningen sker under medverkan av forskare från flertalet svenska universitet och högskolor. Konstellationerna varierar beroende på bredden i de olika arbetena. Ett samarbete förekommer ofta också med utländska forskare, som deltagit i flera av SPF:s projekt under årens lopp.

❑ *Information till allmänheten om säkerhetspolitik och totalförsvar*

Den viktigaste uppgiften inom detta område är att sprida information om och förmedla kunskaper om främst den av statsmakterna beslutade säkerhetspolitiken och utformningen av totalförsvaret – även om s.k. civilt motstånd – och att samordna andra myndigheters information i samma syfte. Det sker bl.a. genom skrifter och filmer avsedda för skolan, frivilligrörelserna och allmänheten (även på främmande språk). En viktig del av denna verksamhet är information vid höjd beredskap genom uppgifter i telefonkatalogen samt genom förberedd information via olika medier.

Ett till SPF knutet råd med representanter för Försvarsmakten, Pliktverket, SRV, ÖCB, CFF och frivilligorganisationerna diskuterar samordning av informationsfrågor och en särskild till SPF knuten referensgrupp överväger frågor om s.k. civilt motstånd.

C.3.2 Organisation och ekonomiska resurser

SPF har elva anställda (10,5 personår). Antalet har inte förändrats särskilt mycket under de senaste tio åren. Arbetet inom myndigheten sker projektorienterat och utan snäva gränser mellan de olika verksamhetsområdena. De olika projekt som myndigheten svarar för sysselsätter över tiden mellan 15 och 30 personer.

SPF kommer med de nya, i totalförsvarsbeslutet angivna uppgifterna – och med de

av ÖCB avdelade medlen – att öka till 16 à 18 anställda i fredstid. I beredskapsorganisationen ingår ca 200 personer.

Personalens fördelning mellan olika verksamhetsgrenar och de beräknade kostnaderna för verksamheten under kalenderåret 1996 framgår av *följande sammanställning* (kostnaderna är omräknade enligt schablon till ett 12-månaders budgetår).

Verksamhet	*Antal årsanställda*	*Kostnad, 1 000-tal kronor*
Ledning	1,5	1 067
Informationsberedskap m.m.	1	750
Forskning m.m.	2	2 130
Information om säkerhetspolitik, m.m.	2	3 383
Organisationsberedskap	2	1 650
Administrativ verksamhet	2	2 167
Summa	10,5	11 147

Kostnaderna för SPF:s egen förvaltning under år 1996 beräknas till 11 milj.kronor.

C.4 *Statlig styrning av kommunernas och enskildas verksamhet inom det civila försvaret*

C.4.1 *Inledning*

Utredningen har tidigare i betänkandet berört de mycket varierande uppgifter som *SRV* har inom rättstillämpningens område. Bemyndigandena att meddela föreskrifter och uppgiften att pröva enskilda ärenden som är bindande för enskilda, kommuner eller statliga myndigheter avser verksamhet i både fred och krig. En utförligare redogörelse finns i *sammanställningen på sid 228-233.*

Den text som här följer beskriver i stora drag även andra statliga myndigheters befogenheter att styra kommunernas och andras verksamhet inom det civila försvaret.

C.4.2 Räddningstjänst

Befogenheterna att meddela föreskrifter för kommuner, landsting och enskilda varierar mellan de berörda statliga myndigheterna och mellan olika verksamhetsområden. Under höjd beredskap får *SRV* enligt räddningstjänstförordningen besluta om undantag från föreskrifter som gäller i vanliga fall för räddningstjänsten i kommunerna och som har betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig räddningstjänst i övrigt eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen ska kunna genomföras. Rätt att besluta om användning av räddningstjänsten för uppgifter som inte berör den egna kommunen har *länsstyrelserna,* om det gäller omfördelning mellan kommunerna i länet, och *civilbefälhavarna,* om resurser ska omfördelas mellan länen inom civilområdet.

Den *tillsyn* över räddningstjänsten i kommunerna som staten svarar för enligt räddningstjänstlagen gäller, som framgått av redovisningen i kapitel 3, verksamhet både under normala förhållanden i fred och vid höjd beredskap.

C.4.3 Skyddsrum och säkerhetsskydd

SRV får enligt förordningen meddela föreskrifter för t.ex. utformning, utrustning och underhåll av skyddsrum, om varning och mörkläggning och om verksamheten inom verkskydden. *Rikspolisstyrelsen* ska kontrollera säkerhetsskyddet hos kommuner, landsting och kyrkliga kommuner.

C.4.4 Utrymning – hälso- och sjukvård

SRV får enligt förordningen om civilt försvar meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. *ÖCB* har till uppgift att fastställa de områden som ska planläggas för utrymning. *Civilbefälhavarna* får under höjd beredskap besluta om utrymning som är befolkningsskydd och meddela de föreskrifter som gäller för vistelsen på den plats dit de utrymmande blivit hänvisade.

Det framgår av instruktionen för civilbefälhavarna att dessa under höjd beredskap även får besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av hälso- och sjukvårdspersonal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om användningen av de civila hälso- och sjukvårdsresurserna.

C.4.5 Pliktpersonal

Enligt förordningen om totalförsvarsplikt ankommer det på *ÖCB* att meddela föreskrifter om grundutbildningens och repetitionsutbildningens längd och genomfö-

rande för den totalförsvarspliktiga personal som ska tjänstgöra inom det civila försvaret.

C.4.6 Föreläggganden

Länsstyrelserna får enligt förordningen om civilt försvar besluta om vissa föreläggganden och har i övrigt till uppgift att stödja kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna i förberedelserna för verksamheten under höjd beredskap.

C.4.7 Statlig ersättning

En del åtgärder som statliga myndigheter ska vidta som en förberedelse för verksamheten under höjd beredskap regleras, som framgått, i lagen om civilt försvar och förordningen om civilt försvar. Det gäller bl.a. den verksamhet som *ÖCB, SRV* och *Socialstyrelsen* svarar för vid utbetalning av statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader som dessa har inför höjd beredskap.

De tre myndigheternas programplaner, m.m.

D.1 Underlaget för utredningens överväganden

Grunden för utredningens överväganden om fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter mellan myndigheter på central nivå inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten är den verksamhet som statsmakterna bedömer att myndigheterna sammantaget ska svara för. Utgångspunkten kommer att vara myndigheternas nuvarande ansvar och de uppgifter som har utförts inom myndigheternas verksamhetsområden under den innevarande försvarsbeslutsperioden. Utredningen har i kapitlen 2 och 3 samt i bilaga C beskrivit nuläget.

Statsmakterna har i 1995 års principbeslut om totalförsvarets utveckling åren 1997-2001 pekat på verksamhet som de anser ska ingå i det civila försvarets och fredsräddningstjänsten. Det finns på nuvarande stadium i förberedelserna för det kommande totalförsvarsbeslutet inte i alla avseenden några bestämda uppfattningar om vilka uppgifter som ska utföras. ÖCB, SRV och SPF har i det nyligen genomförda programplanearbetet övervägt olika frågor som påverkar omfattningen av det kommande arbetet och fördelningen av uppgifter mellan myndigheterna. Det fortsatta beredningsarbetet inom regeringskansliet kommer att bli avgörande för vilka förslag som statsmakterna kommer att ställa sig bakom och i vilken riktning eventuella förändringar kommer att gå.

Utredningen redovisar i denna bilaga en sammanfattning av de frågor i anslutning till totalförsvarsbeslutet som har särskild relevans för bedömningar av den framtida verksamhetens omfattning inom utredningens arbetsområde.

D.2 *Statsmakternas uttalanden om behovet av förändringar i verksamheten – en sammanfattning av redovisningen i kapitel 2*

D.2.1 Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret

De beslut som statsmakterna hittills fattat om utvecklingen inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten är grundade på det vidgade säkerhetsbegreppet och helhetssynen på åtgärder mot hot och risker i fred och krig. Verksamheten ska bidra till att samhället blir säkrare också i fred. Det innebär nya eller vidgade uppgifter för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret. Beslutet innebär en förskjutning av tyngdpunkten i totalförsvarets verksamhet, som innebär att 400 milj.kronor mot slutet av försvarsbeslutsperioden årligen förs över från det militära till det civila försvaret.

Som utredningen redovisat även tidigare i betänkandet ska de åtgärder som vidtas inom det civila försvaret göra det möjligt att

(1) *Värna civila befolkningen, trygga livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld;*

(2) *Genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser; och*

(3) *Stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra nationella påfrestningar i fred.*

Förberedelserna inför ett väpnat angrepp eller inför ett krig i vår omvärld är i princip ingen ny uppgift. Myndigheter och andra organ inom det civila försvaret ska även bedriva en planering som svarar mot de förberedelser som det militära försvaret gör för att, när det behövs, höja krigsdugligheten. Det är bl.a. fråga om att under en ettårsperiod stärka försvarsförmågan inom särskilt centrala områden. Ett trovärdigt totalförsvar förutsätter att civilbefolkningen så långt möjligt värnas mot krigets verkningar.

Ett ny uppgift i planeringen av beredskapen är däremot *de internationella fredsfrämjande och humanitära insatserna,* som i fortsättningen ska påverka utformningen av åtgärderna inom det civila försvaret. Erfarenheterna av de internationella hjälpinsatser som genomförts av Räddningsverket och SWEDRELIEF (Försvarsmaktens särskilda enhet för humanitära hjälpinsatser) är goda. Det svenska humani-

tära arbetet inom totalförsvarets ram bör inriktas på främst räddnings- och miljöskyddsinsatser samt på insatser vid omfattande och komplexa katastrofer. Insatserna ska som hittills genomföras bl.a. med personal och utrustning i beredskap för räddningstjänsten i fred och vid höjd beredskap. Även andra delar av Försvarsmakten och olika organ inom bl.a. det civila försvaret har emellertid resurser som de kan ställa till förfogande. Enligt statsmakterna ska det organiseras särskilda civila insatsstyrkor, som ska kunna utnyttjas både för insatser inom landet och för internationell katastrofhjälp.

En särskild utredare har sett över hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp ska kunna utvecklas för att möta framtida behov. Utredaren överlämnade i juni 1995 sitt betänkande (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp.* Regeringen gav i uppdrag åt *ÖCB* att inom programplanearbetets ram utarbeta förslag till åtgärder för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Arbetet skulle ske med utgångspunkt i bl.a. de överväganden som hade redovisats i betänkandet

Ett annat nytt verksamhetsområde för myndigheter och andra organ inom det civila försvaret är *insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred.* Resurserna inom det civila försvaret ska kunna användas även för sådana åtgärder. Statsmakterna anser att hänsyn ska tas till de nya uppgifterna vid planering av beredskapen mot ett väpnat angrepp.

Ansvaret för att det finns en grundläggande beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred ska i princip ligga på myndigheter och andra organ som bedriver verksamhet i fred och inom vars område sådana påfrestningar kan inträffa. Statsmakterna framhåller att detta inte innebär någon ändring av bestämmelserna i t.ex. räddningstjänstlagen om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas.

D.2.2 Civil-militär samverkan

Enligt statsmakterna kan krigsdugligheten inom delar av den militära krigsorganisationen begränsas på grund av det säkerhetspolitiska läget. Det ska bli möjligt att göra medvetna avsteg från krigsdugligheten och att klargöra hur avstegen vid behov ska åtgärdas. Försvarsmakten bör i ett utvecklat system för civil och militär samverkan specificera och prioritera sina behov av stöd från det civila försvaret. Det kan ske med ledning av de uppdrag och den operativa inriktning som statsmakterna lägger på Försvarsmakten och på de förutsättningar som i övrigt råder i samhället. Kostnaderna för de planlagda åtgärderna behöver klargöras på ett bättre sätt än som hittills skett.

Behovet av stöd från det militära till det civila försvaret avser bl.a. bevakning i fred och krig av samhällsviktiga anläggningar.

D.2.3 Civila beredskapsstyrkor

En central fråga i 1995 års principbeslut om totalförsvaret som påverkar ansvar och uppgifter inom det civila försvaret är organiserandet av civila beredskapsstyrkor. Syftet är som framgått av den tidigare redovisningen i betänkandet att myndigheter och andra organ ska kunna disponera en lätt tillgänglig personalresurs som kan sättas in vid påfrestningar i fred och vid höjd beredskap.

