

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 18 november 1999 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag (dir. 1999:95) att lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 16 februari 2000 viceamiralen Dick Börjesson att vara särskild utredare. Tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2000:25) lämnades den 30 mars 2000.

Som sakkunniga åt utredningen förordnades den 23 mars 2000 kommendören Leif Nylander, Försvarsdepartementet och avdelningsdirektören Björn Hanby, Överstyrelsen för civil beredskap.

Till utredningen har genom departementschefens beslut den 23 mars 2000 följande personer knutits som experter, nämligen professorn Berndt Brehmer, prorektor för Försvarshögskolan, organisationsdirektören Torbjörn Jansson, Statskontoret, generalmajoren, numera generallöjtnanten, Bengt-Arne Johansson, Försvarsmakten, ordföranden i Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté Ulf Johansson, generaldirektören Björn Körlof, Styrelsen för psykologiskt försvar, vice ordföranden i Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté Gunilla Malmberg och överdirektören Bo Riddarström, Överstyrelsen för civil beredskap.

Den 7 november 2000 entledigades generallöjtnanten Bengt-Arne Johansson och förordnades generalmajoren Lars Frisk, Försvarsmakten, som expert. Från samma datum förordnades översten Henrik von Vegesack, Försvarsmakten, och direktören Eva Sylvén, Överstyrelsen för civil beredskap att vid behov ingå som ersättare för Lars Frisk respektive Bo Riddarström.

Genom departementschefens beslut den 3 respektive 23 mars 2000 förordnades som utredningssekreterare förste byråsekreteraren Rickard Broddvall, Statskontoret och utbildningsdirektören Tommy Larsson, Försvarshögskolan.

Utredningen har antagit namnet Frivilligorganisationsutredningen.

Frivilligorganisationsutredningen överlämnar denna dag betänkandet (2001:15) *Frivilligheten och samhällsberedskapen*. Exper-ten Lars Frisk har lämnat ett särskilt yttrande. Yttrandet bifogas. I övrigt står en enig utredning bakom förslagen.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 28 februari 2001

Dick Börjesson

Rickard Broddvall

Tommy Larsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Inledning.....	33
1.1 Tidigare statliga utredningar rörande frivilligförsvaret	33
1.1.1 Utredningen om frivillig medverkan i total- försvaret från åren 1990–1992.....	33
1.1.2 Frivilligutredningen från åren 1996–1997.....	34
1.2 Resultat av tidigare utredningar	35
1.3 Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv	35
1.4 Tolkning av uppdraget och uppläggning av arbetet.....	36
2 Utgångsläge och samhällstendenser	41
2.1 Sammandrag	41
2.2 Statsmakternas övergripande inriktning av frivillig- försvaret	42
2.3 Konsekvenser av en ändrad hotbild	44
2.4 Gällande definitioner med anknytning till frivillig för- svarsverksamhet	46
2.5 Behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer	47
2.5.1 Centrala myndigheters behov	48
2.5.2 Regionala myndigheters behov	69
2.5.3 Internationellt utvecklingssamarbete i när- området.....	80

2.5.4	Frivilliga försvarsorganisationer och internationella fredsfrämjande och humanitära insatser	84
2.6	Frivilligorganisationerna och värderingar i samhället	85
2.6.1	Frivilligorganisationernas rekrytering och medlemsutveckling.....	85
2.6.2	Värderingar i samhället	86
2.6.3	Enkäter om frivilligt engagemang	90
3	Frivilligheten och samhällsberedskapen	93
3.1	Sammandrag.....	93
3.2	Övergripande slutsatser om förändringsbehov	93
3.3	Nya förutsättningar för framtidens frivilliga totalförsvarsverksamhet.....	96
3.3.1	Attityder till frivilliga försvarsorganisationer	96
3.3.2	Vidgade uppgifter	98
3.3.3	Ändrade definitioner och begrepp	98
3.4	Förhållandet mellan frivillig försvarsverksamhet och myndigheters ansvar.....	104
3.4.1	Nationella skyddsstyrkor	106
3.4.2	Hemvärnet – krigsförband bemannat av frivilliga ...	107
3.4.3	De frivilliga försvarsorganisationernas bemaningsansvar i dag	110
3.4.4	Frivilliga som förstärkningsresurser i fred	111
3.4.5	Behov av ny inriktning för hemvärnet.....	112
3.4.6	Frivilligverksamhet och fackföreningar.....	119
3.4.7	Frivilligverksamhet och idrottsrörelsen	120
3.4.8	Frivilligverksamhet och kvinnorörelsen	121
3.5	Begränsa eller utvidga kretsen av frivilliga försvarsorganisationer?.....	121
3.6	Framtidens frivilliga totalförsvarsorganisationer	124
3.6.1	Kriterier för urval	124
3.7	Offentligt stöd till frivilligförsvaret	128
3.7.1	Stödformer och fördelningsprinciper	128

3.7.2	Värdering av granskade organisationer i förhållande till kriterier för frivilliga totalförsvarsorganisationer.....	133
3.8	Utredningens rekommendation.....	134
4	Mål-, resultat- och verksamhetsstyrning av frivilligförsvaret	137
4.1	Sammandrag	137
4.2	Förutsättningar för styrning	137
4.2.1	Problem- och behovsanalys – en grund för tydliga mål och resultatkrav	137
4.2.2	Dialoger om kontrakt/åtagande m.m.	140
4.2.3	Uppdrag med upphandling?.....	142
4.3	En utvecklad modell för uppdragsstyrning av frivilligförsvaret.....	143
4.4	Förslag.....	146
5	Samordning mellan totalförsvarets olika delar och inom frivilligförsvaret	149
5.1	Sammandrag	149
5.2	Utgångspunkter	150
5.3	Samarbetsstrukturer	156
5.3.1	Samarbetsstruktur på lokal nivå.....	156
5.3.2	Samarbetsstruktur på regional nivå	164
5.3.3	Samarbetsstruktur på central nivå – tre alternativ	166
5.4	Överväganden och förslag.....	174
5.5	Förslag.....	177
6	Ungdomsverksamhet, rekrytering och meritvärdering ...	179
6.1	Sammandrag	179
6.2	Ungdomsverksamhet och rekrytering.....	179

6.3	Meritvärdering	181
6.3.1	Meritvärdering i tre varianter	181
6.3.2	Struktur för rekrytering och utbildning	186
6.4	Förslag	189
7	Materieförsörjning, utrustning och utbildnings- resurser	191
7.1	Sammandrag	191
7.2	Nuvarande hantering av materieförsörjning	191
7.3	Utrustning	192
7.4	Förslag till framtida hantering av materieförsörjning	193
7.5	Kursgårdar och övriga utbildningsresurser	194
7.6	Förslag	197
8	Traditioner och minnen	199
8.1	Sammandrag	199
8.2	Utgångspunkter	199
8.2.1	Definitioner	200
8.2.2	Statlig försvarshistorisk verksamhet	200
8.2.3	Frivilligörelsens verksamhet med bevarande av minnen	202
8.2.4	Bevarande av traditioner	203
8.3	Överväganden	205
8.3.1	Hemvärnet	205
8.3.2	Ny plattform för totalförsvaret	205
8.3.3	Frivilligorganisationer i den nya plattformen	206
8.4	Förslag	210
9	Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret	213
9.1	Sammandrag	213
9.2	Utgångspunkter	213

9.3	Informationsansvar	215
9.4	Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret inom frivillig totalförsvärsverksamhet	216
9.4.1	Intern och extern information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret	217
9.5	Finansiering	221
9.6	Förslag.....	222
10	Förmåner	223
10.1	Sammandrag	223
10.2	Dagens förmånsprinciper	223
10.3	Utgångspunkter för ett modifierat förmånssystem.....	225
10.4	Överväganden om ersättningsnormer för olika förmåner och verksamheter.....	228
10.4.1	Intern föreningsverksamhet.....	228
10.4.2	Instruktörsförmåner	228
10.4.3	Insatser vid höjd beredskap.....	230
10.4.4	Utbildning och övning för krigsorganisationer	230
10.4.5	Utbildning och övning för fredstida samhälls- beredskapsinsatser	232
10.4.6	Räddningstjänst	233
10.4.7	Annan extraordinär insats i fred	234
10.4.8	Internationella insatser	236
10.5	Förslag.....	236
11	Finansiering och styrning	239
11.1	Sammandrag	239
11.2	Bakgrund.....	240
11.3	Huvuddragen i nuvarande finansieringssystem	241
11.4	Synpunkter på dagens finansieringssystem	246

11.5	Behov av ett nytt finansieringssystem.....	248
11.5.1	Organisationernas egenfinansiering	249
11.5.2	Statlig finansiering.....	250
11.6	Särskilda projektbidrag.....	266
11.7	Övriga stödåtgärder.....	266
11.8	Uppdragsersättning.....	268
11.9	Resultatstyrning, uppföljning, revision.....	269
11.10	Förslag.....	271
12	Författningsstöd	273
12.1	Sammandrag.....	273
12.2	Utgångspunkter	274
12.3	Författningsstöd om frivillig totalförsvarsverksamhet	275
12.3.1	Förordning (1994:524) om frivillig total- försvarsverksamhet	275
12.3.2	Förordning (1994:523) om förmåner till frivilliga...	281
12.4	Övrigt författningsstöd som berör frivillig försvars- verksamhet	310
12.4.1	Förordning (1997:1258) med länsstyrelse- instruktion	310
12.4.2	Hemvärnsförordningen (1997:146)	313
12.4.3	Förordning (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmateriel hos Försvars- makten.....	317
12.4.4	Förordning (FFS 1987:8) om frivillig tjänst- göring vid Försvarsmakten	317
12.5	Förslag till nytt författningsstöd.....	318
12.5.1	Ny lag (2001:XX) om överlämnande av förvalt- ningsuppgifter till Rådet för frivillig sam- hällsberedskap.....	318
12.5.2	Förordning (2001:XX) om statsbidrag och repre- sentation rörande frivillig totalförsvarsverksamhet.....	318

13	Ekonomiska konsekvenser, plan för genomförande och särskilda redovisningar	323
13.1	Sammandrag	323
13.2	Det nuvarande statliga stödet till frivilliga försvarsorganisationer	324
13.3	Ekonomiska konsekvenser av utredningen förslag	325
13.4	Genomförande	330
	13.4.1 Övergripande inriktning	330
	13.4.2 Tidpunkt för förändringar.....	331
13.5	Särskilda redovisningar	332
14	Utredningens förslag.....	335
	Övergripande förslag om frivillig totalförsvarssamhet.....	335
	Mål- och resultatstyrning, uppdragsstyrning m.m.	336
	Samverkan och samordning.....	337
	Utbildning och kompetensutveckling samt meritvärdering.....	338
	Materieförsörjning	339
	Traditioner och minnen.....	340
	Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar	340
	Förmåner	341
	Finansiering	342
	Författningsstöd.....	343
	Särskilt yttrande	345
	Figurförteckning	347
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiven.....	349
<i>Bilaga 2</i>	Utredningens intervjuer och kontakter	361
<i>Bilaga 3</i>	Mallar för inhämtande av skriftligt underlag.....	371
<i>Bilaga 4</i>	Frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilliga organisationer	375

<i>Bilaga 5</i>	Frivilligorganisationsutredningens enkätundersökningar	403
<i>Bilaga 6</i>	"Rådet för frivillig samhällsberedskap"	415
<i>Bilaga 7</i>	De frivilliga försvarsorganisationernas historia	429
<i>Bilaga 8</i>	Preliminär indelning av organisationer	449
<i>Bilaga 9</i>	Finansieringskalkyler.....	451
<i>Bilaga 10</i>	Frivilligorganisationernas finansieringsvägar från staten år 2000	455

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och genomförande

Frivilligorganisationsutredningen skall enligt regeringens direktiv lämna förslag om inriktning och uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna i framtidens totalförsvar. Utredningsarbetet påbörjades i februari år 2000. Utredningens överväganden och förslag redovisas i betänkandet *Frivilligheten och samhällsberedskapen*.

Betänkandet består av 14 kapitel. Kapitel 1 beskriver utredningsarbetet. Kapitel 2 ger en bakgrund som beskriver statsmakternas syn på frivillighet, behovet av frivilliga som myndigheter på central, regional och lokal nivå har och vilka kompetenser som finns i de frivilliga försvarsorganisationerna. Kapitel 3 är betänkandets huvudkapitel. Där redovisas utredningens syn på frivilligverksamhetens roll i totalförsvaret och det förs resonemang som leder fram till en övergripande inriktning, olika styrande slutsatser och de principförslag som konkretiseras i kapitel 4–12. Utredningens redovisning av ekonomiska och andra konsekvenser framgår av kapitel 13 och utredningens samtliga förslag har sammanställts i kapitel 14.

En strävan har varit att varje kapitel skall kunna läsas var för sig utan att läsaren först skall behöva läsa de föregående kapitlen. Den läsare som snabbt vill få en översikt av utredningen kan läsa sammanfattningen, de kortfattade sammandrag som redovisas först i varje kapitel och därefter kapitel 14.

Regeringen har i sina direktiv angivit ett antal frågor som skall belysas särskilt nämligen

- vilken roll som frivilligförsvaret skall spela i de huvuduppgifter som gäller för militärt försvar och civilt försvar enligt de senaste försvarsbesluten,
- hur verksamheten skall finansieras,
- hur rekryteringen skall säkerställas,

hur ersättningar, försäkringar m.m. skall utformas,
hur organisationernas materielförsörjning skall säkerställas,
vilka organisationer bör eller kan inordnas i den frivilliga försvarsverksamheten,
hur militära traditioner och militärkulturhistoriska funktioner kan utvecklas och bevaras inom ramen för frivillig försvarsverksamhet,
hur det offentliga ekonomiska stödet skall fördelas och
hur frivilligförsvaret kan utnyttjas som en resurs för kommuner och landsting.

För att få en framtidsinriktad och stabil grund för utredningens överväganden och förslag har ett drygt fyrtiotal olika organisationer intervjuats. Utredningen har bedömt att dessa organisationer bedriver verksamhet som skulle kunna ha betydelse för den framtida samhällsberedskapen och totalförsvarets folkförankring. På likartat sätt har ett drygt åttiotal beredskapsmyndigheter fått beskriva sin syn på frivilligas medverkan i samhällsberedskapen i allmänhet och respektive myndighets specifika behov av och krav på frivillig personal i hela skalan från fred till krig. Diskussioner har även förts med företrädare för politiska partier, enskilda personer och med andra utredningar. Forskarrapporter har studerats och utredningen har låtit genomföra enkätundersökningar för att pejla medborgarnas uppfattningar om totalförsvaret och inställning till frivilligverksamheten. Utredningen har anordnat egna konferenser och seminarier där totalförsvarets företrädare från lokal, regional och central nivå har medverkat och utredningen har också deltagit i motsvarande aktiviteter som har anordnats av andra.

Nya förutsättningar

Utredningen konstaterar att samhället såg annorlunda ut när frivilligförsvaret skapades. Det stora hotet, som dominerade försvarsplaneringen, var ett militärt angrepp mot Sverige. Det militära försvaret skulle dimensioneras för att möta detta hot och det civila försvaret skulle dels stödja Krigsmakten/Försvarsmakten, dels skydda det civila samhället under krigsfara och krig. I dag är hotbilden både förändrad och mer splittrad. Den sträcker sig numer från miljörisker och naturkatastrofer via kriminalitet, terrorism

och mindre konflikter till väpnade angrepp. Det tidigare invasionshotet har tonats ned. Samtidigt förändras samhället i allt snabbare takt, många aktiviteter konkurrerar om medborgarnas tid och intresse, medborgarnas värderingar och referensramar påverkas av internationella händelser och nationella förhållanden m.m.

Den påbörjade ominriktningen av totalförsvaret innebär för alla inblandade att den verksamhet, som tidigare bedrivits mot en väl definierad huvuduppgift under höjd beredskap och krig, nu skall inriktas mot flera huvuduppgifter nationellt och internationellt i hela skalan från fred till och med krig. Mot den bakgrunden anser utredningen att de frivilliga försvarsorganisationerna måste ha ett stort inslag av förändringsbenägenhet samtidigt som verksamheten måste ha en förankring i en stabil verksamhetsidé, som attraherar medlemmar och uppmuntrar deras ideella insatser.

Av den granskning av frivilligverksamhet med anknytning till totalförsvarsektorn som har gjorts under utredningsarbetet kan några övergripande slutsatser dras. De speglar de områden där det finns eller kan uppstå behov av förändringar som skulle kunna ge bättre förutsättningar för den frivilliga verksamheten i framtidens totalförsvär.

En *första* slutsats är att den svenska frivilligrörelsens betydelse ofta framhålls av riksdag, regering och ledande företrädare för olika statliga myndigheter och andra samhällsorgan. Det gäller inte minst dagens frivilliga försvarsorganisationer och hemvärdet. Varje år lämnas också avsevärda skattefinansierade bidrag till denna sektor. Det stärker tesen att de frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärdet gör en viktig samhällsinsats, men det är svårt att värdera om avvägningen mellan offentliga satsningar och frivilliga insatser är i balans.

En *andra* slutsats är att uttalanden om de frivilliga försvarsorganisationernas stora betydelse inte alltid har omsatts i konkreta uppgifter som de skall lösa för olika kommuner och statliga myndigheter. Utan tydliga mål och uppdrag blir också mål- och resultatuppföljningen mera inriktad på formella redovisningar än på den försvarseffekt i samhället som frivillig totalförsvärsverksamhet bidrar till.

En *tredje* slutsats är att statsmakterna, som har ett övergripande ansvar för totalförsvarets utveckling och samhällets beredskap, måste utforma tydliga mål och riktlinjer. Det regelverk som styr verksamheten upplevs på många håll som otidsenligt. Det behöver nu anpassas bl.a. till ett vidgat säkerhetsbegrepp.

En *fjärde* slutsats är att reglerna för att ge statligt och kommunalt stöd till frivilliga organisationer inom totalförsvaret gör att organisationernas struktur och profilering i vissa fall styrs mera av regelverk och stödformer än målen för verksamheten. Exempelvis har vissa organisationer överfört sin ungdomsverksamhet till fristående organisationer för att ungdomssatsningen skall kunna få särskilt statligt stöd. Reglerna för kommunala beredskapsmedel nämner i dag inte frivillig försvarsverksamhet, men en del av verksamheten finansieras ändå med sådana medel. Detta försvårar överblicken över vilka offentliga bidrag som egentligen går till området frivillig totalförsvsverksamhet.

En *femte* slutsats är att frivilligförsvarets status bör stärkas och att dess roll som folkrörelse bör bevaras. Verksamheten måste på olika sätt ges ett tydligt stöd av berörda samhällsorgan men den måste också i framtiden främst bygga på det ideella engagemanget hos medlemmarna och deras vilja att utveckla den egna organisationen. Ekonomiskt stöd från statliga myndigheter och kommuner får inte bli så dominerande att organisationerna blir det som de offentliga bidragen gör dem till.

En *sjätte* slutsats är att det finns en risk att den frivilliga totalförsvsverksamheten fastnar i sina traditionella roller. Det finns inom flera organisationer i dag tydliga tecken på att det som organisationerna en gång bildades för inte längre upplevs som tillräckligt meningsfullt. Det leder bl.a. till svårigheter att behålla gamla och rekrytera nya medlemmar. Samtidigt finns det ett stort antal medborgare som engagerar sig i eller stödjer frivilligorganisationer som ligger utanför den krets som i dag definieras som frivilliga försvarsorganisationer eller hemvärn. Dessa organisationer bedriver ofta verksamhet som har stor betydelse för individens och samhällets skydd och säkerhet eller för att skapa förståelse för och förankra totalförsvorstanken bland breda medborgargrupper. Det förefaller alltså alltjämt vara möjligt att utveckla ett starkt ideellt engagemang om verksamheten uppfattas som angelägen och meningsfull.

En *sjunde* slutsats är att totalförsvarsbegreppet enligt nu gällande definition bör vidgas och i fred omfatta mer än att förbereda Sverige för krig. De framtida uppgifterna rör såväl lokala som nationella och internationella säkerhetsproblem. Det som upplevs som säkerhetsproblem i den lokala miljön eller förhållanden som vädjar till människors solidaritetskänsla är frågor som engagerar breda befolkningsgrupper och olika generationer. Värderings-

förändringar i samhället måste beaktas i detta sammanhang. Det bör påverka utformningen av en ny definition av både totalförsvaret och frivillig totalförsvarsverksamhet.

En *åttonde* slutsats är att säkerhets- och beredskapsarbetet i samhället måste utgå från ett helhetsperspektiv och ha en starkt lokal förankring. Ansvar och befogenheter måste föras långt ut i organisationen för att inte initiativkraft och engagemang skall kvävas. Beredskapen i samhället måste byggas nerifrån.

En *nionde* slutsats är att de frivilliga försvarsorganisationerna alltfjämt bör besätta befattningar i det militära respektive det civila försvarets beredskapsorganisation, om organisationerna kan erbjuda personal med rätt kompetens. Samtidigt som respektive organisation naturligtvis skall ha ansvar för sin egen verksamhet och sina medlemmars kompetensutveckling behöver samarbetsformerna utvecklas mellan organisationer, ansvariga kommuner och statliga myndigheter.

En *tionde* slutsats är att det är ett stort antal frivilligorganisationer som bedriver verksamhet som berör totalförsvarssektorn. Det försvarar för kommuner och statliga myndigheter att effektivt samverka med och utnyttja frivilligrörelsen. En viss konkurrens mellan de olika organisationerna kan vara berikande, men fler gemensamma aktiviteter och kursutbud samt samordnat administrativt stöd bör kunna leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Frivilligorganisationerna inom totalförsvaret behöver skapa gemensamma samordningsorgan på lokal, regional och central nivå.

Styrande begrepp

Den första paragrafen i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet lyder: "Med frivillig försvarsverksamhet avses i denna förordning verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret."

Det är viktigt att de begrepp som används inte kan misstolkas. Den förändrade hotbilden, sårbarheten i väsentliga samhällsfunktioner, den pågående ominriktningen av totalförsvaret och kravet att samhället skall förebygga och hantera hot och risker i hela skalan från fred till krig innebär bl.a. att begreppet frivillig försvarsverksamhet måste ges en annan innebörd än i dag. Det gäller

även flera andra styrande definitioner och begrepp som har utnyttjats i utredningsarbetet.

