



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:15

Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser

Till riksdagen

Datum: 2011-03-31

Dnr: 31-2010-0066

RiR: 2011:15

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens stöd till det övriga samhället i samband med fredstida kriser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Förvarsdepartementet och Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försvarmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Johan Ågren* har varit föredragande. Revisionledare *Maria Pereswetoff-Morath* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Johan Ågren

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet
Försvarmakten

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv och syfte med granskningen	13
1.2 Inriktning, avgränsningar och definitioner	14
1.3 Utgångspunkter för granskningen	15
1.4 Metod och genomförande	18
1.5 Disposition	20
2 Svensk krisberedskap	21
2.1 Svensk krisberedskap bygger på samverkan	21
2.2 Riksdagens beslut om Försvarmaktens roll i svensk krisberedskap	25
2.3 Regeringens styrning av Försvarmakten	26
2.4 Försvarmakten som myndighet	31
2.5 Sammanfattande iakttagelser	35
3 Förutsättningar och rutiner för insatser	37
3.1 Insatser utifrån lagen om skydd mot olyckor	38
3.2 Insatser utifrån stödförordningen	41
3.3 Lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning	43
3.4 Tjänstgöringsskyldighet samt ersättning till hemvärnspersonal	44
3.5 Det nya personalförsörjningssystemet	45
3.6 Kostnader för insatser	46
3.7 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Försvarmaktens tolkning av och förberedelser för uppgiften	49
4.1 Försvarmaktens centrala tolkning av uppgiften	49
4.2 Styrning för att ge stöd till samhället	52
4.3 Försvarmaktens beredskap för uppgiften	63
4.4 Hantering av uppgiften på regional och lokal nivå	66
4.5 I praktiken sker förberedelser på lokal nivå	69
4.6 Olika syn på behovet av förberedelser	72
4.7 Sammanfattande iakttagelser	75
5 Varierande förväntningar på Försvarmakten	77
5.1 Samverkan mellan länsstyrelser, kommuner och Försvarmakten	77
5.2 Försvarmakten är en viktig men otydlig resurs	82
5.3 Sammanfattande iakttagelser	86
6 Försvarmaktens möjligheter att bistå det övriga samhället	87
6.1 Försvarmaktens egen bedömning av förmågan att bistå samhället	87
6.2 Riksrevisionens scenarier tydliggör det övriga samhällets behov och Försvarmaktens möjligheter att bistå	91
6.3 Sammanfattande iakttagelser	106

forts.

7	Slutsatser och rekommendationer	109
7.1	Försvarmakten är en viktig resurs i samhällets krisberedskap	109
7.2	Försvarmakten uppfattas som en viktig resurs, men otydlighet riskerar leda till att resurserna inte utnyttjas fullt ut	110
7.3	Begränsad samverkan mellan Försvarmakten och det övriga samhället	112
7.4	Krav på att kunna bistå samhället, men inte krav på förberedelser för detta	114
7.5	Regeringen sänder dubbla budskap om Försvarmaktens uppgift	115
7.6	Riksrevisionens rekommendationer	117
	Referenser	119
	Bilaga 1 Riksrevisionens krisscenarier	125
	Bilaga 2 Enkätundersökning till länsstyrelser och kommuner om Försvarmakten	127

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Försvarsmakten fungerar som en effektiv och ändamålsenlig resurs i samhällets krishantering. Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten är en viktig resurs för samhällets krisberedskap. Riksrevisionens bedömning är emellertid att förutsättningarna för att Försvarsmakten ska komma samhället till nytta behöver förbättras. Detta för att uppnå högre effektivitet i samhällets krishantering.

Granskningens bakgrund

Motiv och syfte: I riksdagens mål för det militära försvaret ingår att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter. Försvarsmakten har genomgått kraftiga förändringar under de senaste femton åren. Förband och materiel runt om i landet har avvecklats. Svensk krisberedskap har också förändrats. I ljuset av detta syftar denna granskning till att undersöka Försvarsmaktens roll som stöd till det övriga samhället i samband med kriser.

Utgångspunkter: Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen har varit riksdagens mål för det militära försvaret. Vidare har granskningen utgått från att krisberedskapssystemet bygger på ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser. Alla berörda aktörer har ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra aktörer för att på så sätt öka samhällets förmåga att hantera kriser. Försvarsmakten har en uppgift att fungera som ett stöd för samhället vid kriser. Försvarsmakten bör därför, menar Riksrevisionen, avsätta tid och vidta åtgärder för att kunna bistå samhället och skapa möjligheter för myndighetens resurser att komma samhället till del. Det gäller exempelvis samverkan, planering och övning.

Regeringen har uttryckt att förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Regeringen anser att stödet till det övriga samhället normalt ska kunna inordnas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och att det inte får bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten. Riksdagen har i betänkandet som ligger till grund för försvarsbeslutet inte gett uttryck för något som strider mot denna viljeyttring från regeringen.

Genomförande: I granskningen har ingått intervjuer med företrädare för Försvarsmakten, både centralt och lokalt, liksom studier av centrala dokument. Företrädare för Försvarsdepartementet har intervjuats och relevant riksdagstryck har studerats. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med representanter för kommuner och länsstyrelser, delvis utifrån två krisscenarier. Därutöver har en enkätundersökning genomförts baserad på samtliga länsstyrelser samt ett större urval kommuner.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

Försvarsmakten är en viktig men otydlig stödresurs för samhällets krisberedskap.

Granskningen visar att Försvarsmakten har personella och materiella resurser som kan vara till stor nytta för samhället i samband med kriser. Som en del av granskningen har Riksrevisionen låtit Försvarsmakten genomföra ett test utifrån ett givet scenario om en allvarlig storm i Västra Götalands län. Det gav en bild av myndighetens personella och materiella resurser. Det är dock otydligt i vilken utsträckning myndighetens resurser kan komma samhället till nytta. Riksrevisionen menar att denna otydlighet motverkar förutsättningarna för effektivt resursutnyttjande. Det finns en risk för att det övriga samhället räknar bort Försvarsmakten som en stödresurs. Det finns också en risk för att det skapas en övertro på myndighetens förmåga att ge stöd vid kriser. Riksrevisionen menar att otillräcklig kunskap om Försvarsmakten skapar svagheter i krisberedskapen.

Begränsad samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället. Granskningen visar att Försvarsmakten behöver ge samverkan med det övriga samhället högre prioritet. Formellt har ansvaret för samverkan på regional och lokal nivå legat på myndighetens säkerhets- och samverkanssektioner. Men dessa har haft begränsade resurser att samverka med det övriga samhället. Utbildningsförband och hemvärnsgrupper har formellt inte till uppgift att samverka, men i praktiken sker i varierande utsträckning samverkan på lokal nivå utifrån lokala initiativ. Riksrevisionen menar att det är positivt med lokala initiativ, men anser att myndigheten genom formell styrning bör tydliggöra att samverkan ska ske även på lokal nivå. Detta kan rimligtvis ske genom att myndighetens förband inklusive hemvärn får en tydligare roll när det gäller samverkan.

Krav på att kunna bistå samhället, men inte krav på förberedelser för detta. Inom Försvarsmakten råder otydlighet kring uppgiften att ge stöd till samhället. Enligt myndighetens interna styrning ska myndigheten kunna bistå samhället. Det uttalas tydliga krav på att förband inom myndigheten ska kunna lösa uppgiften, men det formuleras inga krav på förberedelser för detta, annat än det som faller inom ramen för Försvarsmaktens beredskap. Riksrevisionen menar att Försvarsmaktens verksamhet ska utgå från myndighetens huvuduppgift. Det är inte rimligt att dess begränsade resurser i alltför hög utsträckning används till förberedelser för att kunna bistå

samhället. Men granskningen visar att konsekvenserna av otillräckliga förberedelser och samverkan är oklarheter både inom myndigheten och i samhällets krisberedskap. Riksrevisionen menar att detta inte är förenligt med svensk krisberedskap och med ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. Det finns därför ett behov av att stärka systemet så att aktörer som ansvarar för krishantering i större utsträckning kan förstå Försvarmaktens roll och dess möjligheter att bistå samhället.

Regeringen sänder dubbla budskap om Försvarmaktens uppgift. Regeringen har poängterat att myndigheten är en viktig resurs i krishanteringen och att dess förmåga att ge stöd ska öka. Dessutom poängterar regeringen vikten av samverkan mellan berörda aktörer i krisberedskapsarbetet. Samverkan mellan civila myndigheter och Försvarmakten ska stärkas. Samtidigt har regeringen framhävt vikten av att Försvarmakten bistår samhället i samband med kriser inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser och uppgiften får inte dimensionera myndighetens verksamhet. Riksrevisionen menar att regeringens styrning delvis är dubbelbottnad. Regeringen har inte varit tillräckligt tydlig med vad uppgiften innebär och vilket ansvar Försvarmakten har. Därmed har regeringen lämnat ett tolkningsutrymme när det gäller Försvarmaktens roll som ett stöd till samhället. Det har skapat en otydlighet för såväl Försvarmakten som för samhällets krishantering.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen och Försvarmakten.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen varit tydlig med att Försvarmakten är en viktig resurs för samhället vid krissituationer och att det ska ske samverkan mellan Försvarmakten och det övriga samhället. Samtidigt har regeringen framfört att Försvarmakten ska lösa uppdraget med befintliga resurser och förmågor. Riksrevisionen har inget att invända mot detta i sak, men menar att uppgiften kräver ett förtydligande. Dels för att skapa tydlighet för Försvarmakten och det övriga samhället, dels för att möjliggöra tydligare uppföljning avseende denna uppgift. Försvarmaktens förberedelser i form av samverkan och planering för uppgiften kan utvecklas. Riksrevisionen menar att regeringen behöver ta ställning till vilken roll Försvarmakten ska ha i krishanteringssystemet och anser att det finns behov av att tydliggöra styrningen av myndigheten.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer:

- Regeringen bör förtydliga Försvarsmaktens uppgift att lämna stöd till samhället.
- Regeringen bör följa upp Försvarsmaktens arbete med planer och förberedelser för uppgiften.
- Regeringen bör säkerställa att samverkan sker mellan Försvarsmakten och det övriga samhället.

Vidare vill Riksrevisionen uppmärksamma att Försvarsmaktens personalförsörjning är under förändring, vilket bör beaktas av regeringen även när det gäller myndighetens uppgift att bistå det övriga samhället.

Rekommendationer till Försvarsmakten

Riksrevisionen anser att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället behöver stärkas. Försvarsmakten bör därför i sin styrning i högre utsträckning prioritera samverkan med det övriga samhället. Försvarsmakten planerar att utveckla sin regionala ledning. Riksrevisionen ser positivt på detta, men vill betona vikten av ett lokalt perspektiv på samverkan.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Försvarsmakten bör i sin styrning tydliggöra att hemvärns- och förbandsresurser på lokal nivå ska ingå i myndighetens samverkan med det övriga samhället.

Riksrevisionen menar även att Försvarsmaktens behov av att förbereda sig för att lämna stöd till samhället behöver klargöras. Riksrevisionen ser det som positivt att Försvarsmakten tagit fram en plan för stöd till samhället kopplad till ett visst scenario. Riksrevisionen anser att ytterligare planer kopplade till scenarier bör prioriteras. I detta arbete bör en bedömning ingå av vilka förberedelser myndigheten behöver vidta med hänsyn till de scenarier planerna utgår från.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Försvarsmakten bör se över behoven av förberedelser för att kunna bistå det övriga samhället och redogöra för regeringen om detta.

Vidare vill Riksrevisionen betona vikten av att samhället får en ökad insyn i myndighetens möjligheter att ge stöd. En ökad transparens är därför nödvändig för att krisberedskapen i sin helhet ska kunna stärkas. Det övriga samhället behöver få en större insyn i vilka möjligheter Försvarsmakten har att bistå, men även i vad som begränsar Försvarsmaktens möjligheter att bistå. Det kan till exempel handla om information om tillgängliga resurser.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer:

- Försvarsmakten bör ge det övriga samhället större insyn i Försvarsmaktens möjligheter att bistå samhället.
- Försvarsmakten bör i större utsträckning inkludera genomförd samverkan, planering och övning i bedömningen av sin förmåga att lämna stöd till samhället.

1 Inledning

Försvarmakten ska med sina resurser och förmågor kunna lösa flera olika uppgifter. Myndighetens huvuduppgift är att försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, samt upprätthålla svensk territoriell integritet. Utöver detta ska Försvarmakten även kunna bistå civila myndigheter vid behov.

Försvarmakten lämnar varje år stöd till det övriga samhället vid drygt 300 tillfällen. Det handlar främst om ammunitionsröjning, att hjälpa till med att hitta försvunna personer och brandbekämpning.

Det finns också flera exempel i historien på större kriser där stöd från Försvarmakten varit av betydelse. Myndigheten har haft resurser, både personal och materiel, som tillsammans med myndighetens ledningskapacitet och organisatoriska struktur har värdesatts vid krissituationer.

Riksrevisionen har tidigare genomfört flera granskningar av Sveriges krisberedskap och konstaterat betydande brister på flera områden. Dessa granskningar belyste dock inte Försvarmaktens roll specifikt. Denna granskning ingår i Riksrevisionens pågående program om försvaret och inriktar sig på Försvarmaktens roll i krishanteringen.

1.1 Motiv och syfte med granskningen

Sedan cirka femton år tillbaka genomgår Försvarmakten en kraftig förändring. Myndigheten är under omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Myndighetens förändring har bland annat uttryckt sig i förändringar när det gäller myndighetens struktur, organisation och förmåga. Förband och materiel runt om i landet har avvecklats.

Även den svenska krisberedskapen har förändrats under det senaste decenniet. Avsikten har bland annat varit att säkerställa samordning och samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå för att hela samhällets resurser ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt.

I ljuset av dessa förändringar syftar denna granskning till att undersöka Försvarsmaktens roll som stöd till det övriga samhället i samband med kriser. Granskningen har utgått från följande revisionsfråga:

Har Försvarsmakten en effektiv och ändamålsenlig förmåga att bistå samhället i samband med allvarliga kriser och påfrestningar?

1.2 Inriktning, avgränsningar och definitioner

Granskningen handlar om Försvarsmakten och dess uppgift att kunna bistå det övriga samhället i samband med kriser. I granskningen ingår även regeringen och dess styrning av Försvarsmakten.

Försvarsmakten har inte fått i uppgift att ha en specifik förmåga för denna uppgift. Däremot har Försvarsmakten i uppgift att med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna bistå det övriga samhället.

I granskningen handlar begreppet ändamålsenlig därför om huruvida Försvarsmakten, inom ramen för givna resurser och förmågor, har relevanta resurser samt har vidtagit lämpliga åtgärder för att skapa förutsättningar att fungera som ett stöd till det övriga samhället i samband med kriser. Begreppet effektiv handlar ytterst om att statens resurser ska användas på bästa möjliga sätt för att skapa mervärde i samhället.

När det gäller förhållandet mellan Försvarsmakten och samhället i övrigt har granskningen avgränsats till länsstyrelser och kommuner. Försvarsmaktens samverkan med övriga myndigheter, exempelvis med polisen har inte ingått i granskningen. Lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, som tillkom 2006 berörs, men terrorismbekämpning har inte ingått i granskningen.

I revisionsfrågan används uttrycket *allvarliga kriser och påfrestningar*. Det som avses med detta är en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner. I fokus för granskningen är därmed händelser av större dignitet, exempelvis en allvarlig storm eller skogsbrand, eller en kärnkraftsolycka. Denna definition är densamma som använts i Riksrevisionens tidigare granskningar av myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället.¹ Definitionen är i linje med skrivningar från riksdagen och regeringen som

¹ RiR 2007:4 *Beredskapen för kärnkraftsolyckor*, RiR 2007:9 *Säkerheten vid vattenkraftsdammar*, RiR 2007:17 *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott*, RiR 2007:28 *Krisberedskapen i betalningssystemet*, RiR 2008:1 *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa*, RiR 2008:8, *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser*, RiR 2008:9 *Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*.

i betänkanden, propositioner och lagverk använt termer såsom kriser och påfrestningar. Exempelvis skriver regeringen i sin senaste budgetproposition:

Med en kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner. Händelsen avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver därmed skyndsamma insatser.²

Ett annat begrepp som återkommer är samverkan. Med detta avses i granskningen olika former av kontakter mellan Försvarsmakten och det övriga samhället, exempelvis möten, deltagande i gemensamma forum, gemensamma övningar och planering samt information. Syftet med samverkan är i första hand samordning av resurser.

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Försvarsmakten ska kunna bistå det övriga samhället

Sveriges riksdag har beslutat att målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt vår förmåga att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.³

Riksdagen har även beslutat att målet för det militära försvaret ska vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen, förebygga och hantera konflikter och krig samt *skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter*.⁴ Riksrevisionen konstaterar att riksdagen inte har angett några prioriteringar mellan dessa mål.

Regeringen har uttryckt att förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Regeringen anser att stödet till det övriga samhället normalt ska kunna inordnas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och att det inte får bli dimensionerande eller utgöra hinder för den ordinarie verksamheten. Riksdagen har i sitt betänkande till grund för försvarsbeslutet inte gett uttryck för något som strider mot regeringens viljeyttring.⁵

² Prop. 2010/11:1.

³ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁴ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁵ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Regeringens formulering att uppgiften om att stödja det övriga samhället inte ska vara dimensionerande tolkar Riksrevisionen som att Försvarsmakten inte ska göra väsentliga investeringar i materiel och personal. Inte heller ska geografiska placeringar av förband styras av uppgiften att kunna bistå det övriga samhället.

Samhällets resurser behöver utnyttjas effektivt för att skapa säker krisberedskap

Riksdagen har bestämt att all statlig verksamhet ska kunna bedömas utifrån kriterierna god hushållning och effektivitet. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten anges att hög effektivitet ska eftersträvas i statens verksamhet och att god hushållning ska iakttas.⁶ I linje med detta bygger även svensk krisberedskap på att samhällets samlade resurser utnyttjas effektivt.

Det är inte rimligt att varje aktör i samhället enskilt ska ha tillräckliga resurser för att hantera allvarliga kriser, utan samhällets samlade resurser måste tas till vara. Det handlar om såväl offentliga som privata resurser. När det är möjligt och ändamålsenligt ska resurser som har avdelats för ett visst syfte också kunna utnyttjas för andra ändamål.

För att säkerställa att samhällets totala resurser utnyttjas effektivt krävs samverkan. Regeringen menar att samverkan med alla berörda aktörer är viktig för att upprätthålla samhällets krisberedskap.⁷

Generella regler om myndigheters skyldighet att hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten finns i förvaltningslagen (1986:223).⁸ Dessutom anger myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, att myndigheter genom samarbete med andra myndigheter och andra aktörer ska verka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁹

Samhällets krisberedskap är baserad på ansvarsprincipen och det geografiska områdesansvaret. Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen och centrala myndigheter ansvarar

⁶ 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Det handlar bland annat om att "hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande krav som riksdagen kan ställa på regeringens ledning samt på genomförandet av statens verksamhet. I förarbete till budgetlagen definieras effektivitet. "Med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.". Prop. 1995/96:220 avsnitt 5.1.

⁷ Skr. 2009/10:124.

⁸ 6 § förvaltningslagen (1986:223).

⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

för ovannämnda åtgärder på nationell nivå och länsstyrelsen samt kommunen på regional respektive lokal nivå.¹⁰ Enligt närhetsprincipen ska en kris hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Därutöver anger likhetsprincipen att en verksamhet inte ska förändra sin organisation och lokalisering mer än vad som krävs vid en kris.¹¹

Enligt ansvarsprincipen har den som ansvarar för en viss verksamhet under normala förhållanden också samma verksamhetsansvar vid en kris. I ansvaret ingår att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.¹² Regeringen har lämnat förtydliganden av ansvarsprincipen. I detta anges att den som är ansvarig för en verksamhet behöver samverka, såväl inom sin sektor som utanför för att kunna lösa uppgiften. Varje aktör har således ett ansvar att samverka med andra.¹³

Regeringen har också påpekat att samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten bör stärkas, både under normala förhållanden och vid allvarliga händelser i samhället. Civil-militär samverkan förutsätter att aktörerna aktivt söker samverkan och inte förlitar sig på inrättade strukturer och rutiner. Civila aktörer och Försvarsmakten ska kunna ge och ta emot stöd från varandra för att stärka krisberedskapen. Regeringen betonar att samverkan mellan aktörer är avgörande för samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och att varje aktör har ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra, för att öka förmågan att hantera kriser. Dessutom bör möjligheten till regional samverkan förbättras och länsstyrelsernas roll i detta arbete stärkas.¹⁴

Sammanfattande utgångspunkt

Riksrevisionen kan konstatera att samhällets krishantering bygger på ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser. Samhällets krishanteringsförmåga är beroende av att samhällets aktörer samverkar med varandra. Som framgår av förvaltningslagen och myndighetsförordningen ska myndigheter hjälpa varandra och samarbeta med varandra. Enligt ansvarsprincipen har den som ansvarar för en viss verksamhet under normala förhållanden samma verksamhetsansvar under en kris. Regeringen har uttryckt vikten av att det sker samverkan mellan civila och militära resurser. Varje aktör har enligt regeringen ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra för att öka förmågan att hantera kriser.

¹⁰ Prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

¹¹ Prop. 2005/06:133 s. 44, bet. 2005/06:FöU 9, rskr. 2005/06:295 och rskr. 2005/06:296.

¹² Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261.

¹³ Prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

¹⁴ Skr. 2009/10:124 s. 26.

Vidare har Försvarsmakten en uttalad uppgift att kunna fungera som ett stöd för samhället vid kriser. Riksrevisionen menar därför att Försvarsmakten bör avsätta tid och vidta åtgärder för att kunna lösa sin uppgift. Det innebär att Försvarsmakten måste samverka med det övriga samhället samt planera och öva för att fungera i sin roll som stöd för det övriga samhället vid kriser.

1.4 Metod och genomförande

Riksrevisionens granskning handlar om huruvida Försvarsmakten har en effektiv och ändamålsenlig förmåga att bistå det övriga samhället vid kriser.

För att svara på revisionsfrågan har vi använt oss av fyra arbetsfrågor:

- Hur har regeringen och myndigheten omvandlat detta uppdrag i sin planering och styrning?
- Vilka är det övriga samhällets förväntningar och behov av stöd?
- Vilka möjligheter har Försvarsmakten att bistå det övriga samhället?
- Hur samverkar Försvarsmakten med civila aktörer?

För att undersöka riksdagens intentioner har vi studerat riksdagstryck och intervjuat företrädare för försvarsutskottets kansli. Regeringens styrning av myndigheten har granskats genom studier av relevanta dokument samt intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet på enheten för samhällets krisberedskap, enheten för militär förmåga och insatser samt sekretariatet för strategi och säkerhetspolitik.

Försvarsmaktens hantering av sitt uppdrag har granskats genom studier av myndighetens interna styrdokument. Dessutom har företrädare för myndigheten på central nivå, liksom företrädare på förbandsnivå intervjuats. Intervjuer och studier av myndighetens styrdokument har även utgjort underlag för frågan om hur Försvarsmakten samverkar med det övriga samhället. Frågan om myndighetens samverkan med det övriga samhället utgår från det ansvar Försvarsmakten har, i enlighet med utgångspunkterna ovan, men det övriga samhällets ansvar har även beaktats.

Frågan om det övriga samhällets förväntningar och behov har varit inriktad på länsstyrelser och kommuner. För att skapa en helhetsbild av samhällets krisberedskap och eventuella stödbehov har centrala dokument, såsom länsstyrelsernas och kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och krishanteringsplaner¹⁵ studerats, samt annan dokumentation som beskriver

¹⁵ Det finns olika benämningar för dessa dokument, exempelvis krishanteringsplan, krisledningsplan och program för räddningstjänst och krishantering. I granskningen används uteslutande begreppet krishanteringsplan.

krishanteringsarbetet. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med företrädare med ansvar inom krishantering från sex kommuner och fyra länsstyrelser, varav två per telefon. I dessa intervjuer har vi delvis använt oss av specifika scenarier om allvarliga kriser.

Försvarsmakten lämnar stöd till samhället vid flera tillfällen varje år. Allvarligare kriser, av större dignitet, som på allvar prövat den svenska krisberedskapen har emellertid inte hänt så ofta. Dessutom har Försvarsmakten genomgått kontinuerliga förändringar under de senaste tio till femton åren. Det är stor skillnad på myndigheten idag och den försvarsorganisation som till exempel fanns 2005, när stormen Gudrun inträffade. Dessa båda faktorer medför metodologiska problem med att använda faktiska händelser som empiri för att studera om Försvarsmakten fungerar som en effektiv och ändamålsenlig resurs idag. I granskningen har därför två scenarier om allvarligare kriser använts som underlag.¹⁶

Riksrevisionen har även med hjälp av Statisticon genomfört en enkätundersökning för att få ett bredare underlag om hur kommuner och länsstyrelser ser på Försvarsmakten och vilka förväntningar som finns på myndigheten. Enkäten skickades till samtliga länsstyrelser och till 140 kommuner. När det gäller kommunerna har enkätresultatet statistiskt omvandlats så att svaren från urvalet kan antas gälla för hela populationen kommuner. Se bilaga 2 för mer information om enkäten.

Slutligen har vi i granskningen använt oss av ovan nämnda intervjuer med Försvarsmakten och studier av myndighetens interna dokument för att kunna göra en bedömning av myndighetens möjligheter att bistå det övriga samhället. Riksrevisionens scenarier har även använts gentemot Försvarsmakten för att testa myndighetens möjligheter att bistå det övriga samhället. Företrädare för Försvarsmakten har medverkat vid Riksrevisionens sekretessbedömning av rapporten.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Johan Ågren (projektledare) och Maria Pereswetoff-Morath. Petter Nilsson medverkade i inledningen av granskningen.

¹⁶ Ett scenario om en mycket allvarlig storm i Västra Götaland s län och ett scenario om en mycket allvarlig skogsbrand i Gävleborgs län. Scenarierna beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

1.5 Disposition

I kapitel 2 beskrivs grunderna för Sveriges krisberedskap och mer specifikt Försvarsmaktens roll i detta. Riksdagens och regeringens styrning angående Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till det övriga samhället redovisas också i detta kapitel. I kapitel 3 beskrivs de förutsättningar som regelverken skapar för Försvarsmakten att göra insatser för att stödja det övriga samhället. Dessutom beskrivs Försvarsmaktens rutiner vid insatser med stöd till det övriga samhället. I kapitel 4 redogörs för Försvarsmaktens tolkning av uppgiften.

Försvarsmaktens interna styrning beskrivs, liksom hur uppgiften hanteras i praktiken, i form av exempelvis planering, samverkan och övningar. Kapitel 5 redogör för länsstyrelsernas och kommunernas syn på Försvarsmakten, vilka förväntningar som finns på myndigheten och hur man samverkar med Försvarsmakten. I kapitel 6 beskrivs Försvarsmaktens möjligheter att bistå det övriga samhället, bland annat redogörs för iakttagelser utifrån Riksrevisionens två krisscenarier. Slutligen finns Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer som följer av granskningen i kapitel 7.

2 Svensk krisberedskap

I detta kapitel beskrivs grunderna för svensk krisberedskap. Vidare redogörs för Försvarmaktens roll i krisberedskapen samt riksdagens och regeringens styrning avseende myndighetens uppgift att bistå det övriga samhället vid behov.

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) innebär krisberedskap förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder, samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.¹⁷

Riksdagen har fastställt att målen för Sveriges säkerhetsarbete är att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden, som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.¹⁸

Det som hotar något av ovanstående mål är, med denna definition, ett säkerhetshot.¹⁹

2.1 Svensk krisberedskap bygger på samverkan

Arbetet med samhällets krisberedskap syftar till att minska risken för kriser och allvarliga händelser, att ha en god beredskap inför kriser och förmåga att hantera kriser om de inträffar. Krishanteringssystemet utgör en struktur för ansvar och roller före, under och efter en kris. En bakomliggande tanke med det svenska krishanteringssystemet är att samverkan ska skapa förutsättningar för merutnyttjande av samhällets resurser. Termer som effektivitet, merutnyttjande, samordning och samverkan är centrala.

¹⁷ 4 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁸ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹⁹ Prop. 2005/06:133 s. 44, bet. 2005/06:FöU 9, rskr. 2005/06:295 och rskr. 2005/06:296 samt Förvarsberedningen Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*.

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krisen. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en krissituation.²⁰

Det svenska krishanteringssystemet är organiserat i tre nivåer. En kris ska i första hand hanteras av den kommun eller de kommuner där krisen har uppstått (kommunal nivå).²¹ Det kan dock uppstå situationer där det inte är rimligt att varje enskild kommun eller kommuner i samverkan har tillräckliga resurser. Om det behövs, ska länsstyrelser kunna gå in och stötta kommuner i krishanteringsarbetet (regional nivå). Länsstyrelserna har det främsta ansvaret för att verka för samordning av förstärkningsresurser, i form av offentliga, privata och frivilliga resurser. Länsstyrelser ska bland annat arbeta med att samverka och samordna med berörda myndigheter och organisationer i det förebyggande arbetet och vid kriser. Om det behövs ytterligare resurser ska centrala myndigheter lämna stöd (central eller nationell nivå).²² Sammantaget bygger systemet på att kriser ska hanteras underifrån och genom samverkan mellan olika aktörer.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap har ett antal samverkansområden fastställts. Dessa består av teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. I krisberedskapsförordningen anges cirka 30 myndigheter som har ett utpekat ansvar och som ska ingå i samverkansområden. Försvarsmakten utgör inte en av dessa, men deltar i samverkansområdena transporter och farliga ämnen.

Regeringen har påpekat att arbetet inom samverkansområdena bör präglas av ett förhållningssätt där civil-militär samverkan eftersträvas.²³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har möjlighet att besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena.²⁴

²⁰ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

²¹ Kommuner ska utifrån sina behov dimensionera sina resurser och organisera sin verksamhet för att kunna hantera olyckor och kriser, vilket framgår i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²² Information hämtad från bland annat www.sakerhetspolitik.se och www.krisinformation.se.

²³ Skr. 2009/10:124.

²⁴ 8 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

2.1.1 Grundprinciper för krishanteringssystemet

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på tre grundläggande principer.

- *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris. Det betyder till exempel att den vanliga sjukvården har hand om vården även under en kris och kommunen har hand om exempelvis skola och äldreomsorg även vid kriser. Det inkluderar även ett ansvar för att samverka med berörda aktörer. Förutom bland annat Regeringskansliet och Försvarsmakten ska alla statliga myndigheter göra risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt område.
- *Närhetsprincipen* innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda.
- *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhet ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden vid kris – så långt det är möjligt. Organisation och lokalisering ska inte förändras mer än vad som krävs vid en kris.²⁵

Dessutom har det *geografiska områdesansvaret* och *sektorsansvaret* avgörande betydelse för svensk krisberedskap.²⁶ Kommunerna, länsstyrelserna och regering ska verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen på lokal, regional och central nivå. Kommuner, länsstyrelser och regeringen ska också som områdesansvariga samordna informationen till allmänheten i samband med kris. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan aktör. Varje myndighet och organisation ansvarar för sitt eget verksamhetsområde, även under en kris.

I länsstyrelsernas och kommunernas arbete med krishantering ingår bland annat att göra risk- och sårbarhetsanalyser samt att utarbeta krishanteringsplaner.²⁷

Lagen (2006:544) om kommunernas och landstingens åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap reglerar kommunernas och landstingens ansvar. En extraordinär händelse är en händelse som avviker

²⁵ Information på bland annat www.krisinformation.se.

²⁶ Sektorsansvar innebär att alla myndigheter och organisationer inom ett verksamhetsområde har ansvar inom sitt område vid en kris. Men det finns också behov av att samordna de olika sektorernas arbete inom varje geografiskt område, en kommun till exempel, och det är där som geografiskt områdesansvar kommer in. Kommunerna, länsstyrelserna och regeringen är geografiskt områdesansvariga. (www.krisinformation.se).

²⁷ Riksrevisionen har inom ramen för granskningen tagit del av exempel på risk- och sårbarhetsanalyser och krishanteringsplaner, från länsstyrelser främst och från ett antal kommuner, samt annan dokumentation som beskriver krishanteringsarbetet hos kommuner och länsstyrelser. Mer om bilden som framkommer ur dessa dokument i kapitel 5 där samhällets syn på Försvarsmakten beskrivs.

från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.²⁸

Även om det allmänna har ett stort ansvar för samhällets funktionalitet vilar också ett stort ansvar på individen. En förutsättning för säkerhet är att den enskilde är förberedd, informerad och kan agera för att klara av att möta sina egna behov. Den enskilde måste ha insikt om att allvarliga händelser och kriser kan uppstå. I det egna ansvaret ingår att aktivt både före, under och efter en allvarlig händelse eller kris ta del av samhällets information och följa myndigheternas anvisningar.²⁹

2.1.2 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

År 2008 beslutades att den centrala samordningen skulle stärkas och utgå från regeringens tvärsektoriella geografiska områdesansvar.³⁰ Den operativa ledningen beslutades ligga kvar på central myndighetsnivå, men ett kansli för krishantering inrättades i Statsrådsberedningen. Dessutom beslutades om en ny myndighet – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som skulle verka sammanhållande och stödjande före, under och efter en kris.³¹

MSB ska arbeta förebyggande och förberedande genom att i samverkan med bland annat länsstyrelser, kommuner och landsting identifiera sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska också se till att utbildning tillhandahålls inom krisberedskapsområdet samt genomföra övningar och stödja Regeringskansliet i utbildnings- och övningsverksamhet inom krisberedskap.³²

MSB ska även samordna och stödja under kriser och olyckor. Myndigheten ska kunna bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska därutöver följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om de vidtagna åtgärderna fått önskad effekt, såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå.³³

²⁸ 1 kap 4 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁹ Skr. 2009/10:124.

³⁰ Prop. 2007/2008:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

³¹ Prop. 2007/2008:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

³² 2 och 5 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³³ 7 och 10 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2.2 Riksdagens beslut om Försvarsmaktens roll i svensk krisberedskap

I försvarsbeslutet 2009 beslutade riksdagen att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.³⁴

I samband med beslutet konstaterade utskottet att regeringen i sin proposition gjort bedömningen att förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Utskottet ställde sig bakom de föreslagna målen, men påpekade att målen inom försvarsområdet är begränsat användbara för riksdagens insyn och möjlighet att påverka utvecklingen. Utskottet menade dessutom att målen är svåra att följa upp.³⁵

I anslutning till ovanstående riksdagsbeslut om målen för Försvarsmakten framförde utskottet att regeringen bedömde att Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.³⁶

Regeringen framförde i sin proposition att hemvärnet bör utvecklas genom att vissa hemvärnsförband ges en hög generell tillgänglighet och utvecklas till nationella skyddsstyrkor. Personalen i de nationella skyddsstyrkorna bör enligt regeringen ha tjänstgöringsskyldighet även i fred. Detta skulle stärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering, liksom dess förmåga att stödja det övriga samhället.³⁷ Vidare angav regeringen att

³⁴ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

³⁵ Bet. 2008/09:FöU10 s. 26.