Utbildningen för de civila beredskapsstyrkorna kan genomföras vid Räddningsverkets skolor, i kommunerna eller hos andra berörda myndigheter. Den bör syfta till att ge de totalförsvarspliktiga en bred och allsidig kunskap i ämnen som gör att de kan vara en resurs för kommunernas och olika myndigheters beredskap.

ÖCB och SRV fick inför programplanearbetet i uppdrag att klargöra förutsättningarna för ett genomförande av förslaget.

D.2.4 Andra beslut som påverkar ansvar och uppgifter på central nivå

Andra beslut av statsmakterna under senare år som också påverkar ansvar och uppgifter inom utredningens arbetsområde är *kommunernas nya roll inom det civila försvaret.* Staten ska ge kommunerna underlag för bedömning av vilka beredskapsåtgärder som fordras på den lokala nivån. Underlaget ska bestå av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar. Staten ska också följa upp resultatet av de i kommunerna vidtagna åtgärderna och av beredskapsläget. Uppföljningen ska omfatta resultatet av verksamheten och inte medlen.

Länsstyrelserna ska som ett led i uppföljningen och utvärderingen ha en fortlöpande dialog med kommunerna om beredskapsfrågorna och andra förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. De centrala statliga myndigheterna ska ge länsstyrelserna det underlag som dessa behöver för att kunna genomföra dialogen med kommunerna.

Staten bör enligt statsmakterna även allmänt sett *förbättra uppföljningen och utvärderingen* av verksamheten inom det civila försvaret. Det gäller att klargöra effekten på beredskapen – dvs den bedömda förmågan i krig – av de statliga medel som statsmakterna anslår för åtgärder inom det civila försvaret. Det finns enligt statsmakterna skäl att pröva bl.a. en modell med årliga, genomgripande utvärderingar av en eller två funktioner i ett rullande system. Denna utvärdering skulle kunna omfatta en kontroll av att den funktionsansvariga myndigheten på ett lämpligt sätt följer och tolkar statsmakternas beslut om inriktning av det civila försvaret. Det bör också framgå om myndigheten planerar beredskapen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Detta kan ske främst genom att ÖCB:s uppgifter inom området blir tydligare.

En fråga slutligen som varit föremål för överväganden under senare år är *byggande och underhåll av skyddsrum.* Skyddsrumsproduktionen i samband med nybyggnad bör enligt statsmakterna begränsas till de mest utsatta områdena och till verksamheter med särskild betydelse för totalförsvaret. Skyddsrummens närmare utformning och skyddsegenskaper bör särskilt studeras. En översyn kan behöva göras av det nuvarande systemet för byggande av skyddsrum, anser statsmakterna.

D.3 Myndigheternas förslag till förändringar i ansvar och uppgifter enligt programplanearbetet m.m.

D.3.1 Det civila försvarets programplan åren 1997-2001 – en inledning

Nya förutsättningar

Det civila försvarets programplanering inför den kommande försvarsbeslutsperioden sker nu efter nya förutsättningar. ÖCB konstaterar inledningsvis i den programplan som verket nyligen har lämnat till regeringen att betydande förändringar på det säkerhetspolitiska området och nya drag i svensk samhällsomvandling har skapat ändrade villkor för det civila försvaret och för planeringen. Till bilden av en förändrad säkerhetspolitiska situation hör också utvecklingen av nya internationella samarbetsmönster. Medlemsskapet i EU påverkar även det svenska totalförsvarskonceptet.

En viktig del av underlaget i den nya planeringssituationen är enligt ÖCB det som statsmakterna uttalat i 1995 års totalförsvarsbeslut om kravet på helhetssyn och ett vidgat säkerhetsbegrepp, som rymmer icke-militära hot vid sidan om det väpnade angreppet. Ett annat styrande moment är kravet på anpassningsförmåga, som skapar handlingsfrihet för förändringar. Internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet kommer att bli en reguljär uppgift för totalförsvaret.
Handlingsfrihet kan på kort sikt vara att identifiera åtgärder som bör kunna anstå till ett senare skede. De bör genomföras först om den säkerhetspolitiska situationen förvärras. På lång sikt uppnås handlingsfrihet genom åtgärder som gör det möjligt att bibehålla och utveckla en baskapacitet i samhällets ledningssystem och infrastruktur.

För att handlingsfrihet och anpassningsförmåga ska kunna skapas inom det civila försvaret är det viktigt att fördelningen av ansvaret mellan berörda aktörer slås fast t.ex. genom ett tydligt författningsstöd. Enligt ÖCB är det också väsentligt att säkerhetskraven i samhället preciseras och förmedlas till aktörer, framför allt kommuner, företag och enskilda som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Prioriterade områden

Kravet på att kunna lösa flera uppgifter och möta olika scenarier inom hela hotskalan tvingar fram en analys av vilka komponenter som är gemensamma i det civila beredskapskonceptet. ÖCB framhåller att uppgifterna, oavsett slag, frågeställning och behov, måste kunna utföras med tillgänglig personal som är utbildad för uppgifterna och som känner till eget och andras handlingsutrymme och befogenheter. Denna personal måste också ha tekniskt stöd samt kunna agera i ett tydligt och prövat samverkansmönster.

Slutsatsen blir enligt ÖCB att statsmakterna bör avdela resurser för att höja förmågan i ledningssystem, personalförsörjning och infrastruktur. I avvägningen mellan olika uppgifter, mellan funktioner och inom funktioner har ÖCB för uppgifter i hela hotskalan prioriterat följande områden:

- ***Ledning och samordning inom det civila försvaret***
  - * Ledning
  - * Tekniskt lednings- och beslutsstöd
  - * Informationshantering och informationsförmedling
  - * Övning och kompetensutveckling för personal
  - * Planering för anpassningsåtgärder
  - * Utveckling av ledningsstöd vid vissa funktioner

- ***Personalförsörjning***
  - * Personalplanläggning
  - * Civil beredskapsstyrka
  - * Utbildning m.m. för civilpliktiga, för kommunal räddningstjänst, för elförsörjningens beredskap och för flygplatsräddningstjänst m.m.
  - * Frivilligorganisationer
  - * Utveckling av polisiär bevakningsorganisation

- ***Infrastruktur***
  - * Elförsörjning och eldistribution
  - * Reservförfaranden för el, kommunalteknik m.m.
  - * Telekommunikationer, inkl. telesäkerhetsåtgärder samt åtgärder inom beslutsstödsområdet för ledningsorgan

Betydelsen av de förändringar som måste göras, kombinerade med kravet på helhetssyn och anpassningsförmåga, tvingar fram nytänkande och oortodoxa lösning-

ar. ÖCB:s slutsats på ett övergripande plan är ändå relativt enkel: *Stärk samhällets baskapacitet, robusthet och flexibilitet!*

D.3.2 Förändringar i ÖCB:s ansvar och uppgifter enligt programplanen

Det väpnade angreppet

Enligt statsmakternas bedömning är ett väpnat angrepp det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet. Långsiktigt utgör också ett väpnat angrepp den viktigaste utgångspunkten för totalförsvarets planering. Svårigheten att förutsäga omvärldsutvecklingen ställer krav på stor anpassningsförmåga.

ÖCB konstaterar att de beskrivningar av utgångspunkterna som kan göras är utomordentligt svåra att omsätta i planering inom det civila försvaret. Tonvikten måste enligt myndigheten just av den anledningen läggas på en *grund- eller tröskelberedskap* för alla angivna planeringsfall och uppgifter. Det finns nämligen betydande kopplingar mellan åtgärder som vidtas för de olika fallen. En åtgärd som är föranledd av läget på lång sikt kan ha mycket stor betydelse även för det nuvarande omvärldsläget och vice versa.

Vid säkerställandet av de viktigaste samhällsfunktionerna – bl.a. infrastrukturen – kan det vara mycket svårt att ange vilken typ av angrepp som föranleder en specifik beredskapsåtgärd. Det väsentligaste är enligt ÖCB att *robusthet och flexibilitet* skapas i takt med de samhällsförändringar som sker inom berörda områden och i förhållande till det risktagande som kan bli nödvändigt på grund av t.ex. ekonomin och eventuella anpassningsmöjligheter. Ett angrepp som ger möjlighet till anpassning på kort sikt har hittills i planeringsprocessen i huvudsak blivit dimensionerande för verksamheten.

Avgörande för den viktiga uppgiften att *bidra till Försvarsmaktens förmåga* är det behovsunderlag som Försvarsmakten kan lämna. Under senare år har den process inom totalförsvaret som ska säkerställa kunskaper om behov och möjligheter gradvis utvecklats. Ansvariga civila myndigheter har numera en god kunskap om vilka åtgärder som kan behöva vidtas dels genom samverkan funktionsvis, dels genom regelbunden samverkan civilt-militärt i uppgiftens hela bredd.

I den fas planeringen befann sig när programplanen utarbetades kunde inte Försvarsmakten ange det exakta behov av stöd som fordrades med anledning av det förestående totalförsvarsbeslutet. Detta kommer att framgå i takt med att den operativa planeringen genomförs. ÖCB bedömer inte att förhållandena orsakar några problem, eftersom företrädare för civila myndigheter väl känner till vilka typer av åtgärder som det är fråga om. Det som inledningsvis bör uppmärksammas är omfattningen av stödet i framtiden.

Svåra påfrestningar på samhället i fred

En uppgift inom det civila försvaret är enligt 1995 års principbeslut om totalförsvaret att hantera svåra nationella icke-militära påfrestningar. Dessa tänkbara påfrestningar kräver att samhället stärker sin krishanteringsförmåga på alla nivåer. En sådan förmåga innebär enligt ÖCB främst att de personer som ska hantera kriser har en erforderlig kompetens och att det finns ett tydligt och känt handlingsutrymme samt det tekniska stöd som fordras. Kompetensen skapas genom utbildning och övningar av beslutsfattande i realistiska scenarier.

ÖCB anser det naturligt att de resurser som de 15 funktionsansvariga myndigheterna byggt upp för säkerhetspolitiska kriser och krig ska användas i det här sammanhanget. Myndigheterna har utarbetade samverkansmönster. Det innebär inte att det tillkommer någon ny ledningsnivå. Regeringen ska kunna knyta till sig och utnyttja erforderlig kompetens på central och regional nivå. Enligt ÖCB är det emellertid angeläget att alla ledningsorgan, inkl. regeringen, i fortsättningen övar de "nya krisscenarierna" och att alla nivåer blir involverade. Ett viktigt moment blir samarbetet med Försvarsmakten. Ett annat inslag är samverkan med civila beredskapsstyrkor.

ÖCB föreslår bl.a.

att ÖCB ska fungera som ett planerande och förberedande organ åt regeringen i hela hotskalan och att ÖCB i sin instruktion får denna uppgift;

att det skapas en beredskap inom ÖCB som, tillsammans med vissa andra myndighetsresurser, ska kunna utnyttjas av regeringen vid en allvarlig påfrestning;

att personal inom civilbefälhavarnas fredskanslier och krigsorganisation ska kunna användas som en stödresurs till regeringen – CB bör i instruktionen få uppgiften att tillhandahålla sådana resurser;

att SPF ges den kompletterande roll som Hot- och riskutredningen föreslagit för att kunna förstärka andra myndigheters informationsberedskap även vid fredstida kriser och påfrestningar.

Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära hjälpinsatser består av den organisation, den kompetens samt de personella och materiella tillgångar som det civila försvarets myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer och andra organisationer har eller bygger upp för att kunna lösa sina be-

redskapsuppgifter. Personalresurserna inom det civila försvaret omfattar anställd, frivillig och totalförsvarspliktig personal. Ledningssystem och samverkansformer är två viktiga resurser när det gäller materielen.

Förmågan inom det civila försvaret att kunna genomföra fredsfrämjande och humanitära hjälpinsatser handlar således om i vilken utsträckning och hur resurserna kan användas i den internationella verksamheten.