Totalförsvaret är ett sådant grundläggande begrepp som används i den nu gällande förordningen. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret ingen organisation, utan en verksamhet som består av militärt försvar och civilt försvar. I fred är totalförsvaret att förbereda Sverige för krig, men totalförsvarets resurser skall utformas så att de kan användas för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred och vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. I krig är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Med en vidgad syn på hot och risker och med en tydlig ambition från statsmakternas sida att ta totalförsvarets resurser i anspråk vid sådana händelser, där samhällets ordinarie resurser snabbt behöver förstärkas, borde totalförsvarets begreppet kunna ges en vidare innebörd än för närvarande. Även om det kan tyckas ligga utanför det egentliga uppdraget har utredningen bedömt att en tillämpning av den begreppsapparatur som utredningen använder skulle underlätta förståelsen för samt styrningen och ledningen av myndigheter och frivilligorganisationer som har uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen har i sitt arbete sökt definitioner för begreppen *frivillig försvarsverksamhet* och *frivillig försvarsorganisation* som bättre motsvarar framtida uppgifter och behov än de som nu gäller. Utredningen har bedömt att följande definitioner uppfyller detta krav.

Frivilligverksamhet för totalförsvaret

Ett frivilligt, medborgerligt engagemang för att dels främja totalförsvaret, dels skapa, vidmakthålla och utveckla samhällets förmåga att förebygga och minska skadeverkningar på liv, hälsa, miljö och egendom, dels kunna medverka vid extraordinära situationer i fred och krig.

Frivilliga totalförsvarsorganisationer

är demokratiskt styrda, rikstäckande organisationer som med statsmakternas stöd bedriver frivilligverksamhet av betydelse för samhällsberedskapen och för totalförsvaret. De hänförs till någon av undergrupperna Frivillig bemanningsorganisation eller Frivillig främjandeorganisation.

Frivilliga bemanningsorganisationer

stärker genom direkta insatser samhällsberedskapen och kan tillgodose behöriga statliga myndigheters och/eller kommuners behov av personal vid extraordinära situationer. De främjar och stödjer totalförsvaret genom information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret och insatser för totalförsvarets folkliga förankring.

Frivilliga främjandeorganisationer

främjar och stödjer samhällsberedskapen och totalförsvaret genom information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret och insatser för totalförsvarets folkliga förankring.

I utredningen används även begreppen *frivilligförsvaret* och *frivillig totalförsvarsverksamhet* med samma innebörd som *frivilligverksamhet för totalförsvaret*.

Den nya definitionen av frivilligverksamhet för totalförsvaret bör utmynnas i en ny *förordning om frivillig totalförsvarsverksamhet*. Förslag om detta och övriga ändringar som bör göras i de lagar och författningar som inverkar på den frivilliga totalförsvarsverksamheten lämnas av utredningen.

Frivilligförsvaret och folkrörelsepolitiken

I den senaste budgetpropositionen har regeringen föreslagit ett nytt politikområde, nämligen folkrörelsepolitik. Regeringen vill genom en aktiv folkrörelsepolitik bidra till att stärka den sociala ekonomin och till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin. Med social ekonomi avses i detta sammanhang att ideella och frivilliga organisationer utför sådant som tidigare utfördes inom offentlig sektor såsom, vård, omsorg och socialt arbete.

Utredningen anser att frivilligförsvaret bör betraktas som en av de viktigaste folkrörelserna. Därför bör folkrörelsepolitikens allmänna mål påverka frivilligförsvaret, men utan att kopplingen till säkerhets- och försvarspolitik för den skall försvagas.

Det finns enligt utredningens uppfattning ett starkt behov av att sprida kunskap om den samlade frivilligrörelsen till myndigheter och förtroendevalda. Varje år går sammantaget cirka 1 miljard kronor till de frivilliga försvarsorganisationerna och till hemvärnet från olika statliga anslag i form av organisationsstöd och ersättningar för olika uppdrag. Till detta kommer avsevärda belopp i skattelättnader av olika slag, subventioner från myndigheter, kommunala bidrag m.m. Av det skälet är det viktigt att finna en lämplig modell för verksamhetsstyrning och resultatvärdering av frivilligförsvaret. Modellen bör balansera mellan statsmakternas krav på insyn, kontroll uppföljning och utvärdering av den effekt som stora statliga ekonomiska bidrag och annat offentligt stöd ger i samhällsberedskapen och de frivilliga totalförsvarsorganisationernas idealitet, självständighet och folkrörelseidentitet.

Framtidsidéer

Frivilligorganisationsutredningen utvecklar ett antal idéer som skall göra det möjligt att profilera de frivilliga totalförsvarsorganisationerna som viktiga inslag både i folkrörelsepolitiken och i säkerhets- och försvarspolitik. En idé är att lyfta fram frivilligförsvaret som en av de tre grundpelare som samhällsberedskapen vilar på – dvs. det militära försvaret, det civila försvaret och frivilligförsvaret. De två första är myndighetsstyrda, den tredje styrs av demokratiska organisationer som ställer sina tjänster till förfogande på ideella grunder. Det utesluter inte att frivilligförsvaret blir en viktig aktör för både militärt och civilt försvar när det gäller personal- och kompetensförsörjning.

En annan idé är att bygga samhällsberedskapen nerifrån. Genom att utgå från den enskildes, familjens, vänkretsens och lokalsamhällets behov av kunskap, skydd och säkerhet så blir kopplingen till den kommunala beredskapsplaneringen tydlig. Idag får varje kommun statliga bidrag till sin beredskapsplanering. I morgon bör de också få det – men utredningen föreslår att en del av pengarna skall öronmärkas. De skall kunna användas för att informera dem som vistas i kommunen om både hot och risker och om vilka åtgärder som vidtas eller planeras om kommunen skulle drabbas. Pengarna skall också användas för att öva både ledning, ordinarie kommunala resurser och inte minst förstärkningspersonal ur frivilligförsvaret i sådana uppgifter. De frivilliga totalförsvarsorganisationerna skulle i detta sammanhang kunna ges uppdrag från kommunala och statliga myndigheter och få rimlig ersättning för sina tjänster.

Ytterligare en idé är att skapa nätverk mellan de skilda frivilligorganisationerna på lokal, regional och central nivå. Kunskapen om vad frivilligrörelsen innehåller för kompetenser är allmänt sett dålig och de beredskapsansvariga har svårt att förhandla med ett stort antal organisationer.

Lokala nätverk skulle kunna ge exempelvis kommunledningarna en enkel kommunikationskanal till den samlade frivilligrörelsen. Samma sak gäller på den regionala nivån. Länsstyrelserna måste också kunna samarbeta med en samlad nätverksstruktur för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och stödja länets kommuner både i beredskapsförberedelserna och vid akuta insatser. Utredningen redovisar goda exempel både på kommunal och på regional nivå som visar att sådana samverkansstrukturer får mycket positiva effekter. Det ökar kunskaperna om samhällsberedskapen och frivilligförsvaret, det ökar intresset för verksamheten både hos de frivilliga och hos myndighetsledningarna och det skapas väl etablerade kontaktlinjer om det händer något allvarligt.

Det är utredningens uppfattning att varje frivilligorganisation är och skall vara fristående. Därför har de olika organisationernas centrala ledningar en viktig roll i att företräda sin organisation mot centrala myndigheter och mot politiska beslutsfattare. Utredningen anser emellertid att det behövs en starkare centralt nätverk i frivilligförsvaret. Utredningen föreslår därför att det skall bildas ett Råd för frivillig samhällsberedskap. Detta samordningsorgan tillgodoser, enligt utredningens uppfattning,

såväl frivilligförsvarets krav på självständighet, som statsmakernas och myndigheternas behov av styrning, uppföljning och kontroll.

Rådet kan antingen tilldelas vissa myndighetsuppgifter avseende fördelning och kontroll av de offentliga bidrag som riktas till den frivilliga totalförsvarsverksamheten, eller ha regeringens uppdrag att bereda sådana frågor. Båda alternativen motsvarar de krav som utredningen anser skall tillgodoses genom ett centralt samordningsorgan. Alternativet med vissa myndighetsuppgifter ger frivilligförsvaret en något starkare ställning gentemot övriga aktörer inom totalförsvaret, och bör vara ett mål på längre sikt. I ett övergångsskede kan det finnas skäl att pröva det andra alternativet. Därvid bör Rådet inom loppet av cirka tre år kunna lämna förslag om slutlig organisation och ansvarsfördelning.

Utredningen föreslår att frivilligförsvaret skall vara representerat i Totalförsvarets Chefsnämnd (TCN) och i Försvarsrådet. I Totalförsvarets Chefsnämnd skulle frågor om avvägning mellan uppgifter och resurser, frivilligförsvarets roll och uppgifter samt andra principiella frågor av betydelse för totalförsvaret kunna avhandlas i ett forum sammansatt av totalförsvarets högsta företrädare. Instruktionen för Totalförsvarets Chefsnämnd behöver revideras mot denna bakgrund

Kriterier för frivilliga totalförsvarsorganisationer

I en bilaga till den nu gällande förordningen om frivillig försvarsverksamhet redovisas dagens frivilliga försvarsorganisationer. Där namnges 24 organisationer. Under Centralförbundet för Befälsutbildning döljer sig emellertid ytterligare fem organisationer. För närvarande finns det således 29 organisationer som tillhör kretsen. Därutöver finns det några organisationer som har anmält att de vill bli upptagna som frivilliga försvarsorganisationer, men också många andra som bedriver sådan verksamhet att de mycket väl skulle kunna komma ifråga. Med en vidgad syn på hot och risker har utredningen inte ansett det vara givet att just dagens frivilliga försvarsorganisationer skall tillhöra kretsen av framtida frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det kan finnas skäl att både begränsa och vidga kretsen. Utredningen anger ett antal grundläggande kriterier som skall vara uppfyllda innan en frivilligorganisation kan komma ifråga att upptas i kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Utredningen framhåller att det bör vara upp till varje organisation att aktivt söka sig till kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer. Enligt utredningens mening bör det alltjämt vara statsmakterna som avgör vilka organisationer som ryms under samlingsbegreppet frivilliga totalförsvarsorganisationer. Utredningen föreslår att det i den framtida kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer bör ingå dels sådana som på olika sätt bidrar till att sprida kunskaper om samhällets sårbarhet och skyddsåtgärder mot olika hot och risker – *frivilliga främjandeorganisationer*, dels sådana, som kan engagera medlemmar som frivilligt ställer upp för att minska skadeverkningarna på liv, hälsa, miljö och egendom i extraordinära situationer – *frivilliga bemanningsorganisationer*. Dessa organisationer bidrar därigenom också till totalförsvarets och samhällsberedskapens folkförankring.

Spännvidden är stor i fråga om de frivilliga försvarsorganisationernas medlemsantal enligt nuvarande ordning. Vissa har endast några hundratal individuella medlemmar, medan andra har flera tiotusental. Det lägsta antalet individuella medlemmar i en frivillig totalförsvarsorganisation bör, enligt utredningens uppfattning, inte understiga 300. Anledningen härtill är att en organisation bör ha en sådan omfattning att den har förutsättningar att vara en riksorganisation. Detta medlemsantal skulle medge att även små men från beredskapssynpunkt betydelsefulla organisationer kan komma i fråga som totalförsvarsorganisationer. Som jämförelse kan nämnas att de minsta frivilliga försvarsorganisationerna i dag omfattar cirka 350 medlemmar. Antalet 300 skulle därmed borga för att ingen av de nuvarande organisationerna av det skälet skulle uteslutas ur kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det skulle också skapa utrymme för en tämligen nyetablerad organisation att kunna bli frivillig totalförsvarsorganisation, om den i övrigt uppfyller de ställda kraven.

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna bör inte förtecknas i en bilaga till förordningen om frivillig totalförsvarsverksamhet enligt dagens modell. Utredningen föreslår i stället att regeringen i de årliga budgetpropositionerna till riksdagen redovisar hur regeringen avser fördela det statliga organisationsstödet till de olika frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Därigenom kan statsmakterna årligen ta ställning till omfattningen av den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Vidare blir det offentliga stödet till frivilligförsvaret enklare att överblicka och statsmakterna kan bättre följa

och värdera effekterna av de frivilligas arbete i totalförsvaret och samhällsberedskapen.

Beredskapsansvariga myndigheters inflytande

Utredningen understryker starkt att frivillig medverkan i totalförsvaret kommer att vara viktig för samhällets förmåga att kunna förebygga och hantera extraordinära situationer, i fred och under höjd beredskap. Samhället kommer nämligen aldrig att kunna bygga upp ett heltäckande skydds nät via offentligt finansierade institutioner. Därför är frivilligförsvaret ett nödvändigt inslag i samhällsberedskapen, och därför är det viktigt att klargöra vad de frivilliga försvarsorganisationerna gör samt att ge dem en tydlig roll i framtidens totalförsvaret.

Totalförsvarets utformning och beredskap måste ytterst anses vara en statlig angelägenhet. Det innebär att även den del av totalförsvarsverksamheten som bygger på ett ideellt engagemang måste styras av ett politiskt beslutat regelverk. Statsmakterna – riksdag och regering – skall utforma ramarna för den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

Gränsdragningen i förhållande till myndigheternas ansvar måste vara entydig. Av det skälet skiljer utredningen på den frivilliga, ideella verksamhet som bedrivs i föreningsform och de delar av myndigheter som bemannas av frivilliga. I det nationella perspektivet är det nödvändigt att beredskapsansvariga instanser noga prövar möjligheterna att ta frivilliga i anspråk om det skulle uppstå en extraordinär situation. Då det bedöms vara kostnadseffektivt skall de organisationer som kan fylla angelägna behov eller som på annat sätt främjar totalförsvaret och samhällsberedskapen tas i anspråk. De skall i sådana fall kunna ges ekonomiskt stöd för sin verksamhet från staten och kommunerna.

Det handlar då inte bara om att teckna avtal med frivilliga om placering i krigsorganisationen utan också om att använda frivilliga både för att upplysa om och medverka i samhällsberedskapen. Utredningen föreslår att det frivilliga, ideella engagemanget skall uppmuntras och utnyttjas för att skapa ett robust och motståndskraftigt samhälle och för att upprätthålla en beredskap som kan hantera extraordinära situationer i fred och krig om de skulle inträffa.

En sådan syn är nödvändig också i det internationella perspektivet. Medverkan i hjälp- och fredsinsatser utomlands bygger alltjämt på frivillighet. Med ett minskat antal som i fred uttas för grundutbildning kan det bli en hård belastning på vissa typer av enheter eller personalkategorier om insatserna blir omfattande, långvariga eller frekventa. Även om det skulle bli obligatoriskt för exempelvis officerare att tjänstgöra i internationella insatser för fred och säkerhet så finns det säkert fortfarande också behov av frivilliga i sådana sammanhang.

Utredningen föreslår att beredskapsansvariga myndigheter tydligt skall ange krav på kompetens hos de frivilliga som skall utnyttjas i olika beredskapsfunktioner och befattningar samt det antal befattningar eller kompetensnivåer som de frivilliga totalförsvarsorganisationerna skall utveckla sina medlemmar mot.

Finansieringssystem

Utredningen har funnit att det är angeläget att statsmakterna ekonomiskt och på andra sätt stödjer de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Den statliga finansieringen syftar till att skapa goda förutsättningar för organisationerna att bidra till

- totalförsvarets folkförankring och demokratiska utveckling,
- totalförsvarets anpassningsförmåga i fred och krig,
- att stärka individens och samhällets förmåga att förebygga och hantera extraordinära situationer i fred och krig,
- att stärka totalförsvarets förmåga i krig,
- att utveckla de frivilliga totalförsvarsorganisationernas kompetens och engagemang i totalförsvaret i fred och krig samt
- att främja långsiktigheten och stabiliteten i det frivilliga arbetet för samhällsberedskapen och totalförsvaret.

Dagens finansieringssystem har inte enligt utredningens uppfattning givit den önskade mål- och resultatstyrning som statsmakterna har eftersträvat. För att bättre kunna nå dessa syften har utredningen utformat ett delvis nytt system för styrning och finansiering

Utredningen föreslår ett finansieringssystem i moduler, som knyter an till inte bara organisationernas omfattning och inriktning utan också till frivilligorganisationernas kompetens och förmåga att medverka i samhällsberedskapen och till hur omfattande deras

engagemang är i totalförsvarsammanhang. Vissa av organisationerna kan uppträda som enbart främjande och understödjande organisationer, medan andra kan vara både främjande organisationer och åta sig uppdrag och ingå på olika sätt i samhällets totala beredskapsorganisation.

Finansieringssystemet föreslås bestå av en bidragsdel och en ersättningsdel.

Organisationsbidrag utgår som ett stöd åt alla frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det föreslås bli indelat i ett grundbidrag, ett ungdomsbidrag och ett kompetensbidrag. Därutöver kan organisationerna söka bidrag för särskilda projekt. Utredningen anger för respektive del de kriterier och beräkningsnormer som bör tillämpas

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna kan såsom i dag åta sig uppdrag för både statliga myndigheter och kommuner. För sådana uppdrag förutsätts ekonomisk ersättning utgå för full kostnadstäckning. Ju större ansvar en organisation förmår åta sig och leva upp till inom ramen för uppdragsverksamheten, desto stabilare bör dess ekonomi kunna bli.

Ett finansieringssystem som är uppbyggt på så sätt skapar enligt utredningen en flexibilitet. Systemet kan därför bättre än i dag anpassas till antalet frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Utredningen konstaterar att det för närvarande är svårt att ge en rimligt säker uppskattning av myndigheters och kommuners samlade behov av frivilliga. Regeringen bör därför ålägga de beredskapsansvariga att lämna ett sådant underlag inom en tvåårsperiod. I avvaktan på detta föreslår utredningen att regeringen under en övergångsperiod bör tillämpa en något modifierad beräkningsnorm för att fördela det kompetensbidrag som skall utgå till frivilliga bemanningsorganisationer.

Rekryteringspotential

Ett viktigt ingångsvärde för frivilligförsvarets framtid är huruvida försvars- och säkerhetspolitiken är ett tillräckligt intressant område för att skapa en tillräcklig rekryteringskraft hos de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och en bred folklig uppslutning kring det framtida totalförsvaret och samhällsberedskapen. För att kunna ta ställning till detta har utredningen granskat ett antal vetenskapliga undersökningar kring värderingar och attityder i samhället men

också med hjälp av Styrelsen för Psykologiskt försvar och Pliktverket genomfört egna attitydundersökningar.

Den frivilliga verksamheten inom totalförsvaret har sin grund i enskilda människors samhällskänsla och försvarsvilja. Detta kombineras ofta med ett specialintresse hos medlemmarna för olika aktiviteter, produkter eller tillämpningar av teknik som finns inom totalförsvaret.

Med engagemanget och intresset följer ofta ett starkt behov av att vilja fördjupa kunskaper och förbättra färdigheter. Frivilligförsvarets olika organisationer svarar även mot ett uttalat statligt intresse av att förstärka och bemanna de olika delarna av totalförsvaret med kunnig och kompetent personal. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar dessutom till demokratisk skolning, de utvecklar medlemmarnas intresse och engagemang och är en viktig del av totalförsvarets folkliga förankring. Utredningen bedömer att det mot den bakgrunden och med ett äliggande för frivilliga totalförsvarsorganisationer att medverka i informationen kring totalförsvaret och samhällsberedskapen bör finnas förutsättningar att även i framtiden kunna vidmakthålla och utveckla ett starkt frivilligt deltagande i totalförsvaret.

Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar

Utredningen anser att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna, som motprestation till de bidrag som respektive organisation får, skall bedriva totalförsvarsinformation. Den bör enligt utredningens förslag syfta till att väcka intresse hos medborgarna, skapa debatt och bidra till opinionsbildning och innehålla

- information om de enskilda medborgarnas skyldigheter att delta i samhällsberedskapen,
- information om statsmakternas inriktning av samhällsberedskapen inom ramen för fastställda mål för säkerhets- och försvarspolitik,
- information som syftar till att höja den enskilde individens förmåga att klara sig själv i olika extraordinära situationer,
- information om statliga myndigheters och kommuners ansvar och
- information om de frivilliga totalförsvarsorganisationernas roller i samhällsberedskapen i fred och krig.

Denna information bör kunna utgöra en grund för den riktade information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret som, enligt utredningens uppfattning, bör ges till alla medborgare och särskilt till ungdomar i samband med uppnådd ålder för totalförsvarsplikt och vid mönstring.

Utredningen anser att Styrelsen för psykologiskt försvar bör få i uppdrag att utarbeta material för totalförsvarsinformation i samråd med frivilligförsvaret och berörda myndigheter. Vidare bör uppdraget bedrivas i samverkan med Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och i anslutning till det samarbete mellan Försvarsmaktens rekryteringscentrum och frivilliga försvarsorganisationer som nyligen inletts.

Frivilligverksamhet som merit

Utredningen framhåller att ungdomsarbetet är en viktig grund för rekrytering till totalförsvaret och beredskapsmyndigheterna. Det bör därför vara ett naturligt inslag i de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att engagera ungdomar och att ge dem både en intressant fritidsverksamhet och någon form av merit för att man ägnat sig åt verksamhet som är viktig för samhällsberedskapen. Utredningen föreslår att den som genomgått ungdomsutbildning skall kunna ges en bonus vid mönstring till viss befattning eller vid intagning till viss yrkesutbildning med anknytning till vad man sysslat med i frivilligrörelsen. Den här frågan rör inte bara dem som tas ut till pliktutbildning i fred. Den berör åtminstone alla som omfattas av totalförsvarsplikten, men även övriga medborgargrupper bör beaktas i sammanhanget.

Utredningen redovisar en modell som knyter samman frivilliga utbildningsinsatser och deras meritvärde med motsvarande verksamheter i det ordinarie utbildningssystemet och yrkeslivet. Försvarshögskolan föreslås få en roll för att kvalitetssäkra och meritvärdera frivilligutbildningen.

Ersättningar, försäkringar m.m.

Utredningen lämnar förslag om regler för ersättningar, försäkringar, ledighet från ordinarie arbete m.m. som bedöms undanröja de irritationsmoment och upplevda orättvisor som dagens regelsystem och dess tillämpningar har skapat. Förslaget täcker alla

typer av verksamhet i fred och krig och är tillämpligt såväl i nationella som internationella uppgifter.

Materieförsörjning

Det är utredningens uppfattning att respektive uppdragsgivande myndighet skall svara för och tillhandahålla ändamålsenlig materiel till de organisationer som har medlemmar placerade för tjänstgöring inom myndighetens funktionsområde. Utredningen anser således att ansvaret för denna del av frivilligorganisationernas materieförsörjning skall åvila uppdragsgivande myndigheter.

Hur förbandsmaterielen tillhandahålls, underhålls, förrådshålls och hålls tillgänglig för att de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärdet skall kunna bedriva utbildning och övning, bör regleras i de uppdrag som uppdragsgivande myndighet ger till berörda frivilliga bemanningsorganisationer.