³⁶ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

³⁷ Prop. 2008/09:140 s. 49 f.

hemvärnets förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna. Hemvärnsförbanden ska även fortsättningsvis vara en viktig aktör i samhällets krishantering såväl i fred, kris som i krig.³⁸ Utskottet välkomnade denna satsning på hemvärdet och de nationella skyddsstyrkorna.³⁹

Sammanfattningsvis har riksdagen beslutat att Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet bland annat genom att stödja civila myndigheter för att se till att samhället och dess funktionalitet skyddas.

2.3 Regeringens styrning av Försvarsmakten

Regeringen har i sina styrande dokument inte angivit att Försvarsmakten ska ha någon särskild förmåga när det gäller uppgiften att kunna bistå samhället. En återkommande formulering har varit att myndigheten ska kunna lämna stöd med befintlig förmåga och resurser.⁴⁰

År 2008 påpekade regeringen i sin proposition *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* att Försvarsmakten har tillgång till personella resurser och materiel som i krissituationer kan tillföra ett betydande mervärde. Genom effektivt samarbete och samutnyttjande av civila och militära resurser kan samhällets förmåga att hantera en kris avsevärt förbättras. Dock påpekades också att

*Omställningen från invasionsförsvar till insatsförsvar har inneburit att möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet till viss del har minskat.*⁴¹

I den senaste försvarspropositionen från 2009 skriver regeringen att

Regeringen anser att Försvarsmakten därutöver bör kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Försvarsmakten har i många fall resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Det är naturligt att dessa resurser kommer till användning när så behövs. Förutsättningen för detta bistånd är att det kan ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser.

³⁸ Prop. 2008/09:140, s. 65.

³⁹ Bet. 2008/09:FöU10, s. 29.

⁴⁰ Exempelvis i Prop. 2008/09:140.

⁴¹ Prop. 2007/2008:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, s. 28 f, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

Stödet ska normalt kunna inordnas i Försvarmaktens ordinarie verksamhet och får inte vare sig bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten.⁴²

Detta synsätt återkommer i övriga styrdokument från regeringen till Försvarmakten. I förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten anges avseende övergripande ansvar att

Försvarmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.⁴³

När det gäller Försvarmaktens organisation står i instruktionen att

Försvarmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Försvarmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.⁴⁴

2.3.1 Regeringens styrning har delvis förändrats

Vid en jämförelse mellan regeringens formuleringar i samband med det senaste försvarsbeslutet från 2009 och formuleringar i samband med försvarsbeslutet 2000 framgår vissa skillnader. I försvarsbeslutet 2000 angav regeringen följande:

Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall inte utgöra en utgångspunkt för Försvarmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter m.m.⁴⁵

Till skillnad från hur regeringen uttryckt sig i nuvarande styrning skulle uppgiften tidigare beaktas i den operativa och territoriella planeringen av övningsverksamhet samt avseende tillgänglighet av materielslag och förnödenheter.

⁴² Prop. 2008/09:140, s. 37, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁴³ 2 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

⁴⁴ 16 § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

⁴⁵ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

År 2000 var det även regeringens mening att en förutsättning för att Försvarmakten skulle kunna lämna effektivt stöd var att Försvarmakten hade förmåga att samverka med civila myndigheter.⁴⁶ Sambruk mellan statliga myndigheter skulle bygga på gemensam planering och överenskommelser mellan de berörda myndigheterna.⁴⁷ Regeringen menade även att stödet från Försvarmakten inte skulle innebära att andra myndigheter underlät att skaffa nödvändigt materiel för att kunna genomföra sina ordinarie uppgifter.⁴⁸

År 2000 tillsattes en utredning för att se över bestämmelserna för Försvarmaktens stöd till samhället i fred. I direktivet till denna utredning som senare resulterade i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) angavs att

Den kompetens och de resurser som Försvarmakten har bör så långt möjligt komma samhället i övrigt till godo. Ofta kan de resurser som avdelats för traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt för att hantera hot, risker och svåra påfrestningar på samhället i fred. Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn bör en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig.⁴⁹

Formuleringen av uppdraget i regeringens instruktion till Försvarmakten har också ändrats. Specifieringen att Försvarmakten ska kunna lämna stöd till civil verksamhet med *befintlig förmåga och resurser* tillkom i den nu gällande instruktionen som beslutades 2007. Instruktionen som gällde dessförinnan angav att *Försvarmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande*. Precis som i den nuvarande instruktionen angavs att grunden för Försvarmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.

En genomgång av Försvarmaktens regleringsbrev från 2000 och framåt visar också på en förändring av regeringens styrning avseende stöduppgiften.

I regleringsbrevet för 2001 angav regeringen att Försvarmakten ska ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser

⁴⁶ Prop. 1999/2000:30 s. 48.

⁴⁷ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

⁴⁸ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2.

⁴⁹ SOU 2001:98 s. 185 ff.

till förfogande för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Dessutom angavs att Försvarsmakten ska *beakta uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred vid den närmare utformningen av försvarsresurserna*⁵⁰.

Från 2003 och framåt kom regeringen i regleringsbreven istället att uttrycka att Försvarsmakten ska stödja det övriga samhället med "befintliga resurser".⁵¹ I regleringsbrevet för 2008 ändras lydelsen till "tillgängliga resurser".⁵²

I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010 finns inget specifikt uppdrag om stöd till det övriga samhället. Krav på operativ förmåga som anges är att med tillgängliga resurser stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser inklusive att bidra med stöd till polisen i samband med terroristbekämpning.⁵³

I det senaste regleringsbrevet för 2011 nämns inte uppgiften att bistå det övriga samhället.⁵⁴

Sammantaget har således skett en viss förändring av regeringens styrning avseende Försvarsmaktens uppgift att kunna bistå samhället. Förändringen ska ses i ljuset av att regeringen gått mot en mer uttalad mål- och resultatstyrning och därmed minskat på detaljstyrningen.

2.3.2 *Kommande års inriktning för krisberedskap har angetts i skrivelse till riksdagen*

I skrivelsen *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*⁵⁵ redogör regeringen för kommande års inriktning för arbetet med samhällets krisberedskap.

I skrivelsen framhåller regeringen att nationell samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten bör stärkas, både under normala förhållanden och vid en allvarlig händelse i samhället. Civila och militära resurser bör i högre utsträckning kunna samordnas och merutnyttjas under normala förhållanden. Vidare påpekar regeringen att det senaste decenniets omställning av Försvarsmakten har inneburit att myndigheten inte har lika stor närvaro på vissa platser i Sverige. Det har också inneburit att myndighetens möjlighet till

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Försvarsmakten, Verksamhetsgren Beredskap, Beredskap för stöd till samhället.

⁵¹ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarsmakten.

⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarsmakten, Verksamhetsgren 1.3.1.1 Stöd till samhället.

⁵³ Försvarsmaktens regleringsbrev för 2010 enligt ändringsbeslut 2010-07-01.

⁵⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten.

⁵⁵ Skr. 2009/10:124.

regional samverkan har förändrats, och regeringen välkomnar Försvarsmaktens avsikt att se över formerna för samverkan med civila aktörer för att förbättra förmågan till samverkan. (Mer om denna förändring i kapitel 4.) Regeringen påpekar vidare att den fortsatta omställningen av Försvarsmakten innebär att det kommer att finnas mer personal med hög kompetens tillgänglig, som med kort varsel kan sättas in vid civila krissituationer.⁵⁶

Regeringen betonar att samverkan mellan aktörer är avgörande för samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och att varje aktör har ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra, för att öka förmågan att hantera kriser.⁵⁷

Samordningen av alla förstärkningsresurser ska bli bättre och hemvärnet ska i högre grad kunna utnyttjas vid olika typer av händelser, det vill säga inte enbart till räddningstjänstinsatser. Regeringen poängterar att hemvärnet är en resurs med stor tillgänglighet och lokalkännedom, vilket förstärker Försvarsmaktens möjlighet till stöd och samverkan, framförallt regionalt.⁵⁸ Försvarsmaktens anställda soldater samt hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna är viktiga förstärkningsresurser för samhället som helhet och det är viktigt att möjligheterna till samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten tas tillvara.⁵⁹

Vidare framhåller regeringen vikten av att övningar bedrivs på samtliga nivåer. Försvarsmaktens deltagande i samverkansövningar bedöms som betydelsefull och det anses viktigt att civila och militära myndigheter redan innan en händelse inträffar har övat samverkan.⁶⁰

I regeringens senaste budgetproposition nämns stöd till det övriga samhället som en av Försvarsmaktens uppgifter.⁶¹

⁵⁶ Skr. 2009/10:124 s. 27.

⁵⁷ Skr. 2009/10:124 s. 9 och 26.

⁵⁸ Skr. 2009/10:124 s. 78.

⁵⁹ Skr. 2009/10:124 s. 27.

⁶⁰ Skr. 2009/10:124 s 80.

⁶¹ Prop. 2010/11:1, utg. omr. 6.

2.4 Försvarsmakten som myndighet

Försvarsmaktens organisation består av en myndighetsledning samt av 34 organisationsenheter runt om i landet. Myndigheten leds av Överbefälhavaren⁶² (ÖB). Vid myndigheten finns en generaldirektör, som är ställföreträdande myndighetschef.

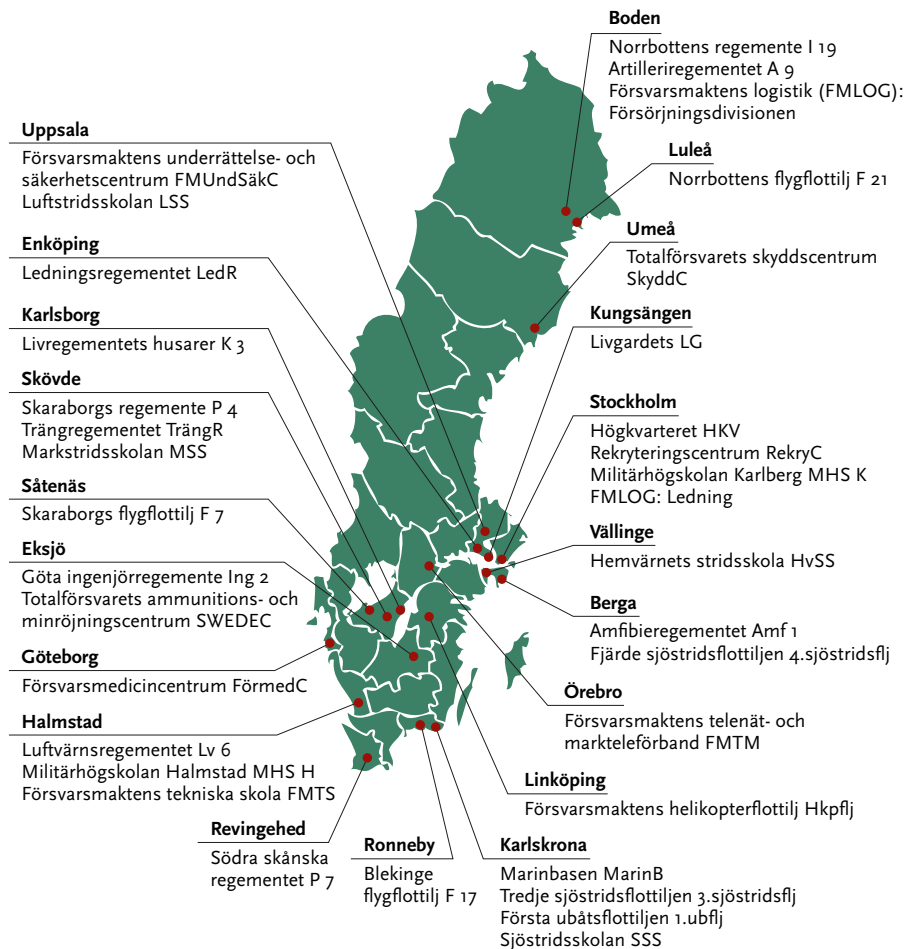
Försvarsmaktens verksamhet kan delas in i en *grundorganisation* och en *insatsorganisation*. Uppbyggnaden av insatsorganisationen och de olika förbanden i beredskap sker vid Försvarsmaktens *grundorganisation*. I grundorganisationen finns även resurser bland annat i form skyddsstyrkor, beredskapstroppar och hemvärnsförband, knutna till myndighetens utbildningsförband.

Insatsorganisationen består av krigsförband inom armén, marinen, flygvapnet, lednings- och underrättelseområdet, logistik och nationella skyddsstyrkor (hemvärn). Insatsförbanden ska kunna användas för insatser, såväl nationellt som internationellt.

Före omställningen till ett insatsförsvar utgick den säkerhetspolitiska bedömningen från att det fanns risk för en invasion. Den dåvarande Försvarsmakten skulle kunna avvärja en sådan. Det fanns väsentligt fler förband än idag runt om i landet, alla män skulle göra värnplikt och myndighetens krigsorganisation var många gånger större än nuvarande krigsorganisation. Dagens försvarsmakt har en personalförsörjning baserad på frivillighet (värnpliktssystemet har beslutats vara vilande). Att militär personal ska rekryteras helt på frivilligbasis utgör en stor förändring av Försvarsmakten.

⁶² ÖB leder Försvarsmakten med stöd av försvarsmaktsledningen, i vilken ingår bland annat cheferna för ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben och informationsstaben.

Figur 1 Försvarsmaktens organisationsenheter



Källa: Försvarsmaktens årsredovisning 2010.

2.4.1 Utvecklingen av Försvarsmakten och dess roll i krisberedskap

Sedan en längre tid har statsmakterna framfört att Försvarsmaktens resurser bör kunna utnyttjas vid fredstida påfrestningar. Ett effektivt samarbete och samutnyttjande av civila och militära resurser inom krishantering har framhävts som viktigt. Hur uppgiften formulerats har varierat genom åren, men myndigheten har sedan lång tid haft krav på sig att kunna ställa sina resurser till förfogande för det övriga samhället.

Sedan mitten av 1990-talet har den säkerhetspolitiska synen vidgats och det kalla krigets invasionshot har ersatts med en breddad hotbild. I försvarsbeslutet 1996 menade regeringen att försvarets uppgifter skulle styras av ett vidgat säkerhetsbegrepp, som inkluderade icke-militära hot och risker. För att kunna

möta hot och påfrestningar krävdes, enligt den dåvarande regeringen, en *helhetssyn* på hanteringen av hot och risker. Regeringen ansåg att det ur ett ekonomiskt perspektiv inte är godtagbart att resurser som avdelats för ett visst syfte inte också kan utnyttjas fullt ut för andra ändamål, när det är möjligt och ändamålsenligt. Samtidigt påpekade regeringen att totalförsvarets resurser inte får användas så att det försämrar förmågan att möta hot mot Sveriges frihet och oberoende.⁶³

Det vidgade säkerhetsbegreppet har sedan återkommit i utredningar, beredningar och propositionstexter.

I samband med försvarsbeslutet inför perioden 2000–2004 konstaterade regeringen att säkerhetspolitiken inte bara handlar om att möta väpnade angrepp utan även om att förebygga och skapa en beredskap för att hantera situationer som kan innebära svåra påfrestningar på samhället utan att direkt hota landets fred och säkerhet.⁶⁴

2.4.2 *Försvarsmakten har i olika sammanhang varit en viktig stödresurs*

Försvarsmakten är en av flera aktörer av betydelse i samband med kriser. Försvarsmakten har emellertid inget utpekat ansvar i krishanteringssystemet. Myndigheten ska i enlighet med riksdagens beslut och regeringens styrning kunna bistå samhället, med sina befintliga förmågor och resurser.

Försvarsmakten genomför varje år ett stort antal nationella stödinsatser. Enligt årsredovisningen 2009 lämnade myndigheten stöd till samhället vid totalt 335 tillfällen inom ramen för olika författningar.⁶⁵ Flertalet av myndighetens stödinsatser gäller stöd till polisen med ammunitionsröjning och eftersökning av försvunna personer.⁶⁶ Även under 2010 gav Försvarsmakten vid ett stort antal tillfällen stöd till samhället och till övrig civil verksamhet utifrån befintlig förmåga och tillgängliga resurser. Enligt årsredovisningen gavs stöd vid knappt 400 tillfällen under 2010. Bland annat lämnade Försvarsmakten stöd med flygplan för partikelmätning med anledning av askmolnsutbredning efter vulkanutbrottet på Island den 14 april.⁶⁷

⁶³ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1.

⁶⁴ Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261.

⁶⁵ Försvarsmaktens årsredovisning 2009.

⁶⁶ Enligt underlag från Försvarsmaktens högkvarter om nationella insatser 2006-2009.

⁶⁷ Försvarsmaktens årsredovisning 2010.

Exempel på mer allvarliga händelser under senare år där Försvarsmakten har genomfört stödinsatser i olika former är översvämningen i Arvika 2000, stormen Gudrun 2005, utbrotten av fågelinfluensa 2006 och Blåtunga⁶⁸ 2008.

Under det senaste året lämnade Försvarsmakten stöd bland annat i samband med höga vattenflöden i Kalmar. Hemvärnet kallades in för att bygga barriärer.⁶⁹ Hemvärnet är en resurs som ofta används när Försvarsmakten bistår samhället.

I samband med stormen Gudrun 2005 gjorde Försvarsmakten en månadslång insats med totalt nästan 3 000 personer och en stor mängd materiel. Försvarsmakten hade en viktig roll i den räddningsverksamhet och i det efterarbete som bedrevs. De personalkrävande insatserna handlade om röjning, eftersökning och uppsökande verksamhet. Dessutom förstärktes lednings- och stabsfunktioner. Försvarsmakten bidrog med ledningsplatser och samband. Specialförmågor som användes var bland annat helikoptrar för räddnings- och lägesinformation, Open Skies-flyg för kartläggning av området, vädertjänst, sjöräddning och bärgning. Materiella resurser handlade framför allt om elverk (cirka 1 500) men även fordon, motorsågar, vattenbehållare, trossutrustning, sandsäckar med mera. Försvarsmaktens uthållighet över tid blev tydlig i samband med insatsen. Myndigheten kunde rotera sin egen personal och samtidigt skicka förstärkning till lednings- och stabsverksamhet vid länsstyrelser och kommuner för att öka uthålligheten där, samt förbättra samordningen. Försvarsmakten kunde dessutom försörja insatsen med service, förplägnad och drivmedel.⁷⁰

2.4.3 *Försvarsmaktens roll i krishanteringen i de nordiska grannländerna*

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) gjorde 2009 en genomgång av krishanteringsorganisationen i Sverige, Finland, Norge och Danmark.⁷¹

Alla dessa länder har principer som innebär att den aktör som normalt ansvarar för en viss verksamhet även har detta ansvar vid kriser och allvarliga händelser (jämför med ansvarsprincipen). I samtliga länder kan det militära försvaret ge stöd till polisen vid terrorism. Hemvärnet är en viktig aktör i alla fyra länderna. Sverige är enligt FOI:s rapport det land som har minst civil-militär samorganisation kring stöd till civila myndigheter.

⁶⁸ Blåtunga är en virussjukdom som drabbar idisslare. 2008 inträffade första fallet av smitta i Sverige.

⁶⁹ Information från bland annat Tidningen Hemvärnet # 6-2010.

⁷⁰ Försvarsmaktens egen utvärdering från stormen Gudrun (HKV 03 310:68882).

⁷¹ *Militärt stöd vid nationella kriser i de nordiska länderna. En översikt över strukturer i Sverige, Norge, Finland och Danmark.* Underlagsrapport, december 2009. FOI-R--2944--SE.

I Finland är civil-militär samverkan organiserad på varje administrativ nivå: central, regional och lokal.

I Norge har Försvaret en reglerad uppgift att stödja samhället och de civila myndigheterna vid kris och allvarliga händelser.

I Danmark stöder det militära försvaret civila myndigheter i händelse av olyckor och katastrofer, inklusive terroristattacker. Armén, marinen och flygvapnet har förmåga som kan motverka terroristangrepp och stödja den civila beredskapen. Det inkluderar bland annat personal som är övade att genomföra sök- och räddningsinsatser, miljöinsatser och brandkårsinsatser. En nationell operativ stab (NOST) har inrättats för att stärka koordineringen mellan Försvaret och civila myndigheter vid kriser.

Sammanfattningsvis är rapportens slutsats att Försvarsmakten i Sverige generellt är mindre integrerad i de civila strukturerna än vad den är i Finland, Danmark och Norge. Koordineringen mellan civila och militära strukturer i Sverige är otydlig enligt rapporten, och det finns inte några klara samverkansstrukturer.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

- Svensk krishantering utgår bland annat från ansvarsprincipen och bygger i stor utsträckning på samverkan mellan aktörer. Detta för att skapa ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser.
- Riksdagen har beslutat att målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra främja vår säkerhet, bland annat genom att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.
- Regeringen har i sin styrning uttryckt att Försvarsmakten ska kunna bistå samhället med befintlig förmåga och resurser. Styrningen har delvis förändrats. Tidigare angav regeringen exempelvis att Försvarsmaktens förmåga att stödja det övriga samhället vid svåra påfrestningar i fred skulle beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vilket inte anges numera. Samtidigt har regeringen generellt gått mot en mindre detaljerad styrning.
- I regeringens senaste skrivelse till riksdagen om samhällets krisberedskap påpekas att den nationella samverkan mellan civila aktörer och Försvarsmakten bör stärkas, både under normala förhållanden och vid en allvarlig händelse i samhället. Hemvärnet ska kunna utnyttjas vid olika typer av händelser i högre grad.

- Regeringen framhåller dessutom vikten av att övningar bedrivs på samtliga nivåer. Försvarsmaktens deltagande i samverkansövningar bedöms som betydelsefull och det anses viktigt att civila och militära myndigheter har övat samverkan redan innan en händelse inträffar.
- Försvarsmakten har historiskt varit en viktig förstärkningsresurs i samhället. Myndigheten gör hundratals, i huvudsak mindre, stödinsatser årligen och myndigheten har deltagit i insatser vid några större händelser, exempelvis stormen Gudrun 2005.
- Enligt en rapport från FOI är Försvarsmakten i Sverige generellt mindre integrerad i de civila strukturerna än vad den är i våra nordiska grannländer.

3 Förutsättningar och rutiner för insatser

I detta kapitel beskrivs de legala förutsättningarna för Försvarmaktens stöd till det övriga samhället. I kapitlet redogörs för Försvarmaktens rutiner i samband med insatser till stöd för det civila samhället. Försvarmaktens möjligheter att bistå med skydd och bevakning redogörs för i avsnitt 6.2.3.

Försvarmaktens stöd till det övriga samhället regleras av författningar. Myndigheten ger i första hand stöd utifrån två författningar – lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Därutöver beslutade riksdagen 2006 om lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Stöd utifrån den senare lagen har inte ingått som en del av Riksrevisionens granskning, men lagen beskrivs kortfattat nedan.

Försvarmakten har en plan för stöd till samhället (mer om denna i kapitel 4). I planen ingår en beskrivning av hur en myndighet ska vända sig till Försvarmakten för att få stöd. Försvarmakten framhåller att begäran om stöd ska göras hos Försvarmaktens insatsledning på Högkvarteret och beslut fattas av den behöriga chefen vid denna.⁷²

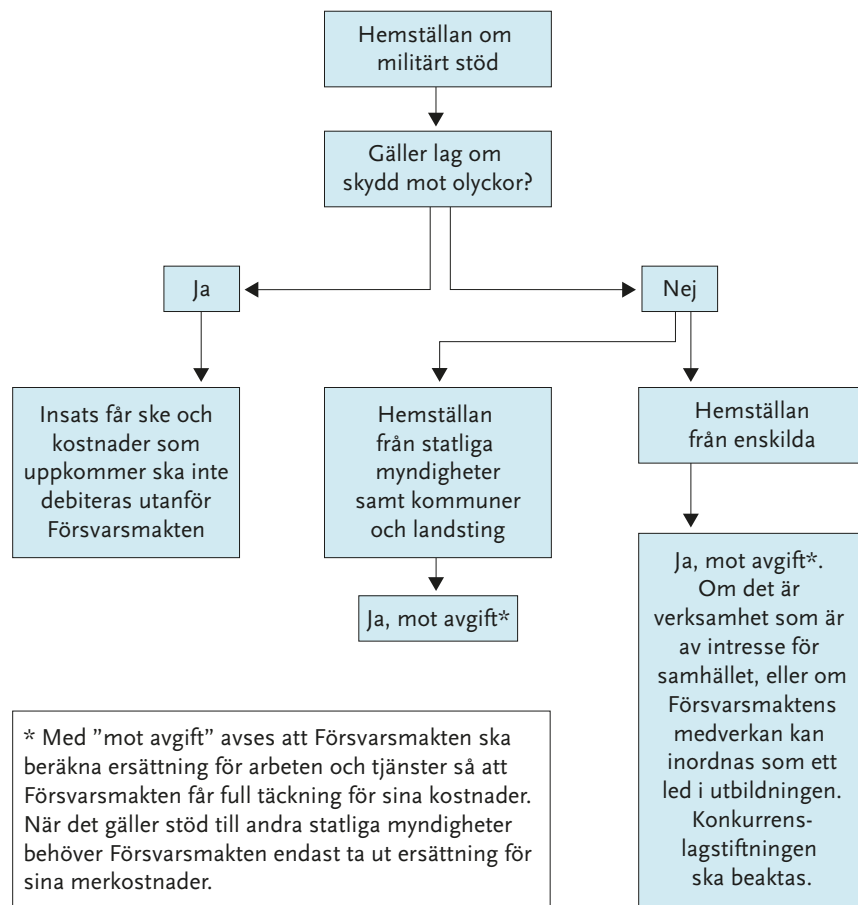
Vid en begäran om stöd ska Försvarmakten pröva om den har lämpliga resurser samt om stöd kan lämnas utan att den ordinarie verksamheten hindras allvarligt. Myndigheten skriver i sitt budgetunderlag för 2011 att om legala och resursmässiga förutsättningar finns ska Försvarmakten stödja övriga myndigheter.⁷³

Nedan återges Försvarmaktens illustration av under vilka omständigheter militärt stöd kan ges till samhället. Innebörden av figuren redogörs för i nedanstående avsnitt.

⁷² Beroende på typ av insats fattas beslut av vakthavande befäl, chefen för den armétaktiska staben, chefen för Insatsstabens eller Överbefälhavaren.

⁷³ Försvarmaktens budgetunderlag 2011, bil.1 23 383:51394. Vid stödinsatser ska Hemvärn med nationella skyddsstyrkor och de frivilliga försvarsorganisationernas tillgänglighet och lokalkännedom i största möjliga utsträckning tas tillvara.

Figur 2 Illustration av hur stöd får ges till samhället, ur Försvarsmaktens plan för stöd till samhället



Källa: Försvarsmaktens plan för stöd till samhället, bearbetad av Riksrevisionen.

3.1 Insatser utifrån lagen om skydd mot olyckor

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av den som leder insatsen (räddningsledaren). Denna skyldighet gäller bara om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet. Precis som andra myndigheter är Försvarsmakten således skyldig att delta i en räddningsinsats efter begäran från den aktuella räddningsledare utifrån myndighetens gällande

förutsättningar.⁷⁴ Försvarsmakten får inte kräva ersättning för dessa insatser utan myndigheten bär själv hela kostnaden.⁷⁵

Enligt lagen om skydd mot olyckor avses med räddningstjänst de räddningsinsatser⁷⁶ som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara om olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö. Till räddningstjänst räknas också fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt övrig eftersökning av försvunna personer utan att det inträffat någon olycka eller fara för olycka.⁷⁷

Enligt lagen är dessutom var och en som under kalenderåret fyllt lägst 18 och högst 65 år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det.⁷⁸

3.1.1 *Räddningsledaren beslutar om vad som är räddningstjänst*

Det är den aktuella räddningsledaren som bedömer om det handlar om räddningstjänst eller inte. Räddningsledaren bestämmer även när en räddningsinsats är avslutad, och beslutet ska redovisas skriftligt.⁷⁹

Av granskningen framkommer att det ibland kan vara svårt för räddningsledaren att avgöra vad som är att räkna som räddningstjänst. Eftersom det påverkar exempelvis vem som ansvarar för kostnaderna är det viktigt att man gör en noggrann bedömning.

I propositionen som föranledde lagen om skydd mot olyckor påpekades att det förekommit att begreppet räddningstjänst tolkats alltför brett. Regeringen fann emellertid inte någon anledning att göra några ändringar på grund av detta. I det sammanhanget framhöll regeringen att den gällande definitionen innebär att ett antal tämligen snäva förutsättningar måste vara uppfyllda för att situationen ska klassas som räddningstjänst.⁸⁰

⁷⁴ 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁷⁵ För att en statlig myndighet ska få ta ut en avgift för en verksamhet så måste detta särskilt anges i lag eller förordning eller av särskilt beslut av regeringen, vilket följer av 3 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁷⁶ Räddningsinsats är en organisatorisk arbetsform för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö, bestående av samhällets resurser, främst ambulans och polis, men även andra statliga organisationer som ingår i räddningstjänstbegreppet. De vanligaste förekommande räddningsinsatserna är insatser vid trafikolyckor, bränder och andra olyckor. En räddningsinsats leds av en räddningsledare som agerar utifrån regelverket om skydd mot olyckor.

⁷⁷ 1 kap. 2 § 4 kap. 1-4 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁷⁸ 6 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁷⁹ 3 kap. 9 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁸⁰ Prop. 2002/03:119, bet. 2003/04:FöU2, rskr. 2003/04:24.

Representanter för kommuner och länsstyrelser har framfört att gränsdragningen mellan räddningstjänst och *extraordinär händelse*⁸¹ ibland är svår. Vid stöd under en allvarligare kris, såsom en allvarlig väderhändelse eller olycka, rör det sig mestadels om räddningstjänst. Men om insatserna pågår under en längre tid och det akuta krisläget avtar blir gränsdragningen för räddningsinsats otydlig. Är det en utdragen krissituation rör det sig snarare om en *extraordinär händelse* och vid en sådan måste kommuner som begär stöd från Försvarmakten själva stå för kostnaderna (mer om detta nedan).⁸² Det gäller även för beredskap inför en eventuell räddningsinsats, då Försvarmakten inte heller ska stå för kostnaderna själv.⁸³

Granskningen visar att Försvarmakten i stor utsträckning går på räddningsledarens bedömning. En eventuell överprövning av insatsens status görs först efter att insatsen genomförts för att inte fördröja stödet.

3.1.2 *Försvarmaktens rutiner vid räddningsinsatser*

Innan Försvarmakten beslutar om att delta i en räddningsinsats ska myndigheten pröva om det skulle kunna hindra Försvarmaktens verksamhet allvarligt om de efterfrågade resurserna avdelas. Myndigheten ska då särskilt beakta om stöd vid räddningsinsats kan riskera att Försvarmakten skulle underskrida den beredskap som beredskapsordern anger att myndigheten ska ha.⁸⁴ Enligt företrädare för Försvarmakten skulle en skarp militär insats, eller möjligen en stor militär övning, prioriteras före deltagande i räddningsinsats.

Försvarmakten ska också pröva om de efterfrågade resurserna är lämpliga för den påtalade uppgiften och om Försvarmaktens personal har lämplig utbildning för uppgiften innan det fattas beslut om deltagande i räddningstjänst.⁸⁵

Om en begäran om stöd enligt lagen om skydd mot olyckor inkommer, ger Högkvarteret order till insatsledningen och till berörda förband där en militär insatschef (MIC) utses för att leda insatsen lokalt. Ledningsresursen

⁸¹ Extraordinär händelse är enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Om Försvarmakten ger en kommun stöd vid en händelse som faller under denna lag ska myndigheten få full kostnadstäckning från kommunen.

⁸² När Försvarmakten ger stöd vid en extraordinär händelse ges detta stöd enligt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁸³ Promemoria Försvarmaktens stöd till det civila samhället, från Försvarmaktens juridiska stab, 2010-02-02.

⁸⁴ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

⁸⁵ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

för insatser som kräver samordning av flera förband finns endast vid Högkvarteret.⁸⁶

Försvarmaktens personal är skyldig att delta i räddningstjänst enligt den allmänna skyldighet som finns i lagen om skydd mot olyckor. Hemvärnet är en viktig resurs i samband med stödinsatser. Försvarmakten kan dock inte beordra in hemvärnspersonal, annat än om det är höjd beredskap. Stödinsatser sker på frivillig basis av hemvärnspersonal. För hemvärnssoldater som deltar i räddningsinsatser lämnas ersättning motsvarande den ersättning som ges till deltidsanställda brandmän (mer om detta nedan i 3.4).

3.2 Insatser utifrån stödförordningen

Försvarmaktens stöd till samhället, som inte regleras särskilt i lag eller förordning, regleras i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Enligt stödförordningen får Försvarmakten bidra med sina resurser en till annan myndighet, kommuner, landsting och enskilda. Försvarmakten beslutar själv om stöd kan och bör ges. Försvarmakten ska, om det inte gäller stöd till annan statlig verksamhet eller stöd med sjuktransport, få full kostnadstäckning för utförda insatser.⁸⁷

Stödförordningen skapar förutsättningar att utnyttja Försvarmaktens resurser även i situationer som inte är att beteckna som räddningstjänst. I stödförordningen konstateras dock att lagen om skydd mot olyckor ska prioriteras. Det innebär att om Försvarmaktens resurser behövs till räddningstjänst ska stöd inte ges i andra fall.⁸⁸ Försvarmakten kan därför inte binda upp för stora resurser, eller resurser som är viktiga för räddningsinsatser eller beredskap, för stöd enligt stödförordningen utan att resurserna villkorats så att de kan tas tillbaka om de behövs i en militär insats eller i en räddningsinsats. Försvarmakten får även ge stöd till enskilda om det gäller en verksamhet som är av intresse för samhället eller om Försvarmaktens stöd kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten.⁸⁹

Den enda tvingande regleringen i stödförordningen gäller transporter vid livshotande situationer. Försvarmakten ska utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman vid situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka.⁹⁰

⁸⁶ Detta sedan avveckling av Militärdistriktsstaber år 2005. Regional ledningskapacitet kommer på sikt möjligen att utvecklas på nytt efter förslag från ÖB i år.

