



Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering

ANN ÖDLUND

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--2605--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
November 2008

Försvarsanalys

Ann Ödlund

Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering

| | |
|---|--|
| Titel | Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering |
| Title | The role of the Swedish Armed Forces in civil crisis management |
| Rapportnr/Report no | FOI-R--2605--SE |
| Rapporttyp Report Type | Underlagsrapport |
| Månad/Month | November |
| Utgivningsår/Year | 2008 |
| Antal sidor/Pages | 34 p |
| ISSN | ISSN 1650-1942 |
| Kund/Customer Forskningsområde Programme area | Operationsanalys, modellering och simulering/Security, Safety and Vulnerability analysis |
| Delområde Subcategory | Metod och utredningsstöd/Operational analysis and Support |
| Projektnr/Project no | E 11102 |
| Godkänd av/Approved by | |
| FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys | FOI, Swedish Defence Research Agency Defence Analysis |
| 164 90 Stockholm | SE-164 90 Stockholm |

Sammanfattning

Studien behandlar Försvarmaktens framtida roll i civil krishantering i ett 20-årsperspektiv. En översiktlig genomgång av Försvarmaktens insatser mellan 2001 - 2007 samt en mini-studie med frågor till länsstyrelser och samverkansområden om synen på Försvarmaktens stöd har genomförts. Resultatet visar att Försvarmakten ses som en viktig aktör i krishantering. Dock finns en osäkerhet om vilket stöd som aktörerna kan räkna med. Tre nyckelvariabler har tagits fram som bedöms bli centrala för Försvarmaktens framtida roll: Inriktning och reglering, resurstillgänglighet samt krav på utökad internationell samverkan.

Nyckelord: Försvarmakten, civil krishantering, krisberedskap, FoRMA

Summary

The study discusses The Swedish Armed Forces and its future role in the management of civil crises. A survey was made over contributions made since 2001 – 2007 and a questionnaire was sent to regional and central actors in the crisis management system regarding their view of the Swedish Armed Forces' contributions. The result shows that the Swedish Armed Forces is an important actor in crises, even if there was a concern about to what extent it will be available as a resource when needed. Three key variables were chosen which are estimated as central for the future role of the Swedish Armed Forces in domestic crisis: Direction and regulations, resource availability and extended international cooperation.

Keywords: The Swedish Armed Forces, civil crisis management, FoRMA

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inledning | 7 |
| 2 | Bakgrund | 9 |
| 2.1 | Den politiska styrningen, målen, och regleringen | 9 |
| 2.2 | Försvarsmaktens stöd i dag | 12 |
| 2.3 | Ministudie om synen på Försvarsmaktens stöd | 15 |
| 2.3.1 | Länsstyrelserna | 16 |
| 2.3.2 | Samverkansområdena | 22 |
| 2.3.3 | Sammanfattning | 27 |
| 3 | Försvarsmaktens framtida roll - tre nyckelvariabler | 29 |
| 3.1 | Inriktning och reglering | 29 |
| 3.2 | Resurstillgänglighet | 30 |
| 3.3 | Krav på internationell samverkan | 32 |

Rapporten i sammandrag

Syftet med föreliggande rapport har varit att samla in underlag för att göra en analys av Försvarens framtida roll i den civila krishanteringen. Inledningsvis gjordes en genomgång av Försvarens insatser 2001-2007 för att få en överblick. Nuvarande reglering och inriktningsdokument studerades, vilka bl.a. visade att även om stöd till det civila samhället är en uppgift för Försvaret, ska civila kriser enligt nuvarande inriktning inte vara dimensionerande. Stöd ska lämnas i den mån det finns tillgängligt. Detta medför att krishanteringen i första hand är ett problem för ansvariga civila myndigheter och deras planering, snarare än för Försvaret. Frågan är vilka förväntningar som trots detta finns på Försvarens insatser i samband med kriser.

För att få information om civila aktörers syn på Försvarens roll sändes en enkät ut till Länsstyrelserna samt till ordförandena i de sex samverkansområdena. Länsstyrelserna lyfte fram närhet och tillgänglighet liksom personkännedom, delaktighet och kontinuitet. Försvarens engagemang i regionala nätverk sågs som positivt. Samverkan sker genom Försvarens säkerhetssamverkanssektioner, men för många är det de regionala grupperna (Hemvärnet - nationella skyddsstyrkorna) som är mest betydelsefulla. En principöverenskommelse i syfte att förbättra samverkan mellan Försvaret och det civila samhället är under utarbetande.

När det gäller samverkan och stöd ses Försvaret som en viktig aktör i krishanteringssystemet och vid kriser, både av länsstyrelserna och av samverkansområdena. Minskningen av Försvarens numerär och geografiska närvaro oroar och tydligare reglering efterfrågas.

Tre nyckelvariabler bedöms komma att vara centrala när det gäller Försvarens framtida roll som stöd i den civila krishanteringen: Inriktning och reglering, resurstillgänglighet samt krav på internationell samverkan.

1 Inledning

En viktig fråga som rör Försvarsmaktens identitet och funktion i Sverige är hur Försvarsmaktens stöd till samhället vid kris och extraordinära händelser ska organiseras i framtiden, dels i förhållande till övriga uppgifter, dels till egna och andra myndigheters uppgifter och roller i krishantering. I studien presenteras tre nyckelvariabler som bedöms ha stor inverkan på Försvarsmakten i rollen som stöd till den civila krishantering.

Syfte, metod och avgränsningar

Syfte

Syftet med studien är att ta fram underlag för långsiktig inriktning av Försvarsmakten när det gäller krishantering relaterat till uppgiften ”värna civilbefolkningen och i krissituationer säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna”.

Metod

I ett första steg insamlades information om Försvarsmaktens stöd i dagsläget. En deskriptiv och explorativ dokumentstudie genomfördes över a) Försvarsmaktens formella roll och uppgifter; b) genomförda insatser (från 2001-ff) utifrån Försvarsmaktens årsredovisningar. En diskussion genomfördes även med Övlt Jan A Forsberg, INSS J9.

I ett andra steg gjordes en översiktlig mini-studie som omfattade fem skriftliga frågor ställda till beredskapsenheten/motsvarande på samtliga länsstyrelser: 1. Hur fungerar samverkan med Försvarsmakten? 2. Är det viktigt att Försvarsmakten är en del av krishanteringsverksamheten? 3. Finns det något ytterligare, jämfört med idag, som Försvarsmakten skulle kunna bidra med? 4. Hur skulle länsstyrelsen hantera kriser om stödet från Försvarsmakten inte fanns tillgängligt? 5. Övriga synpunkter. Motsvarande frågor sändes även ut till ordföranden i de sex samverkansområdena¹.

¹ Myndigheterna är indelade i olika grupper och varje grupp är ansvarig för krisberedskapen inom ett särskilt område, ett så kallat samverkansområde. Det finns sex samverkansområden : Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Ekonomisk säkerhet, Geografiskt områdesansvar samt Skydd, undsättning och vård.

Begrepp och definitioner

Begreppet ”krishantering” kommer i den här studien att användas synonymt med civil krishantering och avse när Försvarsmakten efter förfrågan från civil myndighet deltar i insatser.

Avgränsningar

Försvarsmaktens roll i civil-militära insatser i konfliktområden omfattas inte av den här studien.

2 Bakgrund

2.1 Den politiska styrningen, målen, och regleringen

”Räcker resurserna till visionerna?” frågar sig Bengt Abrahamsson och Erna Danielsson (2007) i en rapport om utmaningar och möjligheter vid Försvarsmaktens reformering från invasions- till insatsförsvar. De politiska visionerna och målen - även Försvarsmaktens egna - är högt ställda. Det uttrycks t.ex. höga krav på agerande i väpnade insatser i internationella sammanhang, samtidigt som krav finns på förmågor för att kunna bistå samhället vid kriser och extraordinära händelser. Hur ska Försvarsmakten utvecklas för att bäst motsvara nutida och framtida behov när det gäller stöd till den civila krishantering? En viktig styrande parameter kan bli den internationella utvecklingen i fråga om användning av militära resurser som civilt stöd vid kriser. Hur Försvarsmakten ska regleras och organiseras för att motsvara behoven nationellt och internationellt är oklart, likaså vad som ska prioriteras och hur. En anledning kan vara att de uttalade behoven av militärt stöd kan variera snabbare än det är möjligt att anpassa resurserna.