ÖCB delar i programplanen in de internationella fredsfrämjande och humanitära hjälpinsatserna i

- ***Förtroendeskapande åtgärder***

  Internationellt kontaktarbete och erfarenhetsutbyte, som ökar kunskaperna om suveränitetsstöd, demokrati, folkligt deltagande i samhällsbyggande och försvar, synen på säkerhet och former för hantering av katastrofer och konflikter m.m;

- ***Förebyggande åtgärder***

  Olika slag av skadeförebyggande åtgärder, konfliktförebyggande insatser i form av t.ex. förhandlings- och medlingsverksamhet;

- ***Skadeavhjälpande åtgärder***

  Humanitära insatser för sjukvård, räddningstjänst och flyktinghjälp samt akuta insatser för reparation och upprätthållande av vitala in frastrukturer;

- ***Återuppbyggnadsåtgärder***

  Insatser för att stödja ett krisdrabbat samhälles möjligheter att återuppta normala demokratiska och administrativa processer samt att återhämta normala infrastrukturella funktioner.

De förslag ÖCB redovisar syftar till att det civila försvaret som helhet ska kunna utveckla sin förmåga att stödja och genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Förslagen förändrar eller upphäver inte existerande ansvarsförhållanden och former för samarbete mellan myndigheter inom och utanför det civila försvaret. Det gäller t.ex. samarbetet mellan SRV och SIDA. Avsikten är att förslagen ska ge statsmakterna en samlad bild av vilka resurser som det civila försvaret kan erbjuda vid internationella insatser och hur resurserna kan användas i olika situationer och vid olika typer av insatser.
ÖCB föreslår

att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen för den internationella uppgiften följer den nuvarande ordningen inom det civila försvaret och att ÖCB således får det samlade ansvaret för den övergripande inriktningen och samordningen av det civila försvarets verksamheter för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser;

att varje funktionsansvarig myndighet ska ha ansvar för att undersöka i vilken utsträckning den kan medverka med personella och materiella resurser med en multifunktionell inriktning;

att en civil internationell styrka utformas som en vilande resurs bestående av yrkesverksam personal som kontaktats och knutit någon form av avtal med den ansvariga myndigheten inom det civila försvaret (enligt den modell som tillämpas av både SWEDRELIEF och SRV);

att det till SWEDINT lokaliseras ett civilt organ med uppgift att administrera och genomföra uppbyggnaden av den nya kompletterande civila styrkan samt att utveckla och samordna utbildnings- och övningsaktiviteter för de civila delarna av en samordnad civil-militär internationell insats; och

att det inrättas en "Totalförsvarets beredningsgrupp" med representanter för ÖCB och Försvarsmakten för överväganden i gemensamma civila och militära frågor i anslutning till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Handlingsfrihet och anpassningsförmåga

Enligt statsmakternas beslut ska besparingar i de offentliga utgifterna även innefatta totalförsvaret. Den nuvarande säkerhetspolitiska situationen anses medge att vissa beredskapsåtgärder kan senareläggas (anpassning inom ett år). Denna situation bör kunna utnyttjas för en relativt radikal omavvägning av resurser inom det civila försvaret. Det är enligt ÖCB viktigt att det risktagande som hänger samman med knappa resurser i kombination med en anpassningsfilosofi på kort och lång sikt fördelas i tiden på ett genomtänkt sätt. Det är för den skull nödvändigt att ha genomarbetade och realiserbara planer. Den av statsmakterna beslutade nedprioriteringen av skyddsrumsbyggandet och fördelningen av resurser till vissa försörjningsfunktioner måste följas av en noggrann uppföljning och utvärdering inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1998.

Statsmakterna har i totalförsvarsbeslutet berört det dilemma som har att göra med när och på vilket underlag statsledningen ska kunna fatta beslut om komplettering av resurserna. Det är inte säkert att det alltid finns tillräcklig information och beslutskraft för genomförande av de åtgärder skulle komma att fordras. Regeringen

har därför ställt särskilda krav på forskning, underrättelsetjänst och förmåga att göra omvärldsanalyser. Dessa krav har kompletterats med krav på ÖCB och Försvarsmakten att upprätta särskilda planer för att inom ett år kunna höja krigsdugligheten inom den befintliga organisationen.

Utredningen vill i det här sammanhanget nämna att regeringen under våren 1996 på begäran av riksdagen beslutat om direktiv till en kommitté *(eller tillsatt en kommitté)*, som ska utreda förutsättningarna för en gemensam civil-militär underrättelsetjänst *(koll de kommande direktiven)*.

Ansvarsfördelning och tydliga säkerhetskrav

Eftersom verksamheten inom det civila försvaret enligt statsmakternas beslut ska utnyttjas för att stärka samhällets förmåga att möta svåra nationella påfrestningar i fred kommer säkerhetskraven m.m. att omfatta fler aktörer inom både den offentliga och den privata sektorn än som är fallet i krig. Även behovet av krishantering i befintliga organisationer kommer att öka. Det innebär större krav på berörda myndigheter och andra aktörer att ta beredskapshänsyn och att beakta samhällets säkerhetskrav.

Kraven som ställs måste slå igenom inte minst hos kommunerna och inom den privata sektorn. Det är väsentligt att statliga myndigheter som arbetar med beredskapshänsyn och säkerhetsfrågor stöder och tar initiativ som på olika sätt höjer den allmänna kunskapsnivån inom risk- och säkerhetsområdet.

ÖCB föreslår

att ÖCB:s roll förstärks när det gäller att sprida kunskap och att utveckla och förmedla metoder samt att ÖCB får i uppdrag att utveckla de kriterier som ska vara vägledande vid fastställandet av risknivåer i hela hotskalan.

ÖCB konstaterar i det här sammanhanget att allt fler uppgifter – genom den pågående utvecklingen mot renodling av ansvar inom den offentliga sektorn – förs över från den statliga sektorn till den kommunala nivån. Denna utveckling har varit särskilt tydlig inom skolan, vården och omsorgen. Den har också fullföljts inom det civila försvaret i och med lagen om civilt försvar, som ger kommunerna en tydligt delegerat ansvar för nödvändiga beredskapsåtgärder. Kommunaliseringen av räddningstjänsten under höjd beredskap är också ett uttryck för detta. Enligt ÖCB har en ändrad fördelning av ansvaret mellan stat och kommun har ofta nödvändiggjort en genomgripande översyn av centrala myndigheters ansvar och roller. Frågor om ansvar och rollfördelning inom räddningstjänst m.m. bör därför belysas ytterligare. ÖCB utgår från att CICU-utredningen kommer att behandla dessa frågor.

Behov av helhetssyn och samordning

I den komplexa verklighet som är det civila försvarets är det av väsentlig betydelse att se till helheten och till faktorer som förenar, framhåller ÖCB. Indelningen i funktioner är ändamålsenlig som planeringsgrund men skapar också sektorsintressen. Det blir därmed ännu viktigare att skapa en gemensam inriktning för planeringen och resursfördelningen. Gemensamma problem måste kunna lösas samordnat. Därför måste bl.a. samordningen inom det civila försvaret ytterligare stärkas.

ÖCB anser mot den redovisade bakgrunden bl.a.

att ÖCB:s roll som samordnare av forskning bör förstärkas;

att den operativa planering som ÖCB samordnar ska utformas bl.a. i syfte att slå fast vilka planeringsgrunder som gäller (ett särskilt viktigt moment utgör den planering som ska vara en grund för åtgärder under anpassningsåret);

att förmågan hos vitala funktioner i samhället måste kvalitetssäkras (det ställer särskilda krav på att övning, utbildning och kompetensutveckling inom det civila försvaret bygger på helhetssynen och samordnas);

att uppföljning och utvärdering inom det civila försvaret samordnas, så att statsmakterna får en aktuell och heltäckande bild av hur "reformen" slår igenom i planering och genomförande (ÖCB har redan fått en tydligare roll i detta avseende);

att en ökad samordning civilt-militärt ska eftersträvas;

att ÖCB måste spela en aktiv och pådrivande roll för att planering och resurstilldelning ska ske mot samordnade mål.

Ledningssystemet

Ledningssystemet utformas med hänsyn till i första hand det väpnade angreppet. Enligt ÖCB ska systemet emellertid vara basen för den förmåga som ska finnas även vid svåra nationella påfrestningar i fred och i samband med internationella insatser.

ÖCB drar slutsatsen

att en fortsatt satsning på kompetensutveckling måste ske (det fordrar bl.a. en förändrad utbildnings- och övningsverksamhet);

att den påbörjade utvecklingen och anskaffningen av tekniskt stöd, telesäkerhetsåtgärder, datasystemsäkerhet och datamognad, reservkraft samt i förekommande fall fysiskt skydd bör fortsätta;

att fredstida system (motsvarande), personal och uppehållsplatser är grundläggande resurser för ett väl och initialt fungerande ledningssystem vid höjd beredskap och därmed för svåra nationella påfrestningar;

att en bättre koppling måste åstadkommas i framtiden mellan ovanstående åtgärder och olika åtgärder för statsledningen och vissa centrala myndigheter (ÖCB har tagit upp detta i särskild ordning).

Personalförsörjning

Uppgifterna inom det civila försvaret måste kunna lösas med tillgänglig personal som är utbildad och övad för sina uppgifter. Anställda inom myndigheter med beredskapsuppgifter utgör kärnan i det civila försvarets personalförsörjning. Det gäller framför allt nyckelpersonal hos ledningskedjans myndigheter inom stat och kommun. Denna baskapacitet måste kunna förstärkas vid extrema kriser genom tillförsel av de frivilliga försvarsorganisationernas personalresurser. I en del fall fordras det dessutom uttagning av civilpliktiga för längre utbildning mot vissa, ofta specialiserade uppgifter.

ÖCB föreslår bl.a.

att ÖCB övertar Arbetsmarknadsstyrelsens roll som sammanhållande myndighet på central nivå för frivilligverksamheten;

att en översyn av vissa uppgifter rörande frivilligverksamheten ska göras (det gäller bl.a. formerna för kommunernas samverkan med frivilligorganisationerna och deras inflytande över uppdragen till organisationerna);

att ÖCB får ett uttalat tillsynsansvar för tillämpningen av krigsplacering med civilplikt och för civilpliktsutbildningens inriktning och genomförande);

att beredskapspolisorganisationen utökas väsentligt;

att fortsatta utredningar samt principiella ställningstaganden sker i frågor om civila beredskapsstyrkor.

Infrastrukturen

Samhällets robusthet och flexibilitet är en mycket viktig förutsättning för totalförsvarets förmåga att motstå de påfrestningar som främst ett väpnat angrepp innebär. Den utveckling som eftersträvas kräver kontinuerliga åtgärder i fred i samband med utbyggnaden av och de långsiktiga investeringarna i infrastrukturen.

ÖCB:s överväganden i programplanen avser framför allt områdena telekommunikationer, elförsörjning och rundradioverksamhet, som alla är "hotbildsoberoende" och alltså känsliga för störningar i både fred och krig.

ÖCB drar slutsatsen

att problemen med finansieringen av beredskapsåtgärderna inom de redovisade tre områdena snarast måste få sin lösning (det innebär att rundradioverksamheten och inte minst elförsörjningen bör finansieras på det konkurrensneutrala sätt som sker för telekommunikationernas del);

att en fortsatt utveckling av inriktningen för de tre områdena bör ske under programplaneperioden i takt med utvecklingen inom områdena.

Programplaner för ÖCB:s tre funktioner

ÖCB beskriver mer detaljerat i separata programplaner för de tre funktionerna *Civil ledning och samordning, Försörjning med industrivaror* och *Transporter* en rad förslag till beredskapsåtgärder.

D.3.3 Förändringar i SRV:s uppgifter enligt programplanen

Samhällsförändringar och riskutveckling

Förutsättningarna för åtgärder inom SRV:s ansvarsområde hänger nära samman med förändringarna i samhället, framhåller verket inledningsvis i sin programplan. Det gäller både för verket som statlig myndighet och för övriga aktörer inom sektorn, framför allt den kommunala räddningstjänsten. Förändringstakten ökar ständigt, liksom beroendet av internationella förhållanden.

Förskjutningar i bl.a. befolkningsstruktur, bebyggelse- och transportmönster och näringsliv leder till nya krav på räddningstjänsten. Den tekniska utvecklingen kan ibland medföra nya hot och risker men kan också öka möjligheterna att hantera de risker som vi redan har. Den ekonomiska utvecklingen i samhället inverkar direkt

på förutsättningarna för den offentliga verksamhetens åtaganden. Det senare visar sig i besparingskrav och skärpta krav på effektivitet i förvaltningen. En *utförligare beskrivning* av utvecklingstendenserna inom de olika samhällsområden som har särskilt intresse för den sektor SRV svarar för finns i programplanen.