⁸⁷ 16 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁸⁸ 6 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁸⁹ 5 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁹⁰ 3 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

3.2.1 *Försvarmaktens rutiner för insatser utifrån stödförordningen*

Enligt Försvarmaktens föreskrifter om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet fattas beslut om stöd av chefen för Högkvarteret eller, om han eller hon så bestämmer, chefen av för insatsledningen i Högkvarteret. Innan beslut fattas ska samråd med den juridiska staben på Högkvarteret ske.⁹¹

Om begäran om stöd avser utrustning eller tjänster i mindre omfattning, får begäran göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarmakten än Högkvarteret, exempelvis ett förband. Beslut får då fattas av chefen för den organisationsenheten.⁹²

Vad som utgör *mindre omfattning* får enligt Försvarmakten avgöras från gång till gång med hjälp av sunt förnuft. Vissa hållpunkter för vad som avses anges dock. När det gäller stöd med militärt flyg eller helikopter hanteras förfrågan centralt i myndigheten. Detsamma gäller för insatser, samt uthyrning av mark eller utrustning, som beräknas pågå under en längre tid.⁹³

När stöd ges enligt stödförordningen ska Försvarmakten beakta konkurrensreglerna, och det är viktigt att man följer principen om full kostnadstäckning när det gäller stöd till icke-statlig verksamhet.⁹⁴ Försvarmakten ska ta hänsyn till konkurrensförhållanden och normalt inte lämna stöd med sådant som redan finns tillgängligt på den civila konkurrensutsatta marknaden.⁹⁵ När det gäller frågan om full kostnadsersättning har företrädare för Försvarmakten framfört att det inte alltid är enkelt att bedöma vad kostnaden för en stödsats ska vara. Det är inte självklart hur kostnaden för en insats ska bedömas.

3.2.2 *Begränsningar vid stöd utifrån stödförordningen*

Enligt stödförordningen ska stöd gälla uppgifter som Försvarmaktens personal är lämplig för. Försvarmaktens personal får inte användas för uppgifter som innebär en "inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas".⁹⁶ Försvarmaktens personal får inte heller ge stöd där personalen riskerar att behöva bruka tvång eller våld mot enskilda.⁹⁷

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

⁹² 13 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁹³ Juridiska stabens kommentarer till förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁹⁴ SOU 2001:98 s. 155 f. och Promemoria om Försvarmaktens stöd till det civila samhället, från Försvarmaktens juridiska stab, 2010-02-02.

⁹⁵ Promemoria om Försvarmaktens stöd till det civila samhället, från Försvarmaktens juridiska stab, 2010-02-02.

⁹⁶ 10 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

⁹⁷ 7 § förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet.

Bakgrunden till att Försvarsmaktens personal inte får utsättas för risk i samband med stödsatser är bland annat att den inte ska användas i situationer där den stödsökande myndighetens personal inte skulle delta eller agera på grund av att det är för farligt. Det kan inte heller komma i fråga att utsätta Försvarsmaktens personal för risker som är större än de som accepteras i Försvarsmaktens ordinarie fredstida verksamhet.⁹⁸

För hemvärnspersonal är insatser utifrån stödförordningen frivilliga, ersättningen för insatser enligt stödförordningen är dagersättning som för närvarande ligger på 72 kronor.⁹⁹ Mer om detta i avsnitt 3.4 nedan.

3.3 Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning¹⁰⁰ innehåller bestämmelser om detta stöd i form av insatser som kan innebära att militär personal använder våld eller tvång mot enskilda. Det krävs ett regeringsbeslut på förhand om tiden tillåter. Men vid brådskande fall som kan innebära fara för människors liv och hälsa, eller för omfattande förstörelse av egendom, kan Rikspolisstyrelsen begära stöd av Försvarsmakten direkt och därefter underrätta regeringen som ska pröva om beslutet att begära stöd ska ändras eller bestå.¹⁰¹

Försvarsmakten ska ge stöd om det finns lämpliga resurser och uppgiften inte medför synnerligt hinder i den ordinarie verksamheten.¹⁰² Endast personal som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften får medverka. När en enhet från Försvarsmakten ger stöd enligt lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ska den stå under befäl av en militär chef. Den militära enheten och dess chef ska vara under direkt ledning av polisen.¹⁰³

Försvarsmakten ska få ersättning för merkostnader som uppkommer vid stöd till polisen. Myndigheten får delta i övningar med polisen och står då för egna kostnader.¹⁰⁴

⁹⁸ SOU 2001:98 s. 158 f.

⁹⁹ Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet, beslutade 9 april 2010, FFS 2010:2, samt uppgift från hemvärdets hemsida: www.hemvarnet.se.

¹⁰⁰ Terrorhandlingar definieras i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

¹⁰¹ 1 § lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹⁰² 2 § lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹⁰³ 3 § lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

¹⁰⁴ 4 § förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

3.4 Tjänstgöringsskyldighet samt ersättning till hemvärnspersonal

Försvarsmakten kan inte beordra in hemvärnspersonal om inte höjd beredskap råder, eller regeringen har fattat särskilt beslut om detta.¹⁰⁵ Vid kriser bygger hemvärnets medverkan på frivillighet. Regeringen har framfört att personalen i hemvärnets nationella skyddsstyrkor bör ha tjänstgöringsskyldighet även i fred, eftersom det skulle stärka hemvärnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering.¹⁰⁶

Hemvärnspersonalen får ersättning utifrån regler om förmåner för hemvärnspersonal. För hemvärnspersonal som deltar i räddningsinsatser enligt lagen om skydd mot olyckor lämnas ersättning motsvarande den ersättning som ges till deltidsanställda brandmän, det vill säga inkomstbortfall samt timersättning.¹⁰⁷ För insatser enligt stödförordningen utgår endast dagersättning som för närvarande ligger på 72 kronor.¹⁰⁸

Det har påpekats att ersättningen vid insatser enligt stödförordningen är så låg att det ibland är svårt att rekrytera hemvärnspersonal till stödinsatser.¹⁰⁹ Det finns exempel på när en insats klassats som räddningstjänst enkom för att slippa oklarheter och svårigheter med ersättning till hemvärnsmän och därmed riskera att de inte ställer upp.¹¹⁰ I samband med insatser enligt stödförordningen har det förekommit att statliga myndigheter tvingats anställa hemvärnspersonal, själva eller via bemanningsföretag, för att kunna få stöd.¹¹¹

Riksrevisionens intervjuer med representanter från utbildningsförband och hemvärnsförband ger en något splittrad bild av ersättningsfrågan. Vissa poängterar att brandmannaavtal borde gälla även för insatser som inte är räddningstjänst. Detta skulle vara för att göra det möjligt för hemvärdet att möta de behov som finns i det övriga samhället. Samtidigt framkommer det att i praktiken är det oftast brandmannaavtalet som används vid insatser som hemvärnsförbanden gör, och frågan om lagstiftning tycks i den bemärkelsen inte bli aktuell.

¹⁰⁵ 7 § hemvärnsförordningen (1997:146).

¹⁰⁶ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

¹⁰⁷ För närvarande är den ersättningen 207 kronor för den första timmen och 138 kronor för varje timme därefter. Under helgdagar och nätter ökas ersättningen med 50 procent, enligt uppgifter från hemvärnets webbplats.

¹⁰⁸ Försvarsmaktens föreskrifter om hemvärdet, beslutade 9 april 2010, FFS 2010:2, samt uppgift från hemvärnets hemsida: www.hemvarnet.se.

¹⁰⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2008.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för hemvärdet och Försvarsmakten.

¹¹¹ Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten och hemvärdet.

Försvarsmakten har framfört till regeringen att ersättningarna för hemvärnspersonal behöver ses över. Försvarsmakten har påpekat att hemvärdet med sin lokala förankring är en snabbt gripbar resurs som, efter att värnpliktig personal försvinner, kan komma att bli alltmer engagerad vid krisinsatser. Därför menar Försvarsmakten att ersättningarna bör ändras så att brandmannaavtalet kan gälla även för insatser som inte är räddningstjänst.¹¹²

Försvarsdepartementet bereder frågan om hemvärnersättningar och ett beslut i frågan kan, enligt departementet, komma att fattas under 2011. Regeringen har således ännu inte fattat något beslut i frågan.

3.5 Det nya personalförsörjningssystemet

Försvarsmaktens personalförsörjning är under förändring och värnpliktsystemet är vilande. Detta innebär som nämnts tidigare en förändring av Försvarsmakten som myndighet, inklusive dess förutsättningar att bistå samhället.

När stödförordningen utformades bestod Försvarsmakten av ett värnpliktsförsvar och reglerna är delvis utformade med detta i åtanke. Värnpliktiga soldater under utbildning var endast skyldiga att delta i verksamhet som kunde anses utgöra ett led i deras utbildning för krigsuppgiften. Försvarsmaktens möjlighet att använda sig av värnpliktiga vid insatser utifrån stödförordningen begränsades därför av utbildningspliktens omfattning. I den bemärkelsen påverkades Försvarsmaktens möjlighet att lämna stöd till andra. Dessutom har tillgången till värnpliktiga soldater varierat över året.

De stora värnpliktsvolymerna som fanns tidigare, finns inte längre att tillgå som resurs för stöd till det övriga samhället. Men den nya personalförsörjningen innebär en löpande tillgång till välutbildad personal.

Anställd personals skyldighet att delta i det stöd som Försvarsmakten lämnar till andra är beroende av den enskildes anställningsavtal och yrkeskvalifikationer.¹¹³

Kostnaden för att använda värnpliktiga soldater jämfört med att använda anställda soldater är lägre. För stöd utifrån stödförordningen hamnar kostnaden på den som begär stöd från Försvarsmakten. När det gäller

¹¹² Hemställan om ändringar i förordningarna om förmåner till frivilliga, hemvärnsmän respektive instruktörer inom frivillig försvarsutbildning, 2008-05-30, HKV 16 137:70746.

¹¹³ SOU 2001:98 s. 157 f.

stöd utifrån lagen om skydd mot olyckor stannar kostnaderna dock inom Försvarmakten. Som nämnts ovan förväntas hemvärnspersonal att bli alltmer engagerad vid krisinsatser.

Regeringen tillsatte 2009 en utredning om Försvarmaktens framtida personalförsörjning. Utredningen lämnade sitt betänkande i november 2010.¹¹⁴ Försvarmakten har i granskningen påpekat att utredningen inte beaktat eventuella konsekvenser den nya personalförsörjningen kan ha avseende Försvarmaktens uppgift att kunna stödja samhället.

3.6 Kostnader för insatser

För räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor får ingen ersättning tas ut av Försvarmakten. För stöd enligt stödförordningen till kommun eller enskild ska Försvarmakten ta ut full kostnadstäckning. För stöd enligt stödförordningen till annan statlig myndighet, eller som avser helikoptertransport av skadade eller sjuka, ska Försvarmakten ta ut avgifter. Kravet om full kostnadstäckning gäller dock inte och ersättning för merkostnader anses vara en rimlig princip.¹¹⁵ Intäkter ska redovisas internt av den enhet som har fakturerat avgiften, tillsammans med kostnader för insatsen.¹¹⁶ Ersättning för kostnader för stöd till samhället utgår från Högkvarteret till respektive enhet baserat på rapporteringen i ekonomisystemet.¹¹⁷

Detta betyder att det för genomförande av insatser inte har avdelats någon särskild budget, vare sig för den del som myndigheten själv ska stå för det man ska få full kostnadstäckning för.¹¹⁸ Enligt Försvarmaktens Verksamhetsuppdrag budgeteras eller avdelas inga särskilda medel för uppgiften utan uppgiften löses inom ramen för de övriga försvarsuppgifterna.¹¹⁹

Insatschefen konstaterar i sin verksamhetsorder att för insatser planeras inga ekonomiska resurser. Uppkomna kostnader bokförs efter hand och ska regleras i Försvarmaktens årsbokslut.¹²⁰ Det betyder att det inte på förhand avsätts medel för att ge stöd till samhället.

¹¹⁴ *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar* (SOU 2010:86).

¹¹⁵ SOU 2001:98 s.168.

¹¹⁶ Enligt Försvarmaktens interna verksamhetsuppdrag för 2010, uppslag 4.18, pos.1 s.6.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Försvarmakten.

¹¹⁸ Verksamhetsuppdrag för 2010 uppslag 4.18 pos. 1.

¹¹⁹ Verksamhetsuppdrag för 2010 uppslag 4.18 pos.1, s.3,4, 7 och 8.

¹²⁰ C Insats verksamhetsorder (VO) 2010, C Insats beslut 005/10.

Förklaringen är enligt Försvarsmakten att det inte ska budgeteras några medel för denna verksamhet. Fakturering ska ske efter en genomförd insats beroende på vilket lagstöd som gäller. Det vore fel att i förväg budgetera för något man inte känner till.¹²¹

3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens stöd till det övriga samhället ges framför allt utifrån lagen om skydd mot olyckor och stödförordningen.
- Vid begäran om stöd ska Försvarsmakten pröva om myndigheten har lämpliga resurser och om stöd kan ges utan att den ordinarie verksamheten hindras allvarligt.
- Vid räddningstjänst står Försvarsmakten själv för kostnader. Vid insatser utifrån stödförordningen ska man få full kostnadstäckning, om det inte gäller stöd till andra statliga myndigheter eller sjuktransport.
- Räddningsledaren beslutar om vad som är räddningstjänst. Granskningen visar att gränsdragningen för vad som ska räknas som räddningstjänst ibland uppfattas som svår.
- När stöd ges utifrån stödförordningen får Försvarsmaktens personal inte utsättas för allvarlig risk, eller riskera att behöva använda tvång eller våld mot enskilda.
- Försvarsmakten har framfört till regeringen att ersättningarna för hemvärnssoldater bör ses över. Bland annat bör ersättning enligt brandmannaavtal gälla även för insatser utifrån stödförordningen, istället för endast dagersättning som nu gäller.
- Förutsättningarna för att ge stöd till samhället förändras delvis i och med att värnpliktiga ersätts med anställda soldater.
- Det avsätts inga medel för att ge stöd till samhället utan fakturering sker efter genomförd insats, beroende på vilket lagstöd som gäller.

¹²¹ Kommentarer från Försvarsmakten vid faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2011-02-18.

4 Försvarsmaktens tolkning av och förberedelser för uppgiften

Riksdagen har beslutat att Försvarsmakten ska kunna lämna stöd till civila myndigheter. I detta kapitel redogör vi för Försvarsmaktens tolkning av denna uppgift. För att skapa förståelse för myndighetens tolkning har vi utgått från Försvarsmaktens processer i form av styrning från central till lokal nivå. Utgångspunkten är riksdagens mål för det militära försvaret, i vilket ingår att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

4.1 Försvarsmaktens centrala tolkning av uppgiften

Regeringen har angett att Försvarsmakten ska kunna lämna stöd till samhället med myndighetens befintliga förmåga och resurser. Regeringen har dock inte närmare preciserat innebörden av denna uppgift i sin styrning.

Vid intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet påpekas att det är upp till Försvarsmakten att avgöra i vilken utsträckning myndigheten ska förbereda sig och öva för att fungera som ett stöd till samhället. Regeringen har inte preciserat några krav på detta.¹²²

Försvarsmaktens tolkning av uppgiften framgår av Försvarsmaktens Planerings- och budgetdirektiv (PBD)¹²³. I dessa gör Försvarsmakten egna tolkningar kopplade till de uppgifter myndigheten ska kunna lösa. Myndighetens tolkningar bygger på vad som gått att utläsa ur regeringens och riksdagens styrande dokument.

När det gäller krav på förmåga har Försvarsmakten utifrån regeringens och riksdagens beslut uppfattat det som att Försvarsmakten har i uppgift att med tillgängliga resurser stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid

¹²² Intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet.

¹²³ Detta dokument ingår i den inledande delprocessen, *inrikta* i myndighetens planerings- och uppföljningsprocess. PBD ska utgöra ett övergripande ställningstagande till efterfrågan på Försvarsmaktens produkter och verksamhetens inriktning. På så vis fastställer PBD förutsättningarna för och inriktningen på den efterföljande delprocessen, *planera*.

kriser, katastrofer och andra händelser, inklusive bidra med stöd till polisen i samband med terrorismbekämpning.

I anslutning till detta redogör Försvarmakten för sin tolkning av dessa krav:

Denna operativa förmåga är ej dimensionerande och medför därmed inga särskilda krav på beredskap, materiel, kontrakt eller avtal, dock krävs gemensam planering, träning och övning.¹²⁴

Myndigheten konstaterar således att uppdraget inte ska verka dimensionerande för myndighetens operativa förmåga när det gäller beredskap, materiel, kontrakt eller avtal. Däremot påpekar myndigheten att uppdraget ställer krav på förberedelser – i form av gemensam planering, träning och övning. Någon närmare precisering av vad detta innebär görs emellertid inte. Inte heller ingår någon närmare precisering av vad som avses med *gemensam planering*.

Vidare skriver Försvarmakten om myndighetens inriktning när det gäller militärstrategisk och operativ planering och konstaterar:

Försvarmaktens resurser ska kunna ställas till förfogande för samhällets skydd mot våld, terroristhandlingar och sabotageverksamhet, samt i övrigt kunna bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar. Försvarmakten ska kunna verka tillsammans med andra stater och med övriga aktörer i samhället på såväl central, regional som lokal nivå. Stödet till samhället ska inte vara dimensionerande utan hanteras med de resurser som finns tillgängliga mot bakgrund av kraven på operativ förmåga i övrigt.¹²⁵

4.1.1 Försvarmakten framhåller att uppgiften är viktig

Försvarmakten använder olika kanaler, till exempel reklamkampanjer och arbetsplatsannonser, för att berätta om myndighetens olika uppgifter. I dessa uppger Försvarmakten att myndigheten har tre uppgifter. Det rör sig om att kunna genomföra militära insatser i andra länder, skydda landet och stödja samhället vid fredstida kriser.¹²⁶

På Försvarmaktens webbplats hänvisas till "andra viktiga uppgifter" förutom att förbereda sig för väpnad strid. Det handlar om att bevaka landets gränser och avvisa kränkningar. På webbplatsen konstateras även följande:

¹²⁴ Planerings- och budgetdirektiv 2010, HKV 23 100:56360.

¹²⁵ Planerings- och budgetdirektiv 2010, HKV 23 100:56360.

¹²⁶ Arbetsannons från arbetsförmedlingen: "Vill du bli vår miljöhandläggare med HR-inriktning?" samt Försvarmaktens reklamkampanj under 2010 där bland annat en bild på soldater som släckte en brand och text som visade att detta var en nationell fredstida insats.

Försvarmakten stöder också samhället vid större kriser, som stormar, skogsbränder och översvämningar. Eller vid en katastrof som drabbar den enskilda individen, till exempel om en person försvunnit, då vi kan genomföra skallgång¹²⁷

Försvarmakten anger att myndigheten, för att klara dessa uppgifter, har en omfattande insatsorganisation, redo att agera närhelst behovet uppkommer.¹²⁸

Av granskningens intervjuer med förband och hemvärn framgår också att det finns många inom myndigheten som menar att uppgiften är viktig. Flera personer har framhållit att hemvärnet med mycket kort varsel har kunnat ställa upp med stora mängder personal.

Sammantaget ger granskningen en bild av att uppgiften att kunna lämna stöd till samhället framhålls som viktig i myndighetens externa kommunikation. Även internt framhålls ofta att uppgiften upplevs som angelägen. Detta ger en bild av att uppgiften är viktig, även i relation till myndighetens övriga uppdrag.

4.1.2 *Två tolkningar av begreppet dimensionera*

Av granskningen framgår att regeringens formulering att uppgiften inte får bli dimensionerande för Försvarmaktens verksamhet har haft stor betydelse för tolkningen av uppgiften att kunna lämna stöd till samhället.

Olika företrädare för Försvarmakten har hänvisat till att uppgiften ska kunna genomföras, men den ska inte dimensionera Försvarmaktens verksamhet. Detta påverkar uppgiftens prioritet och i vilken utsträckning myndigheten ska vidta förberedelser.

Riksrevisionen har inte kunnat urskilja någon tydlig definition av begreppet dimensionera avseende stöd till samhället. En tolkning som har framkommit är att begreppet förutom investeringar, beredskap och avtal även inkluderar förberedelser och planering. En annan tolkning har varit att snarare sätta gränsen vid investeringar i form av materiel eller strategisk placering av resurser.

En genomgång av olika former av underlag från Försvarmakten, exempelvis budgetunderlag och perspektivstudier¹²⁹, visar att begreppet används frekvent. I regel åsyftas vad som ska styra utformningen av myndighetens resurser och förmågor.

¹²⁷ <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/>.

¹²⁸ <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/>.

¹²⁹ Perspektivplanering är ett strategiskt underlag som tar upp Försvarmaktens målbild på lång sikt.

I Försvarsmaktens perspektivplanering för 2007 återfinns en definition av begreppet som lyder *grundläggande och långsiktigt styrande för Försvarsmaktens utformning*¹³⁰. Denna definition kan i tillämpad form utläsas av exempelvis perspektivplaneringen för 2010:

*Beslut om större materielprojekt blir dimensionerande för dels vilken operativ förmåga Försvarsmakten kan använda, dels för vilken övrig materielanskaffning som kan realiseras.*¹³¹

På samma sätt framgår av myndighetens budgetunderlag för 2011:

*Marinförbanden utgörs av stående förbandsenheter som har hög tillgänglighet. Förbanden är i första hand dimensionerade för operationer i närområdet.*¹³²

4.2 Styrning för att ge stöd till samhället

Grovt indelad består Försvarsmaktens verksamhet av två processer. Den ena handlar om att skapa operativ förmåga och den andra om att använda denna förmåga under insats. Att skapa operativ förmåga, ofta hänvisar man till myndighetens förbandsproduktion, innebär bland annat att bygga upp myndighetens insatsorganisation. Myndighetens produktion sker på myndighetens förband, skolor och centrum, under ledning av produktionschefen.

Användningen av myndighetens resurser sker i olika former av insatser. Det kan röra sig om insatser i Afghanistan eller Östersjön eller om att bistå samhället vid en kraftig storm. Även denna verksamhet sker i anslutning till myndighetens förband eller utomlands. Insatser sker under ledning av insatschefen.

Försvarsmakten använder begreppen *produktion* och *produkter* i sin interna styrning och ansvarsfördelning rörande myndighetens uppdrag. Med produkter avses det resultat som ska ha uppnåtts genom produktionen.

Resultatansvariga chefer ska utgå från de mål som är satta i myndighetens arbetsordning.¹³³ Försvarsmakten har sex så kallade verksamhetsgrenar¹³⁴.

¹³⁰ Rapport från perspektivstudien från 2007, HKV 23 382:63862.

¹³¹ Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet, bilaga 1, 23 382:51673.

¹³² Budgetunderlag för 2011, bilaga 1, 23 383: 51 394.

¹³³ ÖB U 10, HKV 23 386:68997.

¹³⁴ 1. insatser, 2. uppbyggnad av insatsorganisation och beredskap, 3. Utveckling, 4 övrig verksamhet, 5. fredsfrämjande verksamhet och 6. stöd till samhället.

Verksamhetsgren 6 handlar om myndighetens stöd till samhället. För varje verksamhetsgren finns ett produktansvar och ett produktionsansvar. Produktansvarig chef ska ställa krav på produkterna så att de blir ändamålsenligt utformade. En produktionsansvarig chef ansvarar för att planera, leda och följa upp produktionen. Produkt- respektive produktionsansvaret för Försvarmaktens sex verksamhetsgrenar är fördelat mellan insatschefen, produktionschefen och chefen för ledningsstaben (LEDS).¹³⁵

Inom verksamhetsgrenen insatser har insatschefen både så kallat produktionsansvar och produktansvar. Även inom verksamhetsgrenen stöd till samhället har insatschefen både produkt- och produktionsansvar. När det gäller uppbyggnaden av insatsorganisation och beredskap är ansvaret fördelat mellan insatschefen som har produktansvar och produktionschefen, som har produktionsansvar.

Enligt Försvarmaktens arbetsordning ska de verksamhetsmål som styr produkter inom olika verksamhetsgrenar redovisas i Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) och i myndighetens budgetunderlag.¹³⁶

I Försvarmaktens utvecklingsplan redovisas således de mål och den inriktning som är satt för verksamhetsgrenen stöd till samhället. Det betyder att här ska framgå vilken produktion (skapande av förmåga) som ska ske för att myndighetens ska nå de mål som har fastställts för (produkten) stöd till samhället.

De mål och den inriktning som redovisas handlar bland annat om att Försvarmakten ska

- fortsätta planeringen för svår påfrestning på samhället i fred tillsammans med övriga myndigheter
- avsluta planeringen för stöd till samhället vid kärnteknisk olycka och påbörja sin planering för stöd till samhället vid svår väderhändelse
- utveckla sin förmåga att i samverkan med civila myndigheter bistå vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer vid terrorism och sabotageverksamhet mot civila mål.

Vidare ska Försvarmakten fram till 2013 utveckla planer för högst 10 typsituationer och vid behov teckna överenskommelser med relevanta övriga sektorsmyndigheter om hur och i vilka former stöd kan ges.¹³⁷

¹³⁵ Försvarmaktens föreskrifter (FFS 2010:2) med arbetsordning för Försvarmakten (FMArBO).

¹³⁶ FMArBO.

¹³⁷ Försvarmaktens utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011).

4.2.1 *Uppgiften är ställd till Insats*

De mål som redovisas i Försvarsmaktens utvecklingsplan och budgetunderlag (BU) tillsammans med regeringens regleringsbrev utgör grund för överbefälhavarens uppdrag (ÖB U), som är ett beslutsdokument som ger uttryck för uppdrag och uppgifter för ett visst budgetår.¹³⁸ I uppdraget till myndighetens chefer för 2010 formulerades således uppdragen, med hänvisning till myndighetens olika verksamhetsgrenar.

Insatschefen fick bland annat i uppdrag att leda, inrikta, genomföra och utvärdera Försvarsmaktens stöd till civil räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor. Detsamma gäller för stöd till civil verksamhet enligt stödförordningen.¹³⁹

Insatschefen ska, enligt ÖB U, vidmakthålla förmågan att bistå myndigheter vid skydd av samhällsfunktioner, utveckla förmågan avseende CBRN-händelser, fortsätta utveckla förmågan att ge stöd till polisen och slutligen leda, inrikta, genomföra och utvärdera stöd till räddningstjänster och stöd enligt stödförordningen.¹⁴⁰

4.2.2 *Samverkan med övriga delar av samhället på central nivå*

Insatschefen anger mål, prioriteringar, uppgifter och resurser för Insats verksamhet i det styrande dokumentet verksamhetsorder (VO). I dokumentet avseende 2010 finns en redogörelse för vad som ska göras i enlighet med överbefälhavarens uppdrag. Det handlar till exempel om att

genom gemensam planering med myndigheter och enskilda medverka i att skapa ett samhälle som kan motstå svåra påfrestningar och ett väpnat angrepp med begränsade resurser samverka med myndigheter och enskilda för att kunna samordna militära och civila resurser vid territoriell insatsverksamhet och territoriell säkerhetstjänst.¹⁴¹

Insats består av ett tiotal avdelningar. De mål som har angivits ovan ingår i de uppgifter som är riktade till chefen för samverkan och rustningskontroll (avdelningen kallas J9). I avdelningens uppgifter ingår bland annat att utveckla planer att samverka med civila aktörer. Under J9 verkar de så kallade säkerhets- och samverkanssektioner som ska ansvara för myndighetens civil-militära samverkan på regional och lokal nivå.¹⁴² Vi återkommer till dessa i 4.2.4.

¹³⁸ ÖB U 10, HKV 23 386:68997.

¹³⁹ ÖB U 10, HKV 23 386:68997.

¹⁴⁰ ÖB U 10, HKV 23 386:68997.

¹⁴¹ C Insats verksamhetsorder (VO) 2010, C Insats beslut 005/10.

¹⁴² INS VO 2010, C INSATS BESLUT 005/10, INSS SO J9, bilaga INSS J9.

Enligt företrädare för Försvarmakten sker regelbunden samverkan, i form av möten och kontakter, med flera myndigheter. Försvarmakten samverkar exempelvis med MSB, Säpo, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Svenska kraftnät och Jordbruksverket. Vid större händelser larmas Försvarmakten genom SOS Alarm och Försvarmakten deltar i MSB:s "Förvarnings- och samverkanskonferenser".

Försvarmakten har en överenskommelse med Svenska Kraftnät. Enligt vad Riksrevisionen erfarit är detta den enda gällande överenskommelsen för närvarande. Försvarmakten håller på att utarbeta en överenskommelse med SSM, som är planerad att färdigställas efter den pågående samövningen om kärnkraftsolycka (SAMÖ-KKÖ 2011).

Som nämnts ovan är Försvarmakten inte en av de cirka 30 myndigheter som har ett utpekat ansvar enligt krisberedskapsförordningen. Myndigheten ingår inte heller i något av de samverkansområden som pekas ut i krisberedskapsförordningen, men deltar i samverkansområdena transporter och farliga ämnen.

Regeringen har påpekat att arbetet inom samverkansområdena bör präglas av ett förhållningssätt där civil-militär samverkan eftersträvas.¹⁴³ I en rapport från FOI, om myndighetssamverkan vid krishantering, påpekas att ansvarsprincipen inte stimulerar Försvarmaktens deltagande, eftersom Försvarmakten saknar operativt förstahandsansvar i nationell krishantering. Rapporten pekar på att det skulle gå att skapa fördelar för samverkan om Försvarmakten fick en aktivare roll i samverkansområdena.¹⁴⁴

Företrädare för Försvarmakten har angett att myndigheten har för avsikt att, i lämplig form, delta aktivt i alla utom ett av samverkansområdena.

4.2.3 *Uppgiften har preciserats i planer och anvisningar*

Försvarmakten har en övergripande plan för att ge stöd till samhället.¹⁴⁵ Planen redogör för vilka former av stöd Försvarmakten kan ge. Syftet med planen har delvis varit att den ska fungera som ett internt stödande dokument. Dokumentet har även skickats till ett större antal civila aktörer. Planen innehåller bland annat information om hur en begäran om stöd ska göras och vilka lagrum som kan användas, ekonomiska bestämmelser, en adress- och telefonlista samt blanketter för begäran om stöd.

¹⁴³ Skr. 2009/10:124.

¹⁴⁴ *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering, samverkansförsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem*, FOI-R--3063—SE, Anna Forsström, Maria Lagerström, Johan Tejpar, november 2010.

¹⁴⁵ Försvarmaktens plan för stöd till samhället 2008, HKV 03 200: 77456.

Försvarsmakten förklarar i planen att förmågan att ge stöd kan variera beroende på vad myndigheten har för övrig verksamhet. Företrädare för myndigheten har påpekat att Försvarsmakten varken kan eller ska redovisa tydligt vilka resurser och förmågor samhället kan räkna med vid en krissituation. En för tydlig redovisning av myndighetens resurser kan gränsa till vad som är hemligt. Dessutom skulle en redovisning inte vara konstant över tid, om inte myndigheten avsätter resurser för att ha i beredskap för uppgiften att lämna stöd. Det har påpekats att Försvarsmakten tidigare lämnade så kallade resurslistor till samhället, som ska ha visat vilka resurser myndigheten kunde bistå med.

I planen anges att en grundläggande förutsättning för att Försvarsmakten ska ge stöd är att den civila myndighetens resurser inte räcker till och att Försvarsmakten har lämpliga förmågor och resurser som inte samtidigt behövs för att lösa myndighetens huvuduppgift.¹⁴⁶

Utöver denna övergripande plan har Försvarsmakten utvecklat en konkret plan. Denna är kopplad till ett visst scenario och har namnet *C Insats Oplan avseende Försvarsmaktens stöd vid kärnteknisk olycka*. Planen utgör en underplan till ovannämnda plan och ska aktiveras helt eller delvis vid en kärnteknisk olycka. Planen för stöd vid en kärnteknisk olycka syftar även till att identifiera vilka förberedande åtgärder och vilken beredskap och planläggning på operativ och taktisk nivå som krävs för att ge stöd vid en kärnteknisk olycka.¹⁴⁷ Enligt företrädare för Försvarsmakten har denna plan tillkommit på Försvarsmaktens eget initiativ och är inte en uppgift från regeringen. Precis som det anges i Försvarsmaktens utvecklingsplan arbetar Försvarsmakten med ytterligare planering. Närmast ska en plan som utgår från ett scenario om ett dammbrott utarbetas.¹⁴⁸

Utöver ovannämnda planer ingår så kallade *Anvisningar för stöd till samhället* i Försvarsmaktens verksamhetsuppdrag för 2010. I dessa har Försvarsmakten deklarerat att militära resurser kan användas på olika vis, nämligen:

¹⁴⁶ Försvarsmaktens plan för stöd till samhället.

¹⁴⁷ C Insats Oplan avseende Försvarsmaktens stöd vid kärnteknisk olycka; HKV 03 310:59498.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för Försvarsmakten, 2010-12-03.

- Stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred enligt särskilt regeringsbeslut¹⁴⁹
- enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till samhället
- genom militär medverkan vid räddningstjänst enligt bland annat lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- genom lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.¹⁵⁰

I anvisningarna påpekas att det för uppgiften att *stärka samhället vid svåra påfrestningar* är viktigt att Försvarsmakten förbereder sig genom planering, samverkan, information, utbildning, övning och utvärdering tillsammans med civila myndigheter på alla nivåer, inom ramen för övriga försvarsuppgifter. I detta ingår att upplysa civila myndigheter om vad Försvarsmakten kan ställa till förfogande över tiden.¹⁵¹

Sammantaget framgår av myndighetens styrning att produktionen för stöd till samhället består av olika förberedande verksamheter i form av planering och samverkan. Denna så kallade produktion är i första hand knuten till myndighetens centrala enheter samt till myndighetens säkerhets- och samverkanssektioner. I förbandsutvecklingen ingår inte förberedelser för att kunna ge stöd till samhället. I avsnitt 4.4 redogör vi närmare för hanteringen av uppgiften på regional och lokal nivå.

4.2.4 Försvarsmaktens säkerhets- och samverkanssektioner

På regional och lokal nivå ska samverkan ske genom myndighetens så kallade säkerhets- och samverkanssektioner. Sektionernas uppgift är bland annat att samordna den militära säkerhetstjänsten regionalt och att samverka med regionala och lokala myndigheter. Sektionerna är lokaliserade i Stockholm, Göteborg, Malmö och Boden.