Nedan följer en kort genomgång av grunderna i de senaste styrdokumenterna samt den reglering som idag sätter ramarna för Försvarsmaktens stöd till det civila samhället i kris.

Proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle

I propositionen konstateras att Försvarsmakten är en viktig resurs vid stora olyckor och extraordinära händelser, men stödet till samhället får inte vara dimensionerande för Försvarsmaktens organisation. Detta gäller även transportstöd. Att stödet inte ska vara dimensionerade är en central utgångspunkt.

Proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap för säkerhets skull

I propositionen tas den nya inriktningen av Försvarsmakten upp utifrån ett krishanteringssperspektiv. Där sägs bl.a. att ”(o)mställningen från invasionsförsvar till insatsförsvar har inneburit att möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet till viss del har minskat.” En utredning föreslogs om den framtida inriktningen mot frivillig försvarsverksamhet (dir. 2008:2)² och den nya myndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (träder i kraft januari 2009), föreslogs få i uppdrag

² Utredningen om den frivilliga försvarsverksamheten förväntas vara i slutet av 2008.

att, tillsammans med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter, klarlägga konsekvenserna av Försvarsmaktens omställning i fråga om stöd till samhället samt att belysa möjligheter till ytterligare förbättrad samverkan mellan civila och militära aktörer vid en kris.

Regleringsbrevet till Försvarsmakten 2008

I regleringsbrevet för 2008 framhålls att det är med tillgängliga resurser Försvarsmakten ska lämna sitt stöd. Försvarsmakten ska med tillgängliga resurser ”stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att stödja andra myndigheter och vid behov ställa resurser till förfogande.”

Försvarsberedningens rapporter Säkerhet i samverkan (DS 2007:46) och Försvar i användning (DS 2008:48)

I Försvarsberedningens rapport DS 2007:46 under rubriken ”Globala utmaningar och hot” behandlar beredningen i sin omvärldsanalys även hot som energi- och råvaruförsörjning, miljöpåverkan och klimatförändringar, naturkatastrofer och olyckor, organiserad brottslighet och korruption, terrorism samt teknik/IT.

I Försvarsberedningens rapport 2008:48 betonas frivillig verksamhet:

”Ur dagens hemvärn utvecklas insatsberedda nationella skyddsstyrkor bemannade med frivilliga. De ska endast ha nationella uppgifter som inte kan lösas på ett rationellt sätt av insatsförbanden. De nationella skyddsstyrkorna ska också kunna täcka upp med grundläggande nationellt stöd då insatsförbanden är insatta. Försvarsberedningen föreslår att de nationella skyddsstyrkorna ska säkerställa viss förmågebredd specifikt kopplad till de nationella uppgifterna, till exempel flygvapnets och marinens basskydd, vissa logistikförband, liksom vissa ingenjörförband. Det kan inkludera uppgifter som kräver utbildning till skyddsvakt och beredskapspolis. De nationella skyddsstyrkornas förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas och de ska, inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna, förbättra sin möjlighet att stödja det övriga samhället. De ska vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering såväl i fred, kris som i krig. Det är viktigt att det stora frivilligengagemanget i dagens Hemvärn och frivilligorganisationer fortsatt kan tillvaratas i de nationella skyddsstyrkorna” (s. 48).

Budgetpropositionen 2008/9:1 Utgiftsområde 6

I budgetpropositionen betonas internationell samverkan. Det fastslås att samverkan och samordning av civila och militära resurser kopplade till krisberedskap och krishantering, såväl inom Norden, EU och FN som med andra länder bör utvecklas. Detta bör ske bl.a. genom ökad och tvärsektoriell samverkan mellan berörda myndigheter och andra aktörer.

Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009 (Fö2008/3305/MIL)

I planeringsanvisningarna för 2009 sägs följande som kan relateras till krishantering: (...) målet för det militära försvaret ska vara att "(...) självt och tillsammans med andra, inom och utom landet, aktivt värna våra grundläggande värden och intressen genom att (...) skydda samhället och dess funktionalitet (förf. kursivering). Vidare sägs om Försvarsmakten avseende krishantering att man ska "(m)ed befintliga förmågor och resurser kunna bidra till samhällsskydd och beredskap samt kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov" (s. 2-3). I övrigt fastslås att ingen pliktpersonal ska finnas i insatsorganisationen utan att personalförsörjningen vilar på rekrytering.

Lagar, förordningar och föreskrifter

Stödet till det civila samhället sker inom ramen för olika författningar. Regleringen av krisberedskap som gäller för civila myndigheter enligt 5-22 §§ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap omfattar inte Försvarsmakten. Nedan följer en kort beskrivning av den huvudsakliga reglering som rör Försvarsmaktens roll. (FM HKV, 2008a).

1. Stöd till Polisen

Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
Förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Försvarsmaktsorder 06-301500 (juni 2006) med anledning av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Ovanstående reglerar på olika nivåer Försvarsmaktens stöd till Polisen vid eventuellt terroristangrepp. I försvarsmaktsordern regleras även befälsförhållanden, övning och annan samverkan med anledning av lagen. Enligt förordningen ska Försvarsmakten ta ut avgifter för de merkostnader som uppstår när stöd ges till polisen. Polisen och Försvarsmakten skall stå för sina egna kostnader för utbildning och övning.

2. Stöd vid Räddningstjänst

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Lagen och förordningen gäller deltagande i räddningstjänstinsatser efter begäran av räddningsledare. Försvarmakten bär själv sina kostnader för insatsen. Hemvärnsman får i dessa fall ersättning för sin insats motsvarande den nivå som avtalats för deltidsbrandmän.

3. Stöd till civil verksamhet

Förordning (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Enligt förordningen får Försvarmakten lämna stöd till andra myndigheter. Här beslutar Försvarmakten själv om stöd kan och bör lämnas och full kostnadstäckning ska uppnås. Enda tvingande skyldighet gäller transporter vid livshotande situationer där stöd lämnas efter begäran av sjukvårdshuvudman. Ersättning till hemvärnsmän ges här utifrån regler om förmåner för hemvärnsmän, vilket f.n. omfattar en dagersättning på 72 kr/dag.

Försvarmaktens föreskrifter (FFS 2002:7) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

Enligt föreskrifterna är det chefen för Högkvarteret eller, efter hans bestämmande, chefen för operativa insatsledningen i Högkvarteret som fattar beslut om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

2.2 Försvarmaktens stöd i dag

Stödet till det civila samhället är en relativt omfattande del av Försvarmaktens nationella verksamhet. Under åren 2001-2007 har antalet stödinsatser enligt årsredovisningarna legat omkring 300-500³ per år när det gäller insatser som eftersökning, brand, ammunitionsröjning och räddning. Till dessa kommer ett antal insatser inom marin verksamhet samt flygtransporter, främst med helikopter. Tillgängligheten på Försvarmaktens helikopterresurser har dock minskat kraftigt de senaste åren (se nedan). I syfte att ge en bild av stödet till civil verksamhet följer här en sammanfattning av de insatser som genomförts under 2007. Informationen är hämtad ur Försvarmaktens årsredovisning 2007.

Under 2007 gjordes sammanlagt 509 insatser: 99 insatser gjorts i enlighet med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och 381 insatser gjordes i enlighet med förordningen (2002:375) om

³ Hur insatserna redovisas skiljer sig mellan årsredovisningarna, vilket försvårar jämförelser. Därav uppskattningen.

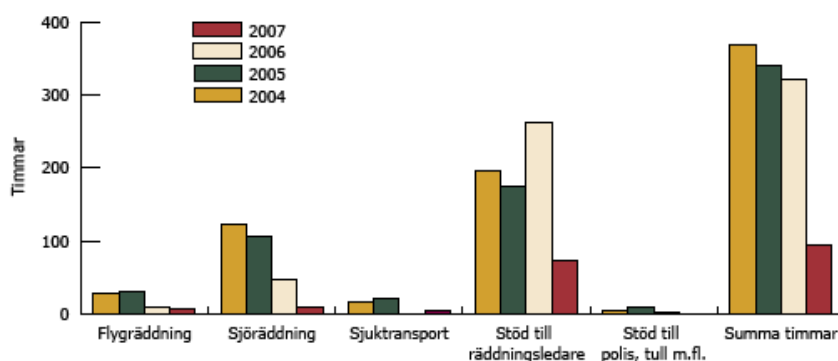
Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Dessutom genomförde beredskapstroppar 29 insatser inom ramen för angivna författningar.