Områden med särskilda satsningar under programplaneperioden

SRV redovisade i den närmast föregående programplanen ett antal prioriterade områden. Dessa prioriteringar gäller fortfarande. Med de tidigare redovisade åtgärder som grund föreslår verket ett antal områden där särskilda satsningar ska genomföras under programplaneperioden. Områdena är följande:

- ***Det förebyggande arbetet***

  En samlande strategi för ett säkrare samhälle ska lyftas fram. Kommunala riskanalyser med en utvecklad riskhantering ska bilda grund för ökade insatser som kan minska antalet olyckor och genom i förväg genomförda åtgärder begränsa skadorna. Hanteringen av kemiska risker och miljöaspekter ska utvecklas. Satsningar på utbildning, information och samverkan ska öka riskmedvetenhet och säkerhetstänkande i samhället. Brandriskerna ska särskilt uppmärksammas, inte minst problemen med anlagda bränder.

- ***Tillsyn, uppföljning och utvärdering***

  Ökade insatser ska göras inom hela verkets ansvarsområde och på alla nivåer för att införa och utveckla en mål- och resultatorienterad uppföljning och utvärdering. Det system för statistikförsörjningen som införs under år 1996 blir en viktig komponent i detta arbete.

- ***Ny organisation för räddningstjänsten under höjd beredskap***

  Stödet till länsstyrelser och kommuner för framtagande av nya räddningstjänstplaner för fred och krig ska fullföljas. Tillförsel av statliga förstärkningsresurser i form av utbildade totalförsvarspliktiga räddningsmän samt anskaffning av modern räddningsmateriel ska ges största möjliga utrymme under programplaneperioden. Resurserna ska kunna utnyttjas även vid stora olyckor och andra svåra påfrestningar i fred.

- ***Effektiv och säker varning och information till befolkningen.***

  Systemet för varning och information till befolkningen via radio och television samt utomhusvarning ska utvecklas och moderniseras.

Varningssystemen i kärnkraftverkens närhet ska ytterligare förbättras.

- ***Förändrat system för befolkningsskydd i krig***

  Förenklingar och revideringar ska införas i systemen för bl.a. planering och produktion av fysiskt skydd, grundade på bl.a. en översyn av de regionala mål- och riskanalyserna. Inriktningen är ett långsiktigt hållbart system för befolkningsskyddet på en väsentligt lägre nivå ekonomiskt sett än dagens.

- ***Internationellt samarbete***

  Stor vikt ska läggas bl.a. vid deltagandet i EU-samarbetet, vid beredskapen för internationella katastrof- och hjälpinsatser samt vid tjänsteexporten.

En helhetssyn på hot och risker i fred och krig kommer med de föreslagna prioriteringarna att tillämpas i SRV:s arbete under programplaneperioden. Det finns emellertid även åtgärder som är speciellt utformade för att göra det möjligt för enskilda, företag och myndigheter att möta krigets påfrestningar. *Figuren på nästa sida* (inte i denna version) illustrerar de relativa effekterna av olika åtgärder vid skilda slag av risker.

Mer detaljerat ur programplanen

SRV har under första delen av 1990-talet fått en rad nya uppgifter. Ambitionsnivån har genom statsmakternas beslut höjts inom bl.a. områdena transporter av farligt gods, beredskapen mot kärnenergi- och kemikalieolyckor samt i den internationella verksamheten. Ändringarna i räddningstjänstlagen om kommunernas planering av räddningstjänsten under höjd beredskap har också förändrat förutsättningarna för verksamheten inom SRV.

SRV föreslår med ledning av de ovan redovisade prioriteringarna i den föregående programplanen ett antal områden där särskilda satsningar ska genomföras under programplaneperioden: det förebyggande arbetet, tillsyn, uppföljning och utvärdering, ny organisation för räddningstjänsten under höjd beredskap, effektiv och säker varning och information till befolkningen, förändrat system för befolkningsskydd i krig och internationellt samarbete.

Mer omfattande förändringar kommer enligt SRV att ske inom *skyddsrumsverksamheten* till följd av bl.a. den kraftigt minskade produktionen. Verksamheten har tidigare begränsats kraftigt och kommit att inriktas mot riskområden med högsta

och hög prioritet. Under innevarande försvarsbeslutsperiod har resurserna minskat i flera steg. Detta har varit möjligt utan att målen behövt eftersättas beroende på den extremt låga nyproduktionen av bostäder i samhället. Enligt SRV:s förslag ska skyddsrum även under den kommande planeringsperioden byggas enbart i riskområden med högsta och hög prioritet.

SRV föreslår i övrigt inte några förändringar i ansvar och uppgifter men pekar i planen på att statsmakternas beslut med anledning av förslagen från *Hot- och riskutredningen* och *Utredningen om civila insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* kan komma att leda till förändringar i verksamheten.

D.3.4 Förändringar i SPF:s uppgifter enligt programplanen

Förslag till nytt mål för funktionen

Det funktionsmål som statsmakterna fastställde år 1995 lyder:

Verksamheten inom funktionen Psykologiskt försvar ska, i syfte att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda, bedrivas så att under höjd beredskap en snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myn-dighetsinformation säkerställs.

SPF har mot bakgrund av de nya förutsättningar för myndighetens arbete som anges i totalförsvarspropositionen 1995/96 föreslagit att funktionsmålet ska formuleras:

Syftet med verksamheten inom funktionen Psykologiskt försvar är att bidra till att bevara befolkningens förtroende för det demokratiska samhället vid svåra nationella påfrestningar under såväl fred som krig samt att stärka försvarsvilja och motståndsanda under höjd beredskap. En snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myndighetsinformation ska säkerställas genom en tillräckligt robust och flexibel informationsberedskap. Funktionen bör även kunna stödja fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands.

Svagheter i den nuvarande informationsberedskapen

Det psykologiska försvarets stryktålighet vid ett väpnat angrepp innebär ingen avgörande förändring i förhållande till den inriktning som har gällt sedan 1992 års försvarsbeslut. Den svaghet som finns gäller enligt SPF förmågan att mycket snabbt samordna den centrala myndighetsinformationen. En lösning är att SPF – i linje med Hot- och riskutredningens förslag – ger ut råd och rekommendationer och på det sättet förstärker samordningen. SPF bör också få resurser så att myndigheten genom utbildning, övning och uppföljning på ett mer tydligt sätt kan ut-

öva funktionsansvaret. Det gäller förhållandena både vid ett väpnat angrepp och vid svåra påfrestningar i fred.

En mer generell svaghet är den ofta förekommande bristen på insikt i det stora massmediala tryck som uppstår på myndigheter både under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Endast de få myndigheter som ofta har problem av detta slag torde ha tillräckliga kunskaper om och beredskap för ett mycket stort informationsbehov och massmedialt tryck. Denna generella svaghet kan mötas genom ökad utbildnings- och övningsverksamhet inom funktionen samt tydligare uthållighetskriterier redovisade i t.ex. råd och rekommendationer.

Förslag till ny verksamhet

SPF anser att myndigheten på grund av de nya krav som ställs på den måste få resurser för att genomföra följande verksamhet (som alltså är en utökning i förhållande till det nuvarande arbetet):

- ❑ Närvarandeobservationer vid svåra störningar i samhället;
- ❑ Stöd till internationella insatser;
- ❑ Vidmakthållande av kunskaper om information och informationsberedskap med anledning av hot och risker i fredssamhället;
- ❑ Utarbetande av allmänna råd för informationsverksamheten vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner (enligt Hot- och riskutredningens förslag);
- ❑ Förvärv och vidmakthållande av kunskaper om moderna krigföringsmetoder inom informationsområdet och s.k. psykologiska operationer på övergripande nivå.

SPF framhåller i programplanen att nya krav kommer att ställas på myndigheten när det gäller uppföljning av etermediernas informationsberedskap. Förslag med den innebörden kan komma att läggas fram av *Utredningen om radion och televisionen vid krig och krigsfara.*

D.4 *Myndigheternas förslag med anledning av särskilda uppdrag*

D.4.1 *Överföring av ytterligare uppgifter till kommunerna*

Uppdraget

ÖCB fick i programplaneanvisningarna i uppgift att i samråd med SRV pröva möjligheterna att överföra ytterligare uppgifter till kommunerna. Uppdraget har redovisats i rapporten *Fortsatt överföring till kommunerna av ytterligare uppgifter – uppdrag 59.* ÖCB och SRV är inte på alla punkter eniga om slutsatserna.

Finansiering av beredskapsinvesteringar

Det tar i allmänhet lång tid från ett beslut om statlig finansiering till dess utbetalning sker. Det har lett till att ÖCB och SRV ständigt ligger med stora reservationer. Den situationen skulle inte uppstå om vissa investeringar i stället finansierades genom lån och riksdagen beslutade om en låneram. De praktiska förutsättningarna för lånefinansiering varierar emellertid mellan olika verksamheter och ÖCB föreslår att frågan ska bli föremål för särskilda överväganden.

Skyddsrumsbyggandet

Riksdagens revisorer har vid granskning av skyddsrumsverksamheten tagit upp behovet av ett nytt planeringssystem för produktionen som är mindre beroende än den nuvarande av nyproduktionen av bostäder och andra byggnader och som på ett tydligare sätt än i dag baseras på befolkningens behov av skydd. Riksdagen behöver enligt revisorerna få bättre möjligheter att följa upp och styra skyddsrumsbyggandet. Revisorerna har också övervägt frågan om en överföring till kommunerna av medlen för produktionen.

ÖCB anser det inte möjligt att inom nuvarande system komma till rätta med de olägenheter som riksdagens revisorer påtalat. Det är enligt myndigheten inte heller meningsfullt att överföra medlen för skyddsrumsproduktionen till kommunerna. Samma problem som staten nu har skulle uppstå på den kommunala nivån.

Det alternativ som ÖCB anser det angeläget att statsmakterna överväger är lånefinansiering. Staten beslutar om i vilka delar av landet som skyddsrum ska byggas. Kommunerna fattar däremot beslut om byggandet och om finansieringen. Ett skyddsrumsbesked lämnas tillsammans med bygglovet. Beskedet innebär att skyddsrum ska byggas och att kostnaden ska ingå låneunderlaget. Lånet som enligt ÖCB bör vara ränte- och amorteringsfritt tas upp direkt i Riksgäldskontoret. Räntor och amorteringar belastar statsbudgeten under skyddsrummets hela livs-

längd. Statsbudgeten avlastas däremot de årliga investeringskostnaderna för skyddsrumsvolymen.

SRV har inte tecknat samråd på rapporten i denna del. Verket lägger i redovisningen av uppdrag 55 fram ett eget förslag till system för planering och finansiering för det fysiska skyddet.

Besiktning av skyddsrum

En fastighetsägare som bygger in skyddsrumsfunktionen i en lokal får ersättning av staten för detta. För att skyddsrummen har en tillfredsställande skyddsförmåga genomför kommunerna regelbundet underhållsbesiktningar av dessa. Detta är en statlig angelägenhet och kommunerna får ersättning för arbetet vid sidan om det nuvarande generella statsbidraget till civilt försvar.

Om kommunerna ska ha ett totalansvar för skyddsrumsbesiktningen bör ersättningen inordnas i det generella statsbidrag som kommunerna får för sina uppgifter inom det civila försvaret. Detta är av flera praktiska skäl inte möjligt. Enligt ÖCB bör det emellertid kunna gå att skapa ett fristående system för utbetalning av medlen för besiktning av underhållet. ÖCB redovisar i rapporten en modell för ett sådant system.

Utrymning och inkvartering

SRV har i samråd med Försvarsmakten, ÖCB, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen fastställt Gemensamma grunder för utrymning fred-krig. Dessa grunder understryker betydelsen av det görs allsidiga utrymningsbedömningar grundade på lokala och regionala faktorer. ÖCB redovisar i uppdrag 46 ett förslag till framtida utrymningsplanering. Eventuella mindre förändringar i utrymnings- och inkvarteringsverksamheten bör övervägas i samband med bedömningen av detta uppdrag.