Materiel, som bl.a. Försvarsmakten tillhandahåller de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärdet, bör vid behov kunna utnyttjas vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen. Försvarsmakten, andra berörda myndigheter och respektive frivillig bemanningsorganisation bör reglera detta genom avtal eller överenskommelser. Detta innebär, enligt utredningen, att förbandsmateriel kan merutnyttjas i fredstid samtidigt som en sådan användning bidrar till att befästa och fördjupa kompetensen hos medlemmar i frivilliga bemanningsorganisationer.

Om kommuner eller myndigheter tar frivilliga totalförsvarsorganisationer i anspråk vid insatser, eller för utbildning/övning för sådana insatser, i den fredstida samhällsberedskapen, är det utredningens uppfattning att respektive uppdragsgivare också svarar för uppkomna kostnader för användningen av utrustning, fordon m.m.

Bevarande av traditioner och minnen inom totalförsvaret

Utredningen anser att det vore en fördel att skapa ett system med stark lokal och regional förankring som kan hantera traditions- och minnesbevarande frågor oberoende om de har sitt ursprung i civilt försvar, militärt försvar eller frivilligförsvar. Traditions- och minnesvård kan knytas till en redan existerande och fungerande museistruktur i samhället på lokal, regional och central nivå. Det

torde underlätta att totalförsvsverksamheten kan belysas i hela sin bredd och i ett vidare samhällsperspektiv. Därigenom skulle varken förband eller frivilligorganisationer i framtiden på egen hand behöva skapa och driva sina egna museer. Förbandsmuseer, som inte har ett levande förband som huvudman, kan få en mer långsiktigt stabil plattform än att huvudsakligen behöva lita till ideella insatser.

Hemvärnsförband bör enligt Försvarmaktens bestämmande kunna utnyttjas som bärare av militära traditioner när så är lämpligt.

Utredningen föreslår att *lokala* hembygds museer bör anförtros uppgifter att inkludera materiel från förband och frivilligorganisationer som finns eller har funnits i omgivningen. Läns museer skulle kunna göra liknande insatser på *regional* nivå. På *central* nivå bör Statens försvarshistoriska museer vara samordningsmyndighet och tillsynsmyndighet inom totalförsvarssektorn, med undantag för det marina området där Statens sjöhistoriska museer är tillsynsansvarig myndighet.

I minnesbevarande verksamhet ingår som en del att levandegöra historien genom evenemang och uppvisningar. Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar har av det skälet redan etablerat samverkan med hembygdsrörelsen och flera museer. Utredningen anser att Sveriges Hembygdsförbund tillsammans med frivilliga totalförsvarsorganisationer, t.ex. Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar och Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund och berörda myndigheter skulle kunna sprida totalförsvarsinformation till medborgarna och samtidigt medverka i totalförsvarets traditions- och minnesbevarande verksamhet på lokal och regional nivå.

Förslag och genomförande

Utredningen lämnar ett stort antal förslag för att förbättra förutsättningarna för frivilligas medverkan i samhällsberedskapen och totalförsvaret. Förslagen kräver i vissa avseenden beslut av riksdag och regering men huvuddelen kan hanteras av statliga och kommunala myndigheter och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Förslagen innebär i korthet:

Frivilliga totalförsvarsorganisationer bör

anpassa sin verksamhet till de behov som finns i samhällsberedskapen,
sprida kunskap om sin organisation och förmåga till allmänheten och till beredskapsansvariga,
stärka sin rekrytering och skapa en bredare rekryteringsbas,
bilda lokala, regionala och centrala samarbetsorgan mellan frivilligorganisationerna,
utveckla struktur och arbetsformer för Rådet för samhällsberedskap,
erbjuda sina tjänster till beredskapsansvariga och ta uppdrag mot ersättning,
utforma bevis som styrker medlemmarnas kompetens och meritvärde.

Riksdag och regering bör

se över lagar och författningar som påverkar den frivilliga totalförsvarsverksamheten och anpassa regelverket så att de frivilligas medverkan i samhällsberedskapen underlättas,
lägga fast de kriterier som gäller för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna och ange vilka organisationer som skall få organisationsstöd,
besluta om ett nytt finansieringssystem,
ålägga myndigheter att redovisa behov av frivilliga,
inrätta Rådet för samhällsberedskap och ge det i uppdrag att samordna den frivilliga totalförsvarsverksamheten och att företräda denna i Totalförsvarets Chefsnämnd och Försvarsrådet,
ange nya riktlinjer för hur det statliga stödet för kommunal beredskapsplanering enligt lagen om civilt försvar skall utnyttjas för att stimulera frivilligas medverkan i samhällsberedskapen.

Beredskapsansvariga statliga myndigheter bör

inventera behov av frivilliga i sin utbildnings-, beredskaps- och krigsorganisation,
ange de kompetenskrav som skall gälla för de frivilliga som tas i anspråk,
utforma uppdrag till de frivilliga totalförsvarsorganisationer som tas i anspråk,
underlätta frivillig medverkan i samhällsberedskapen genom information och upplysning till de frivilligas arbetsgivare.

Vissa särskilt angivna myndigheter m.fl. bör

- utforma underlag för de frivilligas medverkan i informationsverksamheten,
- utforma regler för meritvärdering av frivilligverksamhet,
- stödja traditions- och minnesvård inom totalförsvaret,

Kommuner bör

stödja de frivilliga totalförsvarsorganisationerna, skapa lokala samverkansstrukturer mellan den kommunala ledningen och frivilligorganisationerna, använda frivilliga för att förebygga och hantera samhällets sårbarhet.

Arbetsmarknadens parter bör

underlätta för frivilliga att kunna medverka i samhällsberedskapen genom att reglera rätten till ledighet för sådan verksamhet.

1 Inledning

1.1 Tidigare statliga utredningar rörande frivilligförsvaret

1.1.1 Utredningen om frivillig medverkan i totalförsvaret från åren 1990–1992

I oktober 1990 tillsattes en utredning för att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret. Utredningen lämnade sitt betänkande (1992:132) *Frivillig verksamhet för totalförsvaret* i december 1992.

Utredningen förordar ett mål- och resultatperspektiv i statens styrning av frivilligorganisationerna. Beredskapsmyndigheter skall disponera pengar inom sitt område och sedan beställa uppdrag av frivilligorganisationerna som då blir utförare. Utredningen betonar vikten av att frivilligorganisationerna är självständiga sammanslutningar. Finansieringssystemet bör bestå av två anslag, nämligen ett för stöd till organisationernas administration och ett för ersättning för utförda uppdrag åt myndigheter. Utredningen föreslår också en ny förordning för frivillig försvarsverksamhet, där bl.a. begreppet frivillig försvarsorganisation definieras och uppgifter, roller och ansvar tydliggörs på ett övergripande plan.

Statsmakterna beslutade år 1994 om ett delvis förändrat finansieringssystem. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet delades in i två huvudområden som berättigade till två anslag, stöd till frivilligorganisationernas verksamhet (rekrytering och försvarsupplysning) från anslaget D 6 samt ersättning för utbildningsverksamhet från anslagen A 1, B 1, B 3 eller B 6. Berörda centrala myndigheter skulle sedan, efter fördjupad dialog mellan varje myndighet och respektive frivillig försvarsorganisation, begära medel för verksamheten och fördela dessa medel till de frivilliga försvarsorganisationer som de samverkar med.

Detta system skulle ge tydligare uttryck för att statsmakterna stödjer den frivilliga försvarsverksamheten och samtidigt förbättra förutsättningarna för en mer ändamålsenlig planering. Därigenom skulle man också skapa förutsättningar för en utvecklad mål- och resultatstyrning och samtidigt framhäva de frivilliga försvarsorganisationernas roll som enskilda frivilliga sammanslutningar.

1.1.2 Frivilligutredningen från åren 1996–1997

I november 1996 tillsattes en ny utredning för att pröva om systemet för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet var ändamålsenligt. Utredningen skulle också föreslå sådana förändringar av systemet som gör det möjligt att prioritera mellan organisationerna vid fördelning av statliga medel. Utgångspunkten skulle vara den betydelse som respektive organisations verksamhet bedömdes ha för totalförsvaret. Frivilligutredningen lämnade sitt betänkande (1997:70) *Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – Uppdrag, stöd och ersättning* i april 1997.

Utredningen konstaterar att det nya finansieringssystemet i huvudsak är både ändamålsenligt och lämpligt utformat men att tillämpningen av systemet kan förbättras. Det gäller bl.a. planeringsdialoger, mål- och resultatuppföljning, regelverk och myndigheternas roller.

Utredningen konstaterar att lagen (1994:1720) om civilt försvar är väl utformad men att man ännu inte hunnit tillämpa den fullt ut. All prioritering måste enligt utredningen utgå från att varje organisation har en unik kompetens och att alla organisationer kompletterar varandra. De frivilliga organisationernas uppgifter bör prioriteras enligt följande ordning.

- att bidra till bemanning av och bibehållande av kompetensen i totalförsvarets krigsorganisation
- att bidra till totalförsvarets anpassningsförmåga
- att bidra till att stärka samhällets förmåga att möta svåra påfrestningar i fred
- att bidra till den demokratiska förankringsprocessen i bl.a. Baltikum och vid andra fredsfrämjande och humanitära internationella insatser
- att bidra till den fredstida samhällsnyttan i övrigt.

1.2 Resultat av tidigare utredningar

Endast ett mindre antal av de två tidigare utredningarnas förslag har genomförts. Ett exempel på förslag som har genomförts är att Överstyrelsen för civil beredskap i stället för Arbetsmarknadsstyrelsen skall ha dels det övergripande samordningsansvaret för frivilligfrågor inom det civila försvaret, dels rätten att utfärda föreskrifter. Ett annat förslag som har genomförts är att försöksverksamhet med lokala beredskapscentra prioriteras och att Överstyrelsen för civil beredskap tillsammans med Försvarsmakten skall få i uppdrag att fördela organisationsstödet efter dialog med organisationerna. Anslagen D6 och uppdragsanslagen har renodlats något. Det pågår också en utveckling där de frivilliga försvarsorganisationernas fredsida uppgifter och engagemang betonas.

Förslag om bl.a. organisationernas roller, utveckling av samarbetet mellan myndigheter och organisationer, författningsreglering, ersättningar och försäkringar samt principer för fördelning av statliga medel, är ännu inte genomförda. Dessa frågor skall nu behandlas av Frivilligorganisationsutredningen (Fö 1999:06).

1.3 Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv

I november 1999 beslutade regeringen om direktiv för en ny utredning. I februari 2000 förordnades viceamiral Dick Börjesson som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Frivilligorganisationsutredningen (Fö 1999:06). Enligt direktiven (dir. 1999:95) omfattar uppdraget att

- utreda vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten skall ha i framtiden inom totalförsvaret,
- utreda den frivilliga försvarsverksamhetens betydelse och uppgifter vid situationer där vårt land hotas av eller blir utsatt för ett väpnat angrepp,
- utreda vilken roll de frivilliga försvarsorganisationerna skall ha när det gäller att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred,
- utreda de frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att medverka i internationell verksamhet,
- utvärdera och vid behov föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av frivilligorganisationerna med hänsyn till ny inriktning och nya uppgifter och även föreslå en ändamålsenlig

prioritering vid tilldelning av medel. Vid utvärderingen skall utredaren särskilt undersöka i vilken mån det nu gällande finansieringssystemet möjliggjort resultatstyrning av verksamheten och vid behov hur ett framtida förändrat finansieringssystem skall utformas för att förbättra möjligheterna till resultatstyrning, utreda möjligheterna att rekrytera till de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärnet så att dessa kan lösa de uppgifter eller krav totalförsvaret ställer, utreda och vid behov föreslå förändringar som rör ersättningar, försäkringar, utrustning, materiel samt frivilligavtalets förhållande till ordinarie arbetsgivare för frivilliga, hemvärnsmän och frivilliga instruktörer samt utreda behov av och former för förstärkning av de frivilliga försvarsorganisationerna med materiel som framdeles avvecklas från Försvarsmakten.

Utredningen har genom tilläggsdirektiv (2000:25) även fått i uppdrag att

utreda om militära traditioner och militärkulturhistorisk verksamhet kan utvecklas och bevaras inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten samt att utreda vilka organisationer som bör inordnas i den frivilliga försvarsverksamheten. Utredaren skall i detta avseende lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

De fullständiga direktiven framgår av bilaga 1.

1.4 Tolkning av uppdraget och uppläggning av arbetet

Frivilligorganisationsutredningen har efter inledande diskussioner med företrädare för uppdragsgivaren (Försvarsdepartementet) tolkat direktiven så att utredningen skall ta ett helhetsgrepp på frågan om frivilligförsvaret. Under arbetet skall giltigheten i nu gällande förutsättningar prövas och framtidsinriktade förslag utformas. Utredningen har således att utgå från den nu gällande ordningen för den frivilliga försvarsverksamheten. Siktet bör vara inställt på att skapa bästa möjliga förutsättningar för att möta morgondagens behov och att, utifrån en helhetssyn på samhälls-

beredskapen i såväl fred som krig, försöka fastställa de frivilliga försvarsorganisationernas framtida inriktning och uppgifter.

Av det skälet måste samhällsutvecklingen analyseras på det nationella och internationella planet för att se hur detta påverkar strategier och verksamhetsplaner, både för den samlade frivilligrörelsen av betydelse för samhällsberedskapen och för de enskilda frivilliga försvarsorganisationerna.

Eftersom samhället förändras i allt snabbare takt, många aktiviteter konkurrerar om medborgarnas tid och intresse, medborgarnas värderingar och referensramar påverkas av internationella händelser och nationella förhållanden m.m. så är det viktigt att utröna hur de frivilliga försvarsorganisationerna skapar den nödvändiga förändringsbenägenheten, samtidigt som de alltjämt måste behålla sin förankring i en stabil verksamhetsidé, som attraherar medlemmar och uppmuntrar deras ideella insatser.

Ett nyckelbegrepp i utredningsdirektiven är "frivilliga försvarsorganisationer". I dag är de frivilliga försvarsorganisationerna förtecknade i en förordning om frivillig försvarsverksamhet där 24 organisationer räknas upp. Under Centralförbundet för Befälsutbildning döljer sig emellertid ytterligare fem organisationer. Därutöver finns det några organisationer som har anmält till regeringen att de vill bli upptagna som frivilliga försvarsorganisationer, men också många andra som bedriver sådan verksamhet att de mycket väl skulle kunna komma ifråga om de själva finner att de har en viktig roll i framtidens totalförsvar.

Om de frivilliga försvarsorganisationerna skall kunna fortleva och utvecklas måste det tydligt framgå att de har en viktig roll i alla de uppgifter som det framtida totalförsvaret skall lösa enligt riksdagens beslut. Det handlar om att

- verka för totalförsvarets demokratiska förankring,
- verka för en höjning av samhällets och medborgarnas beredskap att möta olika påfrestningar genom information och upplysning,
- höja individens förmåga dels att själv klara olika påfrestningar, dels att ge stöd och hjälp åt andra medborgare som drabbas,
- utgöra en förstärkningsresurs för kommuner och statliga myndigheter vid extraordinära situationer på det nationella planet,
- medverka med kompetens och resurser vid olika typer av internationella insatser samt att

bidra med personalförsörjning till totalförsvarets utbildnings-, beredskaps- och krigsorganisationer.

Detta innebär att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna bör ges en mer framträdande roll både i det militära och i det civila försvaret inte bara under beredskap och i krig, utan också i fred. De bör kunna medverka i den lokala samhällsberedskapen, i den regionala samhällsberedskapen, i det nationella säkerhetsarbetet och i de internationella sammanhang där frivilliga försvarsorganisationer har kompetenser som är efterfrågade. Av det skälet bör utredningen finna en ny framtidsinriktad definition av begreppet "frivilligverksamhet för totalförsvaret".

Även definitionen av nyckelbegreppet "totalförsvaret" behöver diskuteras av utredningen. De nya uppgifter som riksdagen har fastställt för militärt försvar och civilt försvar innebär att det inte längre enbart handlar om att i fred förbereda Sverige för krig som det står i nuvarande lag om totalförsvaret och höjd beredskap (1992:1403). Nu gäller att ett vidgat hot- och riskspektrum och ett breddat säkerhetsbegrepp skall läggas till grund för utvecklingen inom totalförsvaret. Fredstida åtgärder för samhällets skydd och den internationella verksamheten blir viktigare i det korta tidsperspektivet – men förmågan att möta väpnat angrepp skall fortfarande finnas kvar i en alltmer högteknologisk stridsmiljö.

Det handlar således om att utnyttja det frivilliga, ideella engagemanget för att skapa ett robust och motståndskraftigt samhälle och för att upprätthålla en beredskap som kan hantera extraordinära situationer i fred och i krig, om sådana skulle inträffa. Med den utgångspunkten uppstår frågan om försvars- och säkerhetspolitiken är tillräckligt intressant för att skapa en bred folklig uppslutning kring det framtida totalförsvaret och en tillräcklig rekryteringskraft i frivilligförsvaret. För att bedöma den frågan bör utredningen studera om det finns förskjutningar i värderingar och attityder i samhället som kan vara av betydelse för utvecklingen av den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

Utredningen har valt att kartlägga vilka frivilligorganisationer som skulle kunna bidra till samhällsberedskapen i vid mening och till totalförsvarets folkliga förankring. Arbetet har utgått dels från frivilligorganisationernas egen bedömning, dels från hur ansvariga myndigheter uppfattar organisationerna. Stor vikt har lagts vid det lokala perspektivet. Detta är viktigt eftersom engagemanget och organisationernas verksamhet finns och bedrivs på lokal nivå i

första hand, samtidigt som det är där som större olyckor, samhällsstörningar och andra extraordinära händelser oftast uppmärksammas av de enskilda medborgarna.

I slutet av mars 2000 kallades representanter för alla frivilliga försvarsorganisationer till ett första möte på Artillerigården vid Armémuseum i Stockholm. Där presenterades den preliminära uppläggningsplanen av arbetet och organisationerna gavs tillfälle att lämna synpunkter dels på utredningens tolkning av uppdraget, dels på arbetsplanen. Utredningen har vidare begärt in skriftligt underlag (se mall i bilaga 3) från samtliga frivilliga försvarsorganisationer, ett antal tänkbara kandidatorganisationer samt hemvärnet. Därefter har dessa organisationer givits möjlighet att framföra sina synpunkter vid enskilda möten.

Med tanke på myndigheternas centrala roller har utredningen även begärt in skriftligt underlag (se mall i bilaga 3) från ett drygt 80-tal myndigheter inom beredskapsområdet. Därutöver har utredningen haft ett flertal möten med ett antal centrala funktionsansvariga myndigheter.

Utredningen har anordnat en konferens med representanter från de frivilliga försvarsorganisationerna och ett antal andra organisationer samt ett seminarium med representanter från frivilligorganisationer, ett antal funktionsansvariga myndigheter och totalförsvarsinriktade föreningar. Syftet med dessa arrangemang har varit att säkerställa en öppen dialog mellan utredningen och berörda parter samt att diskutera och förankra kommande tänkbara förslag. Under hösten 2000 öppnade utredningen också en hemsida på Internet.

Den internationella verksamheten blir allt viktigare för både Försvarsmakten och andra centrala myndigheter. En fråga i utredningsuppdraget rör om de frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar skulle kunna medverka i sådana insatser. För att erhålla synpunkter på detta har utredningen skrivit till ett antal personer med bred internationell erfarenhet och begärt in deras synpunkter.

Frågan om rekrytering av nya medlemmar till de frivilliga försvarsorganisationerna är viktig för deras framtida verksamhet. Utredningen har skrivit till Värnpliktsrådet, Civilpliktsrådet och de politiska riksdagspartiernas ungdomsförbund för att få deras syn på ungdomars engagemang. För att få ytterligare underlag till frågan om ungdomars och andra medborgares vilja att engagera sig, har utredningen dels låtit Styrelsen för psykologiskt försvar

komplettera sin årliga undersökning om försvarsvilja med ett antal frågor, dels låtit Totalförsvarets pliktverk genomföra enkätundersökningar med samma frågor till drygt 500 mönstrande vid sina fem regionkontor.

Det har parallellt med utredningen pågått ett antal andra utredningar som har beröringspunkter med frivillig försvarsverksamhet. Utredningen har haft fortlöpande kontakter med dessa. Det gäller främst Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04), Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (Fö 1999:03), Personalförsörjningsutredningen (Fö 1999:05), Utredningen om forskning och utveckling inom totalförsvaret (Fö 2000:02), Materielförsörjningsutredningen (Fö 2000:03), Försvarsberedningen, Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU)¹ och Avtalsutredningen vid Överstyrelsen för civil beredskap.

Utredningen har även orienterat representanter för samtliga riksdagspartiers partigrupper samt medverkat vid ett flertal totalförsvarsseminarier, eller liknande, på regional och lokal nivå.

En förteckning över organisationer, statliga myndigheter, kommuner och personer som utredningen har varit i kontakt med redovisas i bilaga 2.

Ett antal skrivelser har överlämnats till utredningen. Det gäller skrivelsen från Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap från februari 1999, med förslag om ny beräkningsmodell för fördelningsprinciper för organisationsstödet till de frivilliga försvarsorganisationerna. Det gäller också en skrivelse från Överstyrelsen för civil beredskap i mars 1999, där ett uppdrag om att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att vara en resurs för kommuner och landsting redovisas.

Till utredningen har också överlämnats slutrapporten Frivilligförsvaret i Utveckling från Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU), rapport från Avtalsutredningen vid Överstyrelsen för civil beredskap och promemorian Finansiering och styrning från Statskontoret, som på uppdrag av utredningen har utrett frågan om finansieringssystemet. Utredningens övriga handlingar, arkiv och diarium har överlämnats till Riksarkivet.

¹ I arbetsgruppen, som bildades år 1999, ingår representanter för Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Centralförbundet för befälsutbildning, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Sjövärnskårernas Riksförbund och Svenska Blå Stjärnan.

2 Utgångsläge och samhällstendenser

2.1 Sammandrag

Statsmakterna betonar i propositioner och riksdagsbeslut vikten av att anlägga en helhetssyn på hot och risker i både fred och krig. Samtidigt framhåller de att frivilligförsvaret är en viktig resurs för totalförsvarets folkliga förankring. Vidare framhålls att frivilligförsvaret bör kunna ha en viktig roll, när det gäller att förbättra människors förmåga att hantera olyckor och störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Bedömningen av Sveriges säkerhetspolitiska situation är relativt entydig: Hotet om invasion har försvagats samtidigt som osäkerheten i Ryssland består. Säkerhetsarbetet måste ske med en helhetssyn på hot och risker. Sveriges förmåga att bidra till den kollektiva säkerheten i Europa bör stärkas. De primära hoten som kan motivera insatser med totalförsvarsresurser påverkas nu i högre grad av den civila samhällsutvecklingen. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Tidigare behov av frivilliga kan komma att minska och/eller formuleras om. Samtidigt uppstår nya behov av frivilliga, som resurs i samhällsberedskapen i såväl fred som krig.