Säkerhets- och samverkanssektionerna tillkom 2005, som en del av myndighetens förändring. Riksdagen beslutade då att Försvarsmakten skulle avveckla sin så kallade militärdistriktsorganisation¹⁵² och se över sina samverkansformer.¹⁵³

¹⁴⁹ Enligt anvisningarna ska myndigheten kunna stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Det görs dock först efter att regeringen fattat ett beslut om att situationen är att beteckna som en svår påfrestning. Det är alltså, menar myndigheten, regeringen och inte Försvarsmakten som kan fatta beslut om "en svår påfrestning på samhället" föreligger.

¹⁵⁰ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

¹⁵¹ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

¹⁵² Ett militärdistrikt var en del av myndighetens militärterritoriella indelning i olika geografiska områden och hade i uppgift att leda väpnade styrkor i krig och fred.

¹⁵³ Prop. 2004/05:160, bet. 2005/06:FöU2, rskr. 2005/06:28.

Fram till den 1 juli 2000 var Sverige indelat i så kallade militärområden. Varje militärområde leddes av en militärbefälhavare som samverkade med civilbefälhavare. Militärbefälhavaren hade hela ansvaret för den samlade operativa ledningen av alla stridskrafter inom sitt militärområde. Den 1 juli 2000 ersattes militärområdena med en militärdistriktsorganisation¹⁵⁴.

Försvarmaktens militärdistriktsorganisation avvecklades 2005 och huvudmannaskapet för militärdistriktsgruppernas¹⁵⁵ verksamhet skulle överföras till organisationsenheter i grundorganisationen¹⁵⁶.

Militärdistriktsorganisationens främsta uppgift var territoriell verksamhet, utbildning av hemvärnspersonal och frivillig personal samt insatser, i första hand inom ramen för Försvarmaktens uppgift att ge stöd till samhället. Regeringens bedömning var att det framtida insatsförsvaret och den beslutade insatsorganisationen inte hade behov av, eller krav på, regional eller territoriell ledning som motiverade en särskild ledningsorganisation. Däremot fanns det enligt regeringen, ett fortsatt behov av att de uppgifter som militärdistriktsstaberna hade när det gällde samverkan med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan skulle lösas.

I ett pressmeddelande förklarade dåvarande försvarsminister Leni Björklund att samverkan mellan Försvarmakten och det övriga samhället skulle få nya och mer ändamålsenliga former. Samverkan skulle fungera lika bra eller bättre än tidigare. Formerna för samverkan och utveckling skulle vara anpassade efter de regionala förutsättningarna, och därför fick Försvarmakten uppdraget att se över samverkansformerna.¹⁵⁷

I Försvarmaktens budgetunderlag uttrycktes oro för vilka konsekvenser en fullständig avveckling skulle ha för samverkanskapaciteten¹⁵⁸:

¹⁵⁴ De nya militärdistrikten motsvarade geografiskt sett de gamla militärområdena, men de hade inte samma territoriella och operativa uppgifter som militärområdena. Dessa överfördes i stället till den nyinrättade operativa insatsledningen (OPIL). Militärdistrikten kom att bli den lägsta nivå där chefen var territoriellt ansvarig, i stället för som tidigare respektive militärområde. Inom respektive militärdistrikt organiserades militärdistriktsgrupper, totalt 29 stycken. Militärdistriktsens uppgift var att stödja och utbilda hemvärdet samt övriga frivilliga organisationer.

¹⁵⁵ Militärdistriktsgrupp har varit ett namn för vad som även kallas hemvärnsgrupp eller utbildningsgrupp.

¹⁵⁶ Det vill säga till så kallade utbildningsförband.

¹⁵⁷ Försvarsdepartementets pressmeddelande, Rationalisering inom försvaret, 2005-06-02.

¹⁵⁸ Bakgrunden till beslutet togs upp i bland annat Försvarsberedningens rapport (Ds 2004:30) och efterföljande propositioner 2004/2005:5 och 2004/2005:43. I dessa föreslogs explicit att Försvarmaktens fyra militärdistrikt och all regional ledningskapacitet skulle avvecklas och ansvaret läggas på Högkvarteret. Försvarmakten hade utifrån sina direktiv lagt fram tre olika besparingsalternativ, med egen preferens för en bibehållen territoriell organisation men med lägre ambitionsnivå än tidigare.

Konsekvenserna av detta alternativ är mycket omfattande då det regionala inflytandet och närvaron i huvudsak utgår. Stora brister uppstår också i förmågan att samordna territoriell verksamhet med syfte att understödja operationer över Sveriges yta.¹⁵⁹

4.2.5 *Militär centralisering parallellt med civil förskjutning mot lokal nivå*

Flera källor¹⁶⁰ tar upp som ett problem att Försvarsmakten centraliserats samtidigt som tyngdpunkten i det övriga samhällets ansvar för krishantering förskjutits mot lokal nivå. Försvarsmaktens lednings- och samverkansfunktioner har skurits ned och centraliserats. Det övriga samhällets ansvarsfördelning när det gäller kriser har gått i motsatt riktning. Förhållandet ska ha lett till att etablerade nätverk, kontaktytor och samverkansformer minskade. De funktioner som nu samverkar med civila myndigheter har inte motsvarande ansvar och mandat som sina motparter.

I granskningen har både civila och militära företrädare påpekat att detta har försämrat möjligheten att utnyttja Försvarsmakten som förstärkningsresurs. Det handlar bland annat om att möjligheterna för aktörer i det övriga samhället att få information om Försvarsmakten har försämrats. På samma sätt påverkas Försvarsmaktens kännedom om det övriga samhället negativt. Exempelvis får inte Försvarsmakten kunskap om vilka resurser som behövs och vid vilka situationer som militärt stöd kan tänkas bli aktuellt.

4.2.6 *Resurserna för samverkan har minskat*

År 2007 minskade antalet tjänster på samtliga säkerhets- och samverkanssektioner och antalet tjänster som arbetade med samverkan minskades avsevärt. Totalt har de fyra sektionerna mycket få personalresurser avsatta för samverkan över hela landet. Vid respektive sektion arbetar 8–10 personer. Men det är bara 1–2 personer per sektion som har i uppdrag att samverka med samhället. Det innebär att 5–6 personer totalt vid de fyra samverkanskontoren arbetar med samverkansfrågor.¹⁶¹

Enligt företrädare för myndigheten fanns det vid militärdistriktsstaberna (det vill säga innan de lades ned 2005) cirka 40 personer, varav cirka 15 hade i uppgift att arbeta med stöd till samhället och med samverkan.

¹⁵⁹ Bilaga 1 till Försvarsmaktens budgetunderlag 2005, s. 29.

¹⁶⁰ Exempelvis Kim Åkerman "Nationell säkerhet – här och nu"; Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift, 2:a häftet 2009, Ann Ödlund "Civil-militär samverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap", FOI-R--3006--SE.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för säkerhets- och samverkanssektioner.

Säkerhets- och samverkanssektionen i Stockholm hade 15 tjänster 2005, varav sex var avsedda för samverkan med samhället. Den 1 april 2007 beslutades att det skulle vara nio tjänster totalt vid säkerhets- och samverkanssektionen i Stockholm. I beslutet ingick att samtliga sex personer som arbetade med samverkan togs bort.

Myndigheten skriver i sin årsredovisning för 2008 att säkerhets- och samverkanssektionen inte har kunnat upprätthålla tillräckliga nätverk i Stockholm. Efter omorganisationen ska i princip samtliga samverkansbefäl ha försvunnit. Endast en begränsad samverkan har därför kunnat äga rum under 2008. En prioritering av verksamheten ska ha medfört att kontaktnäten med vissa begränsningar har kunnat upprätthållas i Stockholms och Uppsala län. Myndigheten saknar resurser för utveckling av samverkan på lokal och regional nivå. På grund av begränsade resurser har inte den samverkan som kommunerna önskat kunnat genomföras, utom i enstaka fall.¹⁶²

Granskningen visar att läget är oförändrat. Riksrevisionens kontakter med länsstyrelserna inom säkerhets- och samverkanssektionen i Stockholm visar att de under senare år inte har haft någon närmare kontakt med säkerhets- och samverkanssektionen.¹⁶³ Även i de övriga säkerhets- och samverkanssektionerna är samverkan begränsad, framförallt på lokal nivå.

Att samverkan i säkerhets- och samverkanssektionerna varit begränsad beror inte bara på att personalen vid dessa kontor varit få till antalet. Det beror även på hur de varit ålagda att prioritera sina resurser. Som nämnts ovan finns det uppemot tio personer per samverkanssektion. Men sektionerna har i första hand haft i uppdrag att arbeta med Försvarmaktens säkerhetsangelägenheter. Myndighetens samverkan med samhället ska prioriteras i andra hand.¹⁶⁴

4.2.7 Ingen formell samverkan ska ske på lokal nivå

Försvarmakten har olika organisatoriska enheter i form av förband, skolor och centrum liksom hemvärnsförband i olika delar av landet. Organisationsenheter på lokal nivå har förklarat att de formellt inte ska samverka med samhället. Förbandscheferna har dock, i enlighet med myndighetens plan för stöd till samhället i uppgift att upprätthålla kontakt med samhället *på orten*.¹⁶⁵ Denna samverkan ska dock enligt uppgifter från företrädare för myndigheten framför

¹⁶² Försvarmaktens årsredovisning för 2008.

¹⁶³ Intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Östergötlands län och Västmanlands län.

¹⁶⁴ Intervjuer med företrädare för säkerhets- och samverkanssektioner.

¹⁶⁵ Försvarmaktens föreskrifter med Arbetsordning (FM ArbO), Försvarmaktens plan för stöd till samhället 2008.

allt handla om myndighetens egen verksamhet. Liksom andra större aktörer inom en kommun har ett förband lokala kontaktytor, som framför allt används i angelägenheter kopplade till förbandets militära uppdrag.

Enligt hemvärnsförordningen har en kommun rätt att utse minst en ledamot i ett hemvärnsråd som organiseras inom kommunen.¹⁶⁶

Granskningen visar att det sker samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället i olika former på lokal nivå. Samverkan har dock inte varit formaliserad utan främst varit styrd av individuella initiativ. Inte minst inom hemvärnet finns det företrädare som agerar samverkanspartner lokalt. Försvarsmakten deltar i kommunala krisnätverk och lägger ned tid på kontakter för att skapa förutsättningar för att ge stöd till samhället. Vi återkommer till detta i kapitel 5 nedan.

4.2.8 *Samverkan enligt beredskapsordern*

Enligt beredskapsordern för 2010 ska insatschefen samordna militära och civila resurser. Insatschefen ska också samverka med civila myndigheter.

Beredskaps- och insatsordern för 2011 innehåller en tydligare beskrivning av hur myndighetens samverkan med civila myndigheter ska fördelas på central, regional och lokal nivå. Enligt denna ska samverkan på central nivå med regeringskansliet och centrala myndigheter ske genom insatschefen.

På regional och lokal nivå genomförs samverkan inom ramen för en planerad eller pågående operativ verksamhet av säkerhets- och samverkanssektionerna i Stockholm, Malmö, Göteborg och Boden. Beredskaps- och insatsordern konstaterar även att den taktiska chefen ska vara beredd att samverka vid insatser på regional och lokal nivå. Den taktiska chefen kan då understödjas av säkerhets- och samverkanssektionerna.

Vidare står det i ordern att när en förbandschef fått i uppgift av den taktiska chefen att genomföra en insats, samverkar förbandschefen på regional och lokal nivå för att lösa uppgiften med de resurser han eller hon finner lämpliga, exempelvis hemvärnsbefäl för samverkan på kommunal nivå.

Sammantaget framgår det alltså av 2011 års beredskaps- och insatsorder att det är säkerhets- och samverkanssektionerna som ska sköta myndighetens samverkan på regional och lokal nivå. På central nivå ska samverkan ske genom insatschefen (inte nödvändigtvis av denna utan på uppdrag av denna).

¹⁶⁶ Hemvärnsförordningen (1997:146).

Vidare tar 2011 års beredskaps- och insatsorder upp att när det gäller övergripande uppgifter vid grundberedskap ska den armétaktiska chefen vara beredd att samverka med civila myndigheter på regional och lokal nivå vid insats och stödja civila myndigheter enligt Försvarmaktens Oplan avseende Försvarmaktens stöd vid kärnteknisk olycka.

4.2.9 Pågående utredning om bildandet av regionala staber

Enligt Försvarmaktens budgetunderlag för 2011 ska regionala staber utvecklas för markterritoriell ledning och ledning av hemvärn med nationella skyddsstyrkor. De regionala staberna ska enligt budgetunderlaget i huvudsak försörjas genom en överföring av resurser från säkerhets- och samverkanssektionerna samt insatsledning Stockholm.

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2011 att Försvarmakten avser att inrätta fyra regionala staber från och med 2013. De regionala staberna kommer att tillhöra insatsorganisationen och ska samordna den markterritoriella verksamheten under Högkvarteret. Staberna kommer också att överta de uppgifter som i dag utförs av säkerhets- och samverkanssektionerna och insatsledningen. Staberna kommer bland annat att samverka med regionala myndigheter, leda den regionala säkerhetstjänsten och vara beredda att leda hemvärn med de nationella skyddsstyrkorna. Regeringen bedömer att de regionala staberna kommer att förbättra Försvarmaktens förmåga att samverka med och lämna stöd till andra myndigheter. När det gäller insatsorganisationens utveckling anges att fyra regionala staber ska vara på plats 2013.¹⁶⁷ I regleringsbrevet till Försvarmakten för 2011 anger regeringen att antalet befattningar i de regionala staberna ska vara begränsat och att de i huvudsak ska bestå av befintlig struktur.¹⁶⁸

Inom Försvarmakten pågår en utredning som bland annat hanterar frågan om regional ledning. Rikshemvärnschefen är ansvarig för utredningen. Av den pågående utredningen har Riksrevisionen fått uppgifter om hur förslaget ska utformas.

Förslaget om regionala staber är relevant av framför allt två skäl. Det handlar om samverkan med det övriga samhället, dels utifrån Försvarmaktens eget intresse, eftersom samverkan med samhället är viktig för nationella operationer av militär art, dels för att stärka samhällets krisberedskap. Det handlar även

¹⁶⁷ Prop. 2010/11:1, utg.omr. 6.

¹⁶⁸ Försvarmaktens regleringsbrev för budgetår 2011.

om att förbättra ledningen av hemvärnsförband. Avståndet mellan de 40 hemvärnsförbanden och deras chef minskar i och med förslaget om regionala staber.¹⁶⁹

De regionala staberna ska ansvara för samverkan på länsstyrelsenivå. Eftersom närhetsprincipen innebär att krissituationer och extraordinära händelser ska hanteras i kommunerna menar utredningen att antalet kommuner inom respektive län bör beaktas i Försvarsmaktens territoriella indelning. Försvarsmakten har idag ingen formell nivå som samverkar med kommunerna. Utredningen föreslår att man ska överväga om lokal samverkan på kommunal nivå ska formaliseras genom att hemvärnsbataljoner får denna uppgift där hemvärnsförband finns representerade. Samverkan kommer att mynna ut i försvarsplanering.¹⁷⁰

4.2.10 *Samverkan behövs även för den militära verksamheten*

Försvarsmaktens samverkan med samhället sker utifrån två perspektiv. Utöver den samverkan som fokuseras på i granskningen, samverkar Försvarsmakten även med samhället utifrån myndighetens behov i den militära verksamheten. Samverkan handlar då om samhällets stöd till Försvarsmakten i samband med höjd beredskap och krig.

Försvarsmakten är inte längre självförsörjande på samma sätt som förr utan använder sig i större utsträckning av civila transporter, civil sjukvård, civil förplägnad och andra tjänster. I och med att den kapacitet¹⁷¹ som tidigare funnits nu till stor del har skalats bort kan risken ha ökat för att även Försvarsmakten kommer att få problem med kommunikation och försörjning vid en allvarlig kris.

4.3 **Försvarsmaktens beredskap för uppgiften**

Försvarsmakten har ingen särskild beredskap för att kunna bistå samhället. Men som framgår av myndighetens plan för stöd till samhället har Försvarsmakten en grundberedskap på 48 timmar för personal och materiel. Det betyder att resurser kan avdelas för stöd till samhället inom ramen för denna grundberedskap.¹⁷²

¹⁶⁹ Intervju med Rikshemvärnschefen, 2011-02-07.

¹⁷⁰ Intervju med Rikshemvärnschefen, 2011-02-07.

¹⁷¹ Ett vanligt begrepp i detta sammanhang är ordet "redundans".

¹⁷² Försvarsmaktens plan för stöd till samhället.

Formellt krävs att en begäran om stöd lämnas in till myndigheten för att Försvarsmakten ska vidta åtgärder. Försvarsmakten har resurser avseende omvärldsbevakning med mera och har på så vis information om exempelvis en annalkande storm. Men förberedande åtgärder i form av exempelvis en inventering av resurser äger inte rum förrän myndigheten formellt har ställts inför ett behov.¹⁷³ Försvarsmakten poängterar att det är kostnadsdrivande åtgärder som inte vidtas i förväg.¹⁷⁴

Enligt Försvarsmakten kan det emellertid ske en inventering av resurser även utan begäran om stöd, exempelvis om det utfärdats en vädervarning klass 3 och det finns en överhängande risk för kris. Vid en sådan vädervarning deltar Försvarsmakten i regel i telefonkonferenser som anordnas av länsstyrelserna eller av MSB. Detta görs för att få en bild av läget och eventuella behov av stöd i landet. Enligt uppgift från Försvarsmakten brukar MSB larma Försvarsmakten i samband med kriser.

4.3.1 *Myndighetens beredskap*

Försvarsmaktens beredskap för insatser formuleras i myndighetens beredskapsorder.¹⁷⁵ Dokumentet anger vad myndighetens förband har för uppdrag och vilken beredskap de ska ha för dessa. Riksrevisionen har tagit del av Försvarsmaktens beredskapsorder för 2010 och beredskaps- och insatsorder för 2011.

Enligt beredskapsordern har inte Försvarsmakten någon preciserad beredskap för att kunna bistå samhället. Det finns, som Riksrevisionen också har konstaterat, inte heller något krav på detta från statsmakternas sida.

Förbanden ska emellertid vara beredda att efter en beredskapshöjning eller på särskild order stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Enligt företrädare för Försvarsmakten innebär "beredd" ett ansvar att ha tänkt igenom uppgiften så att den går att utföra så fort som möjligt. Viss planering krävs för att uppnå detta.

Enligt 2010 års beredskapsorder ska i första hand lämpliga tillgängliga resurser användas i samband med en insats för att bistå samhället vid svåra påfrestningar i fred. Dock kan viss utökad beredskap förekomma enligt avtal.

¹⁷³ Intervju med företrädare för Försvarsmakten.

¹⁷⁴ Kommentarer från Försvarsmakten vid faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2011-02-18.

¹⁷⁵ Riksrevisionen har i granskningen endast använt information ur dokumentet som av Försvarsmakten bedömts vara öppen information och med hjälp av företrädare för Försvarsmakten formulerat uppgifterna så att hemliga uppgifter inte ingår. Från 2011 heter dokumentet beredskaps- och insatsorder (FMBerInsO).

Riksrevisionen uppfattar att man med detta hänvisar till avtal eller överenskommelser som Försvarsmakten har med civila myndigheter.¹⁷⁶

Enligt beredskaps- och insatsordern för 2011 samt beredskapsordern för 2010 ska Försvarsmaktens samverkan med samhället ske med följande prioritering:

1. Planering och insats för att möta väpnat angrepp.
2. Planering och insats vid stöd till samhället enligt Lagen om skydd mot olyckor.
3. Planering och insats vid stöd till samhället vid svåra påfrestningar.

Enligt företrädare för Försvarsmakten råder viss oklarhet kring denna prioritering. Det gäller hur punkt två och tre förhåller sig till varandra – det vill säga varför planering för och insats vid svåra påfrestningar har lägre prioritet än vad gäller lagen om skydd mot olyckor.

Vidare konstaterar Försvarsmakten i sina "Anvisningar för stöd till samhället" att det är viktigt att öva, planera och samverka för uppgiften "svåra påfrestningar". Detsamma anges dock inte för insatser enligt lagen om skydd mot olyckor. Myndigheten gör i sina anvisningar således en prioritering av sina resurser som skiljer sig från den myndigheten gör i sin beredskapsorder.

Definitionen av begreppet "svår påfrestning" är dessutom oklar. Begreppet förekommer i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap och Försvarsmakten använder som sagt begreppet. Men företrädare för Försvarsdepartementet har påpekat att begreppet "svår påfrestning" inte längre används och att det för dem är oklart var Försvarsmakten åsyftar.

4.3.2 *Prioritering av uppgiften*

I de verksamhetsuppdrag som riktar sig till myndighetens förband ingår anvisningar om hur förbandens verksamheter ska prioriteras.

Av verksamhetsuppdraget för 2010 framgår dock att uppgiften att kunna bistå samhället inte ingår i listan över hur prioriteringarna ska göras.

I den bemärkelsen har uppgiften låg prioritet.

Samtidigt ingår förbandens uppdrag att upprätthålla beredskap enligt Försvarsmaktens beredskapsorder, och detta uppdrag har mycket hög prioritet. Som nämnts tidigare är det inom ramen för myndighetens beredskapsorder som Försvarsmaktens stöd till samhället ordersätts. I den bemärkelsen har uppgiften hög prioritet. Men den har lägre prioritet än och begränsas av myndighetens övriga uppdrag.

¹⁷⁶ Enligt vad Riksrevisionen har erfarit är en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Svenska kraftnät den enda gällande överenskommelsen för närvarande.

4.4 Hantering av uppgiften på regional och lokal nivå

När Försvarsmakten lämnar stöd till samhället använder myndigheten sina förband och hemvärnsförband, som ingår i myndighetens insatsorganisation. Frågan om myndighetens förberedelser handlar därför om i vilken utsträckning myndighetens olika organisationsenheter runt om i landet är involverade. Försvarsmakten har i sina centralt styrande dokument angett att det för uppgiften krävs gemensam planering, träning och övning.¹⁷⁷ Vidare ska uppgiften att stödja samhället beaktas vid utformningen av de olika försvarsresurserna, och förberedelser som i övrigt underlättar ett snabbt och smidigt resursutnyttjande ska göras.¹⁷⁸

Som framgår av föregående avsnitt sker också förberedelser på central nivå. Nedan behandlas hur uppgiften hanteras på regional och lokal nivå.

4.4.1 *I förbandsutvecklingen ingår inte förberedelser för denna uppgift*

En genomgång av de mål som har fastställts i Försvarsmaktens utvecklingsplan visar att det inte ingår något som har direkt koppling till att myndigheten ska kunna bistå samhället i myndighetens skapande av förband.¹⁷⁹ Att så är fallet bekräftas också av granskningens intervjuer med företrädare för förband och hemvärn. Förbanden har inte avsatta medel för att förbereda sig, exempelvis genom att öva, för att kunna bistå samhället. I styrningen ingår formuleringar om att förbanden ska kunna bistå samhället. Eventuella förberedelser för detta ska ske inom ramen för de resurser som är avsatta för den ordinarie verksamheten.

Det framgår av intervjuer med företrädare för myndigheten på central och lokal nivå att krav på att förbereda sig inte ingår i styrningen av myndighetens förband.

Denna bild framgår av exempelvis ”Plan för hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna”, en delmängd i de verksamhetsuppdrag som riktar sig till förbanden, inklusive hemvärnet. Där konstateras att väpnad strid, inom ramen för fredstida lagar och förordningar, ska utgöra grunden för hemvärnets utbildning. Med denna kunskapsbas som grund ska hemvärnsförbanden även kunna lösa övriga uppgifter som till exempel stöd till samhället.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Planerings- och budgetdirektiv 2010, HKV 23 100:56360.

¹⁷⁸ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

¹⁷⁹ FMUP 2011-2020, bilaga 1, 23 320:58848.

¹⁸⁰ I dokumentet konstateras även att dimensionerande stridsmiljö för hemvärnsförbanden är väpnad strid, med kraftsamling till skyddsobjekt i urban miljö. Det handlar om militära objekt, och utöver detta rör det sig om (utan inbördes prioritering) typobjekt, i anslutning till kärnkraftverk, elförsörjningspunkter, flygplatser, vattenförsörjning och hamnområden.

Det finns dock indirekta krav. En militär enhet som stöder det övriga samhället ska ledas av en militär insatschef (MIC) som är utbildad för samverkan med civila myndigheter. Arméns taktiska stab genomför löpande kontroll av statusen, det vill säga numerärer och kvalitet, på dessa.¹⁸¹

Sammantaget framgår alltså att i myndighetens skapande av militära förband ingår inte moment som har att göra med myndighetens roll som stöd till samhället. Detta kan jämföras med regeringens styrning av myndigheten som säger att stödet inte ska vara dimensionerande.

4.4.2 Otydliga mål för hemvärnsförband

Vi har inom ramen för granskningen närmare studerat de målsättningar som styr utformningen av hemvärnet, för att få en bild av i vilken utsträckning de ska förbereda sig för att kunna lämna stöd till samhället. Regeringen har uttalat att hemvärnets förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna.

I de så kallade operativa ramvillkoren för hemvärnet (ett dokument som ska styra utformningen av hemvärnsförbanden) framgår att när det gäller mål och vision ska förbanden utveckla sin förmåga att vara interoperabla med den övriga insatsorganisationen och civila aktörer med vilka samverkan ska ske.¹⁸²

Hemvärnets förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära resurserna.

Riksrevisionen kan konstatera att det inte anges närmare hur detta ska åstadkommas. Däremot kan man konstatera att hemvärnet har en god förmåga att stödja samhällets krishantering såväl i fred som vid kris och krig.

Hemvärnsförbanden ska fortsatt vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering. Hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationernas tillgänglighet och lokalkännedom ska i största möjliga utsträckning tas tillvara i samband med stödsatser åt andra myndigheter.¹⁸³

¹⁸¹ Uppgifter från Försvarsmakten (PROD).

¹⁸² Operativa ramvillkor för hemvärnsförband, bilaga 1, HKV 01 631:61370.

¹⁸³ Operativa ramvillkor för hemvärnsförband, bilaga 1, HKV 01 631:61370.

Vidare rangordnas sju typinsatser för hemvärnsförband. Den sjunde typsituationen, det vill säga den med lägst rang, är att hemvärnsförband med befintlig förmåga och resurser ska kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter.¹⁸⁴

En genomgång av 12 så kallade typförbandsmålsättningar på kompani- och plutonsnivå samt avseende stabsnivå visar att Försvarsmaktens uppgift om att kunna bistå samhället har en mycket begränsad plats i angivna målsättningar och krav, men de finns med.

I typförbandsmålsättningarna ingår inledningsvis en allmän redogörelse, i vilken ingår följande formulering:

*Hemvärnsförbandens stöd till samhället är viktig och uppgifterna som hemvärnsförbanden kan lösa är omfattande. Insatserna löses inom ramen för ordinarie organisation och reglementerad utrustning.*¹⁸⁵

Därefter redogörs för vilka uppgifter de olika enheterna ska kunna lösa. En genomgång av dessa visar att det inte ingår några uppgifter med direkt koppling till Försvarsmaktens uppgift att kunna bistå samhället.

Dokumentet innehåller även redogörelser för så kallade krav på ingående delsystem. Ett sådant delsystem handlar om ledningsfunktioner. När det gäller dessa ingår i regel ett krav på att kunna samverka. Kravet lyder:

*Samverkan ska med stöd av sambands-/infosystemet RAKEL kunna genomföras med aktörer/insatser för civil krisberedskap.*¹⁸⁶
*Samverkan ska kunna ske med civila aktörer och förband i insatsorganisationen.*¹⁸⁷

Ovan har alltså angetts att enligt typmålsättningarna ska olika enheter inom hemvärnet kunna samverka med civila aktörer.

¹⁸⁴ "Insatsen ska kunna genomföras för att innehålla lagar, förordningar och föreskrifter syftande till att bidra till samhällets samlade förmåga att hantera räddningstjänst och svåra påfrestningar. Insatsen ska kunna genomföras i hela landet under alla väderleksförhållanden såväl under dagar som i mörker. Insatsen leds av tillfälligt utsedd militär insatschef (MIC) och genomförs inom ramen för frivilligt enskilt åtagande i tillfälligt sammansatta organisationsenheter och med den numerär som behövs för insatsens genomförande. MIC ska kunna samverka med sidoskade chefer och civila aktörer. Insatsen genomförs för att stödja räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO), bistå myndigheter med insatser enligt stödförordningen samt efter särskilt regeringsbeslut kunna stödja enligt lagen om extraordinära händelser. Insatsen ska kunna genomföras efter någon timmes förberedelse. Insatsen ska, inom ramen för ett avlösningsförfarande, kunna genomföras året runt under timmar till veckor.", operativa ramvillkor för hemvärnsförband, bilaga 1, HKV 01 631:61370.

¹⁸⁵ Underbilaga 1.1 till och med 1.12 till HKV 01 631:61370.

¹⁸⁶ Underbilaga 1.2 till HKV 01 631:61370.

¹⁸⁷ Underbilaga 1.6 till HKV 01 631:61370.

Vi har inte i myndighetens styrning kunnat spåra något som säger att förband eller andra enheter ska göra något för att kunna samverka med det övriga samhället. Det skulle till exempel kunna handla om att det i uppdraget även ingår löpande samverkan för att skapa förutsättningar för en väl fungerande samverkan, om det inträffar en kris.

Vi har i granskningen tagit upp frågan med företrädare för myndigheten. Av intervjuer framgår att innebörden av formuleringen ... *inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära resurserna* är att det inte tilldelas några särskilda resurser, kopplade till att kunna samverka med samhället. Detta blir särskilt tydligt på följande vis:

Enskilda medlemmar i hemvärnet har i uppdrag att delta mellan 4 och 13 dagar (beroende på befattning) per år i olika former av utbildning. Av denna tid är ingen tid avsatt till förberedelser för att lämna stöd till samhället. Fast anställd personal knuten till hemvärnets utbildningssektioner har i sina uppdrag inte något som säger att de ska samverka med det övriga samhället. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

4.5 I praktiken sker förberedelser på lokal nivå

Av granskningen framgår att både myndighetens utbildningsförband och hemvärn har löpande kontakter med det övriga samhället, oavsett den formella styrningen.

4.5.1 *Försvarsmakten deltar i viss utsträckning i övningar tillsammans med civila myndigheter*

Riksrevisionens enkät till kommuner och länsstyrelser visar att representanter för Försvarsmakten medverkar i övnings- och utbildningsverksamhet i viss utsträckning. 28 procent av landets kommuner och 76 procent av länsstyrelserna har någon gång under de senaste två åren deltagit i krishanteringsövningar där även företrädare för Försvarsmakten medverkat.¹⁸⁸ Övningarna har i första hand initierats av kommuner och länsstyrelser. Även Försvarsmakten har i begränsad utsträckning tagit initiativ till gemensamma övningar med kommuner och länsstyrelser.

¹⁸⁸ Totalt har 75 procent av kommunerna och 100 procent av länsstyrelserna deltagit i övningar knutna till krishantering under de senaste två åren.

En rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tar upp frågan om övningar. Rapporten konstaterar att civila aktörer ofta hänvisar till Försvarsmaktens övningar som alltför orealistiska eller militäriska.¹⁸⁹

Det har i granskningen inte gått att få en tydlig bild av i vilken utsträckning militära representanter medverkar i gemensamma övningar. På central nivå har Försvarsmakten inte någon fullständig uppföljning av övningar som företrädare för utbildningsförband och hemvärn deltar i. I regleringsbrevet till Försvarsmakten har regeringen ställt krav på att myndigheten ska följa upp och redovisa internationell utbildnings- och övningsverksamhet. Något motsvarande krav avseende nationell utbildnings- och övningsverksamhet finns inte.

Företrädare för Försvarsmakten medverkar i samverkansövningar på regional nivå och i övningar på lokal nivå. En genomgång av planerade övningar, formulerade i Försvarsmaktens verksamhetsuppdrag 2010, visar att det ingår i Försvarsmaktens planering att kunna delta i MSB:s så kallade samverkansövningar. Dessa är i första hand lednings- och samverkansövningar, som syftar till öva krishantering i samband ett scenario som valts ut.¹⁹⁰

Företrädare för Insats, påpekar att det finns krav på förberedelser för att kunna bistå samhället och hänvisar till myndighetens FMUP, i vilken anges:

Samverkan med övriga myndigheter och organisationer ska ingå som en naturlig del vid övningar. Försvarsmakten ska kunna stödja och delta i övningsverksamhet som leds av andra myndigheter och organisationer t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Folke Bernadotteakademin (FBA) och Sida utgör exempel. Möjligheten till samverkan och övning med dessa myndigheter ska beaktas vid planering och genomförande av strategiska och operativa ledningsövningar samt beredskapsövningar och -kontroller.

Försvarsmakten utvecklar förmåga till civil-militär samverkan i övningsmoment som ger stöd till övriga myndigheter där militär kompetens efterfrågas.¹⁹¹

¹⁸⁹ Myndighetssamverkan vid nationell krishantering, Försvarsmaktens och andra myndigheters förutsättningar för samverkan, Anna Forsström, Maria Lagerström, Johan Tejpar, FOI-R--3063--S.

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Försvarsmakten 2010-12-14.

¹⁹¹ FMUP 2011-2020, bilaga 1, 23 320:58848.

Dessutom hänvisas till följande:

Övning KOMPASS genomförs inom ramen för utveckling av Försvarmaktens ledningsförmåga. Brigadstaber samt förband ur ledningsplats- och taktisk sambandsbataljon planeras delta. Nationell samordning och ledningsförmåga utvecklas. Civila samverkansmyndigheter ska inom ramen för planerat scenario beredas möjlighet att delta i övningen.¹⁹²

Försvarmakten har deltagit i årets stora samverkans- och kärnkraftsövning (SAMÖ-KKÖ 2011), vars inledande övningsskede ägde rum under vecka 5 år 2011. Detta var det akuta skedet och handlade om den akuta hanteringen av olyckan.¹⁹³ Övningen kommer att fortsätta med olika övningsskeden under flera veckor. Övningen har ännu inte hunnit utvärderas.

4.5.2 Samverkan på lokal nivå påverkas av lokala initiativ

Granskningen visar att samverkan mellan Försvarmakten och det övriga samhället varierar mellan olika kommuner och län. Samverkan tycks påverkas av hur lokala förband och hemvärnsgrupper förhåller sig till samverkan med samhället.

Av intervjuerna med kommuner och länsstyrelser framgår flera exempel på nära kontaktytor med företrädare för lokala utbildningsförband och på hemvärnsgrupper som de senaste åren har ökat sin samverkan med samhället. Chefer för utbildningsgrupper har tagit initiativ till samverkan, och förbandschefer har beslutat om närmare samverkan med det övriga samhället.