Andningsskydd

Kommunerna har enligt lagen om civilt försvar ansvaret för förrådshållning, planläggning för utdelning och genomförande av utdelning av andningsskydd. ÖCB anser att det kan finnas skäl att överväga en tydligare reglering av ansvaret för utdelning av andningsskydd men någon fortsatt överföring av uppgifter till kommunerna är inte aktuell.

Mörkläggning

SRV kan meddela föreskrifter för mörkläggning under höjd beredskap. Enligt

ÖCB:s mening bör eventuella förberedelser ske först under en anpassningsperiod.

Utrustning för varning med signaler utomhus

I samband med att telenätet digitaliseras måste dagens system med varningsaggregat – s.k. tyfoner – förändras. Enligt ÖCB är det knappast ekonomiskt försvarbart att anpassa verksamheten till den digitala tekniken. Sannolikt är det på sikt bättre att övergå till radioutlösning av aggregaten.

ÖCB anser att staten även fortsättningen ska svara för de investeringar som fordras för varning med utomhussignaler. Kommunerna bör liksom hittills svara för drift och underhåll.

Materiel för räddningstjänst under höjd beredskap

Staten äger den materiel som kommunerna ska kunna utnyttja för räddningstjänst under höjd beredskap men kommunerna svarar i fred för förrådshållning och underhåll. Värdet av den hittills anskaffade materielen är ca 900 milj.kronor. Den årliga omsättningen efter den modernisering som pågår bedöms på sikt uppgå till 50 milj. kronor.

ÖCB anser att det finns skäl att överväga en överföring till kommunerna av ansvaret även för anskaffning av materielen för räddningstjänst under höjd beredskap. Kommunerna skulle därmed även få disponera de medel som för närvarande används för ändamålet.

SRV motsätter sig tanken på den överföring till kommunerna som ÖCB för fram. Skälen är framför allt att staten bör ha kvar möjligheten att styra och anpassa omfattningen och placeringen av materielen med hänsyn till eventuellt ändrade förhållanden. En överföring säkerställer inte en samordnad materielanskaffning, vilket försvårar samarbetet mellan kommunerna. Enligt SRV innebär ett ändrat ägandeförhållande sannolikt också att omfördelning och omsättning av materiel genom försäljning inte längre blir möjlig. Det gör att statens kostnader för verksamheten ökar.

ÖCB anser att frågan om att låta kommunerna överta äganderätten till materielen och svara för nyanskaffning ska aktualiseras i samband med de överläggningar som kommer att ske inför "kontrollstationen" år 1999.

Ledningsplatser

Kommunerna svarar för de kostnader för ledningsplatser som är betingade av nyttan i fred. Staten står för merkostnader som följer av att ledningsplatsen ska kunna

utnyttjas även under höjd beredskap. Att låta kommunerna ta över ansvaret även i denna senare del är enligt ÖCB av flera skäl svårt och myndigheten redovisar inget förslag.

Krigsbranddammar

Staten bidrar med medel som svarar mot nyttan under höjd beredskap. Verksamheten har emellertid så liten omfattning att det enligt ÖCB inte finns skäl att överväga några förändringar i fördelningen av ansvar och uppgifter.

Reservanordningar i tekniska försörjningssystem

ÖCB lämnar bidrag – som regel 50 % av kostnaden – för anskaffning av reservanordningar i tekniska försörjningssystem. Det har årligen sedan 1988 avsatts mellan 15 och 20 milj. kronor för verksamheten, som fortfarande har försökskaraktär.

ÖCB anser det svårt att åstadkomma ett rättvist system om medlen ska ingå i det generella ersättningssystemet. Frågan övervägs i andra sammanhang, bl.a. med anledning av uppdrag som Hot- och riskutredningen föreslagit. Redovisningen av dessa uppdrag bör avvaktas innan övervägandena eventuellt fortsätter.

Verkskydd

Verkskyddet regleras genom bestämmelser i lagen om civilt försvar. Om räddningstjänstlagens föreskrifter om skyldigheter för ägare och innehavare av byggnader eller andra anläggningar även omfattade verkskydd skulle en samordning kunna ske med de skyldigheter ägarna eller innehavarna har avseende verksamheten i fred. En sådan reglering ligger enligt ÖCB i linje med integreringen av räddningstjänstens planering för fred och krig.

Frivilligverksamheten på kommunal nivå

Kommunerna använder frivilligpersonal för att bemanna sin krigsorganisation. ÖCB anser att det bör övervägas att låta kommunerna få ett inflytande över statsbidragen till frivilligorganisationerna på lokal nivå.

D.4.2 Produktion av skyddsrum och skyddade utrymmen

SRV har i en rapport *(Skyddsrumsplanering, Regeringsuppdrag 55 – P30-136/96)* med anledning av regeringens särskilda uppdrag redovisat sina överväganden om

planeringssystemet för produktion och underhåll av skyddsrum och skyddade utrymmen.

SRV hänvisar i sina överväganden till Riksdagens revisorer, som pekat på problemen med anpassningen av de regionala mål- och riskanalyserna till skyddsrumsbyggande. Verkets förslag syftar vidare till en enklare tillämpning och färre begrepp för kommunerna att arbeta med i beredskapsplanläggningen. Det innebär förutsättningar för mer samstämmiga tolkningar hos berörda myndigheter. SRV föreslår vidare att planeringsförutsättningarna revideras, så att de områden inom vilka det ska byggas skyddsrum bättre än i dag ansluter till de teoretiska riskområdena.

Skyddsrumsplaneringen är enligt rapporten i de flesta kommuner en liten och "udda" verksamhet. En integrering i den fysiska planeringen i kommunen skulle göra den till ett mer naturligt inslag i den kommunala verksamheten. En annat problem är bemyndigandesystemet, som inte fungerar på det sätt som är avsett, samt den omfattande administrationen. Förslagen i rapporten innebär en genomgripande förenkling av bemyndigandesystemet.

Verket redovisar slutligen ett antal frågor som bör bli föremål för fortsatta studier. Det gäller bl.a. möjligheten att låta besiktningen av nybyggda skyddsrum utföras av fristående sakkunniga.

D.5 Internationellt inflytande inom området civilt försvar

D.5.1 Inledning

Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser är ett samlande uttryck som ofta förekommer i samband med överväganden om den internationella hjälpverksamheten och totalförsvarets uppgifter inom det internationella området. Verksamheten omfattar åtgärder – civila och militära – som syftar till att åstadkomma ett förtroendeskapande internationellt samarbete, att förebygga olika slag katastrofer eller konflikter eller att begränsa verkningarna när katastrofen eller konflikten har inträffat. Det kan vara olika slag av åtgärder – från internationellt samarbete i den löpande verksamheten till samordnade multifunktionella insatser i komplexa katastrofsituationer.

Internationella insatser fordrar i större utsträckning än tidigare en samordning av civila och militära resurser, som kan sättas in i olika skeden av en kris- eller katastrofsituation. Det civila försvarets olika organ kan medverka i en omfattning som varierar med hänsyn till insatsernas karaktär.

D.5.2 ÖCB:s internationella verksamhet

ÖCB har under senare år ökat sitt deltagande i det internationella verksamheten. Aktiviteterna omfattar för närvarande förtroendeskapande åtgärder, t.ex. erfarenhets- och kontaktutbyte med andra länders organ för ledning och samordning av civil beredskap, samt utbyte med en del organ verksamma inom det internationella fredsfrämjande och humanitära området. Till samarbetet om de förtroendeskapande åtgärderna hör samverkan med ÖCB:s motsvarigheter i de nordiska länderna samt i Schweiz och Österrike om bl.a. det civila försvarets förmåga att motverka och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Inom ramen för Sveriges deltagande i PFF-programmet *(Partnerskap för Fred)* har ÖCB ett sammanhållande ansvar inom det civila försvaret för information, kontaktutbyte och samordningen av aktiviteter. Som framgår av texten i *nästa avsnitt* medverkar ÖCB också aktivt i arrangemang och genomförande av verksamheter inom programmet. ÖCB har däremot inte några verkställande uppgifter i anslutning till genomförandet av verksamhet med tonvikt på humanitära insatser.

D.5.3 Partnerskap för Fred (PFF)

Partnerskap för Fred är ett samarbetsforum för länder, även sådana som inte är medlemmar i NATO men som samarbetar med organisationen inom områden som NATO och varje PFF-land fastställer bilateralt. NATO samarbetar med partnerländer inom områden där det finns ett ömsesidigt intresse av att byta erfarenheter – t.ex. förbättrade civil-militära relationer, ökad kontroll över väpnade styrkor, ökad öppenhet i försvars- och budgetplanering, gemensamma övningar. uppbyggnad av kapacitet för gemensamma insatser inom det fredsbevarande området, räddningstjänst och humanitär hjälp.

Sveriges medverkan i PFF-samarbetet är specificerat i ett *Individuellt Partnerskapsprogram* (IPP) för perioden 1996-98. Detta program ger inriktning och ram för Sveriges deltagande i PFF under de kommande två åren. Sveriges syfte med PFF-samarbetet är att öka sin kapacitet att aktivt bidra till förtroende- och säkerhetsskapande samt fredsfrämjande och humanitära insatser. Inom ramen för PFF stöder Sverige bl.a. utvecklingen av lagstiftning och struktur för civil beredskap i NATO- och i partnerländer.

Svenska myndigheter har goda erfarenheter av samarbetet inom ramen för PFF och avser att fortsätta att på ett aktivt sätt delta i PFF-åtgärder och att medverka genom att ordna PFF-aktiviteter. ÖCB har ansvar för samordningen av PFF-åtgärder inom det civila beredskapsområdet och är svensk kontaktmyndighet för samarbetet med NATO:s civila enhet (CEPD). ÖCB genomför också inom ramen för främst förtroendeskapande åtgärder seminarier, workshops m.m. enligt inriktningen i IPP.

SRV samordnar inom ramen för PFF frågor om räddningstjänst samt olycks- och skadeförebyggande frågor. Verket organiserar i det här sammanhanget utbildning i ledning av internationella räddningsinsatser och humanitära hjälpinsatser.

De PFF-områden som det civila försvarets organ ska verka inom är framför allt

- *Planering av civil beredskap*

Stödja utvecklingen av planeringen av civilberedskap i partnerländer, verka för ett utökat civil-militärt samarbete inom ramen för CEPD samt aktivt delta i möten med expertgrupper inom ramen för PFF;

- *Koordinering av PFF-aktiviteter*

Upprätthålla kontakter med NATO-högkvarteret och Partnership Coordination Cell (PCC) – det sker bl.a. genom personal stationerad vid Svenska ambassaden i Bryssel – samt ordna besök av civila och militära experter som ska utbyta information;

- *Försvarsplanering och försvarsbudgetering*

Förbättra öppenheten i nationell försvarsplanering och försvarsbudgetering genom utbyte av information med PFF-länder;

- *Organisation och samverkan*

Stödja partnerländer i omstruktureringen av väpnade styrkor i syfte att öka den demokratiska kontrollen, bidra med erfarenheter om det svenska totalförsvarssystemet samt främja det civil-militära samarbetet;

- *Fredsbevarande verksamhet*

Bidra till utvecklingen av en gemensam förståelse av fredsbevarande program, förbättra kunskapen om NATO:s ledningsformer samt stödja andra partnerländers strävan att utveckla en fredsbevarande kapacitet.

Det är angeläget att myndigheter inom det civila försvaret deltar i samt anordnar bl.a. utbildning, kurser och seminarier relaterade till de mål som gäller i IPP för NATO- och partnerländer.

Andra områden på vilka det civila försvarets myndigheter kan medverka inom ramen för PFF-samarbetet är

- *Crisis management*

Utbyte av information och erfarenheter i syfte att stärka den konflikt- och krisförebyggande kapaciteten i PFF-länder;

- *Försvarsmateriel*

Utbyte av information och erfarenheter om planering, organisation och riktlinjer för inköp av försvarsmateriel till fredsbevarande och humanitära insatser samt till räddningsinsatser;

- *Försvarsforskning och utvecklingsarbetet*

Informationsutbyte och expertkontakter i fråga om det civila försvarets forskningsprogram.

De senast redovisade områdena ingår i det förslag till IPP som regeringen har överlämnat till NATO. ÖCB har deltagit i arbetet med utformning av IPP för svensk del.

D.6 Internationellt inflytande inom frids- räddningstjänsten m.m.