Mot den bakgrunden ställs, enligt utredningens uppfattning, helt nya krav på kommuner, länsstyrelser, andra statliga civila myndigheter och Försvarsmakten att samordna sina beredskapsförberedelser, analysera sina behov av frivilliga och att tänka i delvis andra banor än hittills. Detta gäller även för organisationerna inom frivilligförsvaret.

2.2 Statsmakternas övergripande inriktning av frivilligförsvaret

Regeringen betonar i propositionen (1995/96:12) *Totalförsvaret i förnyelse* och propositionen (1996/97:4) *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* vikten av att anlägga en helhetssyn på hanteringen av hot och risker i både krig och fred. Forsvarsutskottet stöder detta i sina betänkanden (1995/96:FöU01) *Totalförsvarets förnyelse* och (1996/97:FöU01) *Sveriges försvarspolitik mot sekelskiftet*.¹ För närvarande arbetar Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04) med frågan om principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63).

Regeringen framhåller i propositionen (1996/97:4) *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* att de frivilliga försvarsorganisationerna är en viktig resurs för Sveriges försvar, eftersom de stärker folkförsvartanken. Regeringen ser i propositionerna även behov av att organisationerna anpassar sig till vad som sker i totalförsvaret i övrigt. Forsvarsmakten behöver omstruktureras eftersom Sveriges säkerhetspolitiska läge har förbättrats, även om det finns osäkerhet beträffande situationen i Ryssland. Exempel på hotsituationer är väpnat angrepp av begränsad omfattning, förtäckta angrepp med svåridentifierade angripare, icke-statliga aktörer som använder avancerade vapen samt svåra påfrestningar på samhället i fred där totalförsvarsresurser behöver användas.

Forsvarsutskottet stöder i huvudsak regeringens förslag i betänkandet (1996/97:FöU1) *Sveriges försvarspolitik mot sekelskiftet* och betonar att organisationerna är värdefulla för folkförankringen genom att de ger medborgarna möjligheter att engagera sig ideellt för totalförsvaret.²

Forsvarsberedningen delar regeringens bedömningar om Sveriges säkerhetspolitiska situation i rapporterna (Ds 1999:2) *Förändrad omvärld – omdanat försvar* och (Ds 1999:55) *Europas säkerhet – Sveriges försvar*. Forsvarsberedningen betonar i rapporterna vikten av att anlägga en helhetssyn på säkerhet, hot och risker.

De frivilliga försvarsorganisationerna nämns också i propositionen (1996/97:11) *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*. Regeringen anser att frivilligorganisationerna kan

¹ Riksdagsskrivelser 1995/96:45, 46 och 1996/97:109, 110, 111, 112.

² Riksdagsskrivelser 1996/97:109, 110, 111, 112.

spela viktiga roller dels genom att arbeta förebyggande i skolor, dels som resurs vid massflyktsituationer. I betänkandet (1996/97:FöU05) *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* stöder Förvarsutskottet i huvudsak regeringens förslag och konstaterar därutöver, att det finns goda möjligheter att anordna särskilda övningstillfällen genom samverkan mellan räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt frivilliga försvarsorganisationer.³

I skrivelsen (1998/99:33) *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* till riksdagen framhåller regeringen att frivilligorganisationerna bör kunna ha en viktig roll när det gäller att förbättra människors förmåga att hantera olyckor och störningar i viktiga samhällsfunktioner. Därutöver bör det vidare övervägas hur frivilliga resurser kan utnyttjas i samband med störningar i elförsörjningen.

I proposition (1998/99:74) *Förändrad omvärld – omdanat försvar* upprepar regeringen vad som framhölls år 1997, nämligen att frivilliga försvarsorganisationer har stor betydelse för totalförsvarets folkförankring. Regeringen påtalar samtidigt att frivilligverksamheten måste anpassas till förändringar som i övrigt sker i totalförsvaret.

Förvarsutskottet upprepar detta i betänkandet (1998/99:FöU05) *Försvarspolitiken*. Utskottet tillägger att med den breddning av totalförsvarets uppgifter som nu sker, bör det finnas nya och utmanande uppgifter i samhället för de frivilliga försvarsorganisationerna även i fredstid. En aktiv dialog mellan frivilligorganisationerna och myndigheterna, en dialog som bör uppmuntras, bör enligt utskottet kunna underlätta identifieringen av sådana nya uppgifter. Utskottet stöder regeringens bedömning av hotbilden och Sveriges säkerhetspolitiska läge.⁴

Regeringen betonar i proposition (1999/2000:30) *Det nya försvaret* på nytt att den frivilliga försvarsverksamheten, dvs. frivilliga försvarsorganisationer och hemvärnet, har utgjort en betydelsefull del av vårt totalförsvaret främst genom kompetens inom olika områden, stor geografisk spridning och lokalkännedom. Regeringen framhåller också att den frivilliga försvarsverksamheten nu måste förnyas i takt med det övriga totalförsvaret. Det ställs även större krav på att militärt och civilt försvar måste samverka på nya sätt, även i fredstid under normala

³ Riksdagsskrivelse 1996/97:203.

⁴ Riksdagsskrivelse 1998/99:224.

eller extraordinära förhållanden. Försvarsutskottet instämmer i detta i betänkandet (1999/2000:FöU02) *Det nya försvaret*.⁵

Det militära försvarets syn

De frivilliga försvarsorganisationerna är, enligt Överbefälhavarens grundsyn från maj 1999, en viktig resurs för Sveriges totalförsvär. Frivilligorganisationerna skall bidra med totalförsvärsupplysning, rekrytering, utbildning, bred kompetens och folklig förankring av totalförsvaret. Organisationerna har dels gemensamma huvuduppgifter i form av totalförsvärsupplysning, rekrytering och utbildning av frivilliga, dels skilda uppgifter inom sina respektive specialområden.

Det civila försvarets syn

Överstyrelsen för civil beredskap anför i *Planeringsunderlag för det civila försvaret 2001*, att kommunerna och frivilligrörelsen får allt viktigare roller som en följd av den nya säkerhetspolitiska situationen med diffusa hot och okända aktörer. Genom att utveckla individens förmåga att klara påfrestningar, och att få möjligheter att ställa upp med en förstärkningsresurs även i fred för kommuner och myndigheter, kan frivilligorganisationerna bidra till en påtaglig höjning av landets grundförmåga. Att kunna bidra till personalförsörjningen under anpassning är ett inte oväsentligt bidrag till höjning av beredskapen. För att klara dessa uppgifter måste organisationerna ges möjligheter att under fred kunna bedriva en meningsfull verksamhet – t.ex. att medverka aktivt i ”skarpa” situationer, med den övning som det ger den frivillige – och att bibehålla förmågan att i en anpassningssituation kunna ta emot och utbilda ett stort antal nya frivilliga.

2.3 Konsekvenser av en ändrad hotbild

Statsmakterna har vid ett flertal tillfällen betonat att frivillig försvarsverksamhet är en viktig och betydelsefull del av Sveriges totalförsvär. I vissa fall har detta konkretiserats med exempel på

⁵ Riksdagsskrivelse 1999/2000:168.

vad frivilliga och frivilligorganisationer skulle kunna göra för totalförsvaret och samhället. Bedömningen av Sveriges säkerhetspolitiska situation är relativt entydig: Hotet om invasion har försvagats samtidigt som osäkerheten i Ryssland består. Säkerhetsarbetet måste ske med en helhetssyn på hot och risker och Sveriges förmåga att bidra till den kollektiva säkerheten i Europa bör stärkas.

En mångfacetterad hotbild tonar nu fram. Riskerna för invasion eller väpnat angrepp mot Sverige kan i ett närtidsperspektiv betecknas som mycket små. De primära hoten som kan motivera insatser med totalförsvaresresurser påverkas nu i högre grad av den civila samhällsutvecklingen. Det har att göra med bl.a. ökat beroende av elektroniska informations- och kommunikationssystem, allt mer komplexa tekniska system, en öppnare ekonomi, ökad risk för kriminalitet och terrorism, och svåra miljöstörningar i form av översvämningar, snöoväder eller stormar. Det ställer i sin tur krav på samhällets beredskap och förmåga att hantera extraordinära situationer och att begränsa de skadeverkningar på liv, hälsa, miljö och egendom som då kan uppstå.

Denna nya säkerhetspolitiska situation har, som framgår av föregående avsnitt, medfört förändringar i försvarspolitiken. Försvarsmakten förändras från invasionsförsvaret till insatsorganisation. Civila hot har, åtminstone på kort sikt, fått en mer framträdande roll än militära. Regeringen har vid flera tillfällen påtalat att frivilligverksamheten måste anpassas till förändringar som sker i övrigt i totalförsvaret. Det här påverkar förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Tidigare behov kan komma att minska och/eller formuleras om. Samtidigt uppstår nya behov av frivilliga som resurs i samhällsberedskapen i såväl fred som krig.

Detta ställer helt nya krav på kommuner, länsstyrelser, andra statliga civila myndigheter och Försvarsmakten att samordna sina verksamheter, analysera sina behov av frivilliga och att tänka i delvis andra banor än hittills. Detta gäller även för organisationerna inom frivilligförsvaret.

2.4 Gällande definitioner med anknytning till frivillig försvarsverksamhet

Frivillig försvarsverksamhet definieras enligt 1 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet som ”verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret”. Nuvarande frivilligförordning återfinns i sin helhet i kapitel 12. Organisationer som i dag bedriver verksamhet enligt definitionen och som godtagits av statsmakterna benämns *frivilliga försvarsorganisationer*.

De frivilliga försvarsorganisationerna är ideella folkrörelseorganisationer, helt fristående både i förhållande till de myndigheter de samverkar med och till varandra. Organisationernas verksamhet bygger på medlemmarnas insatser och engagemang samt de beslut som medlemmarna fattar. De frivilliga försvarsorganisationerna kan således inte detaljstyras av staten. Däremot kan och bör staten sätta de yttre ramarna för den frivilliga försvarsverksamheten, eftersom totalförsvaret, där frivilligförsvaret är en viktig del, ytterst kan sägas vara en statlig angelägenhet.

Det finns för närvarande 24 organisationer som definieras som frivilliga försvarsorganisationer. De anges i en bilaga till frivilligförordningen.⁶ Hemvärnet är en del av Försvarsmakten. Det regleras i hemvärnsförordningen (1997:146). Enligt utredningens direktiv inryms emellertid hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna i samlingsbegreppet *frivillig försvarsverksamhet*. Hemvärnets roll i dag och i framtiden behandlas mer ingående i kapitel 3.

De som medverkar i frivillig försvarsverksamhet representerar en bred kompetens inom många områden i samhället. Organisationerna fyller en viktig demokratisk funktion genom att de samlar människor runt en idé om att aktivt göra något för samhällets säkerhet och beredskap i olika situationer, ytterst i händelse av krigsfara eller krig. Den frivilliga försvarsverksamheten låter sig på grund av sin mångfald och bredd inte pressas in i ett visst fack, något som bl.a. påverkar möjligheterna att utveckla generella synsätt på frivillig försvarsverksamhet. Varje organisation har sin historia och värnar av naturliga skäl om sin identitet och roll i

⁶ Det rör sig i själva verket om 29 organisationer eftersom det i Centralförbundet för befälsutbildning ingår fem rikstäckande organisationer. Dessa är: Befälsföreningen Militärtolkar, Förbundet Fältpostbefäl, Försvarets Fältartistförening, Totalförsvarets Hälsoskyddsförbund och Totalförsvarets Psykförsvarsförbund.

totalförsvaret och i samhället. I bilaga 4 finns en beskrivning av de organisationer som utredningen har intervjuat, och i bilaga 7 finns en översiktlig historik över de frivilliga försvarsorganisationerna.

Totalförsvaret definieras i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som "verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas." Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det framgår av 2 § att "totalförsvarets resurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället."

2.5 Behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer

Staten har och bör ha det yttersta ansvaret för totalförsvaret. Det finns av den anledningen ett starkt statligt intresse av att inrikta och stödja frivilligförsvaret samt att reglera de frivilliga försvarsorganisationernas roll i förhållande till det militära och civila försvaret. Staten bidrar också till finansieringen av frivilligförsvaret genom att avdela särskilda anslag i statsbudgeten. I statsbudgeten för år 2001 har anslagen inom totalförsvarsområdet bytt beteckningar. Följande anslagsbeteckningar är aktuella.

Figur 2.1. Tidigare och nuvarande anslagsbeteckningar för frivillig försvarsverksamhet

Anslagets namn	Tidigare beteckning	Nuvarande beteckning
Förbandsverksamhet och beredskap m.m.	A1	6:1
Funktionen Civil ledning	B1	6:4
Funktionen Befolkningsskydd och Räddningstjänst	B3	6:6
Funktionen Hälso- och sjukvård	B6	6:9
Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret	D6	6:18

2.5.1 Centrala myndigheters behov

Det framgår av bilagan till beredskapsförordningen (1993:242), att ett stort antal centrala myndigheter är beredskapsmyndigheter som skall fortsätta med sin verksamhet vid höjd beredskap. Av dessa myndigheter är 14 s.k. funktionsansvariga myndigheter, vilket innebär att de enligt 14 § beredskapsförordningen ansvarar för en viss funktion (samhällssektor), som i krig är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Det finns i dag 18 funktioner. Några exempel är transporter, arbetskraft, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster och energiförsörjning. Samtliga funktions- och beredskapsansvariga som utredningen kontaktat redovisas i bilaga 2. En myndighet som *inte* är beredskapsmyndighet skall enligt 14 § beredskapsförordningen under höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret skall enligt 3 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet "efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat,

1. ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret,
2. ange vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras,

3. lämna organisationerna underlag för upplysningsverksamhet,
4. teckna avtal enligt 2 § (om tjänstgöring inom totalförsvaret),
5. registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal,
6. i övrigt stödja den frivilliga försvarsverksamheten.”

I det följande redovisas de centrala beredskapsmyndigheternas nuvarande och bedömda behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer i dag och i framtiden.

Försvarsmakten

Försvarsmakten anger år 2000 ett totalt behov av drygt 33 000 medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer som genom avtal knyts till Försvarsmaktens krigsorganisation (insatsorganisationen, hemvärnet, luft- och markobservationssystemet LOMOS, flygbasbataljoner och staber). I figur 2.2 visas behoven fördelade på aktuella frivilliga försvarsorganisationer.

Figur 2.2. Försvarsmaktens behov av avtalspersonal år 2000

Organisation	Avtalsbehov i dag
Flygfältsingenjör föreningarnas Riksförbund	750
Flygvapenfrivilligas Riksförbund	2 400
Frivilliga Flygkåren	232
Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund	1 700
Frivilliga radioorganisationen	2 800
Frivilliga skytterörelsen	125
Försvarets Fältartistförening	250
Riksförbundet Sveriges lottakårer	11 300
Svenska Brukshundklubben	3 100
Svenska Fallskärmsförbundet	15
Svenska Röda Korset	7 500
Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund	3 300
<i>Summa</i>	<i>33 472</i>

Källa: Försvarsmaktens grundorganisationsledning, frivilligavdelningen.

Delar av hemvärnet bemannas således av personal med avtal från åtta⁷ frivilligorganisationer, nämligen Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Sjövärnsskårens Riksförbund, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund. Frivilligorganisationerna rekryterar och utbildar personer så att Försvarsmakten sedan kan skriva avtal om tjänstgöring. Denna personal ingår i hemvärnet, men personerna är också medlemmar i respektive frivillig försvarsorganisation.

Därtill kommer de ordinarie och extra hemvärnsmän som skriver kontrakt med Försvarsmakten (militärdistriktsstaberna) om tjänstgöring i hemvärnet. Det rör sig om cirka 50 000 personer (se vidare kapitel 3 om hemvärnet).

Rikshemvärnschefen uppger i sitt underlag till utredningen att cirka 50 procent av befattningarna som bemannas med avtalspersonal från frivilligorganisationer i dag är vakanta. Hemvärnet står i dag, vilket framgår av figur 2.3, för drygt 80 procent av Försvarsmaktens totala behov av frivilliga till krigsorganisationen.

Luft- och markobservationssystemet LOMOS har i dag fyllt cirka 80 procent av befattningarna som bemannas med frivilliga. Försvarsmakten uppskattar behovet av frivilliga i LOMOS-systemet till drygt 5 000 personer. Behovet kommer sannolikt att kvarstå de närmaste åren.

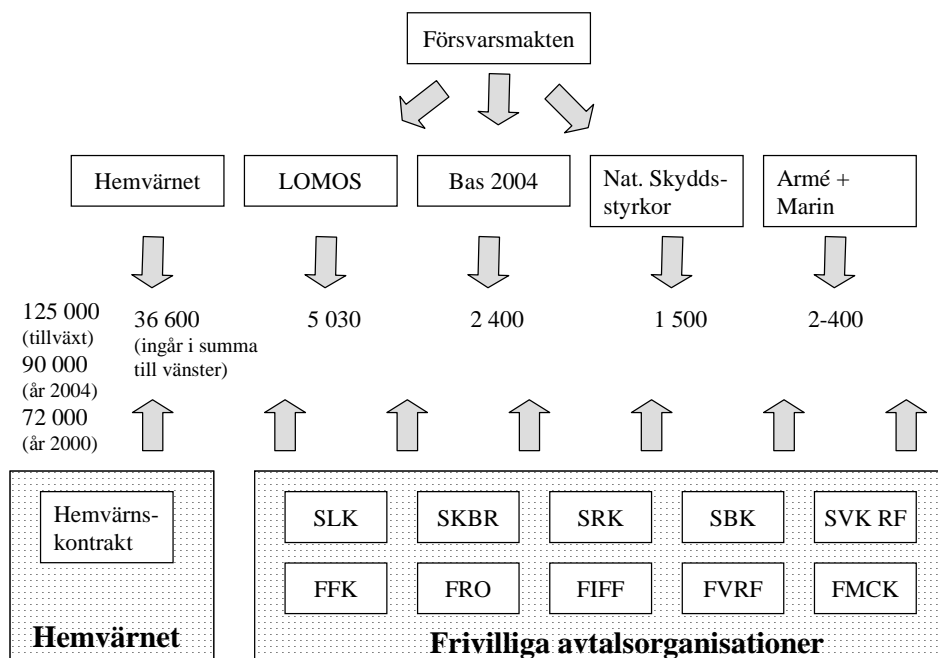
Generellt bedömer Försvarsmakten i sitt underlag till utredningen att behovet av frivilliga kommer att öka till drygt 45 000 personer under de närmaste åren. Det ökande behovet beror bl.a. på den nya flygbasbataljonen 2004, som i stort sett enbart består av frivilliga, och de nationella skyddsstyrkorna.

Därtill kommer behov av att både behålla och utveckla kompetensen hos all avtalspersonal och att omskola personal till andra befattningar. Kompetens behövs till ett mycket stort antal befattningar, exempelvis sambandspersonal, fordonsförare, sjukvårdare, förplägnadspersonal, hundförare, motorcykelordonnanser, flygfältsingenjörer, stabs- och underrättelsepersonal, flygförare, ambulansförare och stridsledningspersonal.

⁷ Den 1 januari 2001 tillkom Sjövärnsskårens Riksförbund som en åttonde avtalsorganisation, enligt beslut av Försvarsmaktens grundorganisationsledning (dnr 16 137:71705). Sjövärnsskårens Riksförbund kan därmed teckna avtal med marinens krigsorganisation och hemvärn med marina uppgifter.

Figuren 2.3 ger en mycket översiktlig bild av Försvarsmaktens bedömda framtida behov av frivilliga med avtal.

Figur 2.3. Försvarsmaktens bedömda behov av frivilliga med avtal från frivilliga försvarsorganisationer samt hemvärnsmän med kontrakt



Källa: Egen figur, underlag från Försvarsmaktens grundorganisationsledning, frivilligavdelningen. Förkortningarna står för: FIFF (*Flygfältsingenjörernas Riksförbund*), FVRF (*Flygvapenfrivilligas Riksförbund*), FFK (*Frivilliga Flygkåren*), FMCK (*Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund*), FRO (*Frivilliga radioorganisationen*), SLK (*Riksförbundet Sveriges lottakärer*), SBK (*Svenska Brukshundklubben*), SRK (*Svenska Röda Korset*), SKBR (*Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund*), SVK RF (*Sjövärnskårens Riksförbund*)

Försvarsmakten planerar för närvarande att, i linje med förslag i rapporten *Frivilligförsvaret i Utveckling* från Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU), förändra sina avtal så att

de blir mer knutna till kompetens än till en viss befattning i organisationen.

Försvarsmakten betalar år 2000 ut drygt 59,2 miljoner kronor i organisationsstöd (anslag D6, nuvarande 6:18) till 20 frivilliga försvarsorganisationer. Därutöver betalar Försvarsmakten ut hyresstöd samt stöd till vissa militära tidskrifter. Organisationsstödet till de frivilliga försvarsorganisationerna fördelas år 2000 enligt figur 2.4.

Figur 2.4. Försvarsmaktens fördelning av organisationsstöd år 2000 (tkr)

Organisation	Organisationsstöd från anslaget D6
Centralförbundet för befälsutbildning	11 220
Flygfältsingenjörsföreningarnas Riksförbund	1 200
Flygvapenfrivilligas Riksförbund	5 360
Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund	150
Frivilliga Flygkären	525
Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund	2 110
Frivilliga radioorganisationen	5 200
Frivilliga Skytterörelsen	4 850
Försvarets Personaltjänstförbund	190
Hemvärnsbefälets Riksförbund	472
Kustartilleriets Reservofficersförbund	170
Riksförbundet Sveriges lottakärer	11 370
Sjövärnskärernas Riksförbund	2 857
Svenska Arméns och Flygvapnets Reservofficersförbund	260
Svenska Brukshundklubben	1 381
Svenska Fallskärmsförbundet	100
Svenska Flottans Reservofficersförbund	150
Svenska Röda Korset	1 800
Svenska Värnpliktsofficersförbundet	173
Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund	4 600
Stöd till militära tidskrifter	2 034
Hyresstöd, Artillerigården	3 094
<i>Summa</i>	<i>59 266</i>

Källa: Försvarsmaktens grundorganisationsledning, frivilligavdelningen.

Försvarsmakten tillhandahåller även icke-ekonomiskt stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna så att de kan genomföra utbildning. Stödet omfattar bl.a. instruktörer, lokaler och fordon till en av Försvarsmakten uppskattad summa av cirka 110 miljoner kronor. Det totala stödet från Försvarsmakten till frivilliga försvarsorganisationer uppgår år 2000 således till cirka 290 miljoner kronor. För hemvärnets verksamhet avdelade Försvarsmakten år 2000 drygt 530 miljoner kronor.