Av granskningen framgår exempel där förbandschefer gett hemvärnets utbildningsgrupper i uppdrag att ansvara för samverkan på lokal nivå. Det finns exempel på förbandschefer som informerat kommuner i förbandets område om att hemvärnsbataljonerna i området har fått i uppgift att samverka med kommunerna avseende kris och krisledning samt stöd till det övriga samhället. Syftet med att återta och utveckla detta samarbete anges vara att skapa personkännedom och nätverk, öka kunskapen om varandras resurser, samt skapa förutsättningar för stöd.¹⁹⁴

Vi återkommer till samhällets kontakter med och syn på Försvarmakten i kapitel 5.

¹⁹² FMUP 2011-2020, bilaga 1, 23 320:58848.

¹⁹³ Informationsfolder från MSB, *Samverkans- och kärnkraftsövning 2011*.

¹⁹⁴ Brev om *Information angående omstrukturering av hemvärdet i Skåne*, P7 03 900:80004.

4.6 Olika syn på behovet av förberedelser

Företrädare för Försvarsmakten har i granskningen uttryckt olika uppfattningar om behovet av förberedelser för att kunna bistå samhället.

4.6.1 *Förberedelser upplevs som dimensionerande*

Argumentet emot förberedelser har till exempel varit att det inte krävs utbildning för att bära sandsäckar för att hejda en översvämning. Det har påpekats att eftersom myndigheten inte ska dimensioneras för uppgiften räcker det med att myndigheten ställer upp med vad den kan. Detta sätt att resonera innebär att uppgiften egentligen är kravlös, vilket således talar för att det inte behövs några förberedelser. Om Försvarsmakten får en förfrågan att bistå samhället, löser myndigheten uppgiften när den väl formulerats. Myndigheten löser uppgiften vid det givna tillfället, med de medel som finns tillgängliga för tillfället, snarare än planera för den och förbereda sig för den.

Företrädare för Försvarsmakten har påpekat att eftersom myndighetens uppgift inte har preciserats när det gäller krav på förmåga, så kan man heller inte säga att myndigheten inte har vidtagit nödvändiga förberedelser för att kunna lösa detta uppdrag.

Flera företrädare för myndigheten, både på central och på lokal nivå, har gett uttryck för att utbildningsinslag eller andra förberedande åtgärder inriktade mot stödinsatser vore att dimensionera verksamheten mot stöduppgiften. Det skulle, enligt denna tolkning, strida mot myndighetens uppdrag. Enligt denna tolkning av begreppet dimensionera ska Försvarsmakten inte i något avseende planera, öva eller upprätthålla beredskap för att kunna lämna stöd till samhället. Myndigheten ska i stället reagera, vidta förberedande åtgärder och inventera sina resurser efter det att det inkommit en formell begäran om stöd.

Detta synsätt kan jämföras med ett resonemang som förts på Förvarsdepartementet. Departementet har ifrågasatt Riksrevisionens revision av om Försvarsmaktens förmåga att bistå det övriga samhället är effektiv och ändamålsenlig. Detta då Försvarsmakten, enligt departementet, inte har fått i uppgift att ha en särskild förmåga för att lämna stöd till samhället. En revision av denna förmåga leder därför fel eftersom det innebär en revision av en specifik uppgift som inte tilldelats myndigheten.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Förvarsdepartementets synpunkter i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapportutkast, 2011-02-18 och 2011-03-22. Enligt Förvarsdepartementet hade en rimligare ansats varit att utgå från Försvarsmaktens faktiska uppdrag och granska det stöd som Försvarsmakten faktiskt har lämnat under de senaste åren.

4.6.2 Förberedelser anses nödvändiga för att lösa uppgiften

Argumenten för förberedelser i form av övningar, planer och samverkan har dock varit många. Regeringen har i sin styrning påpekat vikten av övningar, exempelvis i förra årets skrivelse om samhällets krisberedskap. Bland annat poängteras vikten av att civila och militära myndigheter har övat samverkan redan innan en händelse inträffar. Regeringen framhåller också vikten av att övningar bedrivs på samtliga nivåer och att det är en naturlig del i arbetet med krisberedskap och skydd mot olyckor.¹⁹⁶ Försvarsmakten har själv i den centrala tolkningen av uppgiften angett att det krävs gemensam planering, träning och övning.

Vid intervjuer med kommuner och länsstyrelser och Riksrevisionens enkät framförs vikten av gemensamma övningar inom krishantering för att man ska kunna hantera en pressad situation. För att det ska fungera smidigt och bra under en kris förutsätter man att utbildning och gemensamma övningar genomförs. I Riksrevisionens enkät har 84 procent av kommunerna och 100 procent av länsstyrelserna angett att det är mycket viktigt eller ganska viktigt att genomföra övningar avseende krishantering tillsammans med Försvarsmakten. Som nämnts ovan har Försvarsmakten deltagit i krishanteringsövningar med både länsstyrelser och kommuner i viss utsträckning. Majoriteten av dessa övningar har varit initierade av länsstyrelserna eller kommunerna.

Även representanter för Försvarsmakten har vid intervjuer framhållit vikten av övningar och att vissa insatser *kräver* övning för att kunna genomföras. I vissa fall krävs övningar för att insatser ska kunna genomföras på ett effektivt sätt, medan andra insatser kräver övningar för att överhuvudtaget kunna genomföras. Det kan till exempel röra sig om insatser som blir alltför farliga för Försvarsmaktens personal om den inte har fått övat och fått utbildning i förväg.

Det har också påpekats, inte minst på central nivå inom Försvarsmakten, att ett tydligare uppdrag från regeringen förenat med vissa krav skulle göra det möjligt för samhället att få ut en högre effekt av Försvarsmakten.

Det pågår löpande kontakter mellan Försvarsmakten och MSB för att diskutera olika frågor, däribland samverkan vid insatser. MSB har uttryckt en önskan om att i större utsträckning skapa mervärde av och delta i Försvarsmaktens övningar.¹⁹⁷

MSB planerar att införa ett nytt system i form av ett nationellt forum för inriktning och samordning av övningar. Genom detta ska samhället få en bättre överblick över vilka övningar som äger rum.

¹⁹⁶ Skr. 2009/10:124.

¹⁹⁷ Protokoll från möte mellan Försvarsmakten och MSB, 2010-06-01.

Stödförordningen konstaterar att Försvarsmakten *får* delta i övningar för att förbereda stöd till civil verksamhet.¹⁹⁸ Enligt utredningen som låg till grund för förordningen kan övningar vara av stor vikt. Stöd från Försvarsmakten kan i praktiken bli omöjligt om inte myndigheten har möjlighet att delta i övningar, enligt utredningen. Den stödsökande myndigheten bör således komma överens med Försvarsmakten om på vilket sätt och i vilken omfattning övningar bör genomföras. Vidare menade utredningen att regeringen i de årliga regleringsbrevens skulle kunna ge den inriktning avseende övning inför stödverksamhet som kan anses vara nödvändig.¹⁹⁹

4.6.3 Erfarenheter av tidigare insatser

En genomgång av utvärderingar från tidigare stödinsatser ger en bild av vad som har ansetts vara framgångsfaktorer liksom möjligheter till förbättringar.

När det gäller Försvarsmaktens roll vid stormen Gudrun konstaterar myndigheten i en utredning:

*Svåra kriser i fred kan inträffa när som helst. Försvarsmaktens roll under den aktuella händelsen visade på betydelsen av att samhället kan förfoga över lednings- och personalresurser som utan särskilda arrangemang snabbt och, vid behov, självständigt kan sättas in som stöd för en omfattande räddningsinsats.*²⁰⁰

Vidare konstaterade myndigheten i sin utvärdering:

*Försvarsmakten har under insatserna med anledning av de höga vattenflödena i Kronoberg, flodvågskatastrofen i Sydostasien samt orkanen i södra Sverige observerat att det finns en tydlig okunskap i samhället om Försvarsmaktens förmågor. Den kunskap som fanns tidigare när Försvarsmakten hade en utbredd lokal och regional organisation har gått förlorad.*²⁰¹

Utvärderingen menade att stormen hade påvisat ett behov av utökad civil-militär samverkan och övningsverksamhet.

En utvärdering avseende Försvarsmaktens stöd vid höga vattenflöden i Småland 2004 tar upp vikten av att etablera en samverkan med berörda länsstyrelser. Detta för att klarlägga Försvarsmaktens möjligheter till stöd liksom eventuella begränsningar och framförhållning.²⁰²

¹⁹⁸ 15 § förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

¹⁹⁹ SOU 2001:98.

²⁰⁰ Försvarsmaktens erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005, HKV 03 310:68882.

²⁰¹ Försvarsmaktens erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005, HKV 03 310:68882.

²⁰² MD S slutrapport avseende militärt stöd vid höga vattenflöden i Småland 2004-07-10, MD S 03 310: 53513.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens tolkning av uppgiften att ge stöd till det övriga samhället är att den inte ska dimensionera myndighetens verksamhet, men att den kräver förberedelser såsom gemensam planering, träning och övning. Myndigheten har inte närmare preciserat vad dessa förberedelser innebär. I praktiken har det tolkats som en begränsning avseende myndighetens samverkan, träning och planering inför uppgiften.
- Formellt har uppgiften preciserats i planer. Försvarsmakten har en övergripande plan och en plan kopplad till ett scenario avseende kärnteknisk olycka. Försvarsmakten har som ambition att utveckla fler planer, närmast en som utgår från ett dammbrott.
- Samverkan med samhället ska ske via de fyra säkerhets- och samverkanssektionerna, som skapades 2005 för att anpassa samverkan efter regionala förutsättningar. Ingen formell samverkan ska ske på lokal nivå.
- Samverkan är viktig för att myndigheten ska kunna ge stöd till det övriga samhället vid en kris. Samverkan är också viktig och sker även utifrån Försvarsmaktens behov för den militära verksamheten.
- Försvarsmaktens resurser för samverkan har minskat, och uppgiften har inte varit prioriterad inom myndigheten. Det pågår en utredning om inrättandet av regionala staber. Enligt plan ska de inrättas från och med 2013, resurserna för samverkan beräknas då att öka.
- Försvarsmakten har ingen specifik beredskap för att kunna ge stöd till det övriga samhället. Uppgiften faller, liksom myndighetens övriga uppgifter, inom ramen för Försvarsmaktens stående beredskap för sin huvuduppgift.
- I styrningen av hemvärnsförbanden anges att uppgiften är viktig, men det finns inga krav på förberedelser. Regeringen har angett att hemvärdet ska öka sin förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen.
- I praktiken görs vissa förberedelser för uppgiften. Försvarsmakten deltar exempelvis i civil övnings- och utbildningsverksamhet. Denna verksamhet följs dock inte upp och det är därför inte möjligt att få en heltäckande bild av i vilken utsträckning gemensamma övningar görs.
- Det pågår samverkan med samhället på lokal nivå, men i varierande utsträckning. Bland annat på initiativ av förbandschefer och chefer för hemvärdets utbildningsgrupper.
- Granskningen visar att det inom Försvarsmakten finns olika syn på förberedelser för stöd till samhället. Vissa menar att förberedelser vore att dimensionera för uppgiften, vilket inte ska göras. Andra menar att förberedelser med befintliga resurser är tillåtet och i vissa fall nödvändigt för att kunna genomföra vissa insatser.

5 Varierande förväntningar på Försvarsmakten

I detta kapitel redogörs för granskningens iakttagelser av länsstyrelser och kommuners syn på Försvarsmakten som ett stöd för det övriga samhället. Kapitlet tar upp länsstyrelsernas och kommunernas samverkan med myndigheten, liksom deras stödbehov och förväntningar på Försvarsmakten i samband med kriser. I enlighet med Riksrevisionens utgångspunkter för granskningen är en förutsättning för fungerande samverkan att Försvarsmakten har förmåga att samverka med det övriga samhället. Varje aktör har ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra aktörer för att på så sätt öka förmågan att hantera kriser.

5.1 Samverkan mellan länsstyrelser, kommuner och Försvarsmakten

Av Riksrevisionens enkät framgår att 95 procent av landets länsstyrelser och 59 procent av landets kommuner haft någon form av kontakt med Försvarsmakten under de senaste två åren. Det har främst handlat om möten, bland annat via gemensamma nätverk. Det har även skett gemensamma övningar samt genomförts faktiska stödinsatser vid skogsbränder och översvämningar.

5.1.1 Formell och informell samverkan med lokala variationer

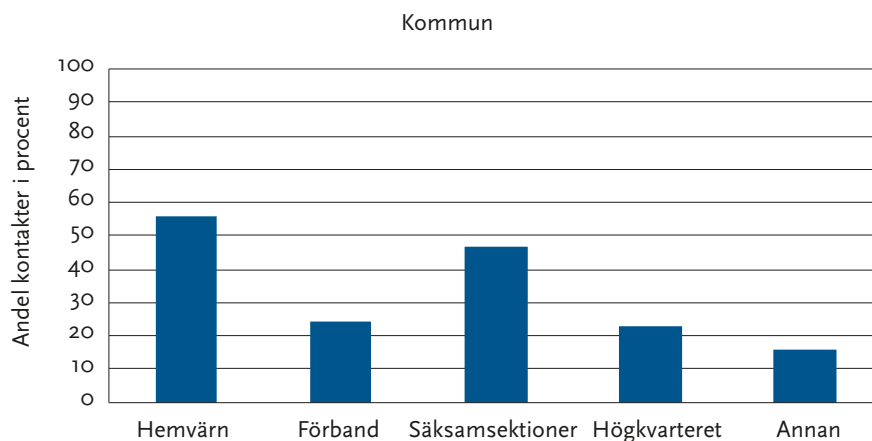
Både granskningens intervjuer och enkät visar att samverkan varierar. I vissa kommuner ingår Försvarsmakten som en naturlig del i krisberedskapsarbetet, medan det i andra har gått flera år sedan de senast träffade eller hade kontakt med Försvarsmakten.

Formellt ska, som nämnts, Försvarsmaktens samverkan med samhället ske via de fyra säkerhets- och samverkanssektionerna, men granskningen visar att det i praktiken även sker samverkan med andra delar av myndigheten.

När det gäller de kommuner som har haft någon form av kontakt med Försvarsmakten har 56 procent haft kontakt med Försvarsmaktens hemvärn.

47 procent har varit i kontakt med en säkerhets- och samverkanssektion, medan 24 procent har haft kontakt med ett förband.²⁰³

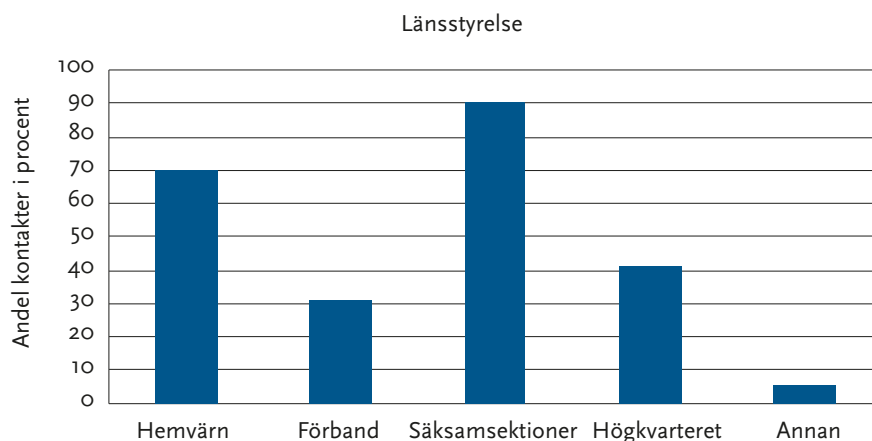
Figur 3 Andelen kontakter med Försvarsmaktens olika organisationsenheter för de kommuner som angett att de haft kontakt med Försvarsmakten under de senaste två åren



Källa: Riksrevisionens enkät till länsstyrelser och kommuner.

För länsstyrelserna är den vanligaste kontaktvägen Försvarsmaktens säkerhets- och samverkanssektioner. Av landets länsstyrelser har 90 procent haft kontakt med dem under de senaste två åren. Av länsstyrelserna har 70 procent haft kontakt med ett hemvärnsförband, och 30 procent har haft kontakt med ett förband under de senaste två åren.

Figur 4 Andelen kontakter med Försvarsmaktens olika organisationsenheter för de länsstyrelser som angett att de haft kontakt med Försvarsmakten under de senaste två åren



Källa: Riksrevisionens enkät till länsstyrelser och kommuner.

²⁰³ Kontakter kan ha förekommit med flera organisatoriska enheter inom Försvarsmakten. Därför blir totalsumman mer än 100 procent.

Kategorin *annan* i de båda diagrammen ovan inkluderar bland annat specifika enheter inom Högkvarteret samt hemvärnsförband.²⁰⁴

Av Riksrevisionens intervjuer med länsstyrelser framgår att hemvärdet ses som en viktig kontaktväg när säkerhets- och samverkanssektionens resurser inte räcker till för samverkan. Som nämnts i föregående kapitel har Försvarsmaktens resurser för samverkan minskat på säkerhets- och samverkanssektionerna. Detta har också framgått av intervjuer med framför allt länsstyrelser, som bland annat har framhållit att kontakter med det lokala hemvärdet eller det lokala förbandet har blivit allt viktigare.

Granskningens intervjuer med representanter för länsstyrelser och kommuner visar på exempel där lokala initiativ har skapat en tät samverkan mellan hemvärnsförband och både länsstyrelse och kommuner. Kommuner har också berättat om hur Försvarsmakten på eget initiativ har hört av sig för att ingå i krisplaneringen, vilket har välkomnats av kommunerna.

Av intervjuer framgår emellertid också att det finns kommuner där Försvarsmakten upplevs som avlägsen. Kommunrepresentanter har påpekat att de givetvis själva har ett ansvar att ta kontakt med Försvarsmakten för att ta reda på vad myndigheten eventuellt kan bidra med i krisberedskapen. Intervjuer visar att kommuner ibland har förbisett att inkludera Försvarsmakten vid exempelvis samverkansmöten eller i kontaktlistor.

Försvarsmakten uppfattas ofta som en anonym aktör. Det faktum att Försvarsmakten upplevs som avlägsen och därmed okänd av länsstyrelser och kommuner har bidragit till att någon samverkan inte har byggts upp, och i vissa fall har Försvarsmakten räknats bort helt i arbetet med krisberedskap.

5.1.2 *Förbandens lokalisering har liten påverkan på samverkan*

I enkätundersökningen har kommunerna delats in i olika grupper, baserade på avståndet mellan kommunen och ett utbildningsförband.²⁰⁵ Avsikten har varit att ta reda på om avstånd mellan utbildningsförband och kommuner har haft betydelse för i vilken utsträckning samverkan sker med Försvarsmakten. Enkätundersökningen visade att de kommuner som har mer än 100 km till närmsta förband i högre utsträckning har kontakter med hemvärdet (78 procent) än de kommuner som har mindre än 100 km till närmsta förband

²⁰⁴ Att även denna kategori inkluderar hemvärnsförband, trots att det fanns en sådan kategori i enkäten, kan till exempel bero på att respondenten inte visste säkert vad det aktuella förbandet utgjorde för slags förband.

²⁰⁵ Mer om hur detta har gått till, se bilaga 2 Enkätundersökning Försvarsmakten, kvalitetsdeklaration.

(51 procent). För kommunerna som har långt till förband, och som har haft kontakt med Försvarmakten under de senaste två åren, har 17 procent haft kontakt med ett förband. Samma siffra är 26 procent för de kommuner som har närmare till förband. Kontakterna med förband är generellt färre jämfört med kontakterna med hemvärn och säkerhets- och samverkanssektioner.

5.1.3 *Försvarmakten medverkar i samverkansforum*

Försvarmakten ingår i stor utsträckning i länsstyrelsernas regionala krishanteringsråd (eller andra liknande samverkansråd) vilka bland annat arbetar med risk- och sårbarhetsanalyser. I vissa län har Försvarmakten ingått en överenskommelse om samverkan för krisberedskap med länsstyrelsen tillsammans med andra myndigheter.

Granskningen visar också på exempel när Försvarmakten inte deltar i länsstyrelsens samverkansråd, trots efterfrågan. Länsstyrelser som ligger inom försvarets säkerhets- och samverkanssektion i Stockholmsområdet²⁰⁶ har bjudit in företrädare för säkerhets- och samverkanssektionen för att delta i samverkansforum. Det har dock inte kommit någon sådan företrädare på flera år. I vissa fall har då företrädare för ett lokalt förband, eller hemvärn, deltagit i länsstyrelsens samverkansforum istället. I andra fall har det dock inte funnits någon företrädare för Försvarmakten alls i länsstyrelsens samverkansforum för krishantering.

Av granskningen framgår att det finns flera exempel på samverkan med Försvarmakten på kommunal nivå som uppges fungera väl. Vid intervjuer har vissa kommuner hänvisat till samverkansforum där bland annat företrädare för Försvarmakten ingår som en aktör, i regel en representant från hemvärnet eller eventuellt förband på orten. Som nämnts ovan finns emellertid också exempel på när Försvarmakten har förbisetts vid kommunens samverkansmöten.

I MSB:s årliga uppföljning framgår att cirka 150 av 290 kommuner samverkar med Försvarmakten via krishanteringsråd eller på annat sätt.²⁰⁷

5.1.4 *Försvarmakten ingår delvis i planeringen*

Förhållandet mellan Försvarmakten och samhället handlar bland annat om huruvida Försvarmakten har en plats i kommuners och länsstyrelser planering för att hantera kriser.

²⁰⁶ De län som ingår i säkerhets- och samverkanssektion Stockholm är Dalarna, Gotland, Gävleborg, Stockholm, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Östergötland.

²⁰⁷ Årlig kommunuppföljning 2009, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2010-11-26, dnr 2009-15075.

Enligt Riksrevisionens enkät till länsstyrelser och kommuner ingår Försvarsmakten i något avseende i 18 av 21 länsstyrelsernas krishanteringsplaner och i 56 procent av kommunernas krishanteringsplaner.²⁰⁸

I länsstyrelsernas och kommunernas arbete med krishantering ingår bland annat att göra risk- och sårbarhetsanalyser samt att utarbeta krishanteringsplaner. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen tagit del av risk- och sårbarhetsanalyser och krishanteringsplaner²⁰⁹, i första hand från länsstyrelser, men även från ett antal kommuner. Riksrevisionen har också tagit del av annan dokumentation som beskriver krishanteringsarbetet hos kommuner och länsstyrelser.

Krishanteringsplanerna beskriver bland annat ledning, organisation och ansvarsfördelning vid en krissituation. Utformningen och detaljnivån i krishanteringsplanerna varierar. I vissa fall listas ett antal tänkbara scenarier som varit utgångspunkt för planeringen, men det rör sig i begränsad utsträckning om detaljplanering utifrån specifika händelser.

Däremot ingår ofta Försvarsmakten som en samverkansaktör utan något specificerat ansvar. Huruvida detta har stämts av med Försvarsmakten är oklart, men som nämnts ovan har Försvarsmakten ingått konkreta överenskommelser om samverkan för krisberedskap med vissa länsstyrelser.

Det finns exempel på krishanteringsplaner²¹⁰ där olika scenarier anges inklusive konsekvenser som kan uppstå, kompetensbehov, samverkansbehov och checklista att arbeta utifrån för respektive scenario. Försvarsmakten är en av flera myndigheter som det uppges att det finns samverkansbehov med vid samtliga scenarier i krishanteringsplanen. Vad samverkansbehovet består av anges dock inte.

Sammantaget kan vi konstatera att det inte har uttryckts några tydliga förväntningar på Försvarsmakten i länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser. Försvarsmakten anges ofta som en samverkansaktör, men generellt framgår inte av planer eller risk- och sårbarhetsanalyser vad samverkan specifikt ska avse.

²⁰⁸ I enkäten har 99 procent av kommunerna angett att de har en krishanteringsplan.

²⁰⁹ Det finns olika benämningar för dessa dokument, exempelvis krishanteringsplan, krisledningsplan och program för räddningstjänst och krishantering. I granskningen används uteslutande begreppet krishanteringsplan.

²¹⁰ Exempelvis från Västra Götalands länsstyrelse.

5.2 Försvarsmakten är en viktig men otydlig resurs

Intervjuer med representanter för samhället, i form av länsstyrelser och kommuner, tillsammans med Riksrevisionens enkät, visar att Försvarsmakten ses som en viktig resurs i krissammanhang. Men det framgår också att bilden av Försvarsmakten som förstärkningsresurs är otydlig.

5.2.1 *Det är oklart vilka behov som kan uppstå vid kriser*

Det framgår av granskningen att kommuner och länsstyrelser inte har en tydlig bild av vilka behov som kan uppstå i samband med större kriser och påfrestningar.

Eftersom det är svårt att bedöma vilka kriser som kan inträffa och vilka konsekvenser det skulle medföra är det svårt för kommuner och länsstyrelser att närmare precisera vilken form av stöd som skulle komma att behövas vid en krissituation. Representanter för kommuner och länsstyrelser har också påpekat att samhället generellt behöver utveckla sina risk- och sårbarhetsanalyser för att tydligare kunna beskriva vilka behov som kan komma att uppstå vid kriser.

MSB gör årligen en uppföljning av samhällets krisberedskap.²¹¹ Uppföljningen som gällde 2008 visar att knappt 30 procent av kommunerna helt har uppnått målet om att ha en samlad bild av risker, sårbarheter och förberedelser för krishantering inom kommunens geografiska område.²¹² Den senaste uppföljningen, som avser 2009, visar att andelen har ökat till cirka 35 procent.²¹³

Mot bakgrund av detta har det i granskningen varit svårt att få en mer konkret bild av samhällets förväntningar och behov av stöd från Försvarsmakten. Det framgår dock tydligt i granskningen att det finns förväntningar på Försvarsmakten i samband med kriser, även om planeringen inte utgår från sådant stöd.

Representanter för Försvarsdepartementet har framhållit att i enlighet med ansvarsprincipen ska ansvariga myndigheter (exempelvis länsstyrelser och kommuner) bedöma vilket stöd de kan behöva från Försvarsmakten i samband med en krissituation. Försvarsmakten har sedan ansvar för att bedöma i vilken mån de behöver förbereda för att ge det stöd som behövs.²¹⁴

²¹¹ Uppföljningen gäller den verksamhet som genomförts av de myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga försvarsorganisationer som under året fått medel från anslag 7:5 Krisberedskap.

²¹² *Samhällets krisberedskap: Årlig uppföljning 2008*, dnr 2009:1200.

²¹³ Årlig kommunuppföljning 2009 enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2010-11-26, dnr 2009-15075.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet.

5.2.2 *Många ser Försvarsmakten som en viktig stödresurs*

Länsstyrelsernas och kommunernas krisplanering bygger i första hand på civila resurser, men flera aktörer har framhållit att vid en allvarligare kris som pågår under längre tid räcker de egna resurserna inte till. Det kommer att behövas stödresurser, och Försvarsmakten anses av många vara den främsta förstärkningsresursen när samhället är hårt pressat, även om det också finns andra aktörer som kan ge stöd, både privata och offentliga.

Enligt Riksrevisionens enkät anser 87 procent av landets länsstyrelser och kommuner att Försvarsmakten är en viktig aktör för att hantera kriser. 76 procent anser att samverkan med Försvarsmakten är en viktig del av krishanteringsarbetet. På frågan om man förväntar sig stöd från Försvarsmakten vid en krissituation svarar 78 procent av kommunerna och samtliga länsstyrelser ja.

Möjligheten att få stöd från utlandet (de nordiska grannländerna eller EU) har tagits upp av en rad aktörer. Processerna för hur detta ska fungera anges dock som otydliga, och generellt tycks det inte planeras eller förberedas för att ta emot stöd från utlandet.

De förväntningar som företrädare för kommuner och länsstyrelser uttrycker på Försvarsmakten baseras delvis på det faktum att myndigheten har kunnat ställa upp med stöd i samband med tidigare kriser. Försvarsmakten har traditionellt sett varit en aktör att vända sig till vid kris. Förväntan om att myndigheten kan ställa upp om det väl behövs kvarstår i stor utsträckning.

Representanter för kommuner och länsstyrelser tycks dock vara medvetna om Försvarsmaktens förändring under de senaste 10–15 åren, vilket i vissa fall har medfört att förväntningarna på stöd från Försvarsmakten har sjunkit.

Det framgår av granskningen att osäkerheten kring Försvarsmakten som stödresurs även har inneburit att kommuner och länsstyrelser har sänkt sina förväntningar på Försvarsmakten som ett stöd vid kriser. Myndighetens förändring upplevs ha inneburit att den inte har lika mycket att bidra med längre.

Exempel visar även att samhället har börjat bygga upp egen förmåga till krishantering i större utsträckning än tidigare, bland annat genom att organisera frivilliggrupper. Samtidigt påpekas från vissa håll att samhällets räddningstjänst har skurits ned och riskerar att inte räcka till.

5.2.3 *Oklart för kommuner och länsstyrelser vilket stöd Försvarsmakten kan bidra med*

Som framgår ovan värderas Försvarsmakten ofta högt som en stödresurs.

Av granskningen framgår dock också att representanter för kommuner och länsstyrelser delvis anser att det är oklart vid vilken typ av kriser som Försvarsmakten kan bidra med stöd och med vilket stöd.

Både enkät och intervjuer visar att företrädare för både kommuner och länsstyrelser finner det oklart vilket stöd de kan räkna med från Försvarsmakten och att detta är ett problem. Rådande förhållanden lämnar ett stort tolkningsutrymme, vilket försvårar samhällets planering av krishantering. Representanter för kommuner och länsstyrelser anger att det är svårt att förbereda och planera tillsammans med Försvarsmakten, som i princip inte kan utlova något eller agera förrän myndigheten tagit emot en begäran om stöd. Granskningen visar att synen på detta varierar mellan olika kommuner och länsstyrelser, och det ses som ett mindre problem på vissa håll. I vissa kommuner tycks kunskaperna om vad Försvarsmakten har för resurser lokalt vara goda. Helhetsbilden av Försvarsmakten som stödresurs är dock oklar även för dem som säger sig ha en bra uppfattning om de lokala förhållandena.

I Riksrevisionens enkät anger drygt 60 procent av landets kommuner och länsstyrelser att det är otydligt vad Försvarsmakten kan lämna för stöd vid en kris. En rapport från FOI tar också upp frågan om samhällets förväntningar på Försvarsmakten i samband med kriser. Enligt rapporten efterfrågas en samlad bild av vad Försvarsmakten faktiskt kan bidra med, det vill säga uppgifter om resurser, geografisk placering, och beredskapstid samt hur förmågan varierar över tid. Försvarsmaktens roll som stöd vid kriser behöver tydliggöras och utvecklas.²¹⁵

5.2.4 *Bristande kunskap om Försvarsmakten påverkar förmågan att beställa stöd*

Av Riksrevisionens enkät framgår att nästan 40 procent av kommunerna anser att det är otydligt hur de ska söka stöd hos Försvarsmakten i händelse av kris. Däremot tycker endast 5 procent av länsstyrelserna att det är otydligt hur stöd ska sökas.

²¹⁵ *Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering*, Ann Ödlund, FOI.

Flera företrädare för samhället har påpekat att den bristande kunskapen om Försvarsmakten och dess resurser och förmågor gör det svårt att begära stöd från Försvarsmakten. Myndigheten kan förfoga över resurser att bistå med som kommuner och länsstyrelser inte känner till, och dessa resurser blir därför inte efterfrågade vid en krissituation.

Även representanter för Försvarsmakten har påpekat att samhällets brist på kunskap om vad myndigheten kan bistå med innebär att Försvarsmaktens resurser kanske inte alltid nyttjas i den utsträckning som är möjlig. Representanter för Försvarsmakten har också påpekat att det övriga samhällets beställarkompetens ibland är bristfällig.

Försvarsmakten har med sin Plan för stöd till samhället haft för avsikt att klargöra hur det är meningen att man ska söka stöd från Försvarsmakten. Trots denna information har vissa aktörer inom samhället inte tillräcklig kunskap om hur och när Försvarsmaktens stöd kan efterfrågas.

Av granskningens intervjuer framgår ett samband mellan kunskapen om Försvarsmakten och det övriga samhällets förmåga att agera beställare. Variationerna i kunskap om Försvarsmakten tycks vara tätt sammankopplad med hur utbredd samverkan med Försvarsmakten är. Det är genom bland annat samverkan som kommunerna och länsstyrelserna kan skaffa kunskap om Försvarsmakten och dess möjligheter att bistå i samband med kriser.

5.2.5 *Behov av tydligare information om kostnader för insatser*

I intervjuerna och i enkäten har både kommuner och länsstyrelser framfört att det är svårt att veta vad kostnaden för att ta emot stöd från Försvarsmakten är. Detta i samband med händelser som inte faller under lagen om skydd mot olyckor. När insatser görs utifrån stödförordningen ska Försvarsmakten ta ut ersättning (full kostnadstäckning) från kommunerna. Intervjuer med kommuner visar att gränsdragningen mellan insatser utifrån lagen om skydd mot olyckor och insatser utifrån stödförordningen ibland anses svår. Det kan då uppstå situationer när kommunerna inte vet när det kommer att börja kosta när Försvarsmakten ger stöd och hur mycket.

Inom Försvarsmakten har frågan om kostnader för olika insatser också tagits upp. Svårigheten i att bedöma kostnaden för olika moment har påpekats.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Enligt Riksrevisionens enkät har 95 procent av landets länsstyrelser och 59 procent av kommunerna haft någon form av kontakt med Försvarsmakten de senaste två åren. Hemvärn respektive säkerhets- och samverkanssektioner har varit de främsta kontaktytorna. Tät samverkan i vissa kommuner beror främst på individuella initiativ.
- Samhället utgår delvis från stöd från Försvarsmakten i sin planering för att hantera kriser men utan att precisera dess roll.
- Riksrevisionens enkät och intervjuer visar att kommuner och länsstyrelser upplever Försvarsmakten som en viktig men otydlig stödresurs för det övriga samhället vid kriser.
- Varierande grad av samverkan mellan länsstyrelser, kommuner och Försvarsmakten skapar olika nivåer av kunskap om myndigheten i landet, vilket i sin tur påverkar i vilken utsträckning Försvarsmakten inkluderas i krisplaneringen. Kommuner och länsstyrelser har över lag en otydlig bild av vad Försvarsmakten kan lämna för stöd.
- Den bristande kunskapen om Försvarsmaktens förmåga får en dubbel effekt. Dels kan den leda till en övertro på vad myndigheten kan bistå med. Dels kan den innebära att kommuner och länsstyrelser inte längre ser på Försvarsmakten som en del av samhällets krishantering. Därutöver påverkar den förmågan att beställa stöd från Försvarsmakten.
- Ett ansvar för att ta reda på vad Försvarsmakten kan bidra med vilar på det övriga samhället, vilket kommunrepresentanter själva har påpekat. Det har förekommit att kommuner förbisett att inkludera Försvarsmakten vid exempelvis samverkansmöten eller i kontaktlistor och räknat bort myndigheten i arbetet med krisberedskap.