Försvarsmaktens resurser till sjöss lämnade vid 15 tillfällen stöd avseende röjning av gamla minor och andra vapeneffekter till sjöss. Vidare genomfördes en stödinsats avseende bärgningsföretag och tre eftersök under vattnet som stöd till andra myndigheter. Dessutom genomförde Försvarsmakten ett 10-tal stödinsatser med lufttransporter till andra myndigheter.

Försvarsmakten deltog vid 29 sjöräddningsinsatser med fartyg och helikoptrar. Flygtid med helikoptrar för stöd till samhället uppgick under 2007 till cirka 100 timmar. Åtta insatser med en total flygtid på 57 timmar genomfördes under stormen Per. Tio insatser gjordes för olika eftersök med en total flygtid på sex timmar, och två insatser med totalt tolv timmars flygtid gjordes för brandbekämpning.

I Försvarsmaktens redovisning av insatserna 2007 (FM, 2007b) framgår att man genomför allt färre helikopterinsatser totalt. Antalet militära helikoptrar som är tillgängliga för räddningsinsatser har minskats i och med att fokus har skiftat med anledning av transformationen mot ett insatsförsvar. Försvarsmaktens helikopterförmåga inriktas mot att stödja militära insatser, t ex internationella insatser. En hel del av Försvarsmaktens räddningsinsatser genomfördes tidigare inom ramen för sjöräddningsberedskapen. I och med att staten har valt att låta en civil leverantör stå för huvuddelen, ca 80 % av räddningsberedskapen och Försvarsmakten 20 %, nedgår naturligt antalet insatser som Försvarsmakten genomför. Att Försvarsmakten fortfarande ligger relativt högt i antalet insatser, särskilt under 2008, beror på att Försvarsmakten, trots att man inte har beredskap, kunnat hjälpa Räddningstjänsten vid bl. a. omfattande skogsbränder och vid insatser kopplat till stormar etc.⁴

⁴ Enl. uppgifter från Överste Tomas Nilsson, C PROD FLYG samt Överste Mats Helgesson FM HKV 2008-09-25.



Figur 1. Försvarsmaktens helikopterinsatser 2004-2007 (hämtad ur årsredovisningen för 2007).

Det finns ett starkt behov av att utveckla möjligheterna till civil-militär samverkan såväl internationellt som nationellt. Försvarsmakten deltar i flera olika projekt inom dessa områden, såväl med långsiktig effekt i fokus som mer kortsiktiga åtgärder för att öka förmågan (FM, 2007a s. 8). I Försvarsmaktens underlag till 2008/09 års budget gällande mål och inriktning för verksamhetsgren 6 Stöd till samhället sägs vidare att fokus under 2009 riktas mot möjligheten ”att på alla ledningsnivåer utveckla och förstärka förmågan till samverkan, samordning och planering med övriga myndigheter” (FM HKV (2008b, s. 39). Försvarsmakten förväntas även ingå principiella överenskommelser med civila myndigheter om hur och i vilka former stöd kan lämnas.

Sammanfattning

Under 2000-talet har Försvarsmaktens stöd till det civila samhället handlat om c:a 300-500 insatser per år som stöd till räddningstjänst och övrig civil verksamhet. Eftersök efter försvunna personer, ammunitionsröjning, stöd till samhället vid väderhändelser och skogsbränder är vanligast. Hemvärdet - nationella skyddsstyrkorna⁵ - har med sin numerär och lokala anknytning spelat en viktig roll liksom ofta exklusiva materiella resurser som bandvagnar. Andra viktiga områden är transportinsatser med flyg och helikopter.

⁵ I texten som följer benämnt Hemvärdet.

2.3 Ministudie om synen på Försvarmaktens stöd

I tidigare studier om samverkan mellan civila myndigheter och Försvarmakten har omdömena överlag varit goda. För en genomgång av studier från 2000-2007 se Ödlund (2007). I studier av Försvarmaktens deltagande i krishantering framhålls ofta utrustningen: ”Materielen som Försvarmakten förfogar över är av mycket modernt snitt och i vissa delar unikt bra i vissa krissituationer. Som exempel kan nämnas Försvarmaktens telenät som var den enda telekommunikationsfunktion som fungerade under stormen Gudrun i aktuellt område” (IVA, 2008).

I en intervjuundersökning (Ödlund, 2007) om samverkan med civila myndigheter framkom en rad synpunkter gällande Försvarmaktens roll. Bl.a. påpekades den organisatoriska fördelen att Försvarmakten har en grundkapacitet med stor tydlighet och struktur och militären uppskattas ofta för sin förmåga att organisera i stab med uthållighet och ledning. Detta var tydligt i samverkan mellan Försvarmakten och Jordbruksverket under utbrottet av fågelinfluensa 2006 (Ödlund & Castenfors, 2006). Jordbruksverket betonade att en viktig faktor var att det fanns två organisationer med befälsrätt – Jordbruksverket och Försvarmakten – som kunde arbeta rikstäckande. Omdömena om Försvarmakten var positiva:

Militären var väldigt välvilligt inställda och hade fattat ett beslut som riktade sig till olika enheter om att de skulle vara oss behjälpliga” (...) ”Inget problem över huvudtaget med FM, de ordnar allt praktiskt, fixar fram, båtar, säckar mm. Och det är väldigt viktigt. Räddningstjänsten står ju under kommunen och det fanns en allmän vilja att hjälpa till, men ingen kunde ge grönt ljus förrän det egentligen uppträdde någonting. Det var ju inte räddningstjänst. Det gick snabbare med FM. Jag tror att det för staten har varit kostnadseffektivt. Jordbruksverkets kostnader har varit 12 miljoner, där ingår även FM kostnader. Man kan jämföra det med vad ett utbrott av Newcastle eller annan sjukdom kostar i en stor fjäderfäbesättning som vi haft i Skåne tidigare som kostat mellan 50 och 100 miljoner. (ur intervju med Jordbruksverket. Ödlund & Castenfors, 2006).

Det stöd som genomförs efter förfrågan i enlighet med lagen om stöd till civil verksamhet riskerar att begränsas i och med regleringen om hur deltagande personal ska ersättas. Den låga ersättningsnivån gör det svårt för Försvarmakten att rekrytera i dessa sammanhang.⁶ Under Jordbruksverkets arbete mot den

⁶ Intervju med Övlt Jan A Forsberg, INSS J9.

smittsamma djursjukdomen blåtunga 2008 avbröts stödet efter att det uppdagats att gällande regelverk⁷, enbart tillåter en ersättningsnivå till hemvärnssoldaterna med 72 kr/dag i stället för den deltidbrandmannasättning som hittills utbetalats och som gäller vid stöd till räddningstjänst.

2.3.1 Länsstyrelserna

Under hösten 2008 skickades ett frågeformulär (se metodavsnitt) ut till samtliga länsstyrelser. Nedan presenteras en sammanställning av svaren indelad utifrån Försvarmaktens säkerhetssamverkanssektioner (Säksam). Svaren har delvis kortats ned. Hänvisningar sker till specifika länsstyrelser enbart i de fall de skiljer sig åt i sina svar.

Säksam Boden

I Säksam Boden ingår Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län.

Samverkan

Säksam Boden deltar i länsstyrelsernas nätverk och regionala råd bl.a. Regionala rådet för skydd mot olyckor och Nätverket för regional risk- och sårbarhetsanalys i Västerbottens län. I Norrbotten Deltar Försvarmakten även i Barentssamarbete för civil beredskap. I Jämtlands län fungerar samverkan med Försvarmakten bra i och med samverkan genom Fältjägargruppen. De deltar i de flesta av länets "krisnätverk". I Västernorrlands län fungerar den lilla samverkan som sker idag ganska bra. Dock anses att Försvarmaktens centralisering, med de långa geografiska avstånd som följt, har försvårat samverkan. En önskan som framförs är att samverkan med Försvarmakten utvecklas ytterligare.