Uppdragsersättningen från Försvarsmakten (anslag A1, nuvarande 6:1) uppgår år 2000 till 117,3 miljoner kronor. Därutöver utbetalas, efter rekvisition, 3,86 miljoner kronor i ersättning från anslag A1 för organisationernas stödjande verksamhet i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Försvarsmaktens fördelning av uppdragsmedel till frivilliga försvarsorganisationer framgår av figur 2.5.

Figur 2.5. Försvarsmaktens fördelning av uppdragsmedel år 2000 (tkr)

Organisation	Uppdragsmedel från anslaget A1
Centralförbundet för befälsutbildning	26 650
Flygfältsingenjörsföreningarnas Riksförbund	2 250
Flygvapenfrivilligas Riksförbund	13 350
Frivilliga Flygkåren	500
Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund	4 575
Frivilliga radioorganisationen	10 200
Frivilliga Skytterörelsen	5 000
Försvarets Personaltjänstförbund	700
Hemvärnsbefälets Riksförbund	2 200
Kustartilleriets Reservofficersförbund	300
Riksförbundet Sveriges lottakärer	21 800
Sjövärnskårernas Riksförbund	2 550
Svenska Arméns och Flygvapnets Reservofficersförbund	700
Svenska Brukshundklubben	2 400
Svenska Fallskärmsförbundet	225
Svenska Flottans Reservofficersförbund	600
Svenska Röda Korset	14 000
Svenska Värnpliktofficersförbundet	300
Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund	9 000
<i>Summa</i>	<i>117 300</i>

För Försvarsmaktens del har de frivilliga försvarsorganisationerna en viktig uppgift i att – utöver utbildning av frivillig avtalspersonal – vidmakthålla och utveckla förmågan hos krigsplacerade reserv-, värnplikts- och hemvärnsbefäl. Frivilligorganisationerna bidrar även till att befäl från avtalsorganisationerna kan lösa sina uppgifter under fred, anpassning, höjd beredskap och krig. Försvarsmakten har inte närmare preciserat behovet av frivilliga för att vidmakthålla och utveckla kompetens och inte heller behovet av frivilliga i ett eventuellt anpassningsskede. Det är inte desto mindre en viktig uppgift som kommer att kvarstå i framtiden för flera frivilligorganisationer.

Vidare behöver Försvarsmakten frivilliga försvarsorganisationer till att omskola personal, t.ex. till de nationella skyddsstyrkorna där uppskattningsvis cirka 3 000 personer behöver omskolas, och för att utbilda instruktörer av olika slag. Båda dessa uppgifter kommer enligt Försvarsmakten att bli viktigare för frivilliga försvarsorganisationer i framtiden, dels på grund av att Försvarsmakten nu minskas kraftigt, dels för att instruktörerna måste finnas tillgängliga för Försvarsmakten i ett eventuellt anpassningsskede. Frivilligorganisationerna och hemvärdet bedöms också i större utsträckning än i dag behöva egna instruktörer för sin verksamhet som en följd av att Försvarsmakten nu får mindre möjligheter att stödja frivilligförsvaret med instruktörsresurser.

Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap är funktionsansvarig myndighet för funktionerna civil ledning, transporter och försörjning med industrivaror. Myndigheten har ett samordningsansvar för de tio frivilliga försvarsorganisationer som har civila uppdrag inom totalförsvaret. Det är Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärrers Riksförbund.

Sedan den 1 januari 1998 ansvarar Överstyrelsen för civil beredskap för fördelning av organisationsstöd till dessa frivilliga försvarsorganisationer och sedan den 1 januari 1999 har myndigheten övertagit samordningsansvaret för dem från Arbetsmark-

nadsstyrelsen. Överstyrelsen för civil beredskap formulerar också, i egenskap av funktionsansvarig myndighet, mål och uppgifter för funktionen Transporter samt preciserar behovet av reservbilsförare som skall utbildas och kontrakteras. Avtalen skrivs för närvarande via länsarbetsnämnderna.

Inom funktionen Civil ledning har Överstyrelsen för civil beredskap för år 2000 givit uppdrag till

Riksförbundet Sveriges lottakärer att kompletteringsutbilda ett antal lottor för att ge dem kunskaper om kriser, krisreaktioner och krishantering, främst i kommunal miljö,

Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund att rekrytera och grundutbilda ett antal motorcykelordonnanser för krigsplacement i beredskapsorganisationen i Östersunds kommun,

Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund och Riksförbundet Sveriges lottakärer att hos en länsstyrelse och ett par kommuner i samma län undersöka dels deras intresse av att medverka i ett utvecklingsarbete för att underlätta för kommuner att engagera frivilliga som resursförstärkningar vid olika påfrestningar i fredstid, dels behovet av en s.k. administrativ förstärkningsgrupp (stab och samband).

Överstyrelsen för civil beredskap betalar år 2000 ut cirka 29 miljoner kronor i organisationsstöd (anslag D6, nuvarande 6:18) fördelat på de tio frivilliga försvarsorganisationerna med civila uppdrag inom totalförsvaret enligt figur 2.6.

Figur 2.6. Överstyrelsen för civil beredskaps fördelning av organisationsstöd år 2000 (tkr)

Organisation	Organisationsstöd från anslaget D6
Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund	3 120
Frivilliga Flygkären	2 122
Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund	189
Frivilliga radioorganisationen	905
Riksförbundet Sveriges lottakärer	35
Svenska Blå Stjärnan	2 102
Svenska Brukshundklubben	555
Svenska Röda Korset	1 183
Sveriges Civilförsvarsförbund	12 169
Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund	6 640
<i>Summa</i>	<i>29 020</i>

Överstyrelsen för civil beredskap betalar år 2000 ut drygt 0,5 miljoner kronor i uppdragsersättning (anslag B 1, nuvarande 6:4). Dessa uppdragsmedel fördelas på Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund (60 000 kronor), Riksförbundet Sveriges lottakärer (185 000 kronor) och Frivilliga radioorganisationen (275 000 kronor, riktade till alla tre organisationerna med Frivilliga radioorganisationen som ansvarig). Övriga medel för uppdragsersättning betalas ut genom Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Statens räddningsverk.

Överstyrelsen för civil beredskap ser behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer som förstärkningsresurser för samhället i både fred och krig. Formellt har de frivilliga försvarsorganisationerna i dag två huvuduppgifter, nämligen att

verka för totalförsvarets demokratiska förankring och att bidra till totalförsvarets personalförsörjning.

Den andra huvuduppgiften har, enligt Överstyrelsen för civil beredskap, inte längre lika hög prioritet på kort sikt. Det måste ändå finnas en förmåga hos de frivilliga försvarsorganisationerna att på sikt bidra till totalförsvarets personalförsörjning inför ett väpnat angrepp.

Frivilligorganisationernas verksamhet bör därför inriktas dels mot en omedelbar förmåga att medverka vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella insatser, dels mot en förmåga att under en anpassningsperiod kunna utbilda personal och instruktörer för olika uppgifter. Myndigheternas uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna kommer därmed att ha en inriktning som täcker hela hotskalan från fred till och med krig. Med en sådan inriktning får organisationerna också en förmåga att medverka i samhällets grundberedskap för att möta olika fredstida händelser, såsom större olyckor och räddningsinsatser som hantearas inom ramen för räddningstjänstlagen (1986:1102).

Vid sådana händelser har, menar Överstyrelsen för civil beredskap, den enskilda människans agerande betydelse för vilka konsekvenser olyckan får. En viktig framtida uppgift för frivilliga försvarsorganisationer är därför att försöka höja individens förmåga att klara påfrestningar. Det kan vara exempelvis kunskap och färdighet i livräddning, första hjälpen, brandsläckning eller hur man klarar längre avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. Här finns frivilliga försvarsorganisationer såsom Svenska Röda Korset och Sveriges Civilförsvarsförbund, men också andra organisationer

som Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkärer, Svenska Brandförsvärsföreningen och Svenska Livräddningssällskapet.

Överstyrelsen för civil beredskap menar att de frivilliga försvarsorganisationerna kan bidra till att höja landets grundförmåga påtagligt just genom att utveckla den enskilda människans förmåga att klara påfrestningar. Det kan även medföra att medborgare i större utsträckning än i dag kan ställa upp som förstärkningsresurs åt kommuner och myndigheter. Kommunerna har ansvar för att klara många olika typer av händelser men det är inte ekonomiskt möjligt för dem att bygga organisationer som klarar alla slag av händelser.

Kommunerna kan därför behöva förstärkning vid särskilda händelser, inte minst av personal. De frivilliga försvarsorganisationerna och deras medlemmar har bred kompetens inom många områden. Några exempel är samband, transporter, informationshantering, övervakning, krishantering och medmänskligt stöd, sjukvård och omhändertagande av människor och djur.

Frivilligorganisationerna bör också kunna medverka med kompetens och resurser av olika slag vid internationella insatser. Det kan t.ex. vara stabs- och sambandspersonal, hundförare eller fordonsförare.

Det finns i dag, enligt Överstyrelsen för civil beredskap, cirka 35 000 frivilliga med avtal för krigsplacering i civila myndigheters beredskaps- och krigsorganisationer. Avtalen är tecknade med länsarbetsnämnderna, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk och kommuner (hemskyddet). Överstyrelsen för civil beredskap anser att avtalstecknande, som syftar till att en frivillig tjänstgör i ett krigsorganiserat förband eller i en myndighets beredskaps- eller krigsorganisation vid höjd beredskap, skall finnas kvar i framtiden. Behoven för att få sådana krigsorganisationer bemannande måste dock vara styrande.

Det avtalstecknande som hittills utförts av Arbetsmarknadsstyrelsen och som inte leder till krigsplacering bör däremot upphöra. Frivilligorganisationerna måste ändå arbeta med att rekrytera och utbilda nya medlemmar för att ha en beredskap, främst med instruktörer och funktionärer, och att kunna utöka utbildningen i form av uppdrag från myndigheter och därutöver kunna ta upp avtalstecknande igen under en anpassningsperiod.

Överstyrelsen för civil beredskap förordar att avtal inte tecknas för tjänstgöring i fred, t.ex. vid svåra olyckor eller andra samhällsstörningar. I sådana fall bör kommuner i stället skriva överens-

kommelser om samarbete med frivilliga försvarsorganisationer, och varje organisation bör upprätta beredskapsförbindelser med sina respektive medlemmar. Medlemmarna förbinder sig då att göra insatser med sin förvärvade och upprätthållna kompetens, och organisationen förbinder sig att garantera dels att medlemmen är lämplig, dels har tillräcklig grund- och repetitionsutbildning. Varje organisation bör därvid kunna välja de samarbetsformer och den dokumentationsform med kommuner och sina medlemmar som bäst passar in på de egna förhållandena och förutsättningarna.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen är ansvarig myndighet för funktionen arbetskraft och tecknar i dag avtal genom länsarbetsnämnderna med medlemmar i Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund. Avtalen tecknas för näringslivets räkning eftersom näringslivet inte har rätt att teckna egna avtal.

År 2000 fördelar Arbetsmarknadsstyrelsen cirka 23,8 miljoner kronor i uppdragsersättning (anslag B3, nuvarande 6:6) till de tre organisationerna. Det gäller utbildning av fordonsförare och djurskötare. Fördelningen för år 2000 framgår av figur 2.7.

Figur 2.7. Arbetsmarknadsstyrelsens fördelning av uppdragsmedel år 2000 (tkr)

Organisation	Uppdragsmedel från anslaget B3
Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund	6 050
Svenska Blå Stjärnan	4 800
Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund	12 980
<i>Summa</i>	<i>23 830</i>

Uppdragen bedöms bli av ungefär samma omfattning år 2001 och sannolikt inte öka år 2002.

Frivilliga försvarsorganisationer bör, menar Arbetsmarknadsstyrelsen, få möjlighet att även nyttjas under fredstid för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera särskilda händelser och svåra påfrestningar. Frivilligorganisationerna får på detta sätt också möjlighet att synliggöra sina uppgifter på ett helt annat sätt

än i dag, vilket borde både legitimera och entusiasmera medlemmarna. De bör exempelvis kunna vara en mycket bra resurs för kommunerna vid olika händelser. Nuvarande lagstiftning bör därför ses över eftersom det i dag saknas formella förutsättningar att kalla in frivilliga med plikt.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att inga avtal skall tecknas i fredstid med enskilda, myndigheter, kommuner eller landsting. Möjligen kan avtal skrivas mellan kommun och organisation och därefter mellan organisation och enskild medlem. Därmed kan kommuner vid behov avropa ett visst antal frivilliga med en viss kompetens och sedan är det upp till organisationen att snabbt tillhandahålla dessa frivilliga när det behövs.

Det finns, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, heller ingen anledning att hålla de frivilliga i register, varken hos Arbetsmarknadsstyrelsen eller hos Totalförsvarets pliktverk. Det viktiga är att organisationerna har egna aktuella register. Dessa register bör vara uppbyggda så att de vid höjd beredskap kan överföras till arbetsförmedlingarna, som har den bästa kontrollen på efterfrågan på arbetskraft även vid höjd beredskap. Detta innebär att Arbetsmarknadsstyrelsen avser att endast hantera frivilliga vid höjd beredskap, inte i fredstid.

Arbetsmarknadsstyrelsen förordar att det i framtiden rimligen bör föras en dialog om kompetens mellan organisationer och huvudmän och då i första hand kommuner och landsting samt eventuellt de myndigheter som använder frivilliga i sin egen organisation. Det är också, påtalar Arbetsmarknadsstyrelsen, viktigt att genomlysas alla organisationer och se om de är efterfrågade. De organisationer som inte har kunskaper som efterfrågas av totalförsvaret kan givetvis leva vidare som intresseorganisationer men skall inte ha något statligt stöd för sin verksamhet.

Statens räddningsverk

Statens räddningsverk är funktionsansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. Statens räddningsverk anser att en viktig åtgärd inom befolkningsskyddet är att låta enskilda individer genomgå självskyddsutbildning. Därför lägger myndigheten ut uppdrag på såväl frivilliga försvarsorganisationer (Svenska Röda Korset och Sveriges Civilförsvarsförbund) som

andra frivilliga organisationer (Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska Livräddningssällskapet).

I händelse av krig behöver de kommunala räddningstjänsterna förstärkas bl.a. med resurser för eftersök av personer begravda i rasmassor. Här har Statens räddningsverk valt att lägga ut uppdrag på den frivilliga försvarsorganisationen Svenska Brukshundklubben. I överenskommelsen med Svenska Brukshundklubben ingår att medlemmarna på basis av kommunernas bedömda behov av räddningshundar och förare skall svara för utbildningen av dessa samt tillse att s.k. frivilligavtal sluts mellan kommunen och den enskilde räddningshundföraren.

En viktig åtgärd för att förstärka länsstyrelserna så att de kan lösa sina uppgifter i krig är att säkerställa deras tillgång till regionala flygggrupper. Statens räddningsverk har här valt att lägga ut uppdrag på Frivilliga Flygkären.

År 2000 fördelar Statens räddningsverk drygt 40,3 miljoner kronor i uppdragsersättning (anslag B3, nuvarande 6:6) enligt figur 2.8.

Figur 2.8. Statens räddningsverks fördelning av uppdragsmedel år 2000 (tkr)

Organisation	Uppdragsmedel från anslaget B3
Frivilliga Flygkären	3 300
Svenska Brandförsvarsföreningen	10 200
Svenska Brukshundklubben	2 000
Svenska Livräddningssällskapet	3 000
Sveriges Civilförsvarsförbund	12 580
<i>Summa</i>	<i>31 080</i>

Statens räddningsverk har därutöver använt cirka 9 miljoner kronor av outnyttjade medel från år 1999 för att ersätta organisationerna för uppdrag. De medel som fördelas till Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska Livräddningssällskapet har inte tilldelats Statens räddningsverk i regleringsbrevet inom anslag B3 (nuvarande 6:6) utan betalas ut från myndighetens egna anslag. Uppdragen de närmaste åren bedöms bli av ungefär samma omfattning som år 2000.

Statens räddningsverk anser att beredskapen i samhället skall byggas underifrån. Grunden för ett bra civilt försvar ligger i ett

robust samhälle och en förmåga att hantera händelser längs hela hotskalan i såväl fred som krig. En ökad vikt bör därför läggas på de frivilliga försvarsorganisationer som bedöms bidra till att stärka samhällets grundförmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Pliktinstrumentet bör reserveras för områden där samhället har uppenbara svårigheter att tillföra totalförsvaret professionell personal. Som exempel kan nämnas de förstärkningsbehov som finns inom den kommunala räddningstjänsten i krig, t.ex. i befattningar som räddningsman, ammunitionsröjare och sanerare. Statens räddningsverk framhåller dock att det måste finnas både plikt och frivillighet i morgondagens totalförsvaret. Däremot bör man i större utsträckning än i dag välja placering på frivillighetens grund före uttagning med plikt.

Statens räddningsverk bedömer att det i framtidens totalförsvaret inte kommer att finnas utrymme för exklusiva beredskapsresurser skapade för att enbart hantera säkerhetspolitiska hot. Det helhetstänkande som präglat funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst sedan 1992 års försvarsbeslut och som lett till en allt djupare integrering av freds- och krigsresurser kommer därför att fortsätta.

Statens räddningsverk försöker att inom ramen för sitt vidgade självskyddskoncept ta sikte på att förbättra den enskilde individens förmåga vid små och stora olyckor i fred så att en god grundnivå uppnås. Under en anpassningsperiod kan detta sedan kompletteras med massiva utbildnings- och repetitionsutbildningsinsatser med stöd av berörda frivilligorganisationer.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är den myndighet som ansvarar för funktionen Hälso- och sjukvård. De frivilliga försvarsorganisationer som har uppgifter inom funktionen är Frivilliga radioorganisationen (sambands- och ledningspersonal), Svenska Röda Korset (civilsamariter och mobila akutvårdsresurser) och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund (ambulansförare). Socialstyrelsen fördelar år 2000 drygt 3 miljoner kronor till dessa frivilligorganisationer som uppdragsersättning (anslag B6, nuvarande 6:9) enligt figur 2.9.

Figur 2.9. Socialstyrelsens fördelning av uppdragsmedel år 2000 (tkr)

Organisation	Uppdragsmedel från anslaget B6
Frivilliga radioorganisationen	1 550
Svenska Röda Korset	900
Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund	750
<i>Summa</i>	<i>3 200</i>

Uppdragen kommer enligt Socialstyrelsens bedömning att vara i stort sett oförändrade till Frivilliga radioorganisationen och Svenska Röda Korset. Däremot bedöms uppdragen till Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund minska i omfattning, beroende på att varken landsting eller privata entreprenörer enligt uppgift till Socialstyrelsen kan erbjuda plats för frivilliga som ambulansförare.

Socialstyrelsen anser att behovet av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer för närvarande är lågt i de flesta landsting. Kompetenskraven är också svåra att identifiera på lång sikt. Inom Socialstyrelsens ansvarsområde kan det vid stora katastrofer såväl vid väpnat angrepp som i fred behövas hjälpinsatser av olika slag. Det kan vara t.ex. sambandspersonal, bilförare, personer som kan stödja människor och saneringspersonal som skall kunna vara snabbt på plats.

Om frivilliga försvarsorganisationer har möjlighet att delta med efterfrågad kompetens i sådana uppdrag i fredstid så ökar det deras användbarhet. I övrigt krävs det i dag, enligt Socialstyrelsen, en så professionell kompetens inom myndighetens ansvarsområde att det är svårt att hålla kompetensen aktuell i en frivilligorganisation. Socialstyrelsen bedömer dock att det bör finnas ett stort behov av frivilliga hos kommunerna och deras socialtjänster vid särskilda händelser.

Ett nytt projekt är mobila akutvårdsenheter. Svenska Röda Korset har fått i uppdrag av Socialstyrelsen att utbilda egenrekryterade medlemmar ur första hjälpen-grupper tillsammans med personal vid akutsjukhusens akutmottagningar. Utbildningen har skett i nära samarbete med Västra Götalandsregionen. Satsningen fortsätter under år 2001 och kommer att bli en del av Svenska Röda Korsets nationella program. Just på den lokala nivån bör det också,

anser Socialstyrelsen, finnas någon form av samordning av frivilliga i samband med en larmsituation.

Statens jordbruksverk

Statens jordbruksverk är funktionsansvarig myndighet för funktionen Livsmedelsförsörjning. Den enda frivilliga försvarsorganisation som i dag har uppgifter inom funktionen är Svenska Blå Stjärnan. Statens jordbruksverk ger uppdrag till Svenska Blå Stjärnan att utbilda djurskötare som med frivilligavtal organiseras i länsvisa djurskötargrupper. Ersättningen för uppdrag från Statens jordbruksverk (anslag B3, nuvarande 6:6) betalas ut via Arbetsmarknadsstyrelsen som i dag också tecknar avtal via länsarbetsnämnderna.

Behovet av frivilliga grundas på en disponibilitetskontroll som Statens jordbruksverk genomför vart femte år. Utifrån resultatet av dessa kontroller lägger Statens jordbruksverk förslag om hur många ur Svenska Blå Stjärnan som behövs för att täcka jordbrukens behov av personal. Kontrollerna genomförs enligt vissa kriterier, t.ex. skall ett jordbruk omfatta minst 200 slaktsvin eller minst 25 mjölkkor. År 1995 fanns det cirka 95 000 jordbruksföretag i Sverige varav cirka 22 000 omfattades av kriterierna. Av dessa var cirka 1 300 i behov av personal vid höjd beredskap. 1995 års kontroll visade på ett behov av 3 500 frivilliga ur Svenska Blå Stjärnan. Kontrollen år 2000 visade på ett behov av cirka 2 000 frivilliga ur Svenska Blå Stjärnan.

Statens jordbruksverk konstaterar också att antalet militära förband minskas vilket torde innebära att färre jordbrukare kommer att utnyttjas inom det militära försvaret. Dessutom har jordbruksföretagen totalt sett blivit färre i landet och de företag som är kvar tenderar att bli större produktionsanläggningar. Detta medför enligt Statens jordbruksverk att även andra frivilligorganisationer skulle kunna fungera som resurser i lantbruken, t.ex. Frivilliga radioorganisationen (telefoni och samband), Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkäres Riksförbund (transporter).

För närvarande genomförs en ny uppgift på försök i tre län. Uppgiften är att frivilliga ur tre frivilliga försvarsorganisationer skall ta gräsprover vid radiaktillbud. Gräsproverna skall sedan transporteras till Statens strålskyddsinstitut för analys. Statens

strålskyddsinstitut har tecknat en överenskommelse med Försvarsmakten om stöd till samhället vid en eventuell kärnkraftolycka i eller utanför Sverige. Detta har gjorts med hänvisning till Försvarsmaktens fjärde huvuduppgift, stöd till samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Provtagningsorganisationen, som fullt utbyggd omfattar omkring 200 personer, bemannas med personal ur Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund. Enligt överenskommelsen kan Statens strålskyddsinstitut också begära hjälp med flygplan, helikoptrar och provtagning av betesgräs under perioden april till oktober.