D.6.1 Inledning

Det internationella inflytandet på en verksamhet som fredsräddningstjänsten är betydande. Internationaliseringen har medfört att en relativt stor del av det löpande arbetet på central förvaltningsnivå ägnas åt frågor som har internationell anknytning. Detta gäller i hög grad räddningstjänsten, som räknas som en del av miljöskyddsverksamheten i dessa sammanhang.

EU-anslutningen har medfört att betydande krav ställs på SRV att medverka i utvecklingen av arbetet som en del av *Medborgarnas Europa*. Även det tidigare internationella samarbetet inom ramen för överenskommelser och inom FN-systemet har ökat i betydelse och omfattning som en följd av utvecklingen i Central- och Östeuropa, t.ex. i fråga om förebyggande av och beredskap för industriolyckor, utsläpp av olja och kemikalier till sjöss och säkerheten i samband med transport av farligt gods. De internationella räddningstjänstsystemen för bistånd i samband med naturkatastrofer, miljöolyckor och humanitära katastrofsituationer har utvecklats successivt under 1990-talet.

D.6.2 Det nordiska samarbetet

Samarbetet mellan de nordiska länderna är dels av informell art, dels mera formali-

serat. Mellan räddningstjänstmyndigheter förekommer samarbete på olika nivåer och inom olika verksamhetsområden. En del kontakter har etablerats på regional och lokal nivå. Centralt förekommer informellt samarbete dels genom olika grupper som bildats. Det gäller bl.a. generaldirektörer, utbildningsansvariga och ansvariga för teknikutveckling, brandskydd och skogsbrandbekämpning.

När det gäller det mer formaliserade samarbetet finns det som regel ett starkt inslag av koordinering mellan de nordiska länderna inför möten i andra internationella sammanhang. Grunden för samarbetet är det s.k. *ramavtalet,* som ska möjliggöra en effektiv samverkan över de nordiska riksgränserna för att vid olyckor hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Åtgärder genomförs löpande inom ramen för avtalet för att underlätta en sådan samverkan, utveckla samverkansformer och möjliggöra alarmering och varning över gränserna. SRV och övriga centrala myndigheter tar initiativ till och stöder regionalt och lokalt samarbete.

För *olje- och kemikalieutsläpp till sjöss* finns det s.k. *Köpenhamnsavtalet.* Inom ramen för detta avtal har direkt samarbete utvecklats i en del regioner. Samverkansformerna övas regelbundet genom både stabsövningar och övningar där personal och materiel medverkar. Huvudansvaret ligger på Kustbevakningen men det kommunala ansvaret för stränderna, hamnar samt vattendrag och sjöar innebär att även SRV har ett ansvar i sammanhanget och bl.a. administrerar regionala förråd med oljebekämpningsmateriel som kommunerna ska kunna disponera efter ett utsläpp.

Utvecklingen av *beredskapen mot kemikalieolyckor* har ägnats stor uppmärksamhet på grund av de stora problem som sådana olyckor leder till för räddningstjänsten. En styrgrupp under *Nordiska ministerrådet* driver med relativt begränsad budget ett forsknings- och utvecklingsarbete. Arbetet präglas av uppgiften att koordinera och initiera nationell forsknings- och utvecklingsverksamhet. SRV svarar för de svenska insatserna i detta arbete. Ministerrådet har använt styrgruppen för insatser även i Baltikum och Nordvästra Ryssland.

D.6.3 EU-samarbetet

EU:s verksamhet på räddningstjänstområdet berör förebyggande av och beredskap för insatser vid kemikalieolyckor *(det s.k. Seveso-direktivet),* olje- och kemikalieutsläpp till sjöss samt räddningstjänstfrågor i övrigt. Även arbetet med transporter av farligt gods ställer stora krav på SRV genom nya direktiv till följd av att EU:s inre gränser upphört att existera. Regleringen av sådana transporter kommer att bli en del av EU-rätten.

Ett *nytt Seveso-direktiv* beräknas bli slutbehandlat under året. Detta fordrar ändringar i den svenska lagstiftningen. Krav ställs på farliga industriella verksamheter,

vilket ställer krav på mycket omfattande arbetsinsatser från SRV och andra berörda centrala myndigheter. SRV ska bl.a. samordna de berörda myndigheternas åtgärder när det gäller förebyggande av och beredskap för insatser vid olyckor i anläggningar med farlig industriell verksamhet. Verket ska vidare administrera ett system för rapportering och uppföljning av inträffade olyckor i Sverige. Säkerheten vid sådana anläggningar, alltså förebyggande åtgärder och beredskap för insatser vid olyckor, ska prövas och blir även föremål för en särskild tillsyn.

Inom EU ställs krav på medverkan i den s.k. Seveso-kommittén och i tekniska arbetsgrupper både för uppföljning av tillämpningen av det nya direktivet och för behandling av frågor som har anknytning till direktivet. Som ett led i verksamheten hålls regelbundet s.k. workshops för utbyte av erfarenheter mellan dem som är verksamma med frågor som berör direktivet. En enhetlig tillämpning i medlemsländerna eftersträvas. Till följd av de s.k. Europa-avtalen kommer det att initieras en hel del aktiviteter som ska hjälpa de nio länder i Central- och Östeuropa som önskar bli medlemmar i EU att införa Seveso-direktivet. SRV kan komma att ställa personella resurser till förfogande för sådana insatser.

När det gäller *olje- och kemikalieutsläpp till sjöss* kan uppgifterna för SRV komma att öka. Verksamheten gäller både bekämpning till sjöss och insatser utmed stränderna. Hittills har i huvudsak Kustbevakningen medverkat i denna del av EU-arbetet. Kommissionen har ett system för att sända experthjälp och andra resurser till olycksplatser. Detta kan komma att fordra insatser även från den kommunala räddningstjänsten. Dessa får i så fall administreras av SRV. Senast aktualiserades en svensk insats i samband med de stora oljeutsläppen i Komirepubliken i Ryssland.

Räddningstjänstfrågor i övrigt är föremål för ett omfattande samarbete inom EU. Ett förslag till nytt handlingsprogram med en mera formaliserad kommitté för dessa frågor behandlas för närvarande i rådet. Verksamheten består av utbildning, övning, utbytestjänstgöring, forskning och utveckling samt arbetsmöten eller workshops för erfarenhetsutbyte. En ny uppgift blir att hjälpa det tiotal länder i Central- och Östeuropa som önskar bli medlemmar i EU att utveckla sin räddningsjänst. Det finns särskilda arbetsgrupper för frågor om skogsbränder och utbildning av räddningstjänstpersonal. Till detta kommer ett för EU och EFTA gemensamt standardiseringsarbete av betydande omfattning, som fordrar SRV:s medverkan. Det måste beaktas att EU-arbetet på detta område är en del av den nationella vardagen för räddningstjänsten på motsvarande sätt som det är inom andra civila samhällssektorer.

Kommissionen har också ett system för bistånd vid olyckor. En svensk expert har på kommissionens uppdrag medverkat vid räddningsinsatsen i samband med en kemikalieolycka i Rwanda. SRV har en viktig uppgift att medverka i eller administrera svensk medverkan i de olika räddningstjänstaktiviteter som förekommer.

När det gäller *transport av farligt gods,* fordrar direktiven om tillnärmning av FN-reglering för olika slags transporter samt om utbildning av förare och säkerhetstjänstemän aktiva insatser från SRV:s sida. Systemet med säkerhetstjänstemän är

helt nytt. Även inom EU har frågor om transport av farligt gods stor politisk betydelse, vilket leder till att SRV måste delta i olika aktiviteter. Frågorna är mycket komplicerade, vilket medför krav på hög kompetens och omfattande arbetsinsatser. En ökning kan väntas av insatser som riktas mot länderna i Central- och Östeuropa.

D.6.4 Övrigt internationellt räddningstjänstsamarbete

Det internationella samarbetet i övrigt är som regel en följd av internationella överenskommelser eller en del av den normala FN-verksamheten. Det gäller främst olje- och kemikalieutsläpp till sjöss, miljö- eller industriolyckor samt kärntekniska eller radiologiska olyckor.

Samarbete om insatser vid *olje- och kemikalieutsläpp till sjöss* förekommer inom ramen för *Bonnöverenskommelsen* för Nordsjön, *Helsingforskonventionen* (HELCOM) för Östersjön och *OPRC-konventionen* på den globala nivån. *Kustbevakningen* är den myndighet som i första hand blir engagerad, men erfarenheten från flertalet situationer med allvarliga oljeutsläpp är att strandbekämpningen spelar en avgörande roll och detta är SRV:s område. Verkets medverkan fordras både i det löpande samarbetet inom ramen för traktaterna och när bistånd ska lämnas i samband med att en olycka har inträffat.

Samarbete i fråga om *miljö- eller industriolyckor* har hög prioritet på den internationella agendan. Det äger rum i det tidigare nämnda EU-sammanhanget, i OECD:s expertgrupp för kemikalieolyckor, inom ramen för ECE-konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor samt i UNEP:s rådgivande grupper för dels APELL-programmet *(Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level)*, dels den gemensamma *UNEP/DHA-enheten* för miljöolyckor. Samarbete förekommer vid möten, arbetsmöten eller workshops och genom utveckling av nya handböcker. En hel del av verksamheten är inriktad på överföring av kunskap till både Central- och Östeuropa samt till utvecklingsländer. Inom OECD utvecklas vägledande principer i samarbete mellan industriländerna som sedan används även i andra sammanhang. För SRV:s del fordras aktiva insatser med både egen personal och personal från kommuner och andra organ.

SRV bedriver sedan år 1992 ett omfattande utvecklingsarbete i de *baltiska staterna.* Det gäller både räddningstjänst och åtgärder vid transport av farligt gods. En viktig insats gör SRV i de kurser som bedrivs i Sverige inom ramen för BITS-programmet i fråga om kemikalierisker samt olje- och kemikalieutsläpp (BITS ingår i SIDA). Dessa kurser, som genomförs av SSPA (tidigare Svenska skeppsprovningsanstalten) med experter från svenska myndigheter och organisationer; är inriktade på personal från utvecklingsländerna och från Central- och Östeuropa.

SRV svarar för de insatser som fordras genom IAEA för att upprätthålla förmågan till biståndsinsatser vid *kärntekniska eller radiologiska olyckor.* På det nordiska

planet finns ett äldre samarbetsavtal. Detta avtal har moderniserats, men det avslutande av arbetet med ett nytt nordiskt samarbetsavtal blockeras av Danmark. När avtalet undertecknas fordras ett nordiskt arbete för att utveckla samverkansformerna inom detta område.

D.7 Internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

D.7.1 Naturkatastrofer och humanitära insatser

Vid jordbävningskatastrofen i *Armenien* i december 1988 genomförde SRV en större insats på regeringens uppdrag. Erfarenheterna från denna insats var en del av grunden för riksdagens beslut år 1990 om inriktningen av en svensk beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Beredskapen skulle skapas för situationer där insatserna inte genomförs i enlighet med gällande internationella överenskommelser eller i redan etablerade internationella former. SRV fick ett sammanhållande ansvar för insatsberedskapen inom räddningstjänstens område. Räddningsinsatserna skulle genomföras inom ramen för SRV:s ordinarie verksamhet, men regeringen skulle fatta beslut om varje enskild insats.

Regeringen uppdrog i december 1991 på begäran av UNHCR *(FN:s flyktingkommissariat)* åt SRV att hålla en beredskap för att kunna ge flyktingkommissarien stöd med logistik och kommunikation vid akuta flyktingkatastrofer. Denna beredskap skulle i största möjliga utsträckning upprätthållas inom ramen för beredskapen för räddningsinsatser vid katastrofer utomlands.

SRV:s beredskap för hjälpinsatser med personal och utrustning har utvecklats successivt och mer än tjugo insatser har genomförts sedan år 1990. En räddningsstyrka, som består av 5-100 personer beroende på behovet i det enskilda fallet, kan snabbt organiseras och utrustas för de räddningsinsatser som behövs vid t.ex. jordbävningar, översvämningar, skogsbränder eller kemikalieolyckor. Styrkan kan lämna landet inom 10-12 timmar och verka under 14 dagar utan att vara beroende av förläggning, förplägnad, materielunderhåll och radiokommunikation. Överenskommelser om tjänstgöring finns med räddningstjänstpersonal i ett antal kommuner samt med hundförare, hälso- och sjukvårdspersonal och radiooperatörer.