Stöd från Försvarmakten

Under kris räknar länsstyrelsen med stöd från Försvarmakten vid behov - transporter, materiel, personal, flygande resurs mm. Länsstyrelsen i Västerbotten upplever att man har en något ofullständig bild av vad Försvarmakten i praktiken nu kan erbjuda. En bedömning är att även om länsstyrelsens samordnande roll troligen inte direkt skulle påverkas i det fall Försvarmakten inte fanns att tillgå, skulle utvecklingen av en kris sannolikt kunna förvärras/förlängas.

Försvarmakten anses vara en betydelsefull samverkanspart som kan stödja länsstyrelsens arbete med samordning och ledning. Försvarmakten anses viktig för hanteringen av stora kriser och olyckor och deras resurser är ofta

⁷ Förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (SFS nr 2002:375).

efterfrågade. Enligt Norrbottens län kan Försvarsmakten även stödja vid prioritering av räddningsinsatser vid en krissituation och bidra med underlag för dels information, dels till en samlad regional lägesbild. Samband, kommunikation och transporter är ytterligare områden. Det beskrivs som ovärderligt att ha en känd ingång, en försvarsmaktskontakt, i polisens, räddningstjänsternas eller länsstyrelsens ledningsorganisationer. Bl.a. Jämtland tar ofta hjälp av Försvarsmakten vid övningar och utbildningar - områden som bedöms kunna utvecklas i framtiden. Utan Försvarsmaktens resurser skulle kapaciteten för de mer operativa organisationerna som räddningstjänst och polis minska. Försvarsmaktens resurser att ta sig fram i svårtillgänglig terräng eller snö ses t.ex. som svåra att avstå från och förmågan att hantera kriser riskerar att försämrats avsevärt om Försvarsmakten inte fanns tillgänglig. Även det förebyggande arbetet riskerar enligt länsstyrelsen i Norrbotten att försämrats. När det gäller Barentssamarbetet ses Försvarsmaktens medverkan som särskilt viktig, bl.a. för att stödja effektiv koordinering av externa resurser som tillförs regionen vid en kris.

En kritisk synpunkt som framförts är att stödet från Försvarsmakten redan idag är minimalt samt att även frivilligrörelsen har minskat i numerär. Detta innebär att vid en allvarlig kris i länet, där behovet av personella resurser är stort, stora problem kan uppstå. Hemvärnet spelar en viktig roll och beskrivs⁸ som en resurs som snabbt kan sättas in. Hemvärnet anses även ha god lokal- och personkännedom och ses som viktig för den folkliga förankringen. Hemvärnet borde därför ges fler uppgifter, inte färre.

Säksam Stockholm

I Säksam Stockholm ingår Stockholms, Uppsalas, Dalarnas, Gävleborgs, Västmanlands, Södermanlands, Östergötlands och Gotlands län.⁹

Samverkan

Samverkan mellan länsstyrelsen i Södermanlands län och Försvarsmakten fungerar bra på det personliga planet, men kontakterna inskränker sig till Säksam Stockholm i samband med det regionala krishanteringsrådet samt enstaka gånger med Hemvärnet i länet. Ständigt nya representanter från Försvarsmakten gör att det saknas kontinuitet och lokalkännedom. Man har dock goda erfarenheter av att samverka i ”skarpt läge”, vilket skedde under utbrotten av fågelinfluensa 2006. Det finns många områden inom den regionala samhällssäkerheten där ett

⁸ Enligt bl.a. den skrivelse (Dnr 100-11275-2008) som ingavs till regeringen 2008-08-11 i samband med att Fältjägargruppen i Östersund hotades av flytt/nedläggning. Förslaget drogs tillbaka av regeringen i september 2008.

⁹ Stockholms län har inte svarat på enkäten.

fördjupat samarbete borde ske, men länsstyrelserna anses själva idag vara så underbemannade (jämfört med uppdraget) att det inte finns praktiska möjligheter.

Enligt Länsstyrelsen i Västmanland kunde samverkan i "icke-kris" vara mycket bättre. "När vi ska begära hjälp i skarpt läge vet vi vart vi ska vända oss men samverkan under icke-kris finns inte utarbetad idag." I Gävleborgs län fungerar samverkan generellt bra. Kontakterna med Säksam Stockholm har dock gått från att vara en aktiv samverkan till att bli nära nog obefintliga pga.

personalnedskärningar och att personal har bytt arbetsplats, en synpunkt som delas av Östergötlands län. Även om de vardagliga planeringskontakterna ska gå via Säksam så förekommer regelmässiga kontakter mellan länsstyrelsen i Gävleborgs län och Gävleborgsgruppen. Man efterlyser därför en förändring som innebär att samverkansansvaret flyttas från Säksam till Gävleborgsgruppen. I Dalarnas län fungerar det i dagsläget bra med kontaktnummer till vakthavande befäl (VB) i Uppsala/Stockholm, representation från Säksam Stockholm vid ordinarie sammanträden i Regionala krishanteringsrådet, samt lokal representation i form av Dalregementsgruppen som kompletterar.

Dalregementsgruppen är sanktionerad av Säksam Stockholm och deltar även vid övningar. Även övriga länsstyrelser beskriver goda kontakter på sina respektive orter, t.ex. Gotland, där man har "vardagssamverkan" minst en gång i veckan, Uppsala som har goda kontakter med Uppsala garnison och Ledningsregementet i Enköping samt Östergötlands län som samverkar med Livgrenadjärgruppen.

Stöd från Försvarmakten

Hemvärnet anses kunna få en mer betydande roll. Länsstyrelserna borde vara mer aktiva i att kunna presentera behov av frivilliga insatser och kunna fördela dessa. Ett betydande problem idag, som ställer till trassel i kontakter och samråd, är att de geografiska ansvarsområdena inte sammanfaller. Länen är idag små i jämförelse med Försvarmaktens indelning som är mer nationell.

Om Försvarmakten inte fanns tillgänglig riskerar det att bli problem med att lösa vissa uppgifter, t.ex. vid räddningstjänst eller vid andra typer av samhällsstörningar. Detta innebär en avsevärd försämring av tillgången till de extra resurser som ibland behövs för kommunal och polisiär räddningstjänst som eftersök och fjällräddning. Flera uttrycker oro: "De resurser och specialistkompetenser som Försvarmakten bidrar med skulle på något sätt samhället bygga upp på egen hand. Detta skulle ta lång tid och vara mycket kostsamt."

Försvarmakten ses som en resurs och en viktig del av krishanteringen: "Försvarmakten ställer upp när vi begär det (Livgrenadjären)". Försvarmakten beskrivs vara organiserad i grupper, ha ledningsstruktur och kommunikationsmedel. Stormen Gudrun visar att den robusthet som Försvarmaktens personal utbildas till, gör att det går att verka autonomt i

strömlösa områden med oländig terräng. Offensivare informations spridning på CBRN-området efterfrågas, att bidra till samhällets beredskap att hantera CBRN¹⁰ - händelser. Utan Försvarsmakten görs bedömningen att kommunen skulle få lägga stor press på räddningstjänst, då denna är den enda organisation bortsett från enstaka kommunala frivilliga resursgrupper, som har materiel, (skydds)utrustning, utbildning och robusthet enl. ovan för att hantera extrema arbetssituationer. I Östergötland lyfter man fram privata aktörer som ett möjligt alternativ i frånvaro av Försvarsmakten.

Säksam Göteborg

I Säksam Göteborg ingår Västra Götalands, Hallands, Örebro och Värmlands län.¹¹

Samverkan

I Västra Götalands län fungerar samverkan med Försvarsmakten bra. I planerings- och förberedelsearbetet är Försvarsmakten ofta delaktiga, de anses också bra på att redogöra för sin förmåga och vilket stöd som skulle kunna ges vid en krissituation. I de olika nätverk med kommuner och andra myndigheter som finns i länet anses det lätt att få kontakt med och delaktighet från representanter för Försvarsmakten, antingen via Säksam i Göteborg eller via representanter från regementena eller hemvärnsbataljonerna. Länsstyrelsen saknar dock en regional samverkanspart i det akuta skedet under en kris. Det upplevs som trögt att samverka med Högkvarteret i frågor som har en regional eller lokal profil under en kris, när man i planerings- och förberedelsefasen har en regional part att föra dialog med. De regionala nätverken för samverkan anses ytterst viktiga för förmågan att hantera en kris - avståndet till Försvarsmakten och Högkvarteret upplevs som långt i det akuta skedet. Försvarsmakten har i många fall utbildad personal och lämpliga resurser för att medverka vid hanteringen av en kris och dess konsekvenser. I takt med den omställning som har skett anses dock Försvarsmaktens betydelse inom den civila krishanteringen och räddningstjänstverksamheten ha minskat.