Styrelsen för psykologiskt försvar

Styrelsen för psykologiskt försvar är funktionsansvarig myndighet för funktionen Psykologiskt försvar. Myndigheten samarbetar främst med den frivilliga försvarsorganisationen Totalförsvarets Psykförsvarsförbund, som ingår i Centraförbundet för befälsutbildning. Styrelsen för psykologiskt försvar anger att kommande förändringar inom totalförsvaret bl.a. innebär att det militära försvaret kommer att vara representerat på allt färre orter. Detta medför i sin tur kraftigt minskade möjligheter till samverkan och kontakter. Det är också negativt för skolans möjligheter att ge inblick i totalförsvaret. Insatser från frivilligorganisationer kommer då att vara mycket värdefulla, men det förutsätter att det går att skapa en gemensam målbild mellan myndigheternas och organisationernas ambitioner och arbete gentemot skolan.

Styrelsen för psykologiskt försvar anser också att om frivilliga engageras i informationsarbetet om säkerhetspolitik och totalförsvaret måste dessa frivilliga ha en stabil grund att stå på i form av relevant utbildning och erfarenhet av kontakter med målgruppen. Det kräver enligt myndighetens bedömning att frivilligförsvarets ambitionsnivåer höjs inom området. Här skulle Styrelsen för psykologiskt försvar, som ju enligt sin instruktion har ett särskilt ansvar för området, kunna sammanhålla arbetet. Det förutsätter emellertid enligt myndigheten ett tillskott av resurser.

Det finns ett visst behov av frivilliga hos Styrelsen för psykologiskt försvar vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta behov kan för närvarande inte tillgodoses inom ramen för plikttagstiftningen, utan måste mötas med särskilt tjänstgörings-

avtal mellan myndigheten och den enskilde. Styrelsen för psykologiskt försvar anser att det bör finnas generella regler för hur frivilliga med kort varsel kan tas i anspråk för verksamhet i fredstid.

Behovet skulle främst röra personal för samband, expedition och lägesuppföljning inom informationsverksamheten, för att öka utställigheten. Vid långvariga påfrestningar har kommuner, landsting och länsstyrelser med stor sannolikhet behov av frivilliga inom funktionen Psykologiskt försvar. Det finns däremot inget särskilt behov av frivilliga för att bemanna myndighetens beredskapsorganisation i krig.

Statens energimyndighet och Affärsverket Svenska Kraftnät

Statens energimyndighet och Affärsverket Svenska Kraftnät är funktionsansvariga för funktionen Energiförsörjning respektive delfunktionen Elförsörjning.

Statens energimyndighet inledde under våren 1999 ett femårigt samarbetsprojekt med Sveriges Civilförsvarsförbund. Projektet syftar till att öka hushållens, dvs. de enskilda människornas, beredskap att förebygga och avhjälpa svårigheter som uppstått till följd av störningar i energiförsörjningen. Projektet skall också ge hushållen övergripande kunskaper om det svenska energisystemet i syfte att skapa långsiktiga och stabila kunskaper om frågor som rör energiberedskap och energihushållning. Enligt uppgift till utredningen skall en första utvärdering av projektet påbörjas under hösten 2001.

I det vidgade säkerhetsbegreppet och den bredare hotbilden ser Statens energimyndighet ett framtida behov inom totalförsvaret av frivilligorganisationer som har mycket bred kompetens och verksamhet. Organisationer med smal verksamhet som är kopplad till att i första hand stödja det militära försvaret, bedöms få en mindre roll i framtiden. Kopplingen till krigsorganisationer och försvarsplanering bör tonas ned till förmån för förmågan att öka medborgarnas beredskap att möta olika påfrestningar och en allmän ökad kunskap kring krishantering.

Däremot bedöms organisationer som är brett lokalt förankrade och som har en bred verksamhet anpassad efter samhällets behov få en ökad betydelse (exempelvis Sveriges Civilförsvarsförbund). Rekryteringen borde därmed också underlättas om verksamheten

kopplas till hot eller störningar som kan inträffa när som helst samt den enskilda människans säkerhet och trygghet i dagens samhälle. Om en störning inträffar, som innebär att energiförsörjningen påverkas och förbrukningen kanske måste minskas, bygger Statens energimyndighets beredskap i dag på information. Eftersom myndigheten inte har någon regional närvaro kan frivilliga försvarsorganisationer spela en viktig roll i att sprida information och förankra t.ex. sparkampanjer för drivmedel lokalt.

Svenska Kraftnät uppger att de har behov av cirka 12 500 personer ur den frivilliga försvarsverksamheten, med behörighet som skyddsvakt, för skydd och bevakning av objekt som är väsentliga för elförsörjningen. Vidare finns ett behov av ett mindre antal personer för transport-, sambands- och expeditions- samt förplånadstjänst i den krigsorganisation som behövs för elförsörjningen. Denna organisation ses över för närvarande och Svenska Kraftnät kan därför inte precisera behoven närmare.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen ser i första hand behov av frivilliga och frivilligorganisationer inom ramen för eftersök av försvunna personer. Ur ett polisiärt brottsförebyggande perspektiv är de frivilliga försvarsorganisationerna viktiga eftersom de engagerar medborgare. Genom samverkan med frivilligorganisationerna kan Polisen komma närmare målet att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Frivilligorganisationerna rekryterar ungdomar och erbjuder en innehållsrik och meningsfull sysselsättning, som för huvuddelen innebär att de blir medvetna och goda medborgare som kan ta avstånd från kriminalitet och missbruk.

Polisens förhållande till den frivilliga försvarsverksamheten beror delvis på vilken status Polisen kommer att ha i framtiden. Kombattantutredningen föreslog i betänkandet (1998:123) *Folkrättslig status m.m.* att Polisen inte skall räknas som kombattanter utan ha civil status. Rikspolisstyrelsen har fått ett kompletterande uppdrag i frågan att närmare utreda konsekvenserna av en eventuell kombattantstatus. Uppdraget redovisades till regeringen (Justitiedepartementet) den 30 januari 2001. Enligt Rikspolisstyrelsen innebär Kombattantutredningens förslag om civil status för Polisen sannolikt att gemensam verksamhet och

samverkan med frivilligorganisationerna i syfte att försvara landet vid militärt angrepp minskar i omfattning.

Rikspolisstyrelsen menar också att den kompetens som finns inom frivilligorganisationerna avseende utbildning inom olika områden är viktig. Därtill kommer de utbildningsmiljöer som erbjuds från dessa organisationer, främst i form av kursgårdar (se kapitel 7). I ett anpassningsskede då många verksamheter skall återta kunskaper att omsätta i praktisk handlingsförmåga kan Polisen därför se vissa frivilligorganisationer som en resurs.

Luftfartsverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Banverket

Luftfartsverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Banverket har alla fungerande driftvärnsorganisationer. Det pågår för närvarande en utredning inom Luftfartsverket om driftvärnet som resurs vid krissituationer i fredstid. Det är tänkbart att driftvärnet kan behöva vissa stödfunktioner som skulle kunna tillgodoses av frivilliga försvarsorganisationer, t.ex. Riksförbundet Sveriges lottakärer (stabsfunktioner) och Svenska Röda Korset (skadehantering).

Vägverket har i händelse av krig ansvar för väghållning utanför stridsområden och Försvarsmakten har ansvaret inom stridsområden. När antalet förband nu minskar kan Vägverket i ett återtagningsskede (minst fem år) behöva stöd från t.ex. hemvärnet med att utföra transporter och bygga reservförbindelser utanför stridsområden.

Sjöfartsverket ser inga direkta behov av frivilliga försvarsorganisationer.

Banverket avslutade under hösten 2000 en utredning om Järnvägarnas driftvärn. Behovet av utbildad driftvärnspersonal bedöms vara mycket stort, bl.a. som en följd av att järnvägsverksamheten har en omfattande geografisk spridning och innehåller ett stort antal vitala objekt. I utredningen föreslås att driftvärnet och dess utbildnings- och övningsverksamhet inriktas mer mot fredstida uppgifter, något som anses öka nyttan av organisationen och främja rekrytering. Vidare bör alla funktionsnödvändiga aktörer inom järnvägstrafiken, såväl statliga myndigheter och statliga bolag som privata företag, ingå i och bidra till detta driftvärn.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket anför i sitt underlag till utredningen att frivilligorganisationerna skulle kunna spela en roll när det gäller bevakningen av vattenverk. Vissa vattenverk klassas som skyddsobjekt av länsstyrelser. Det gäller också behovet av bevakning av kritiska punkter på vattennäten. Kommunerna ansvarar för att försörjning med nödvatten kan anordnas. Frivilligorganisationerna skulle kunna ha en funktion när det gäller att få systemet med sådan försörjning att fungera.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är en rådgivande beredskapsmyndighet och ser i den funktionen tänkbara användningsområden för frivilliga försvarsorganisationer inom sakområdena miljöskydd och dricksvattensäkerhet. Frivilliga skulle exempelvis kunna medverka i vattenprovtagningar och andra miljöprovtagningar och kunna tillhandahålla administrativt och logistiskt stöd när sådana och andra provtagningar genomförs i ett beredskapsläge. Andra tänkbara uppgifter skulle kunna vara att medverka i bevakning av skyddsområden, t.ex. vattentäkter, i transport och distribution av dricksvatten eller i renhållning och avfallshantering i lägen där de ordinarie systemen inte räcker till eller fungerar. I den här typen av uppgifter skulle frivilligorganisationerna således närmast fungera som en förstärkningsresurs till kommunernas hälso- och miljökontor samt berörda tekniska förvaltningar.

Slutsats

Utredningen har skrivit till sammanlagt 81 centrala myndigheter inom beredskapsområdet och fått svar och underlag från 76. Av dessa har, som framgår ovan, ett antal viktiga myndigheter lämnat många värdefulla och konstruktiva synpunkter. Det finns en vilja hos flera myndigheter inom beredskapsområdet att ta frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer i anspråk för att stödja samhället, dvs. myndigheter, kommuner och landsting, i såväl fred som krig.

Flera myndigheter påtalar också att samhällets grundberedskap förstärks genom att enskilda människor utbildas i bl.a. självskydd och första hjälpen-sjukvård. Många myndigheter, däribland

Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk, bedömer dock att behovet av frivilliga minskar i framtiden. Några myndigheter har visat mycket svalt intresse för frivilliga. Det gäller bl.a. den maritima sektorn där Sjöfartsverket och Kustbevakningen har likartade synpunkter. Särskilt Kustbevakningen framhåller att ansvarsfrågorna måste lösas om frivilliga skall kunna utnyttjas. Behovet varierar således mellan olika funktioner.

Utredningen konstaterar att det är anmärkningsvärt att 41 av de 81 beredskapsmyndigheter som tillfrågats uppger i sina svar till utredningen att de i dagsläget har mycket små eller inga behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer inom sina respektive sektorer/funktioner. Av de 41 myndigheterna är fem funktionsansvariga myndigheter. Det är förvisso väntat att myndigheterna inte har stora behov av frivilliga i sin egen organisation och att behov är betydligt svårare att formulera på civil sida än på militär.

Det skall dock enligt utredningens uppfattning inte hindra myndigheter inom beredskapsområdet att se frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer som en samhällsresurs i ett vidare perspektiv. Det är dessutom myndigheterna som i egenskap av uppdragsställare formulerar de krav på kvalitet och kompetens som myndigheten anser att frivilliga måste uppfylla för att fungera i verksamheten.

Utredningen noterar att detta svala intresse från många centrala myndigheter inom beredskapsområdet knappast överensstämmer med varken statsmakternas ofta uttryckta uppfattning att de frivilliga försvarsorganisationerna är en viktig resurs i totalförsvaret, att en helhetssyn skall anläggas på hot och risker i samhället i både fred och krig eller att många myndigheter regelmässigt anmäler behov av ökade resurser för sin verksamhet.

2.5.2 Regionala myndigheters behov

Försvarsmaktens regionala nivå

Den regionala nivån inom Försvarsmakten, militärområdesstaber, försvarsområdesstaber, marinkommandon och flygkommandon,

har lämnat ett antal synpunkter på frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer.⁸

Flera av dessa regionala försvarsmaktsenheter anser att grunden för den frivilliga försvarsverksamheten bör vara krigsuppgifter med inriktning mot militära hot (angrepp) av olika slag. Men eftersom antalet krigsplaceringar nu kan komma att minska, ser de regionala försvarsmaktsenheterna ett allt större behov av att betrakta de frivilliga försvarsorganisationerna som totalförsvarsresurser som kan utnyttjas i både fred och krig. Det bedöms också öka kraven betydligt på formerna för de frivilliga försvarsorganisationernas samarbete med kommuner.

De frivilliga försvarsorganisationerna bedöms också bli allt viktigare för att bibehålla folkförankringen av totalförsvaret, när Försvarsmakten nu minskar i omfattning. Organisationerna kan fungera som stödresurs för Försvarsmakten, t.ex. genom att ansvara för övningar, utbilda fordonsförare, förplägnadspersonal eller stabspersonal, eller att organisera särskilda förlägnings- och försörjningsförband för t.ex. flyktingsituationer eller andra särskilda händelser. Samtidigt måste frivilligorganisationernas egen personal övas kontinuerligt för att deras kompetens skall kunna bibehållas och användas.

Frivilliga försvarsorganisationer av olika slag skulle, menar en försvarsmaktsenhet, kunna utgå från den enskilda människan och engagera sig i t.ex. bostadsområden eller ungdomsgrupper. Därigenom skulle organisationerna kunna arbeta aktivt för samhällsanda och respekt för och tro på de värderingar som utgör grunden för vårt samhälle. Det skulle kunna omfatta både totalförsvarsupplysning och utbildning av människor i första hjälpen och självskydd, vilket i sin tur bidrar till att öka människors riskmedvetande och minska samhällets sårbarhet. Frivilliga försvarsorganisationer och deras ofta specialistutbildade personal bör, enligt flera försvarsmaktsenheter, dessutom kunna användas i större utsträckning vid internationella insatser.

Flera regionala försvarsmaktsenheter betonar att den framtida frivilliga försvarsverksamheten måste ha en trovärdig organisation och uppgifter som människor känner är meningsfulla. Detta kräver, påtalar vissa sådana enheter, att statsmakterna klart och tydligt uttalar att den frivilliga försvarsverksamheten behövs. Om

⁸ Från och med den 1 juli 2000 har dessa regionala aktörer ersatts av fyra militärdistrikt (Södra, Mellersta, Norra och Gotland) med tillhörande staber och 29 underliggande militärdistriktsgrupper.

inget görs bedöms risken som stor att organisationernas medlemmar och andra människor börjar ifrågasätta varför de skall lägga energi och tid på frivillig försvarsverksamhet. En regional försvarsmaktsenhet menar också att en god rekrytering av frivilliga i framtiden kan förutsätta att personer utbildas för olika befattningar utan krav på att bli medlem i en frivillig försvarsorganisation.

Slutsats

Utredningen konstaterar att de regionala försvarsmaktsenheterna ser behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer i framtiden, i både fred och krig. Frivilliga försvarsorganisationer kan fungera som utbildningsresurser, stöd till Försvarsmakten, bidra till folkförankringen av totalförsvaret, tillhandahålla personal för internationella insatser, bidra till att bibehålla kompetenser inom olika områden och att bidra till personalförsörjningen i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Detta kräver konkreta åtgärder från bl.a. statsmakternas sida för att inte organisationernas medlemmar och andra människor skall börja tveka om sitt frivilliga engagemang. Myndigheter och organisationer måste också formulera tydligare, efterfrågestyrda uppdrag (mål- och resultatstyrning) till de frivilliga försvarsorganisationerna för att ta deras tjänster i anspråk.

Länsstyrelser

Utredningen har skrivit till samtliga 21 länsstyrelser och begärt in underlag. 19 länsstyrelser har lämnat underlag och av dessa uppger 12 att de har små eller mycket små behov av frivilliga och frivilliga försvarsorganisationer när de refererar till sin egen organisation. I egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet på regional nivå anser dock flera länsstyrelser att de bör känna större ansvar för att samordna frivilligorganisationerna och stödja kommuner så att de får möjligheter att utnyttja frivilligorganisationerna i sin beredskapsplanering, såväl i fred som under höjd beredskap och krig.

Flertalet länsstyrelser anser att frivilligorganisationernas samarbete med kommuner, länsstyrelser och landsting kan och bör öka i omfattning. Frivilligorganisationerna måste då bli bättre på att marknadsföra sig och informera myndigheter och organisationer

om sina möjligheter att på olika sätt stödja samhället i fred. Såväl myndigheter som frivilligorganisationer bör genom regionala och lokala samverkansorgan (FOS, Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté) kunna förbättra samverkan i syfte att skapa fungerande nätverk.

En återkommande synpunkt från några länsstyrelser är, att eftersom militära förband läggs ned får det militära försvaret mindre möjligheter att kunna stödja det civila samhället med personal och materiel vid katastrofer. Därför är det viktigt att frivilliga ges vidgade uppgifter även i fred.

Ett flertal länsstyrelser anser att frivilligorganisationerna i de flesta fall har god kompetens inom sina områden, kompetens som vid ett mer omfattande krisläge skulle kunna komplettera den vardagliga insatsberedskapen och kanske även ersätta modern teknik om den fallerar. Organisationer som Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset eller Sveriges Civilförsvarsförbund anses kunna bistå både länsstyrelser och kommuner. Det kan vara flygverksamhet, sjukvård, sambandstjänst, insatser med hund eller transporter.

En förutsättning är, enligt många länsstyrelser, att organisationerna ges en inriktning och utbildning så att de kan verka i såväl fred som krig. Som exempel kan nämnas att länsstyrelsen i Uppsala län (som är ett kärnkraftslän) har ständig beredskap för ledning och samordning för en särskild händelse. Ett flertal frivilligorganisationer är därför knutna till myndigheten och erfarenheterna har visat sig mycket goda. Organisationerna medverkar vid övningar och bistår länsstyrelsen med bl.a. information, samband, transporter, spaning, indikering, omhändertagande och utspisning.

Några länsstyrelser anser vidare att frivilligorganisationer även bör kunna verka såväl med förebyggande åtgärder som med räddningsinsatser. I det förebyggande arbetet bör flertalet frivilligorganisationer kunna samverka på bättre sätt för att i olika former arbeta för ett ökat säkerhetsmedvetande hos allmänheten och för ett tryggare och säkrare samhälle. Ett exempel är att de flesta frivilligorganisationer skulle kunna anordna studiecirkel för att öka allmänhetens säkerhetsmedvetande, och därmed indirekt verka för ett tryggare och säkrare samhälle. För utnyttjande av organisationerna i räddningstjänsten krävs också att berörda utbildade personer snabbt kan kallas in.

Någon länsstyrelse menar att det är på den lokala nivån som det största användningsområdet för frivilliga finns. För att få en uppfattning om behovet krävs att en omfattande analys av behoven görs av kommuner och landsting tillsammans. Om man inte tydliggör behoven på detta sätt kommer det aldrig att finnas förutsättningar för frivilligorganisationerna att komma med i den process som sker i samhället i dag inför särskilda händelser, och där övning och utbildning i olika former är viktiga komponenter. Behovsstyrningen måste komma nerifrån, inte uppifrån som ofta anses vara fallet i dag.

Slutsats

Utredningen kan konstatera att den frivilliga försvarsverksamheten på regional nivå som helhet, enligt vad många länsstyrelser anger, är av stor betydelse för samhällsberedskapen i såväl fred som krig. Många organisationer och myndigheter klarar inte av att bemanna organisationen med egen personal fullt ut vid en större händelse med ett kort, intensivt förlopp eller en långt utdragen verksamhet.

Enligt utredningens mening ankommer det, som flertalet länsstyrelser antyder i sina underlag till utredningen, inte bara på de frivilliga försvarsorganisationerna att marknadsföra sina kompetenser, resurser och möjligheter att på olika sätt stödja samhället i fred och krig.

Som statligt förvaltningsorgan i fred och högsta totalförsvarsmyndighet på regional nivå är det i hög grad länsstyrelsernas ansvar att beakta de frivilliga försvarsorganisationerna i den beredskapsplanering som sker på regional nivå. Länsstyrelserna måste också förbättra sin förmåga att dels ta reda på vilka kompetenser och resurser frivilligorganisationerna kan bistå samhället med i fred och krig, dels tydliggöra för frivilligorganisationerna vilka behov de kan fylla. Detta gäller, som framhålls ovan, även för centrala myndigheter. Länsstyrelserna har i många fall mycket små personalresurser inom beredskapsområdet. Det är ett problem som skulle kunna hanteras genom att länsstyrelserna tillförs såväl ekonomiska som personella resurser.

Landstingskommunal nivå

Socialstyrelsen undersökte under hösten 1998 sjukvårdshuvudmännens intresse för medverkan av medlemmar från de frivilliga försvarsorganisationerna. Alla sjukvårdshuvudmän, med ett par undantag, är enligt undersökningen positiva till att kunna få hjälp från frivilligorganisationerna vid väpnat angrepp. Några landsting anger att det är positivt med frivilliga, men att det inte finns något direkt behov av dem, varken i fred eller i krig. Övervägande del av huvudmännen anser att insatser från frivilliga skall göras inom specialfunktioner och som "hjälpredor", men inte i direkt sjukvårdsarbete. Resultaten från Socialstyrelsens undersökning stämmer väl överens med den uppfattning som Landstingsförbundet redovisat vid möte med utredningen.

Beträffande svåra påfrestningar i fred är sjukvårdshuvudmännen däremot mycket tveksamma p.g.a. de svårigheter som i dag finns att snabbt mobilisera frivilliga. Ett par landsting är helt motståndare till frivilliga vid svåra påfrestningar i fred. Den hjälp man i första hand vill ha i fred skall i stället komma från närliggande landsting och Försvarsmakten, främst hemvärnet.

De flesta landsting kan inte ange hur många frivilliga som finns i landstingets krigsorganisation. De frivilliga som för närvarande finns inom landstingen kommer från Frivilliga radioorganisationen, Svenska Röda Korset och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund. Landstingen anser det också vara svårt att ange behov av frivilliga när de själva inte fått sin egen krigsuppgift fastställd.

Många landsting har ännu inte tagit ställning till kommande sambandssystem. Det uppges vara en orsak till att man t.ex. ifrågasätter Frivilliga radioorganisationens möjligheter att uppfylla eventuella åtaganden liksom möjligheten att rekrytera lämplig personal som kan ingå i arbetslag. Även beträffande ambulansförarna från Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund råder det stor osäkerhet om det finns möjligheter att uppfylla angivna behov. De flesta sjukvårdshuvudmännen anger att de vill ha bilkärister endast i den mån de behövs, utan att närmare precisera behoven.