6 Försvarsmaktens möjligheter att bistå det övriga samhället

I detta kapitel redogörs för granskningens iakttagelser av Försvarsmaktens möjligheter att bistå det övriga samhället. Det rör sig om Riksrevisionens iakttagelser om hur myndigheten har gjort sin egen bedömning av förmågan att bistå det övriga samhället, liksom iakttagelser utifrån granskningens krisscenarier. Genom Riksrevisionens scenarier framkommer en mer konkret bild av länsstyrelser och kommuners behov vid kriser samt Försvarsmaktens möjligheter att möta dessa behov och bistå det övriga samhället.

6.1 Försvarsmaktens egen bedömning av förmågan att bistå samhället

Försvarsmakten gör varje år i sin årsredovisning en bedömning av myndighetens förmåga. Försvarsmaktens bedömning bygger på underlag från hela myndigheten. Det rör sig om produktion av utbildningsförband, nya materielinköp, genomförda insatser, övningar med mera. Att bistå samhället är en del av myndighetens uppgifter och ingår således i myndighetens bedömning.

6.1.1 *Myndigheten skapar inte några särskilda förmågor för denna uppgift*

Försvarsmakten har inte insatsförmågor som är specifikt avsedda för att lämna stöd till samhället, exempelvis om en viss händelse skulle inträffa (såsom en kärnkraftsolycka eller kraftig storm). Som tidigare har påpekats utgår myndighetens resurser, och styrningen av dessa, istället från myndighetens uppgift om att kunna föra väpnad strid, vilket hänger samman med att förmågan till väpnad strid ska vara grunden för Försvarsmaktens verksamhet.

Att så är fallet framgår bland annat när det handlar om hur myndigheten spårar sina förmågor, vilket myndigheten har som ambition att göra. Försvarsmakten har utvecklat en modell. I modellen delas Försvarsmaktens verksamhet upp i deluppgifter (DU), försvarsuppgifter (FU) och insatsförmågor (IF). I modellen hänvisas till att Försvarsmakten har fyra deluppgifter – varav en är att stödja

samhället. Uppgiften delas in i tre försvarsuppgifter som i sin tur kan lösas genom att en eller flera insatsförmågor används.

En genomgång av dessa visar att när det gäller uppgiften om att kunna lämna stöd till samhället²¹⁶ uttrycker sig denna i de förmågor som är kopplade till de andra tre uppgifterna. Det handlar till exempel om förmåga att leda, skydda objekt och omhänderta skadade och sjuka samt hantera och lagerhålla förnödenheter.

Sammantaget betyder detta att det finns ett samband mellan Försvarsmaktens förmåga, uttryckt i insatsorganisationens delförmågor, och myndighetens förmåga att lämna stöd till samhället.

6.1.2 Försvarsmaktens förmåga bedöms vara godtagbar

Att värdera förmåga bygger ytterst på en bedömning. I ett underlag från Försvarsmakten till Riksrevisionen²¹⁷ konstateras att de viktigaste medlen för att värdera förmåga består av faktiskt genomförd verksamhet (insatser), övningar och planer samt genom att mäta resurser. Det tydligaste svaret när det gäller myndighetens förmåga ges genom att man utgår från genomförda insatser. Sammanfattningsvis skulle således viktiga delmängder i bedömningen av förmågan att lämna stöd till samhället kunna vara genomförda insatser, övningar och planer samt därutöver en inventering av myndighetens resurser. När myndigheten bedömer statusen på sin insatsorganisation sker detta genom en så kallad insatsorganisationsvärdering.²¹⁸

I årsredovisningen för 2009 skriver Försvarsmakten följande:

Försvarsmaktens förmåga att bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred bedöms vara godtagbar. Resurserna motsvarar i stort behoven.

I årsredovisningen för 2008 använder myndigheten exakt samma formulering.²¹⁹ Bedömningen godtagbar är en nivå. I sin bedömning av förmåga har myndigheten fem nivåer: utmärkt, god, godtagbar, bristfällig och icke godtagbar.

I årsredovisningen för 2007 anger Försvarsmakten att myndighetens förmåga att bidra till samhällets samlade förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred till viss del har prövats under året. Myndigheten skriver att

²¹⁶ Spårbarhet och insatsförmågor, bilaga 2, 23320:51391.

²¹⁷ HKV INSS Jo, information om IOV 2010, Riksrevisionen 2010-12-01.

²¹⁸ Nedanstående information bygger på underlag från och samtal med ansvarig handläggare för myndighetens återrapporteringskrav om operativ förmåga.

²¹⁹ Försvarsmaktens årsredovisning för 2008.

dessa insatser och den genomförda värderingen, visar att förmågan i denna del är god. De fastställda kraven kan mötas och uppgifterna kan lösas över tiden.²²⁰

De bedömningar myndigheten har gjort av förmågan tycks således delvis utgå från genomförda insatser och delvis från en värdering, mer att jämföra med en övergripande inventering.

Underlag till grund för 2009 års värdering

Riksrevisionen har tagit del av det underlag som legat till grund för bedömningen av Försvarsmaktens förmåga för 2009²²¹.

När det gäller *operativ förmåga I*²²² konstaterar Försvarsmakten att myndighetens stöd till andra myndigheter sker med de resurser som är tillgängliga i förhållande till Försvarsmaktens insatsverksamhet. Det finns begränsningar i antalet enheter som går att avdela och det finns variation i tillgänglighet på enheter. Försvarsmakten skriver att myndigheten vid en begäran om stöd i första hand kan bidra med beredskapstroppar och personal ur hemvärnet.

Vidare skriver Försvarsmakten att myndighetens förmåga att ge stöd vid ammunitionsröjning är god.

Försvarsmakten har en förmåga att bistå andra delar av samhället vid behov, eller i samband med insatser mot civila mål, terrorism och sabotageverksamhet. Myndigheten påpekar dock att gemensam ledning och samövning mellan Försvarsmakten och andra myndigheter behöver utvecklas. Vidare konstaterar Försvarsmakten att myndigheten i samverkan med andra myndigheter tidigt ska kunna upptäcka CBRN-händelser.²²³

När det gäller *operativ förmåga II* konstaterar myndigheten att utan särskilda beslut om beredskapshöjning eller mobilisering kan initialt huvudsakligen hemvärnsresurser och förband under grundutbildning användas. Hemvärnets insatsplutoner uppges vara lämpade att lösa skydds- och bevakningsuppgifter under längre tid. Försvarsmakten gör bedömningen att förmågan att samverka med och understödja lokala, regionala och centrala myndigheter med personal

²²⁰ Försvarsmaktens årsredovisning för 2007.

²²¹ H/TS 23 386:604, bilaga 1, 23 386:51392.

²²² Regeringen har i sina regleringsbrev till myndigheten tidigare uttryckt att myndigheten ska ha en operativ förmåga uttryckt som operativ förmåga I, operativ förmåga II och operativ förmåga III.

²²³ Det har funnits ett system för att detektera radiakhändelser genom avtal mellan Försvarsmakten och Strålsäkerhetsmyndigheten. Dessa innebär möjlighet att hänga kapsel för radiakindikering på flygplan J32 Lansen. Vid en inträffad händelse kan Försvarsmakten med stöd av totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt samt med egen fackkompetens analysera sådana händelser. Enligt uppgift från Försvarsmakten finns dock för närvarande begränsningar för flygning med dessa flygplan.

och förmågor är god. Det finns emellertid brister i samövning med civila myndigheter. Detta, menar Försvarsmakten, kan leda till ett okoordinerat uppträdande.

6.1.3 *Bedömningen av förmågan kunde ha inkluderat andra faktorer*

En bedömning av förmågan skulle som nämnts ovan även kunna inkludera faktorer som planering, samverkan och genomförda övningar.

Riksrevisionen konstaterar att i underlagen till bedömningen av förmåga har Försvarsmakten inte inkluderat planering²²⁴ och uppföljning av övning. Samövningar mellan exempelvis hemvärnet och representanter för det övriga samhället ingår inte i bedömningen. Myndighetens samverkan med samhället inkluderas, men i begränsad utsträckning, och där anges att det finns brister i samövning med civila myndigheter och att gemensam ledning behöver utvecklas. Förmågan att samverka med och understödja lokala, regionala och centrala myndigheter med personal och förmågor bedöms dock som god.

En annan faktor som enligt Riksrevisionen påverkar förmågan att lämna stöd till samhället är vilandeläggandet av värnplikten. Detta påverkar tillgången till soldater. På sikt förväntas tillgången till utbildad personal att bli större, och framför allt jämnare över tid, men inledningsvis kommer tillgången till personal troligen att vara mindre än tidigare.

6.1.4 *Tydligare besked om förmåga har efterfrågats men inte lämnats*

Regeringen gav sommaren 2009 MSB i uppdrag att inventera samhällets förstärkningsresurser.²²⁵ I rapporten *En strategi för förstärkningsresurser*²²⁶ lämnas ett första svar på detta uppdrag. Rapporten är en inventering av samhällets resurser snarare än en färdig strategi för hur de ska användas. Regeringen har inte lämnat något nytt uppdrag till MSB men förväntar sig att MSB fortsätter med sitt arbete.

Som en del i uppdraget lämnade MSB en förfrågan till Försvarsmakten om en redogörelse för myndighetens förstärkningsresurser. Företrädare för Försvarsmakten har påpekat att myndigheten inte kunde ge ett tydligt svar på MSB:s fråga mot bakgrund av gällande försvarsbeslut – det vill säga att Försvarsmakten ska kunna lämna samhället stöd, men det ska inte dimensionera verksamheten.

²²⁴ Enligt Försvarsmakten ingår planering indirekt i bedömningen 2009, i form av att bedömningar görs utifrån beredskapssatta resurser som kan användas för stöduppgifter. Någon värdering utifrån specifik planering gjordes dock inte 2009, eftersom ingen specifik plan fanns. Den operativa planen om kärnteknisk olycka fastställdes först 2010.

²²⁵ Fö2009/1451/SSK, Regeringsbeslut 2009-07-02.

²²⁶ MSB, En strategi för förstärkningsresurser, dnr 2009-10825.

MSB:s rapport tar upp ett brett spektrum av förstärkningsresurser och i ett avsnitt listas de av Försvarsmaktens förmågor och resurser som kan stödja samhället. Försvarsmaktens resurser anges variera över årstiderna beroende på inryckning, utryckning, övningar och vilka förbandstyper som utbildas aktuellt år.²²⁷ Vidare anges att resurser som regel kan avdelas till samhället inom ramen för Försvarsmaktens insatsberedskap. Tillgänglig materiel anges normalt vara så kallat materiel i bruk vid varje förband. Övrig materiel finns förrådsställd. Sammanfattningsvis, skriver MSB i sin rapport, innebär det att vilken typ och mängd av materiel som finns omedelbart tillgänglig beror på vilken utbildning som genomförs.²²⁸ Specialförmågor som nämns är CBRN-kapacitet, bro- och vägbyggnadsförmåga, ledningsresurser, mobila basstationer för kommunikation, tungbärgning på land samt fartygs- och flygberedskap, mer specifikt transportflyg.

MSB påpekar i rapporten bland annat vikten av att staten anpassar sina förstärkningsresurser så att de blir så användbara och kostnadseffektiva som möjligt och att de resurser som finns i samhället i stort ska kunna utnyttjas av den som behöver dem. MSB påpekar att det inte är rimligt att alla aktörer i krishanteringssystemet ensamma ska ha tillräckliga resurser för att hantera alla tänkbara kriser som kan inträffa.²²⁹

6.2 Riksrevisionens scenarier tydliggör det övriga samhällets behov och Försvarsmaktens möjligheter att bistå

Nedan redogörs för iakttagelser kopplade till Riksrevisionens två krisscenarier. Inledningsvis redogörs för vad scenarierna skulle skapa för behov hos de länsstyrelser och kommuner som vi har intervjuat. Därefter redogörs för resultatet av det test som Försvarsmakten har gjort på uppdrag av Riksrevisionen inom ramen för granskningen.

6.2.1 Behov utifrån Riksrevisionens scenarier

De båda scenarier som använts i granskningen beskrivs i sin helhet i bilaga 1. Det ena scenariot är en allvarlig storm med ihållande kallt väder i Västra Götalands län. Sydvästra Sverige drabbas av stormvindar upp till orkanstyrka och kraftigt snöfall. Både stad och landsbygd drabbas hårt. Störningar och elavbrott uppstår i alla samhällsviktiga kommunikationer.

²²⁷ Denna typ av variation utifrån inryckning och utryckning kommer att minska i och med att värnpliktssystemet är vilande.

²²⁸ MSB, En strategi för förstärkningsresurser, dnr 2009-10825.

²²⁹ MSB En strategi för förstärkningsresurser, dnr 2009-10825, s. 7.

Det andra scenariot handlar om en kraftig skogsbrand i Gävleborgs län. Efter en extremt varm och torr sommar drabbas hela landet av flera skogsbränder. Gävleborgs län är ett av landets hårdast drabbade områden. Flera brandfronter sprider sig snabbt i länet och vind och naturförhållanden gör bränderna svårkontrollerade. Bränderna hotar bebyggelse, förstör ledningsstolpar och drabbar elnät och telenät samt orsakar störningar i väg- och järnvägsnäten.

Hantering av kriserna i scenarierna

Båda scenarierna är av den karaktären att de föregås av viss förvarning, och därmed kan viss beredskap upprättas. Länsstyrelserna som intervjuats har framhållit att det troligtvis skulle förekomma kontakter med Försvarsmakten i ett tidigt skede, antingen på initiativ av länsstyrelsen eller av Försvarsmakten. Gävleborgs länsstyrelse har exempelvis upprättat en rutin där samverkanskonferenser via telefon hålls vid vädervarning klass 2, och i dessa konferenser ingår en representant för hemvärnet. Majoriteten av kommunerna anger också att Försvarsmakten skulle kontaktas tidigt i scenariot, i första hand rör det sig då om kontakter med representanter för hemvärnet. Det framkommer dock att det på vissa håll inte är helt tydligt hur kontakten med Försvarsmakten ska tas men att det på något sätt ska ske via Högkvarteret är klart.

Riksrevisionens intervjuer visar tydligt att vid ovanstående krissituationer skulle kommuners och länsstyrelser resurser bli hårt pressade, varför stöd utifrån skulle behövas. Försvarsmakten nämns i detta sammanhang som en mycket viktig stödresurs. Både kommuner och länsstyrelser tycks vara medvetna om att de inte kan räkna med eller planera utifrån att få ett visst stöd från Försvarsmakten. I stället finns förhoppningar om att stöd kan erhållas. En fördel med stöd från Försvarsmakten anses vara att myndigheten är självgående, det vill säga har möjlighet att själv ansvara för förplägnad och övrig organisation vid en insats. I granskningen har det dock framkommit indikationer på att Försvarsmakten inte alltid har kunnat leva upp till detta.

Nedan beskrivs de behov som framhållits från kommuner och länsstyrelser, kopplade till ovanstående scenarier. Majoriteten av dessa har även framträtt som viktiga i enkätundersökningen. I stor utsträckning är samma behov återkommande vid båda scenarierna, men de beskrivs separat för tydlighets skull. För båda scenarierna gäller att uthållighet är viktig för att hantera situationen, det vill säga att resurserna kommer att behövas under en längre tid.

Skogsbrand

En skogsbrand kräver stora mängder personal för att hanteras. Kommuner och länsstyrelser har inte kunnat göra exakta bedömningar av hur mycket personal branden skulle kräva. Det kan handla om mellan 100 och 1 000 personer som arbetar i skift varje dygn branden pågår. Inom samhällets räddningstjänst finns inte denna mängd personal. Därför skulle det behövas personalförstärkning, och Försvarmakten ses då som en viktig tillgång.

Personella resurser skulle behövas för brandsläckning, skogsavverkning (för att hindra brandens framfart), avstängning av vägar, hantering av vattenpumpar, ledning och samband med mera. Vissa moment i både brandsläckning och skogsavverkning kräver utbildad personal.

Därutöver kan det bli aktuellt med evakuering av boende i bebyggelse som hotas av branden. Värdet av att uniformerad personal tar kontakter med de boende har framhävts – en uniform signalerar att det är en myndighetsperson, vilket ofta inger trygghet. Ytterligare behov som skulle uppstå är förplägnad och logi för all personal som arbetar ute i fält.

Vid en allvarlig skogsbrand skulle det även uppstå behov av terränggående fordon, exempelvis bandvagnar, för att hantera svår terräng. Det krävs då också att det finns bandvagnsförare att tillgå. Vid intervjuerna har påpekats att det i samband med tidigare händelser hänt att Försvarmakten har kunnat bistå med bandvagnar, men inte med förare för dessa.

Slutligen har behovet av helikoptrar i släckningsarbetet framhävts. Enligt kommuner och länsstyrelser finns privata helikopteruthyrare, och kommuner har gjort upphandlingar av privata helikopterföretag. Dessa upphandlingar innebär dock inte en garanti för att helikoptrarna finns till kommunens förfogande vid en eventuell brand. Man hänvisar till Försvarmaktens helikoptrar som viktiga eftersom de i regel är större och har mer lyftkraft än de privata. Försvarmaktens tunga och medeltunga helikoptrar (främst Hkp 4 och Hkp 10) är eftertraktade vid skogsbrandsbekämpning på grund av den stora vattenvolym de kan bära.

Storm

Vid stormen skulle det uppstå ett behov av personella och materiella resurser för att röja vägar och rensa ledningar. Det skulle exempelvis behövas personal med möjlighet att hantera motorsågar och bandvagnar med förare.

Transportbehovet skulle vara stort, bland annat för att bistå nödställda personer. Hemtjänsten skulle behöva terränggående fordon för att kunna ta sig ut med mat och mediciner till sina vårdtagare. Detta behov kan bli akut i olika stor utsträckning. Elavbrott kombinerat med kyla skulle skapa ett behov av

evakuering. Uppsamlingsplatser för evakuerade personer skulle behöva ordnas, liksom mat och andra förnödenheter.

I Riksrevisionens intervjuer har det också framhållits att detta scenario skulle kunna leda till social oro i samhället, vilket skulle skapa behov av ökad bevakning av samhällsviktiga platser och objekt. Det finns då, enligt representanter för kommuner och länsstyrelser, en risk att det uppstår brist på skyddsvakter i samhället då de civila resurserna inte räcker till. Försvarsmakten ses då som en möjlig aktör som kan bistå med förstärkning i form av skyddsvakter.

Behovet av elverk skulle vara stort. Försvarsmakten är en av flera aktörer i samhället som har elverk. Eftersom det aktuella scenariot skulle påverka både el- och telefonnätet skulle dessutom behovet av sambands- och kommunikationsstöd vara stort, och Försvarsmakten har möjlighet att sätta upp temporära telefonledningar.

Försvarsmakten anses ha stor kompetens inom stabsledning, och även sådant stöd skulle kunna komma att efterfrågas.

Den samlade bilden utifrån Riksrevisionens scenarier

Sammantaget har båda scenarierna pekat på behov av stöd från Försvarsmakten, och nedan listas de behov som framhållits från länsstyrelser och kommuner. För båda scenarierna gäller att uthållighet är viktig för att hantera situationen.

Vid intervjuerna utifrån scenarierna har det påpekats att en stor del av insatserna skulle handla om räddningstjänst, åtminstone inledningsvis. I förlängningen övergår insatsen dock till stöd utifrån stödförordningen. Detta påverkar hur Försvarsmakten kan utnyttjas i scenarierna och i vilken utsträckning kommunerna skulle begära stöd från Försvarsmakten med tanke på att kostnaden för stöd utifrån stödförordningen ska täckas av kommunerna.

Följande behov har påtalats vid de båda scenarierna:

- personal, bland annat för att öppna vägar, och för evakuering och släckningsarbete
- transporter, framför allt terränggående (exempelvis bandvagnar och helikoptrar), bland annat för att utföra nödtransporter, förmedla förnödenheter och bistå nödställda
- i skogsbrandscenariot skulle helikoptrar även behövas i släckningsarbetet
- elverk (reservkraft)
- ledning/stabsstöd
- samband/kommunikation
- förplägnad/fältkök.

6.2.2 Test av Försvarsmaktens resurser utifrån Riksrevisionens stormscenario

Vid intervjuer med representanter för olika delar av Försvarsmakten har det framgått att myndigheten har svårt att på förhand ange vilken förmåga myndigheten har att bistå det övriga samhället. Som redogjorts för i föregående kapitel hänvisar myndigheten till hur myndigheten är styrd, det vill säga att myndigheten inte har någon beredskap för denna uppgift.

För att ändå kunna få en bild av vilka resurser och förmågor Försvarsmakten har som kan användas för att bistå det övriga samhället i krissituationer, har Riksrevisionen använt ett scenario.²³⁰ Genom att ställa Försvarsmakten inför en faktisk händelse, vid en specifik tidpunkt, och be myndigheten inventera sina resurser, går det att få en bild av vad myndigheten kan ställa upp med. Med ett sådant underlag ges en bild av myndighetens förmåga att bistå det övriga samhället.

Förutsättningar för Försvarsmaktens inventering

Riksrevisionen lämnade ett underlag till Försvarsmaktens insatsledning. I underlaget ingick ett scenario om en allvarlig storm i Västra Götalands län. Scenariot inleds den 2 februari 2011, och det är detta datum som Försvarsmaktens inventering av resurser gäller. I underlaget angavs de behov som samhället framhållit i granskningen, kopplat till det givna scenariot (desamma som redogjorts för i punktlistan ovan). Dessa behov utgjorde en utgångspunkt för Försvarsmaktens svar.

Följande fråga ställdes till Försvarsmakten i underlaget:

- Vad skulle Försvarsmakten kunna lämna för stöd till samhället?
Vi är intresserade av er bedömning av såväl volymer som tidsperspektiv. Vi är även intresserade av myndighetens ledningskapacitet och förmåga att transportera resurser.

Försvarsmaktens kommentar till inventeringen

Försvarsmakten lämnade en inledande kommentar till inventeringen. Det påpekades att det är myndighetens egna uppgifter och behov som styr. Vidare ska allt stöd som lämnas från Försvarsmakten utgå från en specificerad begäran om stöd som ska hänvisa till lagstöd och beslutas av Försvarsmaktens högkvarter. Dessutom påpekade myndigheten att de resurser som är omedelbart tillgängliga finns på utbildningsförbanden, och om dessa resurser används för stöd till det övriga samhället får det som regel omedelbara

²³⁰ I granskningen har två scenarier använts gentemot samhället, ett om en allvarlig storm i Västra Götaland och ett om en allvarlig skogsbrand i Gävleborgs län. I Försvarsmaktens test användes scenariot om en allvarlig storm i Västra Götalands län.

konsekvenser för Försvarmaktens beredskap och planerade verksamhet. Om tilläggsmateriel i förråd ska användas tar det generellt längre tid att säkerställa tillgänglighet. Slutligen framhölls att Försvarmaktens innehav av den typ av materiel som ofta efterfrågas i krissituationer inte är av den omfattning som det var när myndigheten var ett invasionsförsvar.

Försvarmakten poängterar att svaret på Riksrevisionens fråga om tillgängliga resurser och förmågor gäller den 2 februari 2011 och de förutsättningar som var aktuella då. De tider som anges gäller under den givna förutsättningen att det är vardag. Testet gjordes när Försvarmakten inte hade höjd beredskap; det fanns inga andra uppgifter med högre prioritet och den nordiska stridsgruppen var inte aktiv. Det ska således ses som ett exempel på Försvarmaktens resurser, givet de förutsättningar som gällde den 2 februari 2011.

Testet genomfördes under ledning av myndighetens insatsledning. En bedömningsgrupp sattes samman för testet. I den ingick en marktaktisk chef och personal med luftoperativ kompetens, representanter för Säkerhets- och samverkanssektionen i Göteborg, representanter för Insats samverkansavdelning samt Försvarmaktens logistik (FMLOG). Myndighetens svar överlämnades och diskuterades med Riksrevisionen den 4 februari. Försvarmaktens svar har sedan formellt godkänts och överlämnats till Riksrevisionen av ställföreträdande chef för Insatsledningen Anders Brännström.

Resultat av inventeringen

Resultatet delas upp i ett antal kategorier. Dessutom redogörs för information som framkom vid den diskussion om inventeringen som fördes med företrädare för Försvarmakten. Försvarmakten anger att det troliga är att myndigheten skulle göra en kraftsamling i scenariots inledande skede för att efter några dagar, om möjligt, låta vissa resurser återgå till Försvarmakten för att kunna användas i krishanteringens igen efter hand om krisen pågår en längre tid.

Personal

- Försvarmakten uppger att myndigheten sannolikt hade kunnat få ihop uppemot 5 000 personer totalt. Detta inkluderade frivillig hemvärnspersonal. Under första dygnet skulle det röra sig om 500–1 000 personer och full volym på 5 000 personer skulle vara uppnådd efter tre fyra dygn.

Informationen är baserad på en bedömning av tillgängliga resurser i Västra Götaland, där scenariot utspelar sig, och erfarenhet om hur många frivilliga som ställt upp vid tidigare insatser. Eftersom en stor del av de personer som

skulle vara aktuella består av frivillig personal är siffran präglad av ett visst osäkerhetsmått.

Försvarsmakten påpekar att större volymer än dessa inte är rimliga utifrån uthållighet och med anledning av Försvarsmaktens huvuduppgift.

När det gäller att använda personal till röjningsstyrkor och evakuering förutsätter det att en räddningsledare har åberopat lagen om skydd mot olyckor.

Hur stor andel av denna personalstyrka som har utbildning i att hantera motorsågar respektive bandvagnar framgår inte.

Transporter

- Försvarsmakten uppger att två större helikoptrar (Hkp 10), två mindre helikoptrar (Hkp 15) samt två transportflygplan (C-130) med fyra besättningar skulle kunna bistå samhället. Beredskapstiden för helikoptrarna är cirka 8 timmar. När det gäller transportflygen har Försvarsmakten sannolikt behov av att lyfta annat stöd från Försvarsmakten till samhället i samband med ovädret.
- Försvarsmakten anger att det skulle gått att få fram uppemot 100 bandvagnar inom de första två dygnen och sannolikt mer än det dubbla inom tre till fyra dygn. Andra terränggående fordon skulle också kunnat tillkomma i lika stor mängd. Försvarsmakten anger att det kan finnas vissa begränsningar när det gäller förare till bandvagnarna. Myndigheten räknar dock med att det går att lösa med hjälp av frivilliggrupper där det finns bandvagnsförare.
- Dessutom anger Försvarsmakten att ett 50-tal lastväxlar och ett 50-tal lastbilar (med förare) kan bistå inom ett par dygn.

Elverk

Försvarsmakten anger att de skulle ha kunnat ställa upp med

- en ställverkscontainer och ett 10-tal elverkscontainrar
- ett 20-tal större elverk (> 50 kWA) med militär personal som kan driva elverken, för driftspersonalen krävs särskild avvägning
- upp mot 100 mindre elverk (< 50 kWA) inom ett par dygn
- på längre sikt ett hundratal större elverk och mer än 1 000 mindre elverk.

För de mindre elverken behövs, enligt Försvarsmakten, ingen driftspersonal, men för de större är detta nödvändigt. Det krävs dessutom att driftspersonalen är militär eftersom Försvarsmakten ansvarar för sin personals säkerhet och därmed måste ansvara för avancerad materiel som används i personalens närhet.

Lednings-, stabsstöd

- Försvarsmakten skulle ha kunnat bidra med samverkanspersonal på alla nivåer inom 8 – 12 timmar. Uppgiften utgår från de lokala förband som finns i Västra Götalandsregionen.
- Inom något dygn skulle Försvarsmakten kunnat organisera upprättandet av en stödjande ledningsfunktion placerad på regementen i exempelvis Göteborg och Skövde. Detta för att skapa bättre koordinering. Under stormen Gudrun kunde Försvarsmakten bidra med liknande stödledning.
- Försvarsmakten kan dessutom upprätta en rörlig ledningsplats med runt fem ledningsslag inom ett par dygn.

Samband och kommunikation

När det gäller kommunikationsresurser finns en överkapacitet inom Försvarsmakten.

- Försvarsmakten kan generellt bistå med uppbyggnad av samband med god redundans. Försvarsmakten påpekar dock att myndighetens huvuduppgifter och eventuella nödvändiga egna åtgärder med anledning av ovärdet måste beaktas vid fördelningen av resurserna.
- Försvarsmakten skulle kunnat bistå med en rörlig basstation, ett 100-tal Rakelenheter och ett 10-tal satellittelefoner som stöd till samhället. Dessutom skulle Försvarsmakten kunnat bistå med ett 10-tal radiostationer KV (längre avstånd) samt andra radiostationer inom ett par dygn.
- Försvarsmakten skulle ha kunnat bistå med stödresurser för att upprätthålla mobiltelefonnätet inom ett par dygn. I samband med stormen Gudrun lämnade resurser ur dåvarande Ledningsregementet stöd i flera månader.

Förplägnad och fältkök

Nedanstående uppgifter förutsätter tillgång till livsmedel. Under det givna scenariot kan det uppstå viss brist på livsmedel i hela samhället.

- Försvarsmaktens ordinarie matsalar i regionen har kapacitet för uppemot 1 000 portioner. Vid matsalarna kan elkraftsförsörjning med hjälp av reservkraft sätta vissa gränser eftersom det inte är kravsatt på alla platser.
- Försvarsmakten skulle kunnat få fram cirka 10 000 isolerkärl inom ett par dygn och samma siffra vad avser dygnsportioner. Dessutom kan Försvarsmakten leverera ett tusental dygnsportioner per vecka. Denna uppgift bygger på ett tillgänglighetsavtal med en leverantör, och under en kris som denna kan det uppstå problem att producera dessa dygnsportioner.
- Inom ett par dygn skulle myndigheten kunnat få fram runt 50 mobila fältkök för cirka 250 personer per dygn för att bistå samhället. Den sammanlagda personalstyrkan för att driva 50 mobila fältkök är cirka

250 personer. Det krävs utbildad personal eftersom köken inte kan tas i bruk utan systemkunskap. Eftersom det främst är hemvärnspersonal som skulle användas måste frivillighetsaspekten beaktas även för denna uppgift.

Säkerhet och bevakning²³¹

- Försvarsmakten har mer än 2 000 utbildade skyddsvakter som är avsedda för insatser vid militära skyddsobjekt och vissa utpekade samhällsobjekt. Övriga civila samhällsobjekt kan Försvarsmakten bevaka först efter ett särskilt regeringsbeslut.
- Efter en begäran från polisen kan ett antal eskortgrupper och militärpolispersonal bistå polisen.

Övrigt

Utöver ovanstående resurser har Försvarsmakten dessutom ytterligare specialresurser som kan bistå samhället efter en begäran. Försvarsmakten har

- goda förläggningsmöjligheter
- förhållandevis gott om läkare och akutsjuksköterskor vid Försvarsmedicinskt centrum i Göteborg
- olika bärgarfordon, såsom hjullastare (det krävs dock utbildad personal)
- räddningsfordon med klippverktyg
- en mängd motorsågar
- drivmedelscontainer och tankar (även här krävs utbildad personal, dessutom måste hänsyn tas till tid för återställande av drivmedelsmateriel, det vill säga invändig tvättning, avgasning och eventuell besiktning)
- ett 20-tal större tält.

Riksrevisionens kommentarer till Försvarsmaktens test

Sammanfattningsvis visar testet utifrån Riksrevisionens scenario att Försvarsmakten har många resurser som kan komma samhället till nytta vid en krissituation. De resurser som Försvarsmakten har redovisat utifrån det angivna scenariot skulle kunna utgöra viktiga stödresurser vid hanteringen av krisen.

Försvarsmakten har angett att de resurser som redovisats ovan inte innebär att Försvarsmakten pressas till bristningsgränsen, utan ska enligt Försvarsmakten vara möjliga resurser att ställa upp med vid den angivna krisen. Riksrevisionen konstaterar dock att det är behäftat med en rad förutsättningar för att de angivna resurserna ska kunna komma samhället till nytta.

²³¹ I detta sammanhang har Försvarsmakten påpekat att den militära personalen har kompetens men kan generellt inte användas vidare i detta avseende än gemene man.

När det gäller personal utgörs den stora massan av frivillig hemvärnspersonal. Även om tidigare erfarenheter visar att hemvärdet ställer upp i stor utsträckning, finns ingen garanti för att ett tillräckligt stort antal personer ställer upp. Här kan frågan om det rör sig om stöd utifrån lagen om skydd mot olyckor eller stödförordningen påverka i vilken utsträckning hemvärnspersonalen infinner sig för insats eftersom det påverkar ersättningsnivån. En stor del av insatserna vid det aktuella scenariot skulle röra sig om räddningstjänst, men det troliga är att insatserna i förlängningen skulle komma att övergå till insatser utifrån stödförordningen.

En annan osäkerhet i uppgifterna ovan är hur stor andel av personalstyrkan som har nödvändig utbildning för att kunna utföra vissa av insatserna. Det gäller exempelvis hantering av motorsågar respektive bandvagnar och elverk. Riksrevisionens intervjuer har visat att det kan finnas vissa begränsningar avseende exempelvis tillgång till bandvagnsförare.

Under det givna scenariot uppstår det en viss brist på exempelvis livsmedel och el i hela samhället, vilket även påverkar Försvarsmaktens verksamhet och möjlighet att bistå samhället. Försvarsmakten måste i första hand säkerställa att den egna verksamheten fungerar.

6.2.3 *Försvarsmaktens möjligheter att bistå med skydd och bevakning*

Som framgår ovan har representanter från kommuner och länsstyrelser framhållit att det, i samband med stormscenariot, skulle kunna uppstå social oro. Behovet av bevakningspersonal för att skydda samhällsviktiga platser och objekt kan öka i samband med kriser, och de civila resurserna riskerar att inte räcka till. I samband med detta har frågan om behov av att kunna använda Försvarsmakten i säkerhetsfrågor i samband med kriser tagits upp.

Även Riksrevisionens enkät visar på ett sådant behov. Stöd med bevakning anges som mycket eller ganska viktigt i samband med en kris av 80 procent av länsstyrelserna och kommunerna.

Det är dock inte en okomplicerad fråga att använda militär personal för bevakning av civila objekt. Kommuner och länsstyrelser tycks också vara medvetna om att det inte är helt okomplicerat att använda militär personal för bevakning av civila objekt.