DHA har utvecklat ett system med UNDAC Stand-by Teams *(United Nations Disaster Assessment and Co-ordination Teams)*, som ska kunna vara ett stöd för lokala och nationella räddningsorgan i länder som drabbas av i första hand naturkatastrofer och där internationell hjälp behövs för bedömningen av hjälpbehov och koordinering av insatserna. SRV ställer några tjänstemän från verket och från den kommunala räddningstjänsten till förfogande. Dessa har ständig beredskap och ska

inom fyra timmar kunna påbörja resan till ett katastrofområde. Samtliga har fått en särskild utbildning för uppgiften.

SRV:s beredskap har successivt anpassats till DHA:s och UNHCR:s behov och verksamhet. Indelningen i beredskapsområden har således den struktur som DHA använder för samordning av hjälpinsatser, nämligen beredskap för räddningsinsatser, för hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer, för förnödenhetsinsatser och för expertinsatser. SRV, SIDA, DHA, UNHCR och WHO bedriver för närvarande ett arbete som syftar till utveckling av s.k. service packages för akuta flyktingkatastrofer. Ett motsvarande utvecklingsarbete sker för internationella räddningsinsatser. Inom DHA utvecklas för närvarande även ett koncept kallat MCDA *(Military-Civil Defence Assets in Disaster Relief)* med syfte att fördjupa ett militärt-civilt samarbete i första hand mellan FN och NATO.

Regeringens beslut om insatser bereds gemensamt av Utrikes- och Försvarsdepartementen. Finansieringen har sker genom medel direkt från det svenska katastrofanslaget eller genom ersättningar från i huvudsak UNHCR. För genomförandet av de svenska insatserna svarar SIDA och SRV.

D.7.2 Utrednings- och programplanearbete

Inledning

Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp har överlämnat betänkandet (SOU 1995:72) *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp - kartläggning, analys och förslag.* Den i betänkandet redovisade bedömningen av efterfrågan på svenska insatser utgör ett underlag för övervägandena om ansvaret för genomförandet av en svensk hjälpverksamhet, olika myndigheters roller samt placeringen i organisationen av Försvarets specialenhet för civil katastrofhjälp (SWEDRELIEF).

ÖCB redovisar sina uppdrag inom ramen för förberedelsearbetet inför försvarsbeslutet hösten 1996 i rapporten *Förslag till åtgärder inom det civila försvaret avseende internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.* SRV och SIDA har avvikande synpunkter, som redovisas i särskilda skrivelser, vilka sedan kommenterats av ÖCB.

Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp

Enligt Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp visar erfarenheterna att efterfrågan på hjälpinsatser med svensk personal vid naturkatastrofer föreligger framför allt i de länder i vårt närområde som själva inte har tillräckliga resurser. När det gäller flyktinghjälpen är efterfrågan på svensk personal från FN-

organens sida framför allt när dessa i början av en omfattande insats inte har tillräcklig egen kapacitet att ta till. Enligt de internationella organisationerna är erfarenheterna av svenska myndigheters och ideella hjälporganisationers insatser mycket goda. Detta är enligt utredningen en bidragande orsak till att efterfrågan på svenska insatser sammantaget över en längre period torde komma att öka. Utredningen framhåller att flera faktorer sätter gränser för enskilda länders medverkan med personal och utrustning. Erfarenheten visar bl.a. att det råder en konkurrens mellan länder som i en katastrofsituation vill hjälpa till. Efterfrågan påverkas också av den strävan som finns att använda katastrofområdets lokala resurser.

Enligt utredningen visar erfarenheterna från den svenska hjälpverksamheten att det finns åtskilligt med civila och militära resurser som går att använda i katastrof- och flyktinghjälpen utomlands. Ett samlat kontaktarbete visar på bredden i den hjälpverksamhet som Sverige kan bidra med. Det blir också lättare för aktörerna utanför landet att utnyttja de svenska resurserna om de inte behöver förhandla med flera svenska hjälporgan.

Utredningen anser att genomförandet av statliga hjälpinsatser bör ske under ledning av en statlig myndighet, som har ett sammanhållande ansvar. Eftersom det är fråga om humanitära insatser inom det civila området är det enligt utredningen naturligt att ledningen utövas av en civil myndighet. SRV har numera omfattande erfarenheter av internationell katastrof- och flyktinghjälp. Utredningen föreslår att *SRV* ska få i uppdrag att svara för genomförandet av räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser inom flyktinghjälpens område. Enligt utredningen fordrar insatser för återuppbyggnad och utveckling en annan typ av planering än den mer akuta katastrofhjälpen. Utredningen anser att ansvaret för dessa insatser bör ligga på *SIDA*. Utredningen föreslår vidare att verksamheten vid SWEDRELIEF nu ska föras över till SRV. Genom förändringar i organisation och verksamhetsformer bör de resurser som SRV och SWEDRELIEF förfogar över efter hand kunna anpassas till varandra så att det samlade värdet av beredskapen och insatserna ökar.

Utredningen anser det angeläget att vid sammansättningen av de svenska hjälpstyrkorna säkerställa den flexibilitet som under de gångna årens verksamhet visat sig vara en avgörande fördel. Begreppet särskilda civila insatsstyrkor bör avse ett system som innebär att hjälporganen utarbetar modeller för hjälpstyrkor för olika slag av typinsatser. Utredningen föreslår att *SRV* får i uppdrag att i samråd med *SIDA* och andra berörda organ utarbeta ett förslag till modeller för hjälpstyrkor för olika typer av insatser.

Utvecklingen går enligt utredningen mot ett ökat behov av specialister av olika slag. Sveriges hjälpinsatser har hittills präglats av hög professionalitet och stort engagemang hos alla deltagare. All medverkan är frivillig. Utredningen framhåller att erfarenheten hittills visar att det även med denna frivillighet varit förhållandevis lätt att finna lämplig personal till de svenska civila hjälpstyrkorna utomlands.

Enligt utredningens mening finns det sannolikt om några år en mer långsiktigt håll-

bar kunskap om det framtida behovet av pliktpersonal för svenska hjälpinsatser utomlands. Att i dagsläget söka bedöma hur många civilpliktiga som i olika tidsperspektiv kan komma i fråga är enligt utredningen knappast möjligt.

En ökad samverkan mellan civila och militära organ bör enligt utredningen ske i katastrofsituationer som är av sådan karaktär att de fordrar både humanitära insatser av civila hjälpstyrkor och fredsbevarande insatser av militära enheter. Samverkan i Sverige omfattar förberedelser för de åtgärder som ska vidtas i de hjälpbehövande länderna, och dessa förberedelser avser i huvudsak planering av verksamheten och utbildning av personal. Utredningen anser att en utbildning för civila och militära insatser bör inriktas på i huvudsak följande fyra personalkategorier:

- *Ledningspersonal på olika nivåer;*
- *Experter av olika slag;*
- *Övrig personal i de fredsfrämjande styrkorna; och*
- *Personal som ska tjänstgöra i internationella staber eller som observatörer, förhandlare m.m.*

De kunskapsområden i stort som utbildningen bör inriktas på är följande:

- *De civila respektive militära sakområdena;*
- *Det fredsfrämjande systemets utformning i stort; och*
- *Insatsmiljön i katastrofområden.*

Utredningen föreslår att *SRV, Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Militärhögskolan* får i uppdrag att tillsammans utarbeta ett förslag till utbildning för den fredsfrämjande verksamheten. Det är enligt utredningen naturligt att myndigheterna i sina överväganden därutöver beaktar den roll som *SIDA* beslutar att Sandö U-centrum ska ha inom biståndsutbildningen i Sverige. Det gäller inte minst att förbereda den berörda personalen inför de insatser inom katastrofhjälpens ram som syftar till återuppbyggnad och utveckling.

Principbeslutet om totalförsvarets utveckling

Statsmakterna framhåller i principbeslutet år 1995 om totalförsvarets utveckling åren 1997-201 att en av det civila försvarets vidgade uppgifter ska vara att kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. I propositionen (1995/96:12) *Totalförsvar i förnyelse* framhålls att en annan viktig uppgift för det civila försvaret är att bygga upp resurser och vidta andra förberedelser för att kunna delta i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands. Det ligger enligt propositionen i Sveriges intresse att på detta sätt kunna bidra till fred och säkerhet i vår omvärld. Också denna uppgift bör påverka utformningen av beredskapsåtgärderna inom det civila försvaret.

ÖCB:s programplan – Internationella insatser

ÖCB framhåller i programplanen att den helhetssyn på det civila försvarets verksamhet som statsmakterna förespråkar betyder dels att de resurser och den förmåga som byggs upp inom det civila försvaret ska ses som en tillgång i såväl höjd beredskap och krig som vid nationella påfrestningar i fredstid, dels att det civila försvarets förmåga att hantera nationella krissituationer också ska betraktas som en resurs som kan tas i bruk vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det handlar enligt ÖCB om att utveckla möjligheterna att använda de verksamheter och resurser som finns inom det civila försvaret för internationella fredsfrämjande och humanitära ändamål.

Enligt ÖCB finns det inom det civila försvaret personella och materiella resurser samt kompetens och erfarenheter som kan tas tillvara för att stödja internationella fredsfrämjande och humanitära. En samordning av dessa olika resurser ger det civila försvaret ökade möjligheter att medverka i olika slag aktiviteter som kan förebygga och göra det möjligt att hantera kriser och konflikter. Detta bidrar på sikt till att höja kompetensen i att hantera liknande situationer nationellt och internationellt. Det yttersta syftet är att stärka den gemensamma europeiska och internationella säkerheten, vilket innebär ett tillskott till Sveriges säkerhetspolitiska situation. Det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatster ska kännetecknas av professionalism, framhåller ÖCB vidare. Det civila försvaret ska ha förmåga att verka i både multifunktionella och multinationella sammanhang. Detta ställer bl.a. krav på förberedelser för och kompetens i att samverka med både svenska och utländska militära enheter samt med andra länders resurser för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Fullgörandet av den internationella uppgiften fordrar en övergripande inriktning och samordning av det civila försvarets internationella verksamhet, kännedom om tillgängliga resurser samt planering och andra förberedelser för samordnad användning av det civila försvarets resurser i olika typer av fredsfrämjande och humanitära insatser.

En förutsättning för utvecklingen av resurser för internationella hjälpinsatser är enligt ÖCB att det görs en noggrann analys av vilka behov av insatser som faktiskt föreligger med avseende på typer och omfång. ÖCB anser vidare att det inför det fortsatta arbetet med utveckling av det civila försvarets internationella uppgift behövs en fördjupad undersökning av behovet av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser från det civila försvaret. ÖCB föreslår också att det klargörs vilka resurser som ska kunna användas och hur det ska ske.

Den övergripande roll- och ansvarsfördelningen bör följa den nuvarande fördelningen inom det civila försvaret. ÖCB bör med andra ord ha det samlade ansvaret för den övergripande inriktningen och samordningen av det civila försvarets verksamhet för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Varje funktionsansvarig myndighet ska enligt ÖCB:s mening ange hur den kan medverka. En civil

internationell insatsstyrka bör skapas i form av en vilande resurs. ÖCB föreslår att det vid SWEDINT – Försvarets internationella centrum som lyder under arméledningen – samlokaliseras en civil enhet med ansvar för att administrera och genomföra uppbyggnaden av den civila internationella insatsstyrkan samt för att utveckla och samordna utbildnings- och övningsaktiviteter. ÖCB föreslår vidare en gemensam beredningsgrupp med representanter för myndigheten och Försvarsmakten. Företrädare även för andra myndigheter ska kunna knytas till gruppen.

De redovisade förslagen förändrar eller upphäver enligt ÖCB inte existerande ansvarsförhållanden eller former för internationellt arbete hos myndigheter med uppgifter inom det civila försvaret.

D.7.3 SRV:s synpunkter på ÖCB:s rapport

SRV framhåller i sina synpunkter att totalförsvaret bör ses som en verksamhet och inte som en organisation. Det finns därför inte några skäl för ÖCB att svara för en övergripande inriktning och samordning av det civila försvarets verksamheter för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. De resurser som finns inom totalförsvaret för beredskapsändamål bör kunna utnyttjas effektivt när det behövs.