Stöd från Försvarsmakten

Det vore enligt länsstyrelsen önskvärt att Försvarsmakten kunde presentera en samlad bild av vilka resurser och vilken förmåga som finns för att stödja det civila samhället vid kriser eller större räddningstjänstinsatser. Även hur förmågan varierar över tid ses som en intressant faktor. Försvarsmaktens roll vid nya

¹⁰ Kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R) och nukleära (N) medel.

¹¹ Värmlands län och Hallands län har inte svarat på enkäten.

hotbilder som t.ex. klimatförändringar skulle kunna förtydligas. Enligt länsstyrelsen i Örebro skulle Försvarsmakten i ökad utsträckning kunna delta i olika utbildnings- och övningssammanhang och sprida kunskap om egna resurser, logistik samt ge förslag på olika lämpliga uppgifter där nuvarande resurser är ganska begränsade.

Att Försvarsmakten är en förstärkningsresurs i olika sammanhang innebär att olyckliga prioriteringar inom den ordinarie organisationen inte behöver göras. Försvarsmakten ställer upp i olika sammanhang med kort varsel med en organisation med eget befäl. Om stödet från Försvarsmakten inte fanns tillgängligt skulle det bli problem vid insatser som kräver kvalificerade resursinsatser med egen ledning, logistik och underhåll. Försvarsmaktens resurser skulle behöva ersättas med motsvarande kompetens från t.ex. privata aktörer, vilket också skulle innebära avsevärt högre kostnader (för länsstyrelsen). Detta är kanske något som borde ingå i länsstyrelsens ordinarie planering då Försvarsmaktens resurser även i nuläget får antas vara begränsade, bland annat när det gäller tillgång till helikoptrar.

Säksam Malmö

I Säksam Malmö ingår Skånes, Blekinges, Kronobergs, Jönköpings och Kalmar län.¹²

Samverkan

Samverkan mellan länsstyrelsen i Skåne och Försvarsmakten fungerar mycket bra. Representanter från Säksam Malmö deltar alltid i planering och övningsverksamhet. Kontakterna med Försvarsmaktens VB fungerar också mycket bra. Samverkan mellan länsstyrelsen i Blekinge och Försvarsmakten bedöms fungera väl - inom det utrymme som idag finns för samverkan. Försvarsmakten beskrivs som en engagerad och handlingsinriktad samverkanspartner. Ökad samverkan efterfrågas inom framför allt utbildning och kunskapsstöd (CBRNE¹³, säkerhetsskydd, robusta system, ledningsplatser) tillsammans med polis, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk m.fl. Fortsatt satsning på ledningssystem för civil-militär samverkan (främst lägesbildsverktyg, resurstablåer och sambands-/moderna signalsskyddsstöd). Mellan länsstyrelsen i Jönköpings län och Säksam Skåne fungerar samverkan mycket bra. Säksam deltar före, under och efter händelser i länets arbete. En fortsatt utredning efterfrågas om hur Försvarsmakten respektive det civila samhällets infrastruktur och tekniska system på bästa sätt kan fås att fungera tillsammans vid behov i t.ex. en krissituation.

¹² Kronobergs län och Kalmar län har inte svarat på enkäten.

¹³ Kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) medel.

Stöd från Försvarmakten

Försvarmakten har förmågor som är eftertraktade i kriser, bl.a. att kunna erbjuda organiserad arbetskraft med generell förmåga, ordnad ledning, fungerande samband, god transportkapacitet samt egen förplägnad och logi. Andra efterfrågade specialkompetenser är bl.a. CBRNE, (yt-)övervakning, räddningstjänstresurser mm. Neddragningar av Försvarmaktens resurser, kanske främst med personal, innebär att en viktig tillgång går förlorad. Att kunna nyttja en samtränad grupp med ledare vid storskalig krishantering bedöms vara en värdefull resurs vid t.ex. oljebekämpning eller vid utrymningssituationer. Behovet av överenskommelser med olika kompetenser i samhället bedöms kunna komma att öka, när en viss beredskap för olika situationer måste skapas. Ett problem som uppmärksammas är att nuvarande lagstiftning i vissa stycken kan sätta hinder för användningen av Försvarmaktens resurser.

Det som skulle kunna förbättras är en tydlig inriktning för det civila försvaret, vilket idag bedöms helt sakna mål, ajourhållet regelverk och organisation. Enligt länsstyrelsen i Blekinge har den förändrade organiseringen efter kalla kriget lett till att det i dag inte längre är självklart för civila parter vilket stöd som går att förvänta sig, t.ex. möjlighet att ansluta reservkraft till dagens känsliga system, vattendistribution och vattenrening, tele/datasystem, bränsleförsörjning, osv.

Om stödet från Försvarmakten inte fanns tillgängligt skulle det civila samhället tvingas formalisera samverkan med näringslivets parter genom t.ex. avtalsskrivning. Det bedöms vara svårt att uppnå samma servicegrad genom avtal, eftersom full kostnadstäckning sällan ges när en finansieringsprincip byts mot en annan. Försvarmakten bedöms ha en kompetens vilken det civila samhället idag, vid behov och genom samförståndslösningar, kan nyttja inom ramen för Försvarmaktens (skattefinansierade) verksamhet; även Försvarmakten bedöms kunna ha en viss nytta av stödverksamhet som en möjlighet till övning.

En synpunkt är att om samhällsstödet ”outsourcas” och Försvarmakten koncentrerar sig på sin kärnverksamhet, riskerar samhället som helhet att få betala dubbelt, dels för upphandlade privata aktörers ”jourberedskap”, dels för Försvarmakten som är ålagt att hålla en snarlik beredskap. Även om en separat finansierad specialiserad verksamhet kan bli (synnerligen) kompetent och mer kostnadseffektiv (t.ex. debatten om räddningshelikoptrar) bör man enligt länsstyrelsen dra nytta av den verksamhet som det redan finns krav på att bedriva i samhällets, t.ex. Försvarmaktens regi.

2.3.2 Samverkansområdena

I syfte att förbättra krishantering har vissa myndigheter getts ett särskilt ansvar. Myndigheterna är indelade i olika grupper och varje grupp är ansvarig för krisberedskapen inom ett särskilt område, ett så kallat samverkansområde. Indelningen är gjord enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och det finns sex samverkansområden: Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Ekonomisk säkerhet, Geografiskt områdesansvar samt Skydd, undsättning och vård. Försvarmakten har idag inget eget utpekade ansvar i den civila krishanteringsorganisationen och ingår inte i något av de sex utpekade samverkansområdena¹⁴. Försvarmakten är dock adjungerat till samverkansområdet Farliga ämnen (SOFÄ).

Under hösten 2008 skickades motsvarande frågeformulär (se metodavsnittet) ut till samtliga representanter för Samverkansområdena. Nedan presenteras en sammanställning av svaren indelade utifrån respektive samverkansområde. Svaren har delvis kortats ned.

Samverkansområdet Teknisk infrastruktur (SOTI)

Följande myndigheter ingår i SO Teknisk infrastruktur: Affärsverket Svenska Kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet samt Styrelsen för psykologiskt försvar. Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har representanter i samverkansområdet och deltar vid områdets möten (KBM, 2008).

Samverkan

Svenska Kraftnät samverkar med Försvarmakten och har upprättat avtal om hur elsektorn ska gå tillväga för att erhålla stöd från Försvarmakten i händelse av en kris. Här finns goda erfarenheter från stormen Gudrun i januari 2005. Svenska Kraftnät har också skrivit avtal med frivilligorganisationerna, bl.a. Frivilliga Radioorganisationen (FRO), Frivilliga Automobilkåren (FAK) samt Sveriges Kvinnliga Bilkårers Riksförbund (SKBR).

Post- och Telestyrelsen och ledande ledningsägare inom sektorn elektronisk kommunikation har tillsammans med Försvarmakten bildat en Nationell telesamverkansgrupp, NTSG. Arbetet i gruppen utvecklar samverkan mellan operatörer och Försvarmakten. Inom ramen för detta arbete planeras att ansluta de större operatörernas driftledningscentraler till Försvarets Telenät.