På flera håll anges svårigheter som visar på ambulansorganisationernas ovilja att acceptera frivilliga. Landstingen uppger också svårigheter med att erbjuda bilkäristerna övningstillfällen. Svenska Röda Korsets organisation med civilsamariter är för närvarande vilande. Däremot pågår en intressant verksamhet med mobila akutvårdsenheter. Personalen från Svenska Röda Korset anses av flera

tillfrågade vara den grupp som det går lättast att ta till sig i sjukvårdsorganisationen.

De frivilliga är emellertid i de flesta fall inte övade och i många fall är de inte heller kända inom sjukvårdsverksamheterna. Förutom de kategorier frivilliga som redan finns, skulle sjukvårdshuvudmännen kunna ha nytta av saneringsbiträden, sjukhusvårdar (för krig) och sjukvårdssamariter (stödpersonal på lägre biträdesnivå). Personal från Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund anser man sig också ha nytta av.

Slutsats

Det framtida behovet av frivilliga inom landstingen är mycket oklart. Behoven förefaller vara något större och tydligare när det gäller krigsorganisationen. De flesta sjukvårdshuvudmännen ser ändå de frivilligas engagemang och motivation som positivt.

Lokala myndigheters behov

Lokal samverkan mellan kommunernas räddningstjänster och övriga förvaltningar och frivilligorganisationernas lokala representanter blir allt viktigare. Det håller nu på att etableras sådan samverkan på många håll i Sverige med olika lösningar. Enligt Överstyrelsen för civil beredskap finns det för närvarande någon form av samverkansråd i omkring 45 kommuner. Ungefär lika många kommuner uppger till Överstyrelsen för civil beredskap att de avser att bilda sådana samverkansråd. Det är, enligt utredningens uppfattning, viktigt att kommunledningen är medveten om vilka frivilliga resurser i stort som finns tillgängliga inom den egna kommunen och i angränsande kommuner. Det är mindre viktigt att i detalj försöka planera de exakta behoven för olika tänkbara situationer, eftersom dessa av naturliga skäl är mycket svåra att förutse.

I kommunernas beredskapsplanering deltar regionala och lokala FOS numera i viss utsträckning på flera håll. Den frivilliga avtalspersonal som utbildas och placeras i kommunala beredskapsorganisationer, när den anställda personalen inte räcker till, kan rekryteras via t.ex. ett lokalt FOS där organisationerna samverkar.

Centrala FOS arbetar nu med att starta och aktivera lokala FOS. Samtidigt sker en utveckling inom FOS mot att mer bilda nätverk

än specifika organisationsformer. Kommunerna har hunnit olika långt och tillämpat olika metoder, när det gäller att ta i anspråk frivilliga i lokala föreningar/organisationer. Detta beror bl.a. på att behovet av frivilliga ser olika ut i landets kommuner. Lösningarna ser därför olika ut runt om i landet. I det följande redovisas några exempel på samverkan mellan kommuner och frivilliga.

Sollentuna

I Sollentuna kommun har de frivilliga försvarsorganisationerna Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Röda Korset, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund undertecknat en överenskommelse med Sollentuna kommun om åtagande för "kommuntjänst".

Överenskommelsen avser organisationernas medverkan i den kommunala verksamheten vid fredskriser/fredskatastrofer, svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap och i krig. Organisationernas medverkan kan antingen baseras på att medlemmar tecknar individuella avtal eller att organisationerna åtar sig medverkan i s.k. allmänt omhändertagande. Ersättning för medverkan i kommuntjänst (inklusive utbildning och övning) är också reglerad i överenskommelsen. Kommunens försäkringar gäller i tillämpliga delar för medverkande från organisationerna vid tjänstgöring, utbildning/repetitionsutbildning och övning.

En förutsättning för att en medlem i en frivillig försvarsorganisation skall kunna teckna avtal och placeras i kommunens beredskapsorganisation är att medlemmen genomgått en utbildning i kommuntjänst. Utbildningen har tagits fram och fastställts av kommunen efter samråd med organisationerna.

Uppsala

I Uppsala kommun sköts kontakterna med frivilligorganisationerna och deras medlemmar på ett mindre formellt sätt. Det finns bl.a. färre avtal och mer av överenskommelser under hand. De hemskyddsombud som kommunen behöver, rekryteras, utbildas och övas av kommunen själv, vilket är tämligen unikt. Varje ombud som genomfört utbildningen tecknar en

överenskommelse med kommunen om tjänstgöring vid höjd beredskap. Då utses också de lämpligaste till gruppchefer och kommer då att tas ut med civilplikt. Lottor som tidigare varit krigsplacerade inom lottornas egen barnomsorgsorganisation har i dag ändrat sin placering till kommundelarnas omsorgsverksamhet under höjd beredskap.

En del medlemmar i olika frivilligorganisationer, t.ex. hundförare, bilförare, signalister, har förklarat sig villiga att biträda vid olyckshändelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. De finns förtecknade i speciella larmlistor vid SOS larmcentral. I Uppsala kommun finns också 14 krisgrupper. Dessa grupper har till uppgift att ge psykosocialt stöd vid akuta situationer när många människor berörs. I dessa grupper ingår läkare, präster/diakoner, socialarbetare och vårdpersonal samt personal från de frivilliga försvarsorganisationerna, t.ex. Svenska Röda Korset, hemskyddet från Sveriges Civilförsvarsförbund, lottorna och även hemvärdet. Inga avtal eller överenskommelser tecknas.

Arbetsgivarna har givit sitt medgivande till att dessa personer får lämna sina arbeten vid larm utan att avdrag görs från lönen. Om det blir larm utanför ordinarie arbetstid, får respektive myndighet eller organisation betala eventuella ersättningar. Kommunen bekostar utbildning och övning av krisgrupperna.

Örnsköldsvik

I Örnsköldsviks kommun har kommunkansliet, räddningstjänsten, tekniska kontoret, socialförvaltningen och frivilligorganisationerna inom kommunen tillsammans med Överstyrelsen för civil beredskap tagit fram ett förslag till projekt/försöksverksamhet med frivilliga insatsgrupper. Dessa har till huvuduppgift att komplettera kommunens egna resurser vid särskilda händelser inom verksamhetsområdena information, omhändertagande, transporter, samband, stabsarbete och utspisning (se kapitel 5).

Personal till kontaktgruppen och resursenheterna rekryteras bland frivilligorganisationernas medlemmar. Utgångspunkten vid rekrytering är den utbildning och kompetens som varje medlem erhållit i sin egen organisation. Förutom egen utbildning skall alla i insatsgruppen genomgå en uppdragsbaserad utbildning i form av allmän kännedom om kommunens organisation och verksamhet samt resursenhetens förväntade arbetsuppgifter.

Uppdragsutbildningen kommer att upprepas med jämna mellanrum – vart fjärde år – och vid omfattande nyrekrytering. För varje person som ingår i den frivilliga insatsgruppen kommer det att finnas en skriftlig överenskommelse (inte avtal) som tar upp försäkringsskydd, ersättning vid utbildning, övning och insatser samt skyldigheter för den enskilde. Insatsgruppens medlemmar knyts upp utan bindande beredskapsavtal. De deltar i insatsgrupperna under förutsättning att de är tillgängliga.

En grundförutsättning för den frivilliga insatsgruppens uppgifter och organisation är att det alltid är kommunen som avgör tidpunkt och omfattning för insatsgruppens arbete. Företrädare för Örn-sköldsviks kommun uppger till utredningen att modellen är ett sätt att utnyttja ideella, frivilliga och andra resurser i kommunen på ett så effektivt sätt som möjligt.

Göteborg

Försöksverksamhet med FIG-grupper bedrivs även i Göteborg, men då i form av en modell för samverkan mellan staden och frivilligorganisationer. Inriktningen är att kommunen i sin ledningsorganisation skall ha en fältenhet som kan sändas ut till skadeplatser, och där kunna svara för bl.a. rapportering och samverkan med andra aktörer. I fältenheten ingår medlemmar från frivilligorganisationer, som också skall kunna avropa resurspersoner från sina frivilligorganisationer för olika typer av uppdrag i samband med händelsen i fråga.

Häbo

I Häbo kommun provas FIG-konceptet utifrån förutsättningarna i en liten kommun. Ett arbete har påbörjats med att bygga upp en organisation till stöd för kommunen vid en särskild händelse. Frivilligorganisationerna i Häboområdet har ett upptagningsområde som är betydligt större än själva kommunen. Därmed kommer rekryteringen av frivilligpersonal delvis att ske även i angränsande kommuner, och kanske även över länsgränsen.

Kristianstad

Kristianstads kommun har valt att ge uppdrag till de frivilligresurser man anser sig ha nytta av, nämligen treåriga överenskommelser med civilförsvarsföreningen i Kristianstads kommun och avtal med enskilda radioamatörer. I det första fallet fattar kommunstyrelsen beslut om treåriga överenskommelser där det stadgas att kommunen årligen betalar 50 000 kronor till Kristianstads civilförsvarsförening. Pengarna skall gå till verksamhet, administration och rekrytering samt grundutbildning av hemskyddsombud.

I överenskommelsen anges också föreningens medverkan i kommunens beredskapsorganisation, förutsättningar för uppdraget och att det skall omfatta både ett allmänt uppdrag och årliga uppdrag. Varje år inom treårsperioden skriver kommunen och civilförsvarsföreningen sedan mer specifika överenskommelser om uppdrag med tydligt angivna mål och syften, minimikrav och former för återrapportering. När det gäller radioamatörerna tecknar Kristianstads kommun avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret med varje enskild radioamatör.

Slutsats

Utredningen anser, efter diskussioner med företrädare för ett antal kommuner, att de frivilliga försvarsorganisationerna skulle kunna utnyttjas på kommunal nivå i betydligt större utsträckning än vad som görs i dag. För att kommunledningarna skall kunna hantera de frivilliga försvarsorganisationerna måste det skapas lokalt anpassade samverkansformer, där de frivilliga försvarsorganisationerna har samordnat sig. Därmed kan kommuner och andra aktörer inom samhällsberedskapen på ett effektivt sätt ta i anspråk de frivilligas engagemang och kompetens. Det är därför angeläget att statsmakterna stödjer kommunerna i deras arbete med att utveckla lokala samverkansråd.

Det finns här erfarenheter att hämta från den försöksverksamhet som Överstyrelsen för civil beredskap bedriver med fredstida insatsgrupper (FIG) i Örnsköldsvik och Göteborg.

Utredningen anser vidare att länsstyrelserna bör ges en tydligare samordnande roll för frivillig försvarsverksamhet. Detta behandlas vidare i kapitel 5 och 12.

2.5.3 Internationellt utvecklingssamarbete i närområdet

I propositionen (1996/97:4) *Totalförsvaret i förnyelse* samt i utskotts-
betänkandet (1996/96:FöU01) *Sveriges försvarspolitik mot sekel-
skiftet*, uttrycker regering och riksdag önskemål att de frivilliga
försvarsorganisationerna engagerar sig gentemot länderna i öst,
framför allt de tre baltiska staterna. Vidare anges att både civila och
militära myndigheter skall stödja detta arbete. I det följande
redovisas exempel på internationellt arbete i närområdet som
bedrivs av centrala myndigheter och organisationer.

Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap har i sina kontakter med de
baltiska länderna konstaterat, att det i respektive land endast finns
ett fåtal organisationer, utöver hemvärnen, som kan betraktas som
frivilligorganisationer. Hemvärnen har däremot en mycket stark
ställning i de baltiska länderna. De frivilligorganisationer som finns
har mycket knappa resurser och staten tillhandahåller i de flesta fall
inget finansiellt stöd.

Många av de baltiska frivilligorganisationerna har ännu inte
någon plats i totalförsvaret. De söker nu förebilder i andra länders
system inför en återuppbyggnad och en omstrukturering av sina
organisationer. Man har också på nationell nivå i respektive land
börjat diskutera frivilligrörelsernas plats i försvaret och de sam-
manhängande rättsliga och finansiella aspekterna.

Överstyrelsen för civil beredskap svarar från och med år 1999
för att hämta in organisationernas önskemål om projekt i Baltikum,
Polen och Ryssland vilket tidigare ombesörjdes av Statens rädd-
ningsverk. Försvarsmakten har motsvarande uppdrag. Överstyrel-
sen för civil beredskap genomför för närvarande en inventering i
Sverige av vad funktionsansvariga myndigheter, länsstyrelser,
kommuner och frivilliga försvarsorganisationer kan bidra med för
resurser i internationell verksamhet. Inventeringen beräknas vara
avslutad under hösten 2001.

Statens räddningsverk

Statens räddningsverk genomförde tillsammans med Frivilliga Flygkåren, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundklubben, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund en behovsinventering av den frivilliga stödverksamheten år 1997. Den utmynnade i ett regeringsbeslut den 18 december 1997 med en tilldelning på 330 000 kronor för vissa stödprojekt riktade till de baltiska länderna. Regeringen beslutade om ytterligare tilldelning med 112 000 kronor under år 1998. Statens räddningsverks roll har varit att inhämta och granska frivilliga försvarsorganisationers projektansökningar, sammanställa dessa och lämna ett samlat yttrande till regeringen inför beslut om medelstildelning. Denna roll har nu övertagits av Överstyrelsen för civil beredskap.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har genom regeringsbeslut för åren 1997 och 1998 fördelat 750 000 kronor respektive 1,5 miljoner kronor till frivilliga försvarsorganisationers verksamhet i de baltiska länderna. Organisationer som har tilldelats dessa medel är bl.a. Centraförbundet för befälsutbildning, Sjövärnskärernas Riksförbund, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Brukshundklubben, Frivilliga Flygkåren och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund.

Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS)

Frivilligorganisationernas samarbetskommitté, FOS, tillsatte en arbetsgrupp år 1994, Ag Baltikum. De kontakter som arbetsgruppen och frivilligorganisationerna har med de baltiska länderna sedan år 1992 syftar till att inventera vilka behov av stöd länderna har när det gäller frivilligverksamheten. Arbetsgruppen heter numer Ag Int och drivs av centrala FOS. I gruppen ingår representanter från de frivilligorganisationer som ingår i FOS och representanter från Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap. Från Ag Int anser man att det nu är respektive lands uppgift att tänka igenom vilken hjälp man vill ha och att därefter söka kontakt med de svenska frivilligorganisationerna och efterfråga stöd i någon form.

Ett visst utbyte har redan inletts i Estland av Centralförbundet för befälsutbildning, Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Civilförsvarsförbund. Konkreta stödinsatser är t.ex. ledarskapsutbildning och allmän militär utbildning för kvinnor från Estland i Sverige och utbildning i issäkerhet i regi av Sveriges Civilförsvarsförbund i samarbete med Svenska Livräddningssällskapet.

Till Lettland har Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Sveriges civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund bl.a. genomfört transporter av materiel från över-skottslager och utbildning i ledarskap. Vissa kontakter har tagits av Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga radioorganisationen och Frivilliga skytterörelsen. Ett utbyte sker också mellan hemvärdet i Sverige och Zemmessardze, det lettiska hemvärdet, som skickar kursdeltagare till hemvärdets stridsskola. Riksförbundet Sveriges lottakärer har bl.a. startat utbildning för kvinnorna inom Zemmessardze. Centralförbundet för befälsutbildning samarbetar också med hemvärdet, om bl.a. ledarskapsutbildning, med uppdelningen att hemvärdet utbildar personer på hemvärdets stridsskola i Sverige och Centralförbundet för befälsutbildning arbetar på plats i Lettland.

Något mer omfattande samarbete med Litauen har inte påbörjats. Till en del beror detta på att litauerne ännu inte framfört tydliga önskemål. Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga radioorganisationen och Riksförbundet Sveriges lottakärer har dock påbörjat ett visst utbyte. Även hemvärdet har vissa kontakter med SKAT, det litauiska hemvärdet. Frivilliga radioorganisationen har genomfört sambandsutbildning med officerare ur SKAT. Det finns också planer på att starta regelbunden radiotrafik för att träna signalister. Svenska sambandsbefäl har vidare deltagit i SKAT-sambandsövning hösten 2000.

Reservofficersförbunden bedriver också en aktiv verksamhet i samtliga tre länder och utvecklar nätverk med ländernas respektive motsvarande reservofficersorganisationer. Ett syfte är att bidra till att bygga upp reservofficersverksamhet utifrån demokratiska värderingar. Vidare sker utbildningar i bl.a. folkrätt och ledarskap. SVEROF och Svenska Flottans Reservofficersförbund har på uppdrag av Försvarsmakten nyligen också inletts samarbete med

Polen. Detta arbete sker genom SWEROF⁹, de två svenska reserv-officersförbundens internationella samarbetsorganisation.

Förutom organisationerna i SWEROF arbetar flera andra frivilligorganisationer aktivt i Polen. Det gäller bl.a. Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund (utbildning av motorcykel-ordonnanser till den polska scoutrörelsen), Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Civilförsvarsförbund (samarbete om barnsäkerhet och djurskydd inom det polska lantbruket) och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund (trafiksäkerhet i skolor).

Vissa organisationer arbetar också i Ryssland, bl.a. Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundklubben, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund. Det finns, enligt utredningens uppfattning, en viss tveksamhet från frivilligorganisationer som verkar i de baltiska länderna att också göra det i Ryssland. Man upplever här en potentiell konfliktsituation i stödverksamheten.

De svenska frivilliga försvarsorganisationerna har inte för avsikt att försöka påverka berörda länder att bygga upp en frivilligrörelse som en kopia av den svenska modellen. Syftet med utvecklings-samarbetet är i stället att erbjuda de relativt fåtaliga frivilligorganisationerna i de tre baltiska länderna, Polen och Ryssland stöd och hjälp med att försöka medvetandegöra betydelsen av en frivilligrörelse som en del i ett folkförsvar och som demokratistöd. En viktig uppgift för en sådan frivilligrörelse är att informera allmänheten om säkerhetspolitiken och försvaret och vad frivilliga skulle kunna göra som en del av ett totalförsvar.

Grund för samordning

Inom frivilligrörelsen saknar man i dag en sammanhållen bedömning från regeringens sida av vilket försvarsrelaterat stöd som är särskilt angeläget. En sådan bedömning borde ligga till grund för de frivilliga försvarsorganisationernas programverksamhet. Det fanns tidigare önskemål från de frivilliga försvarsorganisationerna att låta Överstyrelsen för civil beredskap få en tydligare och aktivare samordningsroll för den civila frivilligverksamheten, motsvarande den roll som Högkvarteret har för den militära

⁹ SWEROF skall inte förväxlas med SVEROF, den nya organisation som bildades när Kustartilleriets Reservofficersförbund och Svenska Arméns och Flygvapnets Reservofficersförbund gick samman.

frivilligverksamheten. Detta har påbörjats genom bildandet av Ag Int. Ag Int anser också att samordningen mellan de centrala statliga aktörerna i Sverige bör utvecklas och förbättras.

Det finns enligt utredningens bedömning ett stort behov av att samordna den internationella stödverksamheten mellan de frivilliga försvarsorganisationerna. Det borde finnas förutsättningar att samordna utbildningar och kurser inom mer övergripande områden, t.ex. folkrätt, ledarskap och totalförsvarsupplysning. Det är också viktigt att organisationerna själva ser och tar vara på möjligheterna till samarbete och samverkan. Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Civilförsvarsförbund är ett exempel på det. De två organisationerna samarbetar i Polen om barn- och djursäkerhet inom bl.a. lantbruket.

De frivilliga försvarsorganisationernas utvecklingsstöd till Baltikum, Polen och Ryssland finansieras på två vägar. Huvuddelen kommer från utgiftsområde 6 Totalförsvar och slussas via Försvarsmakten eller Överstyrelsen för civil beredskap till organisationerna. Dessutom har verksamhet finansierats av Överstyrelsen för civil beredskap av budgetmedel som anslagits till myndigheten.

Försvarsmakten tilldelades år 2000 omkring 3,9 miljoner kronor för utvecklingsarbete och internationell verksamhet för frivilliga försvarsorganisationer. För år 2001 har Försvarsmakten tilldelats 4,8 miljoner kronor. Hittills har Försvarsmakten fördelat cirka 9 miljoner kronor. Överstyrelsen för civil beredskap tilldelades år 2000 cirka 2,2 miljoner kronor och för år 2001 har summan ökat till drygt 2,8 miljoner kronor. De totala anslagen från båda myndigheterna bedöms bli ungefär lika stort för år 2002, medan fördelningen mellan organisationerna däremot kan komma att ändras.

2.5.4 Frivilliga försvarsorganisationer och internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

Utredningen skall enligt sina direktiv utreda de frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att medverka i internationell verksamhet. Detta omfattar internationella insatser som statsmakterna beslutar att Sverige skall delta i. Det rör sig därmed om annan verksamhet än respektive organisations internationella verksamhet.

Utredningen har haft kontakter med ett flertal personer med lång erfarenhet av internationellt arbete. Dessa har redovisat sina synpunkter till utredningen. En genomgående inställning är att frivilliga försvarsorganisationer i första hand bör betraktas som resurser ur vilka enskilda personer kan rekryteras för internationella insatser. Frivilligorganisationerna bör därmed anpassa sin utbildning till att stödja sådan verksamhet. En sådan utveckling har påbörjats genom att det t.ex. finns planer hos vissa organisationer att genomföra internationellt anpassade stabskurser.

En annan genomgående inställning hos de internationellt erfarna personerna är att frivilligorganisationerna inte bör sändas iväg som egna aktörer. Sveriges internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör koordineras långt mer än vad som sker i dag.

Slutsats

Frivilligorganisationernas internationella utvecklingssamarbete i närområdet behöver samordnas inbördes och med berörda myndigheter. Även på regeringsnivå bör en tydligare inriktning anges. Det är nödvändigt att koordinera Sveriges internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det är, enligt utredningens uppfattning, också angeläget att man betraktar frivilliga försvarsorganisationer som resurser ur vilka enskilda personer kan rekryteras för internationella insatser.

2.6 Frivilligorganisationerna och värderingar i samhället

2.6.1 Frivilligorganisationernas rekrytering och medlemsutveckling

Den tidigare rekryteringen enligt den så kallade 47-årsprincipen, där alla män som skrevs ut ur värnpliktssystemet placerades i valfri frivillig försvarsorganisation, gäller inte längre, men har påverkat både ålders- och könsstrukturen i ett flertal frivilligorganisationer. De flesta frivilliga försvarsorganisationerna upplever i dag problem med att rekrytera nya medlemmar, i första hand ungdomar.

Flera organisationer, t.ex. Flygfältsingenjörskårens Riksförbund, Frivilliga Skytterörelsen, Förbundet Fältpostbefäl, Försvarets Personaltjänstförbund, Kustartilleriets Reservofficers-

förbund, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Sjövärnsskärernas Riksförbund, Svenska Värnpliktofficersförbundet, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund, har vikande medlemssiffror år 2000.