Eftersom granskningen har visat på en efterfrågan på militärt stöd med skydds- och bevakningsuppgifter i samband med krissituationer har Riksrevisionen inkluderat detta område i granskningen för att närmare undersöka vilka förutsättningarna för sådant stöd är. Nedan redogörs för iakttagelserna på detta område.

Skyddslagen (2010:305)

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om åtgärder för förstärkt skydd av vissa byggnader, anläggningar eller andra objekt som beslutats vara skyddsobjekt. Enligt lagen får militär personal användas för bevakning av skyddsobjekt, och personalen benämns då, om den inte utgörs av militärpolis, som skyddsvakt.²³²

Skyddsvakten får om det behövs avvisa, avlägsna och omhändertaga personer som på något sätt överträder förbud kopplat till skyddsobjektet.²³³ Inom skyddsobjektet får skyddsvakten dessutom samma befogenheter som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhölla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelser till sådant brott.²³⁴

Skyddslagen anger att den som äger eller använder ett skyddsobjekt ansvarar för bevakningen av detta.²³⁵

Militära skyddsvakter och civila skyddsobjekt

Skyddslagen innebär inget hinder för Försvarsmakten att bevaka så kallade civila skyddsobjekt, det vill säga skyddsobjekt som tillhör en civil aktör. Däremot har Försvarsmakten inte i uppgift att bevaka civila skyddsobjekt, eftersom ansvaret att bevaka objekt ligger hos den aktör som äger eller brukar objektet i fråga.

Inom Försvarsmakten finns många utbildade skyddsvakter, bland annat inom hemvärnet som har i uppdrag att skydda skyddsobjekt.²³⁶ Huvuduppgiften för Försvarsmaktens skyddsvakter är att bevaka de skyddsobjekt som myndigheten förfogar över, det vill säga så kallade militära skyddsobjekt.

Frågan om militär personal kan och ska användas för bevakning av civila skyddsobjekt har berörts i flera sammanhang. I regeringens 11 september-utredning²³⁷ påpekas att Försvarsmakten inte utan uttryckligt stöd i författning eller regeringsbeslut kan anses ha i uppgift att bevaka civila objekt. Det ansågs vara en fördel om militär personal kunde användas för bevakning även av civila objekt vid vissa speciella situationer.

²³² 9 § skyddslagen (2010:305).

²³³ 12 § skyddslagen (2010:305).

²³⁴ 13 § skyddslagen (2010:305).

²³⁵ 22 § skyddslagen (2010:305).

²³⁶ 1 § hemvärnsförordningen (1997:146).

²³⁷ SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september*, 11 september-utredningen.

I förarbeten till terrorlagen, *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*²³⁸, hanteras också frågan om militära skyddsvakter. Utredningen behandlar frågan om Försvarsmaktens uppgifter och befogenheter gentemot den egna befolkningen i fred. En tillbakablick på bland annat Ådalen 1931 görs, och frågan om den mycket restriktiva hållningen till att använda Försvarsmakten till stöd för exempelvis polisen berörs. Utredningen betonar att den Försvarsmakt som finns idag är en kompetent statlig resurs som i princip bör kunna betraktas som en statlig myndighet i allmänhet, vars resurser ska kunna användas på ett effektivt sätt för samhällets nytta.²³⁹

I utredningen som föranledde den nuvarande skyddslagen från 2010 berördes också frågan.²⁴⁰ Där anges att några av de aktörer som ansvarar för civila skyddsobjekt har efterlyst möjligheter att anlita militära skyddsvakter för bevakning, exempelvis då bevakningen av vissa anläggningar behöver förstärkas under en längre tid. Även här påpekas att det utifrån skyddslagens regler inte finns något som hindrar att en militär skyddsvakt bevakar ett civilt objekt. Men frågan uppges vara komplicerad och huruvida militär personal kan användas för bevakning av civila skyddsobjekt hänger samman med vilka uppgifter som riksdagen och regeringen har bestämt att myndigheten ska ha. I sammanhanget refereras till stödförordningen och dess bestämmelse att Försvarsmaktens personal inte får användas där det finns risk för att personalen kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Sammanfattningsvis anger utredningen att det, utan en ändrad reglering, inte finns något utrymme för att militär personal bevakar civila skyddsobjekt.²⁴¹

Utredningen pekar på att det finns ett totalförsvarsintresse av att militära skyddsvakter får möjlighet att upprätthålla sin kompetens genom tillräcklig tjänstgöring samtidigt som det tycks finnas ett behov av tillgång till fler skyddsvakter för att bevaka civila skyddsobjekt. Utredningen föreslår därför en översyn av förutsättningarna för militära skyddsvaktens tjänstgöringsuppgifter med inriktning på bevakning av civila skyddsobjekt.²⁴² Riksrevisionen har inte funnit att någon vidare översyn av frågan har gjorts.

I propositionen som låg till grund för den nuvarande skyddslagen poängterades att skyddet för samhällsviktiga verksamheter av skilda slag, både civila och militära, skulle vara i fokus för regleringen. En ny skyddslag skulle, utan att

²³⁸ SOU 2005:70 *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*.

²³⁹ SOU 2005:70 *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*, s. 58 f.

²⁴⁰ SOU 2008:50 *Skyddet av skyddsobjekt*.

²⁴¹ SOU 2008:50 s. 158 f.

²⁴² SOU 2008:50 s. 159.

förringa de militära verksamheterna, lägga större fokus på fredstida viktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret.²⁴³

Företrädare för Försvarmakten har angett att frågan om Försvarmaktens möjligheter att skydda och bevaka civila skyddsobjekt har framhållits till regeringen vid ett flertal tillfällen. Den, enligt Försvarmakten, tvetydiga relationen mellan stödförordningens begränsning av att använda våld och tvång mot enskilda och Försvarmaktens möjlighet att bevaka skyddsobjekt har påpekats.

Försvarmaktens hantering av bevakningsuppgiften

Riksrevisionens bedömning är att uppgiften att kunna lämna stöd till samhället när det gäller att skydda och bevaka samhällsviktiga objekt har en relativt framträdande roll i Försvarmaktens interna styrdokument. Formuleringar om att förband ska vara beredda att samverka med civila myndigheter om att skydda skyddsobjekt upprepas. I exempelvis Försvarmaktens ”anvisningar för stöd till samhället i fred” anges att Försvarmakten ska kunna bistå andra myndigheter vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer vid hot eller insatser mot civila mål, terrorism och sabotageverksamhet.²⁴⁴ Dock anges att sådant skydd av samhällsfunktioner kräver särskilda beslut av regering och länsstyrelse för att kunna genomföras.

Försvarmaktens utvecklingsplan som är grund för planeringen av myndighetens verksamhet på kort och medellång sikt fastställer att förmågan att, i samverkan med civila myndigheter, bistå vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer vid terrorism och sabotageverksamhet mot civila mål ska utvecklas.²⁴⁵

Uppgiften återkommer även i andra sammanhang, exempelvis i hemvärnets interna tidning där det hänvisas till en typinsats som kan handla om, att

- *vid begränsad kris BEVAKA och SKYDDA militära och civila skyddsobjekt (efter framställan)*
- *vid allvarlig kris BEVAKA och SKYDDA militära och civila skyddsobjekt (efter framställan) och stödja insatsförbands verksamhet för att FÖRSVARA viktiga områden.*²⁴⁶

²⁴³ Prop. 2009/10:87, bet. 2009/10:FöU7, rskr. 2009/10:235.

²⁴⁴ Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011, anvisningar för stöd till samhället i fred.

²⁴⁵ Försvarmaktens utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011).

²⁴⁶ Tidningen Hemvärnet, # 5-2010.

I budgetunderlaget förklarar Försvarmakten också att hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna är inriktade mot nationella uppgifter, såsom skydd och bevakning av skyddsvärda militära objekt och verksamheter, samt samhällsviktig civil infrastruktur.²⁴⁷

I sin beredskaps- och insatsorder för 2011 skriver myndigheten att taktiska chefer, vid så kallad röd beredskap (som innebär åtgärder som snarast måste vidtas), ska vara beredda att samverka med civila myndigheter om att skydda viktiga skyddsobjekt enligt prioritering av insatschefen eller den armétaktiska chefen. Riksrevisionen kan också konstatera att den armétaktiska chefen har gett förband i uppdrag att ha planläggning för att bevaka/skydda skyddsobjekt med civila brukare efter regeringsbeslut. I det interna dokumentet *Försvarmaktens stöd till det civila samhället* anges, under avsnittet som behandlar stödförordningen, att stöd i form av regelrätta bevakningsuppgifter, till exempel av civila skyddsobjekt i princip är uteslutet. Detta med hänvisning till stödförordningens bestämmelse om att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där de riskerar att behöva bruka våld eller tvång mot enskilda. Riksrevisionen kan konstatera att skyddslagen inte nämns i sammanhanget.²⁴⁸

Försvarmakten har utvecklat en operationsplan för Försvarmaktens stöd vid kärnteknisk olycka. En av uppgifterna som anges i planen är att "vidmakthålla Försvarmaktens förmåga att i samverkan med andra myndigheter kunna bistå vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer vid hot eller insatser mot civila mål, terrorism och sabotageverksamhet."²⁴⁹ Under planeringsförutsättningar nämns dels tvingande förutsättningar, dels begränsande förutsättningar. En begränsande förutsättning anges vara att stöd vad gäller regelrätta bevakningsuppgifter, till exempel avseende olycksområden eller civila skyddsobjekt, är uteslutet, enligt JO (beslut dnr 4061-2007, 2009-03-19).²⁵⁰

Riksrevisionens konstaterar att JO i beslutet behandlar den rättsliga grunden för Försvarmaktens agerande på olycksplatsen. JO anger att grunden för Försvarmaktens medverkan vid en viss tidpunkt framstår som mindre

²⁴⁷ Budgetunderlag 2011, bilaga 1, 23 383:51394.

²⁴⁸ Nämnda dokument innehåller en uppräknig av ett antal författningar som innefattar reglering av Försvarmaktens stöd till samhället. Skyddslagen tas inte upp som en av dessa.

²⁴⁹ C Insats Oplan avseende Försvarmaktens stöd vid kärnteknisk olycka, HKV 03 310:59498.

²⁵⁰ Det nämnda JO-beslutet gäller Försvarmaktens agerande i samband med ett haveri av två militära helikoptrar. Två privatpersoner klagade på Försvarmaktens agerande i samband med haveriet, bland annat riktades kritik mot att två hemvärnssoldater bevakade och spärrade av olycksplatsen.

klar.²⁵¹ Dessutom uttalade JO att mycket tyder på att Försvarsmakten inte hade klart för sig vilka generella regler som gäller på en olycksplats och hur Försvarsmakten förhåller sig till dessa. JO poängterade att ärendet visar vilken komplicerad situation som kan uppkomma på en olycksplats och att det i förarbetena till lagen om skydd mot olyckor understryks att det är nödvändigt att ledningsstrukturen på en olycksplats är klar och tydlig.

Bevakning av civila skyddsobjekt kräver regeringsbeslut

Enligt intervjuer med bland andra företrädare för Försvarsmaktens juridiska stab krävs ett regeringsbeslut för att Försvarsmaktens personal ska kunna användas för att bevaka och skydda så kallade civila skyddsobjekt, det vill säga objekt som ägs eller brukas av civila aktörer. När det handlar om bevakning av objekt som inte tillhör Försvarsmakten rör det sig enligt Försvarsmaktens tolkning om verksamhet som faller inom ramen för stödförordningen, vilket i sin tur innebär att militär personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Därav behövs ett regeringsbeslut för att tillåta att militär personal används i en stöduppgift där de kan riskera att behöva bruka våld eller tvång mot enskild.

Granskningen visar att Försvarsmaktens ställningstagande om att det krävs regeringsbeslut innan Försvarsmakten kan bevaka ett civilt skyddsobjekt har haft en begränsande inverkan även på övningsverksamheten. Det framgår att det råder oklarheter om i vilken mån förbanden ska vidta förberedande åtgärder för att kunna skydda och bevaka samhällsviktiga objekt som har civila brukare. Det ingår i förbandens uppdrag att, om regeringen så beslutar, kunna skydda även civila objekt. Företrädare för Försvarsmakten har påpekat att om det inte vidtas förberedelser för denna uppgift, påverkas utfallet negativt. I vissa fall kan en bevakningsuppgift inte lösas på ett effektivt sätt om inte vissa förberedelser har gjorts i förväg. Företrädare för myndigheten har framhållit vikten av att känna till de lokala förutsättningarna. Känsliga delar i och runt omkring skyddsobjekt måste ha rekognoserats och övats, åtminstone på ledningsnivå, för att det ska gå att genomföra uppgiften på ett effektivt sätt.

²⁵¹ Enligt JO:s beslut hävdade Försvarsmakten att insatsen skedde i enlighet med stödförordningen. JO konstaterar dock att det inte fanns förutsättningar för tillämpning av stödförordningen beträffande avspärning och bevakning, eftersom dessa åtgärder kan innebära att tvång eller våld måste utövas mot enskilda. Det fattades i ett senare skede beslut om att olycksplatsen var skyddsobjekt. Följande dag fann Försvarsmakten att regelsystemet inte gav utrymme för beslutet om skyddsobjekt i den situation som förelåg och upphävde beslutet. JO slår dock i beslutet fast att olycksplatsen inte var ett skyddsobjekt när Försvarsmaktens bevakning inleddes, och att hemvärnets personal trots detta agerade skyddsvakter i viss utsträckning. JO menar att grunden för Försvarsmaktens medverkan i detta skede framstår som mindre klar. JO påpekar att Försvarsmakten inte gjort tydligt för hemvärnsmännen vilka befogenheter de hade.

Försvarmakten har angett att det förs en dialog med andra myndigheter om Försvarmaktens roll när det gäller skydd och bevakning av civila skyddsobjekt. Försvarmakten strävar efter att upprätta överenskommelser med myndigheter som anger att den myndighet som behöver stöd från Försvarmakten med skydd och bevakning ska gå till regeringen och begära regeringsbeslut för att möjliggöra för Försvarmakten att lösa uppgiften.

Under en samverkansövning 2007 uppstod en situation då Försvarmakten behövde användas för bevakning av ett civilt skyddsobjekt. Det fattades ett regeringsbeslut om att Försvarmakten skulle få den uppgiften. Av granskningen framgår att det inom Regeringskansliet fanns meningsskiljaktigheter avseende huruvida Försvarmakten skulle ges denna uppgift under övningen.²⁵² Av en utvärdering av övningen framgår att det finns behov av att utveckla formerna för hur regeringsbeslut ska förmedlas i samband med en kris. Enligt utvärderingen förmedlades regeringsbeslutet på olika sätt, vilket innebar att Försvarmakten tolkade beslutet på egen hand.²⁵³

6.3 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarmakten utvecklar inte någon förmåga specifikt för uppgiften att ge stöd till det övriga samhället. Förmågan att bistå det övriga samhället bedöms dock årligen, precis som myndighetens övriga förmåga.
- Försvarmakten bedömer sin förmåga att ge stöd till samhället vid fredstida kriser som godtagbar, men anger att det finns behov av att utveckla gemensam ledning och samövning med andra myndigheter. Bedömningen inkluderar endast i begränsad utsträckning uppföljning av genomförda förberedelser och samverkan med det övriga samhället.
- MSB har efterfrågat information om Försvarmaktens förstärkningsresurser, men Försvarmakten har påpekat att den inte kan ge ett tydligt svar på detta eftersom uppgiften att ge stöd till samhället inte ska dimensionera verksamheten.
- Riksrevisionens scenarier visar på en rad konkreta behov från kommuner och länsstyrelser. Försvarmaktens test utifrån ett av scenarierna visar att myndigheten, utifrån de förutsättningar som gällde vid testet, har en rad viktiga resurser och förmågor att bistå med som skulle kunna möta de behov som kommuner och länsstyrelser har angett.

²⁵² Intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarmakten.

²⁵³ Utvärdering av Samverkansövning 2007 (SAMÖ 2007: KBM:s dnr: 0887/2006).

- Granskningen visar att det kan uppstå behov av militärt stöd med bevakning och skydd i det övriga samhället, och Försvarsmakten ska kunna bistå andra myndigheter vid skydd av prioriterade samhällsfunktioner och infrastrukturer.
- Försvarsmakten förfogar över många skyddsvakter. Enligt Försvarsmakten krävs regeringsbeslut för att militär personal ska bevaka civila skyddsobjekt. Övning som avser bevakning av civila skyddsobjekt sker i begränsad utsträckning, vilket kan påverka möjligheterna att genomföra bevakning vid behov.

7 Slutsatser och rekommendationer

Sveriges riksdag har angivit mål för vår säkerhet och för det militära försvaret. I målet för det militära försvaret ingår att skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter. Riksrevisionen har ställt frågan om Försvarsmakten har en effektiv och ändamålsenlig förmåga att bistå samhället.

Svensk krisberedskap bygger på effektivt merutnyttjande av samhällets resurser. Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten är en viktig resurs för samhällets krisberedskap. Förutsättningarna för att Försvarsmakten ska komma samhället till nytta behöver emellertid förbättras. För att uppnå ett effektivt merutnyttjande av samhällets resurser är det viktigt med ökad kunskap, hos andra aktörer i samhället, om Försvarsmaktens möjligheter att bistå i samband med kriser.

Åtgärder som behöver vidtas rör både regeringens styrning och att Försvarsmakten i högre grad prioriterar samverkan med det övriga samhället, inte minst med betoning på det lokala perspektivet.

7.1 Försvarsmakten är en viktig resurs i samhällets krisberedskap

Riksrevisionens motiv till granskningen var bland annat senare tids förändring av Försvarsmakten. Förändringen har inneburit att myndighetens resurser har minskat, liksom antalet förband runt om i landet. Vid tidigare händelser, såsom stormen Gudrun, har Försvarsmakten haft en stor betydelse för samhället, men sedan dess har det skett förändringar av myndigheten.

Av granskningen framgår att Försvarsmakten fortfarande är en viktig resurs för samhällets krishantering. Myndigheten har personella och materiella resurser, i kombination med förmåga till organisation och ledning som kan ha stor betydelse, inte minst vid allvarliga kriser som ställer krav på stora volymer organiserad personal och på materiella resurser.

Som en del av granskningen har Riksrevisionen låtit Försvarmakten genomföra ett test utifrån ett givet scenario om en allvarlig storm i Västra Götalands län. Det gav en bild av myndighetens personella och materiella resurser. Testet visade bland annat att Försvarmakten skulle kunna bistå med en stor mängd personal, framförallt frivilliga hemvärnssoldater. Dessutom kan myndigheten bistå med bandvagnar och elverk, men det är delvis beroende av tillgång till utbildad personal. Försvarmakten har också stor tillgång till kommunikationsresurser och kan bland annat bistå med att upprätthålla mobiltelefonnätet. Testets resultat gäller endast för de specifika förutsättningar som gällde vid testtillfället, och resultatet ska värderas med vissa förbehåll. Resultatet ger dock en tydlig indikation om att Försvarmakten har resurser av värde vid en kris, som exempelvis en allvarlig storm. Testet ger emellertid inte ett definitivt svar på frågan om i vilken grad Försvarmaktens resurser och förmågor skulle komma samhället till del om en allvarlig kris inträffade. Det påverkas även bland annat av var krisen äger rum och Försvarmaktens transportkapacitet.

Representanter för Försvarmakten har påpekat att myndigheten är en del av samhället och att det är viktigt att Försvarmakten agerar om en allvarlig kris uppstår. Vidare förmedlar Försvarmakten genom sin externa kommunikation en bild av att myndigheten kan bistå samhället vid kriser.

Försvarmakten gör årligen en bedömning av sin förmåga utifrån en femgradig skala. Enligt Försvarmakten har myndigheten en godtagbar förmåga att bistå samhället, vilket är den mellersta nivån. I underlaget till denna bedömning framgår bland annat att gemensam ledning och samövning mellan Försvarmakten och andra myndigheter behöver utvecklas. Riksrevisionen menar att Försvarmaktens bedömning är rimlig, men att den i högre utsträckning bör inkludera graden av planering och samverkan liksom övning, inte minst på regional och lokal nivå. Det skulle förtydliga bilden av myndighetens förmåga att bistå samhället.

7.2 Försvarmakten uppfattas som en viktig resurs, men otydlighet riskerar leda till att resurserna inte utnyttjas fullt ut

Svensk krisberedskap bygger på merutnyttjande av samhällets totala resurser. Granskningen har visat att Försvarmakten är en viktig aktör och att det finns förväntningar om att myndighetens resurser ska kunna användas vid kriser i samhället.

Kommuner och länsstyrelser hanterar ofta allvarliga händelser inom ramen för den egna verksamheten, utan stöd från Försvarmakten eller andra

myndigheter, i linje med krishanteringssystemets ansvarsprincip och geografiska områdesansvar. Länsstyrelser och kommuner har dock i hög utsträckning gett uttryck för att Försvarsmakten är en viktig aktör vid allvarliga kriser där deras egna resurser inte räcker till. Försvarsmakten uppges vara en central stödresurs. Riksrevisionens enkät visar att en majoritet av kommunerna och länsstyrelserna förväntar sig stöd från Försvarsmakten i samband med allvarliga kriser.

Riksrevisionen kan emellertid konstatera att Försvarsmakten är en otydlig resurs. Granskningen visar att kommuner och länsstyrelser har otillräcklig kunskap om vad Försvarsmakten kan erbjuda för stöd i händelse av en allvarlig kris. Detta innebär dels en risk att det övriga samhället räknar bort myndigheten som en stödresurs, dels en risk att det skapas en övertro på Försvarsmakten som stöd vid en kris. En otydlig bild av Försvarsmakten kan således innebära att samhällets resurser inte utnyttjas, och det kan även skapa luckor i krisberedskapen.

Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till det övriga samhället ska ske inom ramen för myndighetens befintliga resurser och förmågor. Försvarsmakten avsätter inte specifika resurser för uppgiften och myndigheten kan på förhand inte lämna detaljerad information om sin förmåga att bistå det övriga samhället. Vad Försvarsmakten kan bistå med vid ett givet tillfälle påverkas av vad myndigheten är involverad i för uppdrag för tillfället. Det kan exempelvis röra sig om internationella insatser och militära övningar. Vilka resurser som kan komma samhället till nytta handlar dock ytterst om hur myndighetens resurser ska prioriteras vid ett givet tillfälle. Uppstår en allvarlig kris så bör denna ha mycket hög prioritet för hela samhället, inklusive Försvarsmakten. Granskningen visar att det inte är klarlagt hur Försvarsmakten ska prioritera sina resurser vid en krissituation. Regeringen har uttryckt att uppgiften inte ska dimensionera myndighetens verksamhet. Det är dock oklart hur myndigheten skulle prioritera mellan exempelvis en viktig övning och deltagande i räddningsinsats vid en allvarlig situation. Riksrevisionen menar att ett förtydligande från regeringen av hur Försvarsmakten ska prioritera sina resurser skulle bidra till en ökad tydlighet avseende vad Försvarsmakten kan bidra med.

Det övriga samhällets förmåga att göra en rimlig och välgrundad krisplanering skulle stärkas av förbättrad kunskap om Försvarsmaktens möjligheter att bistå, inklusive om de regelverk som råder. Riksrevisionens granskning har visat exempel på när företrädare för kommuner varit osäkra på hur begäran om stöd från Försvarsmakten ska gå till. Bristande kunskap om Försvarsmakten påverkar således även samhällets förmåga att "beställa" stöd, vilket också har framhållits av representanter för Försvarsmakten.

Synen på Försvarsmakten som stödresurs varierar kraftigt mellan olika kommuner och länsstyrelser. Eftersom Försvarsmaktens närvaro varierar över landet kan det förekomma vissa naturliga skillnader som inte går att reglera bort.

En fullständigt tydlig bild av Försvarsmakten som stödresurs är svår att uppnå. Riksrevisionen menar inte heller att det är nödvändigt. Men Försvarsmakten bör kunna förmedla en tydligare bild av myndighetens möjligheter att fungera som stödresurs till det övriga samhället. Dessutom har det övriga samhället ett stort ansvar för att inhämta information.

Sammantaget menar Riksrevisionen att bättre kunskap om Försvarsmakten inom det övriga samhället skulle stärka samhällets krisberedskap och möjliggöra ett bättre utnyttjande av samhällets resurser. Ansvaret för att uppnå detta vilar på både Försvarsmakten och ansvariga aktörer i det övriga samhället.

7.3 Begränsad samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället

En förutsättning för att krishanteringssystemet ska fungera är förberedd samverkan mellan betydelsefulla aktörer.

Kommuner och länsstyrelser har, i enlighet med ansvarsprincipen, ansvar för att initiera samverkan med väsentliga aktörer i samhället. Samverkan kan dock inte fungera ensidigt utan det är ett delat ansvar att se till att samverkan fungerar. Även regeringen har pekat på detta i sitt förtydligande av ansvarsprincipen. Regeringen har även i sin skrivelse om kommande års inriktning för krisberedskapen betonat att varje aktör har ett ansvar för att initiera och bedriva samverkan med andra. Försvarsmakten har således också ansvar för samverkan, både för att det sker och för att säkerställa att myndigheten kan samverka med det övriga samhället.

Riksrevisionens bedömning är dock att Försvarsmakten kan ge uppgiften att samverka med det övriga samhället högre prioritet. Formellt har uppdraget på regional och lokal nivå fördelats till fyra säkerhets- och samverkanssektioner. Dessa sektioner har emellertid fått begränsade personalresurser för detta uppdrag, och samverkan har haft lägre prioritet än sektionernas övriga uppdrag. Exempelvis har säkerhets- och samverkanssektionen i Stockholm inte haft några resurser avsatta för att kunna samverka med civila myndigheter.

Försvarsmaktens organisationsenheter, såsom förband och hemvärnsresurser utspridda runt om i landet, har inte formellt fått i uppdrag att samverka med samhället i den interna styrningen. Riksrevisionen menar att detta kan

ifrågasättas, eftersom det är dessa organisationsenheter som främst används vid en insats. Hemvärnets förmåga att samverka med civila myndigheter ska enligt regeringen och Försvarmakten öka, men hur detta ska ske har inte tydliggjorts av regeringen i styrningen av myndigheten eller av Försvarmakten i sin styrning av hemvärnsförbanden.

I praktiken, visar granskningen, har såväl hemvärn, förband och säkerhets- och samverkanssektioner samverkat med det övriga samhället i varierande utsträckning. Granskningen visar att det finns exempel där det förekommer täta kontakter mellan exempelvis en kommun och representanter för ett hemvärnsförband. Kommunerna har i dessa fall goda kunskaper om det lokala hemvärnets resurser. Men, precis som när det gäller övriga förberedelser för uppgiften, är detta inte ett resultat av Försvarmaktens interna styrning utan det sker vid sidan av den formella ram som har fastställts. Det kan i stället bygga på lokala initiativ, personliga kontakter och erfarenheter från förr. Det handlar även om graden av initiativ från det övriga samhället.

Riksrevisionen menar att det är positivt med lokala initiativ, men för att stärka systemet bör Försvarmakten genom formell styrning tydliggöra att samverkan ska kunna ske även på lokal nivå. Riksrevisionen menar att Försvarmakten kan bli en mer effektiv resurs och leva upp till sitt samverkansansvar, genom att i styrningen av samverkan tydligare inkludera de resurser som också i första hand kommer att användas vid insatser till stöd för samhället. Det är därför rimligt att myndighetens förband och hemvärn får en tydligare roll och används för samverkan med det övriga samhället.

I och med förslaget om regionala ledningsstaber förväntar sig regeringen att Försvarmaktens förmåga att samverka ska förbättras. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen i sitt regleringsbrev angett begränsningar avseende det totala antalet befattningar vid de regionala staberna och att de i huvudsak ska utgå från den befintliga strukturen. Givet denna begränsning vill Riksrevisionen dock påpeka att regeringen och Försvarmakten bör säkerställa att Försvarmaktens förmåga att samverka stärks.

Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att Försvarmaktens samverkan med det övriga samhället behöver förbättras, inte minst på lokal och regional nivå. Det övriga samhället har ett viktigt ansvar, men Försvarmakten bör i högre utsträckning utnyttja sina organisationsenheter även på lokal nivå för att stärka samverkan med samhället.

7.4 Krav på att kunna bistå samhället, men inte krav på förberedelser för detta

Riksrevisionen menar att Försvarsmaktens verksamhet ska utgå från myndighetens huvuduppgift. Det är inte rimligt att myndighetens begränsade resurser i alltför hög utsträckning används till förberedelser för att kunna bistå samhället. Men granskningen visar att konsekvenserna av otillräckliga förberedelser och samverkan blir att det uppstår oklarheter, både inom myndigheten och i samhällets krisberedskap. Detta, menar Riksrevisionen, är inte förenligt med svensk krisberedskap och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

Försvarsmakten har en uppgift som består av att myndighetens förmågor ska kunna användas vid civila kriser. Enligt Riksrevisionen medför det att Försvarsmakten har ett ansvar för att så kan ske. I vissa avseenden har Försvarsmakten levt upp till detta. Uppgiften att kunna bistå samhället ingår i myndighetens interna styrning och har en tydlig plats bland de uppgifter olika organisatoriska enheter ska kunna lösa. I Försvarsmaktens övergripande styrning anges att det krävs gemensam planering, träning och övning för att kunna stödja samhället med befintliga resurser och förmåga. Denna styrning har dock inte gett någon tydlig effekt ute i Försvarsmaktens organisationsenheter. Det är också oklart vad som åsyftas; när det gäller graden av förberedelser och samverkan med det övriga samhället råder otydlighet.

Försvarsmakten ska inte dimensionera sin verksamhet för att lämna stöd till samhället, men enligt Riksrevisionen innebär detta inte att uppgiften är kravlös.

Det handlar om att myndigheten ska kunna lösa en uppgift, samtidigt som förutsättningarna för att kunna göra det är oklara. Frågan om under vilka omständigheter myndigheten ska kunna ställa upp är också förenad med flera förbehåll. Försvarsmakten konstaterar i sina centralt styrande dokument att uppgiften inte handlar om en dimensionerande operativ förmåga. Eftersom uppgiften inte ska vara dimensionerande – och eftersom begreppet dimensionerande ger utrymme för tolkningar – är det oklart i vilken utsträckning Försvarsmakten ska ha vidtagit förberedelser för att kunna ge stöd till samhället.

Försvarsmakten är i styrningen av sina förband tydlig med att dessa ska kunna bistå samhället. Förbanden får dock i begränsad utsträckning uppdrag eller krav som avser förberedelser i form av samverkan, övning eller gemensam planering. Det framgår av intervjuer med företrädare för myndigheten, både centralt och lokalt, liksom i Riksrevisionens genomgång av styrande dokument. Formellt finns alltså tydliga krav på att olika förband inom myndigheten ska

kunna bistå samhället. Men det finns inga krav formulerade om att förbanden ska ha vidtagit några åtgärder för att kunna göra detta, annat än vad som faller inom ramen för myndighetens beredskap.

Det förekommer variationer i vilken utsträckning Försvarsmaktens organisationsenheter förbereder sig för att kunna lösa uppgiften att ge stöd till samhället.

Riksrevisionens enkät visar att länsstyrelser i stor utsträckning har deltagit i övningar tillsammans med representanter för Försvarsmakten, medan kommuner har övat med representanter för Försvarsmakten i liten utsträckning. Både kommuner och länsstyrelser anser att krishanteringsövningar tillsammans med Försvarsmakten är viktiga. Även Försvarsmakten har i interna utvärderingar av tidigare insatser gett uttryck för vikten av att det sker samverkan och övning med det övriga samhället.

Riksrevisionen kan konstatera att i praktiken sker förberedelser i form av exempelvis övningar och samverkan på lokal och regional nivå som representanter för myndigheten medverkar i. Det handlar bland annat om MSB:s så kallade samverkansövningar, men även mindre övningar på lokal nivå. Myndigheten har även i viss mån planer för uppgiften, i form av en övergripande plan och en plan för ett visst scenario. Försvarsmakten planerar även att utveckla ytterligare planer kopplade till scenarior.

Riksrevisionen ställer sig positiv till Försvarsmaktens arbete med konkreta planer och menar att dessa bör kopplas samman med bedömning av behov av förberedelser för olika scenarier. Detta arbete bör koordineras med andra aktörer, inte minst MSB har en viktig roll för detta.

Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att det behöver klargöras i vilken utsträckning Försvarsmakten ska förbereda sig i form av planering och övning för att bistå samhället.

7.5 Regeringen sänder dubbla budskap om Försvarsmaktens uppgift

Regeringen har huvudansvaret för att Sveriges krishanteringssystem fungerar. Det handlar bland annat om att säkerställa ett system som gör att resurser kommer hela samhället till nytta vid en kris. Riksrevisionen menar att regeringen i sin styrning av Försvarsmakten bör ha formulerat mål och krav som ger myndigheten goda förutsättningar att verkställa dem. Regeringen har även ett ansvar för att följa upp och se över om lagar och förordningar fungerar effektivt.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens styrning har skapat en otydlig resurs för den svenska krisberedskapen. Riksrevisionen menar att detta bottnar i att regeringen inte varit tillräckligt tydlig med vad uppdraget innebär och vilket ansvar Försvarsmakten har. Ytterst är det en följd av att uppdragets karaktär delvis är dubbelbottnat. Å ena sidan har regeringen framhållit vikten av att Försvarsmakten inte ska dimensionera sin verksamhet för att kunna bistå samhället (och riksdagen har inte haft något att invända mot detta). Av granskningen framgår att vad som avses med att inte vara dimensionerande behöver klarläggas. Styrningen har uppfattats som att uppgiften inte ska medföra några kostnader, vilket är en signal om att förberedande åtgärder och samverkan med samhället inte ska prioriteras. Här kan jämföras med Försvarsdepartementets påpekande om att Försvarsmakten inte fått i uppgift att ha en särskild förmåga för att lämna stöd till samhället. Därför leder, menade departementet, en granskning av om Försvarsmaktens förmåga att bistå samhället är effektiv och ändamålsenlig fel eftersom det innebär revision av en specifik uppgift som inte tilldelats myndigheten.

Å andra sidan är regeringen tydlig med att Försvarsmakten ska kunna vara, och är, en viktig stödresurs för samhället vid kriser. Regeringen har framhållit vikten av Försvarsmakten som en resurs i krissammanhang och pekat på vikten av att det sker samverkan mellan civila och militära resurser. Vidare räknar regeringen med att Försvarsmaktens förmåga att lämna stöd till det övriga samhället ska öka. Myndigheten lämnar också varje år i sin årsredovisning en redogörelse för sin förmåga att leva upp till detta. Regeringen uttrycker i den bemärkelsen ett krav på ett resultat, som sedan Försvarsmakten i sin årsredovisning återredovisar.