¹⁴ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Stöd från Försvarmakten

Det bedöms viktigt att Försvarmakten är en del av krishanteringsverksamheten. Förutom det som Försvarmakten kan bidra med måste det skapas kontaktvägar och arbetssätt så att det går att göra det omvända, stödja Försvarmakten t.ex. vid en terroristattack. Arbetet inom ramen för NTSG är ett exempel på hur ett sådant stöd förbereds. Försvarmakten anses kunna vara mer aktiv såväl i samverkansområdena som i en hel del seminarier anordnade av sektorsmyndigheterna, inte minst i syfte att förankra sig hos befolkningen efter den allmänna värnpliktens urholkning.

Försvarmakten är duktig på övningsverksamhet och skulle kunna erbjuda förmågor och samverkansövningar. Försvarmaktens stöd med bränsletransporter för diesel till reservkraftsaggregat i händelse av kris ses som ovärderligt. Försvarmakten har resurser att transportera stora resurser med hjälp av transportfordon och få ut mindre mängder drivmedel till otillgängliga platser med hjälp av helikoptrar och terrängfordon. Under stormen Gudrun kunde operatörerna t.ex. hålla igång delar av näten med hjälp av Försvarmaktens drivmedelstransporter.

Hur kriser skulle hanteras om Försvarmaktens stöd saknades är enligt SOTI en fråga som är upp till respektive myndighet. El- och telekomsektorn står inte och faller med om Försvarmakten inte finns tillgänglig i händelse av kris. Aktörerna inom de bägge sektorerna har goda och nära kontakter med sina systerorganisationer i våra grannländer och kan få hjälp från dessa. Även här finns goda erfarenheter från bl. a. stormen Gudrun.

Samverkansområde Transporter

I SO Transporter ingår följande myndigheter: Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket samt Statens energimyndighet¹⁵ Till styrgruppsmötena kallas även representanter från referensgrupp för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), KBM, Försvarmakten och Näringsdepartementet (KBM, 2008).

Samverkan

Samverkan med Försvarmakten bedöms fungera dåligt inom SO Transporter, pga. av låg närvaro vid möten. Detta tros dock komma att förändras i och med personalbyte. Inom Poolorganisationen (oljebolagen och Energimyndighetens nätverk vid oljekriser) finns ett långvarigt samarbete med Försvarmakten (FMlog och drivmedelsinspektörerna).

¹⁵ KBM webbplats 2008-09-26

Stöd från Försvarsmakten

Trots att Försvarsmaktens resurser krymper har de fortfarande förstärkningsresurser som kan/bör användas vid kriser. Försvarsmakten har t.ex. en del i det svenska underrättelsearbetet som bör komma civila myndigheter till kännedom. Utan Försvarsmakten som aktör skulle man inom området vara utlämnade till resurser som finns på civila myndigheter/kommuner/privata näringslivet. Transportmyndigheter som Sjöfartsverket och Luftfartstyrelsen skulle då mista det idag goda samarbete som bedrivs med Försvarsmakten.

Samverkansområde Farliga ämnen (SOFÄ)

Följande myndigheter ingår i SOFÄ: Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens räddningsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt samt Tullverket.

Följande instanser deltar också i samverkansområdet: FOI/CBRN-skydd och säkerhet, Försvarsmakten genom Totalförsvarets skyddscentrum, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting (KBM, 2008).

Samverkan

Försvarsmaktens ledamot i samverkansområdet SOFÄ bidrar mycket till SOFÄs arbete. När det sedan gäller den civil-militära samverkan högre upp i hierarkin anses det viktigt för den långsiktiga förankringen att få till en bra dialog mellan SOFÄ, myndigheternas högsta ledning samt Försvarsmaktens ledning.

Stöd från Försvarsmakten

Inom området farliga ämnen bedöms Försvarsmakten ha unika resurser, t.ex. mobila laboratorier och annan utrustning. Utomlands har militära resurser använts, bl.a. i England 2001 då de civila myndigheternas resurser för krishantering av det stora utbrottet av mul- och klövsjuka visade sig vara otillräckliga.

Försvarsmakten anses kunna bidra ytterligare med kunskapsförmedling om erfarenheter från internationella insatser och uppdrag. På många ställen där Försvarsmakten är involverade förekommer farliga ämnen (sjukdomar hos både människor och djur). Att få tillgång till sådana erfarenheter tros kunna utveckla den nationella krishanteringsverksamheten. Utan stöd av Försvarsmakten skulle kriser och allvarliga händelser troligtvis hanteras genom internationella resursförstärkningar.

Samverkansområde Ekonomisk säkerhet

I SO Ekonomisk säkerhet ingår Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgälden, Skatteverket samt Tullverket. Dessutom har länsstyrelsen i Skåne län samt kommun- och landstingsrepresentanter deltagit (KBM, 2008).

Samverkan

Samverkan med Försvarsmakten är begränsad till informationsutbyte i liten omfattning. Försvarsmakten bör enligt SO Ekonomisk säkerhet ges en tydligare och mer uttalad roll i krishanteringsverksamheten än vad de har idag.

Stöd från Försvarsmakten

Stöd till myndigheter och verksamheter som är samhällsviktiga vid kriser. Det kan gälla bevakning, reservkraftaggregat, påfyllning av diesel, stöd med tankbilar mm. Inom samverkansområdet anses att krishanteringsarbetet på länsstyrelsenivå skulle försvåras.

Samverkansområde Geografiskt områdesansvar

I samverkansområdet Geografiskt områdesansvar ingår Krisberedskapsmyndigheten och Länsstyrelserna. Det finns även en samrådsgrupp för krishantering med KBM, länsstyrelserna samt företrädare för regeringskansliet som är relaterad till samverkansområdet (KBM, 2008).

Samverkan

Händelser på senare år visar att Försvarsmakten är en aktör i krishantering. Mer reglering av Försvarsmaktens roll i krisberedskapen efterlyses. Uttunningen av Försvarsmakten gör att det finns lägre grad av närvaro geografiskt, vilket bedöms påverka möjligheterna till samverkan. Stora avstånd gör att naturliga kontakter försvinner och att resurserna är långt borta. En fråga som ställs är varför alla beslut om insats måste gå via Högkvarteret. Högkvarterets roll gör att det blir krångligt på kommunal nivå. En principöverenskommelse i syfte att förbättra och effektivisera samverkan i fredstida krishantering mellan Försvarsmakten och det civila samhället håller på att utarbetas. Där förväntas man komma överens om hur deltagande ska se ut i samverkansområdena, TiB (tjänsteman i beredskap) samt övningar. Andra områden gäller Krisberedskapsmyndighetens skyldighet att se till att Försvarsmakten kan ingå i

krisberedskapen samt frågor kring hur man från civil sida kan stödja Försvarmakten utomlands vid fredsfrämjande insatser.

Stöd från Försvarmakten

Det bedöms som oerhört viktigt att Försvarmakten är kvar som aktör i krishantering, inte bara vid räddningstjänst utan även när gäller krisberedskap. Det är viktigt att Försvarmakten är med i TiB-systemet och därmed ingår i det nätverket. Försvarmakten förfogar över dyrbara specialresurser och numerär. Hur Försvarmaktens resurser ska prioriteras och av vem anses vara ett stort problem. Ett annat problem är att kommunerna gör olika bedömningar om under vilket regelverk Försvarmakten ska stödja, t.ex. vid Gudrun där vissa kommuner bedömde stödet som räddningstjänst vilket medförde att de inte behövde betala själva. Hemvärnet anses centralt och eventuella neddragningar i och med införandet av "nationella skyddsstyrkor" ses som oroväckande.

Det bedöms som svårt att ersätta Försvarmakten eftersom de har så många fördelar: "De kommer i organiserad form, de leder sig själva och de har sitt eget understöd." Utan Försvarmakten kommer satsningar att behöva ske på frivilligorganisationerna och de frivilliga resursgrupperna¹⁶. En annan konsekvens blir att det krävs satsningar på att öka samverkan mellan aktörerna. Risker är dock att de lösningarna blir mycket sämre.