SRV kan inte heller se några skäl för att införa en civil enhet vid SWEDINT för att administrera och genomföra uppbyggnaden av den civila internationella styrkan. En civil myndighet bör svara för administration och uppbyggnad av den civila internationella styrkan. Denna uppgift kan med fördel läggas på SRV, inte minst mot bakgrund av den hjälpverksamhet som äger rum och den samverkan med internationella och nationella humanitära hjälporganisationer som har etablerats. Den humanitära verksamheten genomförs enligt SRV normalt i samverkan med nationella och lokala civila organ och kommer i slutskedet att helt överlämnas till dessa. Det är mycket liten sannolikhet för att multifunktionella, blandade civila och militära resurser i en och samma styrka, någonsin kommer att avropas för en gemensam insats.

SRV anser att åtgärder för användning av den civila försvarsverksamhetens resurser bör anpassas till den samordning och de planerings- och beredningsformer som gäller för svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp i sin helhet och för samarbetet med de internationella hjälporganisationerna. Det behövs därför inte någon särskild "totalförsvarets beredningsgrupp".

D.7.4 SIDA:s synpunkter på ÖCB:s rapport

SIDA instämmer i sina synpunkter på rapporten i ambitionen att öka utnyttjandet av svenska resurser i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. De myndigheter som besitter en relevant kompetens gör enligt SIDA redan idag insatser inom det internationella hjälparbetet. För att ytterligare bredda basen för utnytt-

jande av svenska resurser i detta arbete, fyller den inventering av personella och materiella resurser som påbörjats av ÖCB ett stort behov. Denna inventering bör enligt SIDA ske i nära samarbete med SRV och SIDA så att en nära koppling till den internationella efterfrågan blir möjlig.

SIDA är tveksamt till om det därutöver behövs en övergripande samordning av de civila humanitära insatserna. Avgränsningsproblemen gentemot myndigheternas ordinarie internationella verksamhet torde vara betydande. SIDA uttalar vidare stor tveksamhet till förslaget att skapa en civil internationell insatsstyrka och till följdförslaget att till SWEDINT lokalisera ett nytt civilt organ med ansvar för att bygga upp denna styrka. SIDA menar att etablerandet av en sådan styrka skulle skapa en olycklig överlappning med befintliga, effektivt fungerande kanaler. I detta sammanhang ser SIDA det som naturligt att fortsätta att bygga den humanitära hjälpverksamheten kring den svenska räddningstjänsten. SIDA anser att en överföring av verksamheten inom SWEDRELIEF till SRV skulle öka tydligheten i utbudet och medföra klara effektivitetsvinster.

Den internationella debatten fokuseras enligt SIDA alltmer kring ett utvecklingsinriktat katastrofbistånd vilket ställer stora krav på kompetens inom biståndets område för dem som planerar och genomför internationella hjälpinsatser. Det ter sig härvid naturligt att bygga vidare på de kanaler som finns etablerade.

Även SIDA uttalar tveksamhet inför förslaget om en "totalförsvarets beredningsgrupp". De arbetsuppgifter som det är tänkt att gruppen ska ha utförs för närvarande till stor del inom regeringskansliet och av olika myndigheter.

D.7.5 ÖCB:s kommentarer till SRV:s och SIDA:s synpunkter

ÖCB framhåller i sina kommentarer att en av de nya uppgifter för det civila försvaret som statsmakterna beslutat om är att det civila försvaret ska kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Eftersom uppgiften är ny behöver den utvecklas med avseende på mål och medel. Det är angeläget att söka skapa insikt om och handlingsmöjligheter inför de krav som den framtida utvecklingen av internationella insatser kan komma att ställa. Det civila försvarets resurser omfattar den organisation, den kompetens samt de personella och materiella tillgångar som de civila myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer och andra organisationer med något slag av beredskapsuppgifter har eller bygger upp för att kunna lösa sina beredskapsuppgifter. Det handlar om att utveckla möjligheterna att använda den kompetens, de verksamheter och de resurser som finns inom det civila försvaret och inte enbart om katastrofbistånd eller om inriktningen och innehållet i den svenska biståndsverksamheten i sin helhet.

Det är enligt ÖCB naturligt att ansvarsfördelningen som gäller den nya internationella uppgiften följer den fördelning i stort som gäller inom det civila försvaret.

Ansvaret för övergripande inriktning och samordning bör därför ligga på den myndighet som har samordningsansvaret inom det civila försvaret, medan de funktionsansvariga myndigheterna bör svara för åtgärder m.m. inom sina respektive områden.

ÖCB erinrar i sina synpunkter också om att regeringen efterfrågat förslag till åtgärder för nära civil och militär samverkan i multifunktionella insatser samt förslag till organisatoriska lösningar som ger möjligheter att snabbt och kostnadsefektivt reagera på förfrågningar och uppkomna behov. Försvarsutskottet har framhållit bl.a. att utbildning ska ske för en utveckling av samverkan mellan civila och militära styrkor i multifunktionella insatser. Förslagen om en gemensam beredningsgrupp, en civil enhet vid SWEDINT och uppbyggnaden av den civila internationella styrkan utgör enligt ÖCB åtgärder som både främjar den civil-militära samordningen och är enkla, kostnadseffektiva och ändamålsenliga i detta skede.

Bilaga E

Ansvar och organisation på central nivå inom civilt försvar och fredsräddningstjänst i några andra länder

(Bilagan har utarbetats för utredningen av ***Key Hedström,*** SRV)

E.1 Danmark

Genom *beredskapslagen,* som trädde i kraft den 1 januari 1993, åstadkom danska myndigheter en integrering av civilförsvar och brandväsen på statlig och kommunal nivå under beteckningen räddningsberedskap.

Räddningsberedskapen – som hör till Inrikesministeriets ansvarsområde – är en av fyra delar i det danska totalförsvaret. En annan del är det militära försvaret, som hör till Försvarsministeriets ansvarsområde. Övriga icke-militära delar av totalförsvaret utgörs av polisen, som hör till Justitiedepartementets ansvarsområde och den civila beredskapen, som hör till olika ministeriers områden.

Enligt beredskapslagen är *inrikesministern* högsta administrativa myndighet för den statliga räddningsberedskapen. Han utövar också tillsyn över den kommunala räddningsberedskapen.

Samtidigt som beredskapslagen trädde kraft organiserades *Beredskapsstyrelsen,* som ersatte Civilforsvarsstyrelsen och Statens brandinspektion.

Inrikesministern kan bemyndiga Beredskapsstyrelsen att utöva tillsynen över den

kommunala räddningsberedskapen. Beredskapsstyrelsen leder också den statliga räddningsberedskapen och ger råd till övriga myndigheter i frågor som rör räddningsberedskapen och den civila beredskapen. Beredskapsstyrelsen har det yttersta ansvaret för att samordna de åtgärder som skall vidtas inom ramen för den civila beredskapen.

Som framgått är begreppet den civila beredskapen emellertid inte synonymt med det svenska uttrycket totalförsvarets civila del. Civil beredskap avser i Danmark de åtgärder som vidtas för att begränsa de administrativa, ekonomiska och försörjningsmässiga följderna av krigsförhållanden, så att samhället så långt möjligt skall kunna fungera även under sådana förhållanden.

Sammanfattning

Uppgifter som motsvarar både SRV:s och ÖCB:s fullgörs i Danmark av Beredskapsstyrelsen, som hör till Inrikesministeriets verksamhetsområde.

E.2 Finland

I Finland går brand- och räddningsväsendet, räddningstjänsten och befolkningsskyddet under den allmänna benämningen räddningsförvaltningen. Den sköter om medborgarnas säkerhet genom att förhindra bränder och andra olyckor. Om olyckor inträffar avvärjer och begränsar räddningsmyndigheterna följderna av dessa.

Räddningsförvaltningens högsta ledning, styrning och övervakning ankommer på *Inrikesministeriet* och dess räddningsavdelning.

Till civila aktiviteter som räknas in i det finska begreppet "försvar" hör räddningstjänst och befolkningsskydd, ordning och säkerhet, gränsbevakning samt försörjningsberedskap. För försörjningsberedskapen är emellertid ansvaret delat mellan flera ministerier. Begreppet är en samlingsbeteckning för ekonomiskt försvar, social- och hälsovård samt försvarsinformation och övrig information. Förutom Inrikesministeriet har Handel- och industriministeriet, Försvarsministeriet, Trafikministeriet samt Social- och hälsovårdsministeriet det centrala ansvaret för dessa aktiviteter.

Sammanfattning

Uppgifter som motsvarar både SRV:s och ÖCB:s fullgörs i Finland av Inrikesministeriet.

E.3 Norge

I Norge är civil beredskap de åtgärder som vidtas för att minska förluster och skador i krig samt för att begränsa de administrativa, ekonomiska och försörjningsmässiga följderna av krigsförhållanden, så att samhället så långt som möjligt kan fungera även under sådana förhållanden.

Den civila beredskapen är indelad i sex områden:

- Administrativ beredskap;
- Hälso- och sjukvårdsberedskap;
- Ekonomisk beredskap;
- Civilförsvar;
- Polisverksamhet;
- Ekonomisk beredskap.

Direktoratet for sivilt beredskap – som tillhör Justitiedepartementets verksamhetsområde – har det övergripande ansvaret för all samordning av den civila beredskapen. För de direkta beredskapsåtgärderna svarar emellertid en rad olika organ på olika nivåer.

Ett reformarbete pågår i Norge för att modernisera och effektivisera den civila beredskapen.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har till uppgift att säkra samhället mot olyckor och skador förorsakade av bränder och explosioner samt skall se till att de resurser som samhället investerar i beredskap och förebyggande åtgärder utnyttjas på ett riktigt sätt. Direktoratet hanterar ärenden som faller under

- Lov om brannvern;
- Lov om brannfarlige varer samt vaesker och gasser under trykk;
- Lov om eksplosive varer.

Direktoratet ansvarsområde kan närmast jämföras med SRV:s föregångare Statens brandnämnd, med tillägg av den verksamhet som i Sverige handhas av Sprängämnesinspektionen. Verksamheten finansieras över Kommunal- och arbetsdepartementets del av statsbudgeten.

Sammanfattning

Uppgifter som motsvarar ÖCB:s fullgörs i Norge av Direktoratet for sivilt beredskap. Uppgifter som motsvarar stora delar av SRV:s fredsinriktade verksamhet fullgörs av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

E.4 Nederländerna

Nederländerna är ett av världens mest tätbefolkade länder. Där finns världens största koncentration av petrokemisk industri. Genom landet transporteras stora mängder farligt gods på vägar, järnvägar och vattenvägar. Flygtrafik och annan trafik är mycket omfattande. Från Nordsjön hotar stormar och översvämningar.

Katastrofplaneringen i Nederländerna styrs av fredstida hot, samtidigt som planeringen också avses vara användbar i en krigssituation. Någon särskild civil organisation eller myndighet mot rent krigstida hot finns inte.

Inrikesministeriet svarar för att administrera och upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i landet. Inrikesministern har ansvar direkt inför parlamentet för sin ledning av ministeriet.

Inom Inrikesministeriet finns ett direktorat för brandtjänst och krishantering. Direktoratet svarar för policyskapande, utarbetande av ny lagstiftning, försök och utvärdering men kan också lämna direkt stöd i samband med stora olyckor eller katastrofer.

Verksamheten styrs av en brandlag och en katastrofskyddslag från mitten av 1980-talet. I samband med ikraftträdandet av dessa lagar avskaffade Nederländerna sin civilförsvarsorganisation. Dessa uppgifter överfördes till i första hand de lokala brandkårerna.

Även andra ministerier än Inrikesministeriet har ett uttryckligt ansvar för krishantering. Särskilt *Transportministeriet* har en viktig roll genom sitt ansvar för allt som rör dammar och kanaler, vägar, hamnar, spår- och järnvägar, andra transportmedel och telekommunikationer. *Miljöministeriet* är bl.a. engagerat i beredskapen mot kärnenergiolyckor. *Ekonomi- och jordbruksministerierna* arbetar med frågor som gäller försörjningsberedskapen.

Sammanfattning

Uppgifter som motsvarar SRV:s och ÖCB:s fullgörs i Nederländerna inom olika ministerier. Inrikesministeriet har en särskilt viktig roll.

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande APS. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande APS. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-205021, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20288-3
ISSN 0375-250X