Problemen kring hur myndighetens uppdrag ska tolkas förstärks av att det givetvis ska ske inom ramen för lagar och regelverk. I dessa, och i förarbeten till dem, ingår begränsningar respektive resonemang kring hur och när myndighetens resurser ska kunna användas, som innebär att även här finns utrymme för tolkningar.

Ett område som behöver förtydligas är Försvarsmaktens roll när det gäller att bevaka och skydda skyddsobjekt med civila brukare i samband med ökat behov vid en kris. Av granskningen framgår bland annat att det inom Försvarsmakten är oklart i vilken utsträckning det ska vidtas förberedelser för att kunna bevaka och skydda civila skyddsobjekt.

Sammantaget lämnar regeringens styrning utrymme för tolkningar av under vilka omständigheter Försvarsmakten kan agera och vilka förberedelser myndigheten kan eller ska ha vidtagit. Riksrevisionen menar att regeringen har ett ansvar att se till att det finns förutsättningar för att Försvarsmakten kan fungera som en effektiv stödresurs och stärka krisberedskapen.

7.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen menar att förutsättningarna för att Försvarsmakten ska fungera som en effektiv och ändamålsenlig resurs för det övriga samhället i samband med kriser behöver förbättras. Mot bakgrund av granskningens iakttagelser lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer.

7.6.1 *Rekommendationer till regeringen*

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen varit tydlig med att Försvarsmakten är en viktig resurs för samhället vid krissituationer och att det ska ske samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället. Samtidigt har regeringen framfört att Försvarsmakten ska lösa uppdraget med befintliga resurser och förmågor. Riksrevisionen har inget att invända mot detta i sak, men menar att uppgiften kräver förtydligande. Dels för att skapa tydlighet för Försvarsmakten och det övriga samhället, dels för att möjliggöra tydligare uppföljning avseende denna uppgift. Försvarsmaktens förberedelser i form av samverkan och planering för uppgiften kan utvecklas.

Riksrevisionen menar att regeringen behöver ta ställning till vilken roll Försvarsmakten ska ha som ett stöd till samhället vid kriser och anser att det finns behov av att tydliggöra styrningen av myndigheten.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer:

- Regeringen bör förtydliga Försvarsmaktens uppgift att lämna stöd till samhället.
- Regeringen bör följa upp Försvarsmaktens arbete med planer och förberedelser för uppgiften.
- Regeringen bör säkerställa att samverkan sker mellan Försvarsmakten och det övriga samhället.

Vidare vill Riksrevisionen uppmärksamma att Försvarsmaktens personalförsörjning är under förändring, vilket bör beaktas av regeringen även när det gäller myndighetens uppgift att bistå det övriga samhället.

7.6.2 *Rekommendationer till Försvarsmakten*

Riksrevisionen anser att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället behöver stärkas. Försvarsmakten bör därför i sin styrning i högre utsträckning prioritera samverkan med det övriga samhället. Försvarsmakten planerar att utveckla sin regionala ledning. Riksrevisionen ser positivt på detta, men vill betona vikten av ett lokalt perspektiv på samverkan.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Försvarsmakten bör i sin styrning tydliggöra att hemvärns- och förbandsresurser på lokal nivå ska ingå i myndighetens samverkan med det övriga samhället.

Riksrevisionen menar även att Försvarsmaktens behov av att förbereda sig för att lämna stöd till samhället behöver klargöras. Riksrevisionen ser det som positivt att Försvarsmakten tagit fram en plan för stöd till samhället kopplad till ett visst scenario. Riksrevisionen anser att ytterligare planer kopplade till scenarier bör prioriteras. I detta arbete bör en bedömning ingå av vilka förberedelser myndigheten behöver vidta med hänsyn till de scenarier planerna utgår från.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation:

- Försvarsmakten bör se över behoven av förberedelser för att kunna bistå det övriga samhället och redogöra för regeringen om detta.

Vidare vill Riksrevisionen betona vikten av att samhället får en ökad insyn i myndighetens möjligheter att ge stöd. En ökad transparens är därför nödvändig för att krisberedskapen i sin helhet ska kunna stärkas. Det övriga samhället behöver få en större insyn i vilka möjligheter Försvarsmakten har att bistå, men även i vad som begränsar Försvarsmaktens möjligheter att bistå. Det kan till exempel handla om information om tillgängliga resurser.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer:

- Försvarsmakten bör ge det övriga samhället större insyn i Försvarsmaktens möjligheter att bistå samhället.
- Försvarsmakten bör i större utsträckning inkludera genomförd samverkan, planering och övning i bedömningen av sin förmåga att lämna stöd till samhället.

Referenser

Offentliga tryck

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*

Prop. 2009/10:87 *Skyddslagen*

Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*

Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*

Prop. 2004/05:160 *Avveckling av militärdistriktsorganisationen*

Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*

Prop. 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*

Prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret*

Prop. 1995/96:12 *Totalförsvar i förnyelse*

Bet. 2009/10:FöU7

Bet. 2008/09:FöU10

Bet. 2007/08:FöU12

Bet. 2005/06:FöU9

Bet. 2005/06:FöU2

Bet. 2003/04:FöU2

Bet. 2001/02:FöU10

Bet. 1999/2000:FöU2

Bet. 1995/96:FöU1

Rskr. 2009/10:235

Rskr. 2008/09:292

Rskr. 2007/08:193

Rskr. 2005/06:295

Rskr. 2005/06:296

Rskr. 2005/06:28

Rskr. 2003/04:24

Rskr. 2001/02:261

Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*

SOU 2001:98 *Stöd för Försvarmakten*

SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september, 11 september-utredningen*

SOU 2005:70, *Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning*

SOU 2008:50 *Skyddet av skyddsobjekt*

Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*, Förvarsberedningen

Ds 2004:30 *Försvaret för en ny tid*

Försvarmaktens regleringsbrev för budgetåret 2011

Försvarmaktens regleringsbrev för budgetåret 2010

Försvarmaktens regleringsbrev för budgetåret 2008

Försvarmaktens regleringsbrev för budgetåret 2001

Lagstiftning

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Förvaltningslagen (1986:223)

Hemvärnsförordningen (1997:146)

Lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Myndighetsförordningen (2007:515)

Skyddslagen (2010:305)

Källor från Försvarmakten

C Insats verksamhetsorder (VO) 2010, C Insats beslut 005/10

C Insats Oplan avseende Försvarmaktens stöd vid kärnteknisk olycka, HKV 03 310:59498

Försvarmaktens budgetunderlag 2011

Försvarmaktens budgetunderlag 2005

Försvarets författningssamling (FFS 2002:7)

Försvarmaktens föreskrifter med Arbetsordning (FM ArbO)

Försvarmaktens årsredovisning 2010

Försvarmaktens årsredovisning 2009

Försvarmaktens årsredovisning 2008

Försvarmaktens årsredovisning 2007

Försvarmaktens utvärdering från stormen Gudrun, HKV 03 310:68882

Försvarmaktens utvecklingsplan 2011–2020 (FMUP 2011)

Försvarmaktens plan för stöd till samhället 2008, HKV beteckning 03 200: 77456

Hemställan om ändringar i förordningarna om förmåner till frivilliga, hemvärnsmän respektive instruktörer inom frivillig försvarsutbildning, 2008-05-30, HKV 16 137:70746

H/TS 23 386:604, bilaga 1, 23 386:51392

Juridiska stabens kommentarer till förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Operativa ramvillkor för hemvärnsförband, bilaga 1, HKV 01 631:61370

Planerings- och budgetdirektiv 2010, HKV 23 100:56360

Promemoria om Försvarsmaktens stöd till det civila samhället, från
Försvarsmaktens juridiska stab, 2010-02-02

Rapport från Perspektivstudien från 2007, HKV 23 382:63862

Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet,
bilaga 1, 23 382:51673

Spårbarhet och insatsförmågor, bilaga 2, 23320:51391

Underlag från Försvarsmaktens högkvarter om nationella insatser 2006– 2009

Verksamhetsuppdrag 2010 och (prel.) 2011

ÖB U 10, HKV 23 386:68997

Övriga källor

Informationsfolder från MSB, *Samverkans- och kärnkraftsövning 2011*

Årlig kommunuppföljning 2009, enligt lagen (2006:544) om kommuners
och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och
höjd beredskap, 2010-11-26, MSB, dnr 2009-15075

Samhällets krisberedskap: Årlig uppföljning 2008, MSB, dnr 2009:1200

En strategi för förstärkningsresurser, dnr 2009-10825

Tidningen Hemvärnet # 6-2010

Tidningen Hemvärnet; # 5-2010

*Militärt stöd vid nationella kriser i de nordiska länderna. En översikt över strukturer
i Sverige, Norge, Finland och Danmark. Underlagsrapport, december 2009,*
FOI-R--2944--SE

Nationell säkerhet – här och nu, Kim Åkerman, Kungliga
Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift, 2:a häftet 2009

Civil-militär samverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap, Ann Ödlund,
FOI-R--3006--SE

Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering, Ann Ödlund, FOI

*Myndighetssamverkan vid nationell krishantering, Försvarsmakten och andra
myndigheters förutsättningar för samverkan*, Anna Forsström,
Maria Lagerström, Johan Tejpar, FOI-R--3063--S

Intervjuer

Intervju med företrädare för försvarsutskottets kansli

Intervjuer med företrädare för Försvarsdepartementet

Intervju med företrädare för P7, Revingehed

Intervju med företrädare för Livgardet

Intervju med företrädare för P4, Skövde

Intervjuer med företrädare för I19, Boden

Intervjuer med företrädare för hemvärnet, på central och lokal nivå
(4 olika hemvärnsgrupper)

Intervjuer med representanter från Försvarsmaktens högkvarter

Intervjuer med företrädare för säkerhets- och samverkanssektion Stockholm,
Göteborg och Boden

Intervjuer med företrädare för Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap (MSB)

Intervjuer med företrädare för Gävleborgs länsstyrelse

Intervju med företrädare för Västra Götalands länsstyrelse

Intervju med företrädare för Gävle kommun

Intervju med företrädare för Herrljunga kommun

Intervju med företrädare för Hudiksvalls kommun

Intervju med företrädare för Ljusdals kommun

Intervju med företrädare för Göteborgs stad

Intervju med företrädare för Skövde kommun

Telefonintervju med företrädare för Västmanlands länsstyrelse

Telefonintervju med företrädare för Östergötlands länsstyrelse

Internetkällor

www.sakerhetspolitik.se

www.krisinformation.se

www.mil.se

www.hemvarnet.se

Bilaga 1 Riksrevisionens krisscenarioer

Allvarlig storm i Västra Götaland

Efter en tämligen normal vinter bildas ett djupt lågtryck över Atlanten som senare drar in mot Sverige. Under eftermiddagen onsdagen den 26 januari 2011 går SMHI ut med en varning klass tre för orkan i sydvästra Sverige. Ovädret drar in från sydväst och på morgonen fredagen den 28 januari drabbas sydvästra Sverige av stormvindar upp till orkanstyrka och kraftigt snöfall. Storm- och orkanvindarna samt ihållande snöfall varar i nästan tre dygn och avtar natten mellan söndagen och måndagen. Ovädret drar då vidare österut, men i försvagat skick. Efter att ovädret passerat blir det genast kallare med temperaturer nedåt 10 minusgrader. Det kalla vädret består sedan under större delen av februari månad.

Såväl stad som landsbygd och kustområden drabbas hårt av ovädret, och störningar eller avbrott uppstår i alla samhällsviktiga kommunikationer. Regionala och lokala elnät drabbas av omfattande skador och omfattande strömavbrott uppstår i hela området. Vägnätet blir till stora delar oframkomligt på grund av omkullblåsta träd och nedfallna ledningar samt snö och is. Även järnvägstrafiken i hela Västra Götaland står stilla. Dessutom uppstår problem med regionens bränsleförsörjning. Telekommunikationerna bryts efter hand på grund av elavbrott och nedfallna ledningar och master – både mobilnätet och det fasta nätet fungerar efter något dygn bristfälligt eller inte alls.

Allvarlig skogsbrand i Gävleborgs län

Under 2011 har juli och augusti varit extremt varma och torra i hela Sverige. Det har varit ett mycket långvarigt uppehållsväder och enligt SMHI:s brandriskprognos råder brandriskklass 4–5 E.

Under augusti månad har flera skogsbränder drabbat landet. Gävleborgs län är ett av de hårdast drabbade områdena. I början av augusti uppstår flera större bränder i olika delar av länet. Eftersom det är extremt torrt i mark och vegetation sprider sig bränderna mycket snabbt. Vinden och naturförhållandena bidrar till att bränderna är svårkontrollerade och accelererar i omfattning. Situationen blir mycket hårt pressad i hela länet. Flera brandfronter sprider sig snabbt, och tätare bebyggelse hotas. Enstaka bostadshus har redan fattat eld. Bränderna förstör ledningsstolpar och drabbar elnät och telenät. Bränderna orsakar även störningar i väg- och järnvägsnät.

Efter cirka 20 dagar är bränderna fortfarande i full gång. Det varma och torra vädret håller i sig och väderprognosen ger inget hopp om nederbörd.

Bilaga 2 Enkätundersökning till länsstyrelser och kommuner om Försvarsmakten

Innehåll

Inledning	129
1 Statistikens innehåll	131
1.1 Statistiska målstorheter	131
1.2 Referenstider	132
1.3 Fullständighet	132
2 Statistikens tillförlitlighet	133
2.1 Tillförlitlighet totalt	133
2.2 Osäkerhetskällor	133
2.3 Redovisning av osäkerhetsmått	138
3 Statistikens aktualitet	139
3.1 Frekvens	139
3.2 Framställningstid	139
3.3 Punktlighet	139
4 Tillgänglighet och förståelighet	141
4.1 Spridningsformer	141
4.2 Presentation	141
4.3 Dokumentation	141
4.4 Upplysningstjänster	141
5 Övrigt	143
Bilaga 1 – Frågeformulär	143
Samverkan	143
Förväntningar och behov	145
Övrigt	148

Inledning

Statisticon AB har på uppdrag av Riksrevisionen medverkat i genomförandet av en enkätundersökning inom ramen för en granskning av Försvarsmaktens förmåga att bistå samhället i samband med allvarliga kriser. Enkätundersökningen riktar sig till kommuner och länsstyrelser.

Denna bilaga utgör en kvalitetsdeklaration av undersökningen. En kvalitetsdeklaration har som ambition att beskriva alla olika moment i undersökningen på ett sådant sätt att en användare av statistiken har möjlighet att bilda sig en uppfattning om undersökningens kvalitet.

Denna kvalitetsdeklaration följer kapitelindelningen i skriften "Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik" av Statistiska Centralbyrån i deras serie Meddelande i Samordningsfrågor 2001:1(MiS).

1 Statistikens innehåll

1.1 Statistiska målstorheter

Målstorheterna i undersökningen baseras på frågeformuläret. Se vidare avsnitt 1.1.2 Variabler.

1.1.1 *Undersökningsenhet och population*

Undersökningsenheter utgörs av ett landets kommuner och samtliga länsstyrelser. Mer information om ram och population återfinns i tabell 3.

1.1.2 *Variabler*

Den fullständiga enkäten återfinns i bilaga 1.

1.1.3 *Statistiska mått*

De statistiska mått som används är procentandelar.

1.1.4 *Redovisningsgrupper*

Resultaten från granskningen redovisas som en total, uppdelat efter typ av organisation respektive kommunens avstånd till förband. Redovisningsgruppen avstånd till förband har bildats med utgångspunkt från avståndet till närmaste förbandet för respektive kommun. Dessa avstånd beräknades med utgångspunkt från en geografisk koordinatsättning av respektive kommun och förband. En kommuns koordinater – motsvarande en kommuns geografiska mittpunkt - bestämdes utifrån befolkningstäthet. Ett förbands koordinater likställdes med koordinaterna för den kommun i vilken förbandet var lokaliserat. Koordinaterna för respektive kommun inköptes från SCB.

Tabell 1. Redovisningsgrupper

Typ av grupp	Delgrupp
Total	Total
Organisation	Kommun
	Länsstyrelse
Kommunens avstånd till förband	Mindre än 50 km
	50-100 km
	Mer än 100 km

1.2 Referenstider

I undersökningen efterfrågas såväl nuvarande förhållanden som förhållanden de två respektive fem senaste åren.

1.3 Fullständighet

Undersökningen ingår inte i något statistiksystem utan är en enskild undersökning.

2 Statistikens tillförlitlighet

2.1 Tillförlitlighet totalt

Statistiken baseras på en urvalsundersökning gällande kommunerna och en totalundersökning gällande länsstyrelserna. Svarsandelen är 92 procent. Utöver objektsbortfall förekommer även bortfall på enskilda frågor (partiellt bortfall).

2.2 Osäkerhetskällor

En vanlig uppdelning av osäkerhetskällor¹ är urval och skattningsförfarande, ramtäckning, mätning, svarsbortfall och bearbetning. Vi redogör nedan för vart och ett av dessa källor.

2.2.1 *Urval och skattningsförfarande*

Undersökningen riktar sig till såväl kommuner som länsstyrelser. När det gäller länsstyrelserna har samtliga länsstyrelser tillfrågats, det vill säga en totalundersökning har genomförts, varför det inte föreligger något urvalsfel gällande länsstyrelserna.

När det gäller kommunerna ingår ett urval på 140 av landets 290 kommuner i undersökningen. Urvalet är stratifierat utifrån kommunens avstånd till närmsta förband samt städer där Försvarsmakten har säkerhets- och samverkanssektioner. Se tabell 2 för mer information om urval och stratumindelning.

¹ Ibland används termen felkällor som synonym till osäkerhetskällor.

Tabell 2. Urval och stratumindelning

Stratum	Avstånd till förband/ kommun med säkerhets och samverkanssektion	Antal kommuner, total	Antal kommuner, urval	Andel kommuner, andel
1	Mindre än 50 km till förband	136	44	32 %
2	Mellan 50-100 km till förband	93	46	49 %
3	Mer än 100 km till förband	57	46	81 %
4	Kommun med säksam	4	4	100 %
Summa		290	140	48 %

I och med att bortfall uppstod, se vidare avsnitt 2.2.4, kan det finnas behov av att kompensera för bortfallets potentiellt snedvridande effekt. I denna undersökning har bortfallskompensation genomförts med rak uppräknings inom strata. Med detta förfarande gör man antagandet att bortfallets egenskaper är desamma som egenskaperna för de svarande.

Målstorhet i undersökningen är procentandelar och estimatören ges av

$$p = \frac{\sum_{k \in r} w_k y_k}{\sum_{k \in r} w_k}$$

där $r = \{1, 2, \dots, k, \dots, m\}$ betecknar svarandemängden och m antal svarande. w_k betecknar den bortfallsjusterade designvikten. $y_k = 1$ om kommun k har den efterfrågade egenskapen och 0 annars. Denna vikt har tagits fram med hänsyn tagen till urvalsdesign och det bortfall som uppstått i undersökningen.

För skattningar av målstorheter inom olika redovisningsgrupper används ovanstående skattningsuttryck med skillnaden att y_k sätts till 0 för kommuner som inte tillhör redovisningsgruppen.

Om det skulle vara så att bortfallet i undersökningen *inte* har samma egenskaper som de svarande, kan ovanstående metod för att skatta andelar och antal personer inte sägas vara tillförlitlig. Utan att genomföra en bortfallsstudie, men återkontakter till en delmängd av bortfallet är det inte möjligt att besvara frågan om svarande och bortfall har samma egenskaper eller inte.

2.2.2 Ramtäckning

Med osäkerhetskällan ramtäckning avses att den urvalsram som används antingen saknar kommuner/länsstyrelser som ingår i populationen (s.k. undertäckning) eller innehåller kommuner/länsstyrelser som inte ingår i målpopulationen (s.k. övertäckning).

Någon övertäckning återfinns inte i studien eftersom samtliga kommuner/länsstyrelser arbetar med krisberedskap och ingår således i populationen. Någon undertäckning återfinns inte i studien eftersom samtliga kommuner/länsstyrelser ingår i urvalsramen.

2.2.3 Mätning

Datainsamling

Datainsamlingen påbörjades genom att ett e-postbrev sändes till ett urval av kommuner och samtliga länsstyrelser. Enkäten sändes till respektive kommuns/länsstyrelse officiella e-postadress med uppmaning om att vidarebefordra brevet till säkerhetssamordnare/beredskapssamordnare på kommunen respektive försvarsdirektör/beredskapsdirektör på länsstyrelsen. I det brev som skickades fanns information om undersökningen samt inloggningsuppgifter och en länk till webbenkätens startsida.

En vecka efter enkätutskicket gjordes ett påminnelseutskick till kommunens/länsstyrelsens officiella e-postadress. Därefter genomfördes telefonpåminnelser till de kommuner som ännu inte besvarat enkäten. I Tabell 3 nedan redovisas en sammanställning av datainsamlingen.

Tabell 3. Datainsamlingen

Aktivitet	Datum
Huvudutskick via e-post	25 oktober
Påminnelsebrev via e-post	1 november
Telefonpåminnelser påbörjas	9 november
Datainsamlingen avslutas	18 november

Mätfel

Med mätfel avses att det registrerade värdet på en undersökningsvariabel, d.v.s. en fråga i frågeformuläret, inte överensstämmer med det "sanna" värdet. Det finns ett flertal anledningar till att detta kan inträffa. Frågornas utformning är av stor betydelse för eventuella mätfel. Frågorna i undersökningen har utformats av Riksrevisionen i samarbete med Statisticon. Innan datainsamlingen påbörjades fick personer vid några kommuner och länsstyrelser lämna synpunkter på frågorna, som därefter justerades. Allmänt kan sägas att osäkerhetskällan mätfel är svår att utvärdera utan omfattande studier (vilka ligger utanför ramen för projektet).

Vi har inte några indikationer på att någon eller några av frågorna skulle ha fungerat sämre, t.ex. genom att det partiella bortfallet är stort. Detta kan tolkas som att för de kommuner/länsstyrelser som tagit sig tid att besvara undersökningen har frågorna fungerat bra.

2.2.4 Svartsbortfall

Svartsbortfall kan delas upp i två komponenter: objektsbortfall och partiellt bortfall. Med objektsbortfall menas att svar saknas helt och hållet från en utvald individ. Med partiellt bortfall menas att en svarande har avstått från att besvara en eller flera frågor han/hon borde svara på. För att beräkna svarts- och bortfallsandelar avseende objektsbortfall använder vi den standard som Svenska Statistikersamfundet tagit fram.² Ett (ovägt) svartsandelsmått beräknas enligt principen

$$SA(ov\ddot{a}gt) = \frac{n_s}{n_s + n_b + n_o}$$

Tabell 4 nedan redovisas undersökningspopulation och svartsandel för kommun respektive länsstyrelse.

Tabell 4. Population och svartsandel

Typ av organisation	Population	Urval	Svar	Bortfall	Svartsandel
Kommun					
Stratum 1	136	44	40	4	91 %
Stratum 2	93	46	43	3	93 %
Stratum 3	57	46	40	6	87 %
Stratum 4	4	4	4	0	100 %
<i>Total</i>	290	140	127	13	91 %
Länsstyrelse					
Länsstyrelse	21	21	21	0	100 %
Summa, totalt	311	161	148	13	92 %

För att mäta i hur stor uträkning respondenterna besvarat enkäten fullständigt redovisas i Tabell 5 nedan antal kommuner och länsstyrelser som svarat på respektive fråga i enkäten (med undantag för de öppna frågorna).

² Standarden finns tillgänglig på <http://www.statistikersamfundet.se/survey/>

Tabell 5. Antal kommuner som besvarat respektive fråga

Fråga	Antal kommuner/länsstyrelser som besvarat frågan	Totala antal kommuner/länsstyrelser som skall besvara frågan	Svarsandel
1	148	161	92 %
2*	94	94	100 %
3*	94	94	100 %
4*	94	94	100 %
5	148	161	92 %
6*	115	117	98 %
7*	112	117	96 %
8	143	161	89 %
9a	145	161	90 %
9b	145	161	90 %
9c	145	161	90 %
10	148	161	92 %
11*	61	61	100 %
12*	27	27	100 %
13	145	161	90 %
14*	143	144	99 %
15	144	161	89 %
16a	148	161	92 %
16b	147	161	91 %
16c	148	161	92 %
16d	147	161	91 %
17a	148	161	92 %
17b	146	161	91 %
17c	147	161	91 %
17d	147	161	91 %
18	146	161	91 %

först.

först.

Fråga	Antal kommuner/länsstyrelser som besvarat frågan	Totala antal kommuner/länsstyrelser som skall besvara frågan	Svarsandel
19a	148	161	92 %
19b	146	161	91 %
19c	148	161	92 %
19d	148	161	92 %
19e	147	161	91 %
19f	148	161	92 %
19g	147	161	91 %
19h	147	161	91 %
19i	147	161	91 %
19j	148	161	92 %
19k	147	161	91 %
19l	146	161	91 %
20	146	161	91 %

* Enbart en delmängd av respondenterna skall besvara denna fråga.

2.2.5 Bearbetning

Från den rådatafil med enkätsvar som är resultatet av datainsamlingen har Statisticon genomfört bearbetningar av datafilen till en färdig analysdatabas. Med analysdatabas avses en databas vilken är färdig för sammanställningar av resultattabeller. I bearbetningsarbetet har bland annat följande moment genomförts:

- Kontroll av värden på samtliga variabler
- Åsättande av frågetexter på samtliga variabler samt etiketter på värdena på samtliga kategoriska variabler
- Kontroll av logiska hopp i enkäten
- Skapa uppräkningsvikter

2.3 Redovisning av osäkerhetsmått

Inga osäkerhetsmått redovisas i tabellrapporten.

3 Statistikens aktualitet

3.1 Frekvens

Undersökningen är av engångskaraktär och är ej återkommande.

3.2 Framställningstid

Datainsamlingen genomfördes under vecka 43 till och med vecka 46 år 2010. Preliminära resultat levererades i vecka 46. I vecka 47 gjordes den slutliga leveransen.

3.3 Punktlighet

Preliminära tabeller levererades enligt överenskommelse under vecka 46 år 2010. Den definitiva sammanställningen levererades enligt överenskommelse under vecka 37 år 2010.

4 Tillgänglighet och förståelighet

4.1 Spridningsformer

Resultaten från Riksrevisionens granskning publiceras på Riksrevisionens hemsida www.riksrevisionen.se samt i Riksrevisionens rapportserie.

4.2 Presentation

Presentationen av resultaten framgår av tabellrapporten. Presentationen av kvalitetsdeklarationen framgår av detta dokument. Presentationen av Riksrevisionens granskning framgår av deras rapport.

4.3 Dokumentation

Dokumentationen av resultaten och genomförande av undersökningen framgår av denna rapport.

4.4 Upplysningstjänster

Frågor rörande undersökningens genomförande kan ställas projektledare Johan Ågren (08-5171 4000, foramn.efternamn@riksrevisionen.se) på Riksrevisionen. Frågor rörande tabellverket och kvalitetsdeklarationen kan ställas till Mats Forsberg (08-402 29 00, foramn.efternamn@statisticon.se) på Statisticon AB.

5 Övrigt

Undersökningsledare för enkätundersökningen till kommuner och länsstyrelser gällande försvarsmaktens stöd till samhället och tillika författare av detta dokument har varit Jenny Lagerqvist på Statisticon AB. Utöver detta har även Mats Nyfjäll, Sophia Olofsson och Mats Forsberg medverkat i arbetet med undersökningen.

Bilaga 1 – Frågeformulär

Samverkan

1. Har ni haft någon form av kontakt med Försvarsmakten avseende ert krishanteringsarbete under de senaste två åren?
☐ Ja
☐ Nej → Fortsätt till fråga 5
2. Vilken form av kontakt har ni haft med Försvarsmakten under de senaste två åren? *(fler svarsalternativ kan anges)*
☐ Möten
☐ Övningar
☐ Deltagande i gemensamt nätverk
☐ Annan form av kontakt, nämligen: _____
3. Vilka organisatoriska enheter inom Försvarsmakten har ni haft kontakt med under de senaste två åren? *(fler svarsalternativ kan anges)*
☐ Hemvärn
☐ Förband
☐ Säkerhets- och samverkanssektionen
☐ Högkvarteret
☐ Annan, nämligen: _____

4. Hur ofta har ni träffat representanter från Försvarsmakten under de senaste två åren?
- ☐ Någon gång i månaden eller oftare
 - ☐ Någon gång i kvartalet
 - ☐ Någon gång per år
 - ☐ Någon enstaka gång
 - ☐ Har inte träffat representanter från Försvarsmakten under de senaste två åren
5. Har ni deltagit i övningar knutna till krishantering under de senaste två åren?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej → Fortsätt till fråga 8
6. Har Försvarsmakten medverkat i någon av dessa övningar?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej
7. Vem har tagit initiativ till dessa övningar? *(flera svarsalternativ kan anges)*
- ☐ Försvarsmakten
 - ☐ Kommunen
 - ☐ Länsstyrelsen
 - ☐ Annan aktör, ange vem/vilka: _____
8. Hur viktigt anser ni att det är att ha övningar avseende krishantering tillsammans med Försvarsmakten?
- ☐ Mycket viktigt
 - ☐ Ganska viktigt
 - ☐ Ganska oviktigt
 - ☐ Inte alls viktigt

9. Nedan följer några påståenden om er samverkan med Försvarsmakten.
Hur väl stämmer dessa med er uppfattning?

	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Vet ej/ har ingen uppfattning
A) Vi har en etablerad samverkan med Försvarsmakten	☐	☐	☐	☐	☐
B) Det är tydligt hur vi ska söka stöd från Försvarsmakten i samband med en kris	☐	☐	☐	☐	☐
C) Samverkan med Försvarsmakten är en viktig del av vårt krishanteringsarbete	☐	☐	☐	☐	☐

Förväntningar och behov

10. Har ni befunnit er i en krissituation under de senaste fem åren?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej → Fortsätt till fråga 13
11. Har ni tagit emot stöd från Försvarsmakten i samband med en krissituation under de senaste fem åren?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej → Fortsätt till fråga 13
12. Hur uppfattade ni stödet från Försvarsmakten i samband med krissituationen?
- ☐ Mycket betydelsefullt
 - ☐ Ganska betydelsefullt
 - ☐ Marginell betydelse
 - ☐ Ingen betydelse
13. Har ni en krishanteringsplan?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej → Fortsätt till fråga 15
14. Ingår Försvarsmakten i något avseende i er krishanteringsplan?
- ☐ Ja
 - ☐ Nej

15. Förväntar ni er att få stöd från Förvarsmakten vid en krissituation?

- ☐ Ja
☐ Nej

16. Nedan följer några påståenden om Förvarsmaktens roll i det svenska krishanteringssystemet. Hur väl stämmer dessa med er uppfattning?

	Stämmer mycket bra	Stämmer ganska bra	Stämmer ganska dåligt	Stämmer mycket dåligt	Vet ej/ har ingen uppfattning
A) Förvarsmakten är en viktig aktör i det svenska krishanteringssystemet	☐	☐	☐	☐	☐
B) Förvarsmakten har en tydlig roll i det svenska krishanteringssystemet	☐	☐	☐	☐	☐
C) Det är tydligt vad Förvarsmakten kan lämna för stöd till oss vid en kris	☐	☐	☐	☐	☐
D) Förvarsmakten borde ha en mer framträdande roll i det svenska krishanteringssystemet	☐	☐	☐	☐	☐

17. Vid vilka sorters krissituationer skulle ni ha behov av stöd från Förvarsmakten?

	Mycket stort behov	Ganska stort behov	Ganska litet behov	Mycket litet behov	Vet ej/ har ingen uppfattning
A) Extrema natur- och väderhändelser	☐	☐	☐	☐	☐
B) Tekniska kollapser	☐	☐	☐	☐	☐
C) Smitta/ smittspridning	☐	☐	☐	☐	☐
D) Antagonistiska hot/ social oro (sabotage/ terrorism/upplopp)	☐	☐	☐	☐	☐
E) Annan, nämligen:					

18. Känner ni till vid vilka krissituationer Försvarsmakten kan bidra med stöd?

☐ Ja

☐ Nej, följande skulle behöva klargöras: _____

19. Hur värderar ni följande kompetenser/resurser från Försvarsmakten, som stöd i händelse av en krissituation?

	Mycket viktigt	Ganska viktigt	Ganska oviktigt	Inte alls viktigt	Vet ej/har ingen uppfattning
A) Transportkapacitet	☐	☐	☐	☐	☐
B) Evakuering	☐	☐	☐	☐	☐
C) Personal	☐	☐	☐	☐	☐
D) Bevakning/säkerhet	☐	☐	☐	☐	☐
E) Bandvagnar	☐	☐	☐	☐	☐
F) Helikoptrar	☐	☐	☐	☐	☐
G) Båtar	☐	☐	☐	☐	☐
H) Elverk	☐	☐	☐	☐	☐
I) Förplägnad	☐	☐	☐	☐	☐
J) Sandsäckar	☐	☐	☐	☐	☐
K) Stabs- och ledningsresurser	☐	☐	☐	☐	☐
L) Kommunikations-utrustning	☐	☐	☐	☐	☐
M) Annan, nämligen:	_____				

20. Vid krissituationer där stödinsatser från Försvarsmakten kan betraktas som räddningstjänst utgår ingen ersättning till Försvarsmakten. Är det tydligt för er vad som är att betrakta som räddningstjänst, enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor?

☐ Mycket tydligt

☐ Ganska tydligt

☐ Ganska otydligt

☐ Mycket otydligt

☐ Vet ej/ har ingen uppfattning

Övrigt

21. Avslutningsvis, är det något ni vill tillägga?

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2010	2010:1	Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
	2010:2	Regeringens försäljning av Vasakronan
	2010:3	Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
	2010:4	Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
	2010:5	Arbetspraktik
	2010:6	Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
	2010:7	Inställda huvudförhandlingar i brottmål
	2010:8	Sveaskog AB och dess uppdrag
	2010:9	En förändrad sjukskrivningsprocess
	2010:10	Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
	2010:11	Enhetlig beskattning?
	2010:12	Riksrevisorernas årliga rapport 2010
	2010:13	Säkerheten i statens betalningar
	2010:14	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
	2010:15	AB Svensk Exportkredit
	2010:16	Underhåll av järnväg
	2010:17	Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
	2010:18	Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
	2010:19	Förberedelsearbetet i apoteksreformen
	2010:20	Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
	2010:21	Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
	2010:22	Underhållsstödet – för barnens bästa?
	2010:23	Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
	2010:24	Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

	2010:25	Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
	2010:26	Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet – ett bättre samarbete ger högre utbyte
	2010:27	Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom infrastrukturuområdet
2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se