Samverkansområde Skydd, undsättning, vård (SO SUV)

I SO SUV ingår följande myndigheter: Kustbevakningen, Luftfartsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk samt Tullverket.¹⁷ Dessutom deltar länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting (KBM, 2008).

Samverkan

Det förekommer ingen direkt samverkan med Försvarmakten i SO SUV. Bland myndigheterna som ingår finns dock ett reglerat samarbete med Försvarmakten (t.ex. Kustbevakningen, Polisen och Länsstyrelserna). Försvarmakten ses som en förväntad aktör vid svåra kriser och påfrestningar.

¹⁶ Frivilliga resursgrupper (FRG) är en strukturerad form av samarbete mellan en kommun och frivilliga. FRG är en helt frivillig resurs för kommunal krishantering och är inte reglerad.

¹⁷ KBM webbplats 2008-09-26

Stöd från Försvarsmakten

Erfarenheter från det senaste årets övningar visar att det i första hand på regional nivå anses finnas en "övertro" på Försvarsmaktens resurser, kapacitet och beredskap. Det bedöms därför viktigt att det klarläggs vilken kapacitet som finns tillgänglig genom att ta fram faktabaserade uppgifter om typ av resurser, geografisk placering, lämplig användning och beredskapstid.

Vid erfarenhetsredovisning av händelser som översvämningar i Värnamo/Ljungby och stormen Gudrun förefaller det i första hand vara behov av materiel och hemvärnets personella resurser. I den mån Försvarsmakten har resurser lämpliga för uppgifter inom krisberedskapsverksamheten, bör finnas som kontaktorgan och utförare då så behövs. En fråga som i första hand rör räddningstjänst men även krisberedskap är Försvarsmaktens helikoptrar som en resurs för räddningstjänstansvariga myndigheter och verksamheter.

2.3.3 Sammanfattning*Samverkan*

FM ses generellt som en förväntad aktör vid extraordinära händelser och kriser. Av länsstyrelserna poängteras närhet och tillgänglighet liksom personkännedom, delaktighet och kontinuitet, både när det gäller förberedelser i icke-kris och i samband med en händelse. Försvarsmaktens engagemang i regionala nätverk ses positivt. Kritiken gäller ofta att Försvarsmakten är frånvarande. Regionala grupper (Hemvärdet) ses av flera som primära samverkanspartners. Att behöva gå via Säksam eller Högkvarteret kan ses som en omväg.

Samverkansmönstren mellan samverkansområdena skiljer sig något åt. En variant är att inte ha samverkan direkt med Försvarsmakten, den sker i stället via de enskilda myndigheterna, i särskilda grupper och nätverket. Andra samverkar mer direkt. En form är att ingå avtal med Försvarsmakten om stöd vid kris. På samverkansområdesnivå nämns förankring mellan de högsta ledningsnivåerna som viktigt. Även inom samverkansområdena nämns frånvaro som något negativt. Minskningen av Försvarsmaktens geografiska närvaro oroar, tydligare reglering efterfrågas. En principöverenskommelse i syfte att förbättra samverkan mellan Försvarsmakten och det civila samhället är under utarbetande.

Stöd från Försvarsmakten

En av de stora fördelarna med Försvarsmakten anses vara att de har numerär, är självgående, tillgången till specialistresurser, men även att de är samtränade och välorganiserade. Länsstyrelserna räknar överlag med stöd från Försvarsmakten vid behov. Det kan gälla personal, materiel och transporter, men även utbildning och övning. Resurserna är ofta efterfrågade – utan dessa skulle möjligheterna att hantera kriser minska. Det finns en oro för att Hemvärnet ska minska, de föreslås snarare ges en mer betydande roll. Helikopterresurser nämns ofta som kritiska. CBRN-stöd, både informationsspridning och stöd vid händelser, bör utvecklas. Försvarsmakten har också unika resurser inom området farliga ämnen. En samlad bild över vad Försvarsmakten de facto kan bidra med efterfrågas – faktabaserade uppgifter som typ av resurser, geografisk placering, beredskapstid och hur förmågan varierar över tid. Försvarsmaktens roll som stöd vid kriser behöver också tydliggöras och utvecklas. Det finns en viss oro att dyrare privata alternativ ska krävas om tillgången till Försvarsmaktens resurser minskar. En annan lösning som nämns är internationellt stöd vid kris, bl.a. nämns gränsöverskridande samarbete inom sektorer.

3 Försvarsmaktens framtida roll - tre nyckelvariabler

Vilken roll kan Försvarsmakten spela i händelse av katastrofinsatser?

Resonemangen i ministudien ovan ger vägledning när det gäller förväntningar på och behov av Försvarsmakten. MUST (2001) har i en studie om potentiella insatssituationer och behov av förmågor 2005-2020, utifrån svenskt deltagande i internationella katastrofinsatser, identifierat en rad förmågor som återfinns i militära förband. Sammanfattningsvis konstateras att militära förband har en flexibel beredskap med möjlighet till hög insatsberedskap. Det finns en utbyggd ledningsstruktur som möjliggör styrning av verksamhet. Förbanden har utbyggda underrättelse- och informationssystem som ger möjlighet till egen snabb informationshantering. Man förfogar över välutbildad personal tränad för oväntade situationer och en personalkår som kan växa i storlek. Inom det militära finns tillgång på specialister, exempelvis saneringspersonal och ingenjörer etc. Förbanden har stort mått av egen infrastruktur gällande logistik, underhåll, sjukvård, sambandssystem etc. Det finns vanligen även möjlighet att koppla in andra enheter eller organisationer på den militära infrastrukturen. Försvarsmakten förfogar även över rörelse- och transportkapacitet som i stort är oberoende av befintlig infrastruktur. Dessa förmågor torde även kunna nyttjas vid kriser i Sverige.

Det ovan sagda stämmer även överens med politikernas, Försvarsmaktens egen och de studerade civila aktörernas inställning till Försvarsmaktens fördelar. Men vad kan och bör myndigheten egentligen förbinda sig att göra? Enligt nuvarande inriktning ska civila kriser inte vara dimensionerande för Försvarsmakten utan stöd ska lämnas i den mån det finns tillgängligt. Detta betyder att krishanteringen är ett problem för ansvariga civila myndigheter och deras planering snarare än för Försvarsmakten. Nedan tas tre nyckelvariabler upp som bedöms komma att vara centrala när det gäller Försvarsmaktens framtida roll som stöd i den civila krishanteringen: Inriktning och reglering, resurstillgänglighet samt krav på internationell samverkan.

3.1 Inriktning och reglering

Försvarsmaktens stöd kan komma att se olika ut, beroende på inriktning och reglering. Nedan följer tre möjliga utvecklingar av Försvarsmaktens roll.

Försvarsmaktens roll förblir otydlig

Ett alternativ till den uttryckta förhoppningen om att Försvarsmakten ska axla en tydligare roll och förbinda sig att bistå med resurser, är att Försvarsmaktens roll grundas i att bidra med vad som för tillfället finns tillgängligt. Ansvaret för krisberedskapen är då fortsatt uppdelad på civila aktörer och finns i enlighet med likhetsprincipen där krisen inträffar. Försvarsmaktens roll blir då mer otydlig och dess bidrag osäkert, både i planering och som aktör vid en specifik kris.

Försvarsmaktens roll som aktör vid civila kriser formaliseras

En viktig faktor som uttrycks i ministudien ovan är att det finns behov av trygghet i systemet – att man vet om det finns tillgång till Försvarsmakten och dess resurser i händelse av kris eller inte. Och att man vet vad det går att räkna med. Större krav kan komma att medföra att Försvarsmaktens roll i krishantering tydliggörs i inriktning och reglering. I och med detta sker en formalisering av Försvarsmaktens roll och åtaganden.

Försvarsmaktens roll utvecklas till att omfatta ”gendarm”-uppgifter

Slutligen, i vilka situationer ska Försvarsmakten kunna användas? De regler som styr Försvarsmaktens stöd till det civila samhället kan förändras när omvärlden ställer nya krav, det visar den senaste lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.¹⁸ Förslag om att sådana insatser skulle kunna ske även vid andra civila händelser har hittills avstyrkts¹⁹, dock kvarstår frågan om händelser kan inträffa som medför utvidgade befogenheter för stödmyndigheterna att begära stöd från Försvarsmakten, något som redan idag är möjligt i flera andra europeiska länder²⁰.

3.2 Resurstillgänglighet

Hur kommer civila aktörers behov av militärens resurser att motsvara tillgängligheten? Att inte veta vilka resurser som finns tillgängliga vid en eventuell kris skapar osäkerhet för ansvariga civila aktörer. Frågan hänger delvis ihop med grad av formalisering enligt ovan, men Försvarsmaktens egna prioriteringar när det gäller resurstillgänglighet är centrala. Resurser som

¹⁸ Enligt vilken Polisen kan vid begära stöd från Försvarsmakten med insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

¹⁹ Se Justitiedepartementets betänkande 2005/06.

²⁰ Se Justitiedepartementets lagrådsremiss 2 februari 2006

efterfrågas är små akuta insatser samt vid större händelser en organiserad helhet, snarare än ett hopplock av olika kompetenser och resurser. Även regeringen fastslår i proposition 2007/08:92 ”Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull”, att ”Försvarmakten har tillgång till personella resurser och modern materiel som i krissituationer kan tillföra ett betydande mervärde.” Vid kriser krävs ofta numerär – stora mängder materiel och manskap samt fordon, transportfunktioner som kan verka i oländig terräng och täcka stora områden. Dessutom efterfrågas specialister, både när det gäller sakkompetens och organisering av verksamhet.

Geografisk närhet och deltagande i olika råd och nätverk uppskattas och ses som viktigt för förberedelser och planering. När det civila samhällets behov vid kriser inte ska vara styrande för dimensioneringen av Försvarmakten är en central fråga vilka resurser som de facto finns, var de finns och under vilka omständigheter de kan göras tillgängliga. Detta gäller både materiel och personal. Hur Försvarmaktens infrastruktur byggs upp kan bli avgörande för tillgängligheten – både upplevd och verklig.

Minskade resurser tillsammans med mer svårhanterliga och komplexa kriser kan komma att medföra ett behov av en centralisering av vissa delar av krisberedskapen, till förmån för effektivare resursutnyttjande och snabbare beslutsvägar. Försvarmakten ingår med X resurser och kan planera för att delta i händelse av olika typer av kriser. Fasta rutiner införs med möjligheter till snabb organisering och prioritering av resurser på lämpliga administrativa nivåer.

Enkelt kan Försvarmaktens förmåga att möta civila myndigheters efterfrågan beskrivas utifrån resurstillgänglighet och geografisk utbredning (geo) enligt följande tabell

| | Små resurser | Stora resurser |
|---------|--|--|
| Låg geo | Avveckling – enbart mindre insatser. Annan org. krävs för att ersätta FM | Centralisering – insatser vid större händelser eller där FM kan bistå med specialistkompetens. |
| Hög geo | Stöd vid organisering, planering, rådgivning mm. Mindre insatser. | Decentralisering/kontinuerligt deltagande i krishanteringssystemets alla delar. |

Enligt Abrahamsson & Danielsson (2007) bedöms personalresurserna bli otillräckliga för de officiella visionerna, något som logiskt bör leda till endera en ökning av resurserna eller minskade visioner. Personalförsörjningen riskerar

generellt att bli ett problem för Försvarsmakten när rekryteringsbasen minskar, dels pga. av att värnplikten blir vilande, dels pga. befolkningsminskning. Demografiska förändringar kommer att påverka möjligheterna till rekrytering inom stora delar av EU. Sverige hör till dem som jämförelsevis förväntas ha en gynnsam utveckling, vilket i kombination med minskande personalbehov genom övergången från invasions- till insatsförsvar gör att Sverige förväntas klara de demografiska förändringarna. Sverige kan dock komma att påverkas genom bristande personalförsörjningsförmåga i allierade länder (Sandell, 2006). Detta kan komma att ställa ökade krav på Sverige. En fråga är hur prioriteringar kommer att göras.

Ett alternativ till problemet med bristande personalförsörjningsförmåga är att resurser som normalt finns tillgängliga saknas när en kris inträffar pga. att de utnyttjas någon annanstans. De nationella skyddsstyrkorna, deras dimensionering, utbildning och tillgång till resurser blir då en viktig fråga. Kommer de att dimensioneras för att motsvara kraven från krishanteringssystemet?

3.3 Krav på internationell samverkan

Utvecklingen går mot ökad internationell samverkan i krishantering när det gäller civila kriser. Samarbetet inom Norden och EU utökas och militära resurser kan i varierande grad ingå som stöd vid omfattande kriser. Klimatrelaterade förändringar kan komma att ställa högre krav på resurstillgång bl.a. för att översvämningar och andra väderhändelser riskerar att bli allt oftare förekommande och/eller mer utbredda. En fråga är hur Sverige kommer att delta i ett ökat samarbete kring krisberedskap och i vilken grad Försvarsmakten kommer att förväntas delta med stödresurser. Arktis- och Barentsregionens strategiska betydelse (se t.ex. Granholm, 2008) kommer enligt Försvarsberedningen (2007:46) att öka, och utvecklingen kommer att ställa nya krav på mellanstatligt samarbete. Med de smältande isarna kan nya farleder förväntas, vilket kan innebära en ökad beredskap för miljörelaterade kriser som t.ex. oljeutsläpp.

En annan möjlighet som lyfts fram (Hull, 2008) är en ökad generell privatisering av insatsstyrkor, både vid väpnade insatser och när det gäller dem som stöder civila aktörer. En sådan trend skulle kunna innebära mindre satsningar på internationella insatser.

Litteraturlista

- Abrahamsson, B., Danielsson, E (2007) *I brytpunkten mellan invasions- och insatsförsvar- utmaningar och möjligheter vid Försvarsmaktens reformering*. Försvarshögskolan ILM Serie I:44. Karlstad.
- Budgetpropositionen 2008/9:1 Utgiftsområde 6.
- FM (2007a) *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*. Slutrapport från Perspektivplaneringen 2007. Försvarsmakten, Stockholm.
- FM (2007b) "Det här gjorde Försvarsmakten – insatser för fred och säkerhet 2007" <http://www.mil.se/upload/POP%2007.pdf>
- FM HKV (2008a) "Regelverket vid stöd till samhället och för utnyttjande av Hemvärnspersonal" 2008-10-14. HKV 09209:77883.
- FM HKV (2008b) "BU 09/SR HKV beteckning 2008-02-29 23 383:64128.
- Försvarsberedningens rapport *Säkerhet i samverkan* (DS 2007:46).
- Försvarsberedningens rapport *Försvar i användning* (DS 2008:48).
- Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2002:7) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.
- Försvarsmaktsorder 06-301500 (juni 2006) med anledning av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
- Försvarsmaktens årsredovisningar 2001-2007.
<http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Dokument/Arsredovisningar/>
- Förordning (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
- Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.
- Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Granholm, N (2008). *Arktis - en svensk intressediskussion. Förslag till ett analytiskt ramverk för framtagande av intresseprofiler för en utvecklad svensk arktispolitik*. FOI Memo 2534. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Hull, C (2008) *What future for privatized peacekeeping? Prospects and Realities in the UN debate* FOI-R—2540—SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm.

- IVA (2008) *Framsyn för krisberedskap. Ett systemperspektiv på samhällets krishantering och krisberedskap*. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).
- Justitiekommitténs betänkande 2005/06: JuU17 Stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
- Justitiedepartementet (2006). Lagrådsremiss. Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning 2 februari 2006.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/74/57/5101ea5a.pdf>
- KBM (2008) *Redogörelse och bedömning av arbetet i samverkansområdena för år 2007 Redogörelse i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 2008-02-20. 707/2007*
- MUST (2001) *Internationella insatser MUST00018S - Potentiella insatssituationer och behov av förmågor 2005-2020*.
- Proposition 2005/06:133, *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle*.
- Proposition 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull*.
- Regleringsbrev för Försvarsmakten 2008. Fö2006/702/EPS.
http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/regleringsbrev/regleringsbrev_08.pdf
- Sandell, R (2006) *Den demografiska utvecklingens effekter på militär rekrytering i västvärlden och i Sverige*. FOI Memo 1631. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Ödlund, A; Castenfors, K. (2006) *Utbrotten av fågelinfluensa i Sverige 2006*. Dnr 0442/2006. Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm.
- Ödlund, A. (2007) *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering*. FOI-R—2425—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.