Centralförbundet för Befälsutbildning, Frivilliga radioorganisationen, Svenska Blå Stjärnan och Svenska Brukshundklubben är exempel på organisationer som, med vissa variationer, har haft i stort sett samma antal medlemmar sedan mitten av 1980-talet.

I Skytterörelsens Ungdomsorganisation, som i sin tur är en rekryteringsbas för Frivilliga Skytterörelsen, Svenska Pistolskytteförbundet och Svenska Sportskytteförbundet, ökar däremot antalet medlemmar stadigt. Organisationer för människor med viss yrkeskompetens, t.ex. Försvarets Fältartistförening och Totalförsvarets Hälsoskyddsförbund, har inte heller några större problem med att attrahera nya medlemmar. Flygvapenfrivilligas Riksförbund, Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund, Hemvärnsbefälets riksförbund, Svenska Flottans Reservofficersförbund och Svenska Sportskytteförbundet har också ökat sedan mitten av 1980-talet räknat i antal medlemmar.

2.6.2 Värderingar i samhället

Enligt de undersökningar som utredningen har tagit del av har ungdomars engagemang och preferenser i viktiga samhällsfrågor förändrats.¹⁰ Det kan vara en möjlig orsak till att många frivilliga försvarsorganisationers medlemsantal har minskat de senaste åren. Sammantaget ställer detta helt nya krav på de frivilliga försvarsorganisationernas sätt att rekrytera och attrahera nya och unga medlemmar.

Medborgarnas engagemang har generellt förändrats de senaste åren. Traditionella och breda folkrörelseorganisationer får alltmer stå tillbaka för organisationer och nätverk som på ett mer flexibelt sätt är inriktade mer mot enskilda frågor. Det framgår också av de undersökningar som utredningen har tagit del av att frågor om

¹⁰ Utredningen har tagit del av Demokratiutredningens slutbetänkande En uthållig demokrati (SOU 2000:1), undersökningen av sistaårselever på gymnasiet som Institutet för framtidsstudier genomförde för elfte gången år 1999, av undersökningen som Pliktutredningen låtit göra, av SOM-undersökningarnas rapport Det nya samhället (nr 24, år 1999) och av forskningsrapporter från Sköndalsinstitutet (sedan år 1997 en del av Ersta-Sköndal Högskola).

totalförsvaret och säkerhetspolitik knappast är det primära intresseområdet för dagens ungdomar. Det samma gäller politik och partipolitik. Snarare verkar ungdomarnas samhällsengagemang riktas mot enskilda frågor, främst välfärdsfrågor som omsorg, sjukvård, utbildning, arbetslöshet men också miljöfrågor.

En intressant iakttagelse är att ungdomarna, trots en tendens mot ökande individualisering, ändå förefaller känna ett relativt stort socialt ansvar. Det tycks ha skapats en sorts "solidarisk individualism" i samhället, för att låna en formulering från statsvetaren Bo Rothstein. Lars Svedberg, föreståndare för forskningsavdelningen vid Sköndalsinstitutet, beskriver förändringen i liknande termer. Utvecklingen går enligt Svedberg från "organiserad kollektivism" till "organiserad individualism". Denna utveckling är viktig att beakta i diskussioner om folkrörelser, som traditionellt har setts som uttryck för kollektivt engagemang under lång tid.

Socialt kapital och medborgerligt engagemang

Bo Rothstein skriver om det inom samhällsvetenskapen aktuella begreppet "socialt kapital" som ursprungligen fördes fram av den amerikanske statsvetaren Robert Putnam i början av 1990-talet.¹¹ Med socialt kapital menas normer om förtroende, tillit och nätverk av ömsesidighet mellan medborgarna. Ju mer människor engagerar sig och gör saker tillsammans i föreningar, nätverk och andra sammanslutningar, desto mer ökar det sociala kapitalet i samhället.

I ett samhälle med stort socialt kapital existerar samarbete mellan människor därför att var och en litar på att alla andra ställer upp. Därmed är det värt att engagera sig på olika sätt eftersom man inte är ensam om det. Omvänt kan "sociala fällor" uppstå då människor väljer att inte engagera sig eftersom de inte litar på att andra gör det. Det är som Rothstein påpekar förvisso hjältemodigt men knappast meningsfullt att vara den ende som försvarar landet.

Måhända kan tänkandet om det sociala kapitalet också relateras till delar av samhället, t.ex. samhällsberedskapen. Sveriges samhälls-

¹¹ Putnam har studerat Italien och utvecklingen av landets regioner under en 20-årsperiod. Studien redovisas i boken *Making democracy work – Civic traditions in modern Italy* (1993). Enligt studien är det sociala kapitalet, dvs. ömsesidiga och förtroendefulla relationer mellan människor, högre i regioner där människor engagerar sig i föreningsaktiviteter jämfört med regioner där de inte gör det. Putnam ser också en tydlig relation mellan socialt kapital och ekonomisk tillväxt.

beredskap kan delvis sägas bygga på socialt kapital, eftersom en stor del av personalen i såväl fred som krig, vid sidan av pliktpersonal, består av frivilliga som engagerar sig för samhället. Människors engagemang kanaliseras då i första hand genom de frivilliga försvarsorganisationerna som, tillsammans med andra föreningar, bidrar till att öka det sociala kapitalet och stärka samhället.

Värderingar och attityder i samhället kan påverka medborgarnas vilja att engagera sig i frivillig försvarsverksamhet. Förändrade värderingar kan vara en orsak till att många frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilliga organisationer tappar medlemmar. När totalförsvaret nu förändras och de frivilliga försvarsorganisationerna söker nya roller och uppgifter blir det därför ännu viktigare att organisationerna har förmåga att rekrytera nya och unga medlemmar.

Det är viktigt att nyansera Putnams analys av det sociala kapitalet, inte minst därför att Putnam verkar i USA som på många sätt skiljer sig från Sverige. Putnam behandlar inte heller frågan om hur frivilligorganisationer, dvs. medborgarnas kanaler för engagemang, påverkas av förändringar i sina relationer med statsmakterna (se bl.a. kapitel 4).

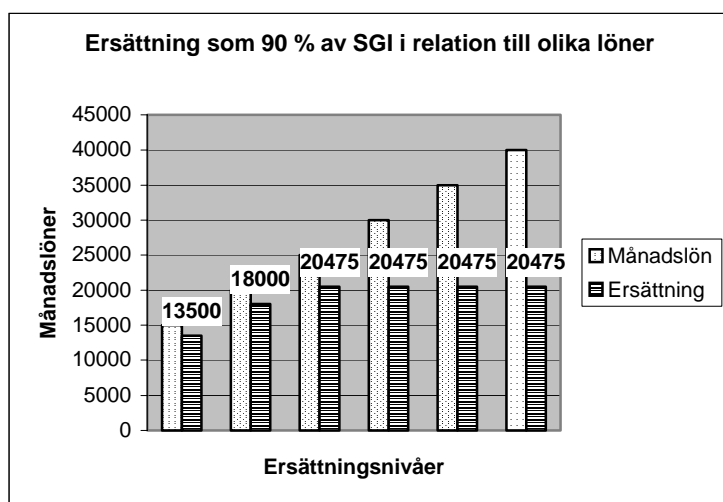
Den svenska befolkningens medborgerliga engagemang i frivilligt arbete är i jämförelse med omvärlden stort, både i absoluta och relativa termer. Däremot finns det tendenser till vissa förändringar bland de aktiva. Forskning från Sköndalsinstitutet visar t.ex. att människors utbildningsnivå verkar bli en allt viktigare faktor för att förklara frivilligt engagemang. Sannolikheten förefaller vara högre för att högutbildade engagerar sig frivilligt än att lågutbildade gör det. Det bör också påpekas att minskande antal medlemmar inte nödvändigtvis är det samma som minskade frivilliginsatser. Forskningen visar också att de frivilliga insatserna i Sverige generellt inte har minskat, trots att medlemsantalen i ett stort antal frivilligorganisationer inom traditionella folkrörelseområden har minskat. En förklaring är att de medlemmar som är kvar har blivit mer aktiva.

Idealitet och ersättning

Det finns, enligt utredningens mening, en viktig aspekt på det frivilliga engagemanget och de ersättningar som utgår, nämligen

det faktum att sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är beräkningsgrund för dagpenning som ersättning till frivilliga vid utbildning och vissa insatser (se kapitel 10). I dag motsvarar dagpenning 90 procent av SGI, som är fastställd till maximalt 7,5 basbelopp (basbeloppet för år 1999 är 36 400 kronor). Den maximala årsinkomsten blir $7,5 \times 36\,400 = 273\,000$ kronor, vilket motsvarar en månadslön på 22 750 kronor. Taket för ersättning blir 90 procent av detta, dvs. 20 475 kronor. Dagpenningen är år 2000 fastställd till maximalt 678 kronor per dag. Ersättningen till den enskilde frivillige varierar därför beroende på vad vederbörande tjänar, vilket framgår av figur 2.10.

Figur 2.10. Den enskildes ersättning i relation till inkomst



Som framgår av figuren förlorar enskilda som tjänar över taket för ersättning i praktiken ekonomiskt mer på att engagera sig. Detta skulle kunna antas medföra att sådana människor är mindre benägna att göra frivilliga insatser. Så är det emellertid inte.

Forskare vid Sköndalsinstitutet har bl.a. genomfört två stora undersökningar om medborgarnas frivilliga insatser i föreningslivet år 1992 och år 1998. Undersökningarna bygger på ett riksrepresentativt urval av befolkningen. Andelen tillfrågade som utfört

frivilligt arbete ökade från 48 procent år 1992 till 52 procent år 1998. Det är åldersgruppen 45–59 år som är mest aktiv. Inom frivilliga försvarsorganisationer är frivilliginsatserna av samma omfattning år 1992 som år 1998 medan det år 1998 förefaller finnas tendenser till en liten ökning hos socialt inriktade organisationer (t.ex. föräldraföreningar eller kvinnoorganisationer).

Undersökningarna visar att faktorn utbildningsnivå är betydligt mer framträdande år 1998 jämfört med år 1992. Detta tyder på att högt utbildade personer generellt är och blir allt mer benägna att göra frivilliga insatser än lågt utbildade personer, trots att högt utbildade med sannolikt högre inkomster måste vara ”mer ideella” än lågt utbildade, enligt figuren ovan. Idealiteten förefaller således inte vara direkt relaterad till ersättningsnivåerna.

2.6.3 Enkäter om frivilligt engagemang

Styrelsen för psykologiskt försvar – Opinion 2000

Utredningen har i dialog med Styrelsen för psykologiskt försvar medverkat i myndighetens årliga undersökning om svenskarnas syn på samhället, säkerhetspolitiken, omvärlden och försvaret med några frågor som gäller inställningen till frivilligförsvaret och viljan att engagera sig. Frågornas utformning diskuterades också med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04). Mer information om undersökningen finns i bilaga 5.

Till grund för studien ligger telefonintervjuer med ett representativt urval bosatta i Sverige i åldern 18 till 74 år. Totalt intervjuades 760 personer, vilka representerar 6.13 miljoner människor. Bortfallet uppgick i år till 37 procent. Intervjuerna genomfördes under perioden mellan den 4 och den 26 september 2000. För en fullständig redovisning av opinionsläget hänvisas till rapporten ”Opinion 2000” från Styrelsen för psykologiskt försvar.

Utredningen konstaterar att drygt hälften, 57 procent, av de tillfrågade anser att deras kunskaper om totalförsvaret är dåliga eller obefintliga, medan endast 3 procent betecknar dem som ”mycket goda”. Två tredjedelar, män oftare än kvinnor, kan namnge en eller flera av de cirka 40 frivilligorganisationer med inriktning mot säkerhet, försvar, internationellt fredsarbete och social omvårdnad som ingick i undersökningen. Oftast nämns hemvärnet, Svenska Röda Korset och Sveriges Kvinnliga Bilkårers Riksförbund. I övrigt ligger frekvenserna strax under 10 procent

(Rädda Barnen, Amnesty, Centralförbundet för Befälsutbildning, Sveriges Civilförsvarsförbund) eller lägre.

Endast 3 procent av de intervjuade uppger sig vara aktiva medlemmar i en frivilligorganisation med inriktning mot säkerhet, försvar, internationellt fredsarbete och social omvårdnad. Däremot kan 57 procent av dem som i dag inte är medlemmar tänka sig att engagera sig, och då främst inom området befolkningsskydd och räddningstjänst.

38 procent svarar att det militära försvarets viktigaste huvuduppgift är deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. Därefter följer, i prioritetsordning, uppgiften att freda våra gränser mot illegala intrång, att stödja det civila samhällets förmåga att klara av svåra påfrestningar i fred och att möta ett väpnat angrepp mot vårt land. 41 procent svarar "Ja absolut" eller "ja kanske" på frågan om de kan tänka sig att ställa upp som frivillig i en fredsfrämjande FN-insats någonstans i världen.

38 procent framhåller att resurserna inom det civila försvaret bör läggas på att i fred kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga samhällsstörningar, större olyckor och katastrofer. Därefter följer, i prioritetsordning, att i händelse av väpnat angrepp mot vårt land trygga den livsnödvändiga försörjningen, förmågan att bidra till fred och säkerhet i vår omvärld, dvs. internationella insatser, och att stödja det militära försvaret.

Totalförsvarets pliktverk – undersökning bland mönstrande

Det årliga värnpliktsuttaget har de senaste åren minskat stadigt, även om nästan 50 000 ungdomar fortfarande mönstrar varje år. I samband med mönstringen får de information om totalförsvaret. Det är viktigt att på olika sätt försöka fånga upp de mönstrande som inte tas ut till värnplikt, bl.a. som potentiella medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer.

Det är här intressant och viktigt att undersöka vilken kunskap om frivillig försvarsverksamhet som de mönstrande har och i vilken utsträckning de är benägna att engagera sig i någon frivillig försvarsorganisation. Utredningen har därför låtit Totalförsvarets pliktverk distribuera samma frågor som inkluderades i Styrelsen för psykologiskt försvars årliga undersökning till mönstrande vid Totalförsvarets pliktverks fem regionkontor. Sammanlagt har

undersökningen omfattat drygt 530 personer. Mer information om undersökningen finns i bilaga 5.

Resultaten från denna undersökning stöder i huvudsak resultaten från undersökningen från Styrelsen för psykologiskt försvar. Ett undantag är att andelen som svarar "ja absolut" och "ja kanske" på frågan om de kan tänka sig att delta i fredsfrämjande insatser, är något högre. Det är också något fler som kan namnge en eller flera av de cirka 40 frivilligorganisationer med inriktning mot säkerhet, försvar, internationellt fredsarbete och social omvårdnad som ingick i undersökningen. Oftast nämns Rädda Barnen, hemvärnet, Amnesty och Svenska Röda Korset.

Även här är det mycket få som i dag är medlemmar i någon sådan frivilligorganisation. De som kan tänka sig att engagera sig vill helst göra det inom befolkningsskydd och räddningstjänst, följt av vapenträning. Drygt hälften anser sig ha "ganska dåliga" eller "mycket dåliga" kunskaper om totalförsvaret.

3 Frivilligheten och samhällsberedskapen

3.1 Sammandrag

Det är nödvändigt att i framtiden anlägga en helhetssyn på säkerhetsfrågorna och att planera och vidta åtgärder utan hänsyn till en svårbestämd gräns mellan fred och krigstillstånd. Att anpassa den frivilliga försvarsverksamheten till dessa nya förhållanden är angeläget.

Behovet av frivilliga i samhällsberedskapen behöver tydliggöras, liksom gränsdragningen i förhållande till det ansvar som beredskapsansvariga myndigheter har. Det gäller även vilka konkreta uppgifter i fred och krig som skall kunna lösas av medlemmar i frivilliga totalförsvarsorganisationer. Dessa organisationers roll och status i totalförsvaret behöver stärkas och konkretiseras om frivilligförsvaret skall kunna rekrytera och engagera lämpliga medborgare.

Det krävs ändringar i definitioner, författningar, styr- och samordningsprinciper samt finansieringssystem om frivilligförsvaret skall kunna bli en värdefull komponent i det nya totalförsvaret.

3.2 Övergripande slutsatser om förändringsbehov

Av den granskning av frivilligverksamhet med anknytning till totalförsvarssektorn som har gjorts under utredningsarbetet kan några övergripande slutsatser dras. De speglar de områden där det finns eller kan uppstå behov av förändringar som skulle kunna ge bättre förutsättningar för den frivilliga verksamheten i framtidens totalförsvaret.

En *första* slutsats är att den svenska frivilligrörelsens betydelse ofta framhålls av riksdag, regering och ledande företrädare för olika statliga myndigheter och andra samhällsorgan. Det gäller inte minst dagens frivilliga försvarsorganisationer och hemvärnet. Varje

är lämnas också avsevärda skattefinansierade bidrag till denna sektor. Det stärker tesen att de frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärnet gör en viktig samhällsinsats, men det är svårt att värdera om avvägningen mellan offentliga satsningar och frivilliga insatser är i balans.

En *andra* slutsats är att uttalanden om de frivilliga försvarsorganisationernas stora betydelse inte alltid har omsatts i konkreta uppgifter som de skall lösa för olika kommuner och statliga myndigheter. Utan tydliga mål och uppdrag blir också mål- och resultatuppföljningen mera inriktad på formella redovisningar än den försvarseffekt i samhället som frivillig totalförsvarsverksamhet bidrar till.

En *tredje* slutsats är att statsmakterna måste ha och ta ett övergripande ansvar för totalförsvarets utveckling och samhällets beredskap. Det regelverk som styr verksamheten upplevs på många håll som otidsenligt. Det behöver nu anpassas bl.a. till ett vidgat säkerhetsbegrepp.

En *fjärde* slutsats är att reglerna för att ge statligt och kommunalt stöd till frivilliga organisationer inom totalförsvaret gör att organisationernas struktur och profilering i vissa fall styrs mera av regelverk och stödformer än målen för verksamheten. Exempelvis har vissa organisationer överfört sin ungdomsverksamhet till fristående organisationer för att ungdomssatsningen skall kunna få särskilt statligt stöd. Reglerna för kommunala beredskapsmedel nämner i dag inte frivillig försvarsverksamhet, men en del av verksamheten finansieras ändå med sådana medel. Detta försvarar överblicken över vilka offentliga bidrag som egentligen går till området frivillig totalförsvarsverksamhet.

En *femte* slutsats är att frivilligförsvarets status bör stärkas och att dess roll som folkrörelse bör bevaras. Verksamheten måste på olika sätt ges ett tydligt stöd av berörda samhällsorgan men den måste också i framtiden främst bygga på det ideella engagemanget hos medlemmarna och deras vilja att utveckla den egna organisationen. Ekonomiskt stöd från statliga myndigheter och kommuner får inte bli så dominerande att organisationerna blir det som de offentliga bidragen gör dem till.

En *sjätte* slutsats är att den frivilliga totalförsvarsverksamheten inte får fastna i sina traditionella roller. Det finns inom flera organisationer i dag tydliga tecken på att det som organisationerna en gång bildades för inte längre upplevs som tillräckligt meningsfullt. Det leder bl.a. till svårigheter att behålla gamla och rekrytera

nya medlemmar. Samtidigt finns det ett stort antal medborgare som engagerar sig i eller stödjer frivilligorganisationer som ligger utanför den krets som i dag definieras som frivilliga försvarsorganisationer eller hemvärn. Dessa organisationer bedriver ofta verksamhet som har stor betydelse för individens och samhällets skydd och säkerhet eller för att skapa förståelse för och förankra totalförsvarstanken bland breda medborgargrupper. Det förefaller alltså alltjämt vara möjligt att utveckla ett starkt ideellt engagemang om verksamheten uppfattas som angelägen och meningsfull.

En *sjunde* slutsats är att totalförsvarsbegreppet enligt nu gällande definition bör vidgas. De framtida uppgifterna rör såväl lokala som nationella och internationella säkerhetsproblem. Det som upplevs som säkerhetsproblem i den lokala miljön eller förhållanden som väddar till människors solidaritetskänsla är frågor, som engagerar breda befolkningsgrupper och olika generationer. Värderingsförändringar i samhället måste beaktas i detta sammanhang. Det bör påverka utformningen av en ny definition av både totalförsvar och frivillig totalförsvarsverksamhet.

En *åttonde* slutsats är att säkerhets- och beredskapsarbetet i samhället måste ha en stark lokal förankring. Ansvar och befogenheter måste föras långt ut i organisationen för att inte initiativkraft och engagemang skall kvävas. Beredskapen i samhället måste byggas nerifrån.

En *nionde* slutsats är att de frivilliga försvarsorganisationerna alltjämt bör besätta befattningar i det militära respektive det civila försvarets beredskapsorganisation, om organisationerna kan erbjuda personal med rätt kompetens. Samtidigt som respektive organisation naturligtvis skall ha ansvar för sin egen verksamhet och sina medlemmars kompetensutveckling behöver samarbetsformerna utvecklas mellan organisationer, ansvariga kommuner och statliga myndigheter.

En *tionde* slutsats är att det är ett stort antal frivilligorganisationer som bedriver verksamhet som berör totalförsvarssektorn. Det försvarar för kommuner och statliga myndigheter att effektivt samverka med och utnyttja frivilligrörelsen. En viss konkurrens mellan de olika organisationerna kan vara berikande, men fler gemensamma aktiviteter och kursutbud samt samordnat administrativt stöd bör kunna leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Frivilligorganisationerna inom totalförsvaret behöver

skapa gemensamma samordningsorgan på lokal, regional och central nivå.

Dessa övergripande slutsatser grupperar sig kring frågeställningar som berör

samhällets attityder till frivillig totalförsvarsverksamhet, frivilligförsvarets uppgifter, gränsdragningen mellan myndigheters ansvar och de frivilligas medverkan, former för samordning och samarbete, rekrytering och kompetensutveckling, det offentliga stödet till frivilligförsvaret och regelverk, definitioner och begrepp som påverkar frivilligförsvaret.

Utredningen utvecklar dessa frågeställningar i det följande.

3.3 Nya förutsättningar för framtidens frivilliga totalförsvarsverksamhet

3.3.1 Attityder till frivilliga försvarsorganisationer

Frivillig försvarsverksamhet har sedan länge utgjort en betydande del av vårt totalförsvar. Frivilligorganisationerna med sin kompetens inom skilda samhällsområden och sin breda geografiska spridning och lokalkännedom har bidragit till en både bred och djup folkförankring av totalförsvaret, samtidigt som de också har haft en viktig roll i att säkra totalförsvarets tillgång till personal.

Dagens frivilliga försvarsorganisationer uppstod främst före och under andra världskriget som ideella folkrörelser. En särställning enligt dagens regelverk har hemvärnet som bemannas av frivilliga utan att för den skull hänföras till kretsen av frivilliga försvarsorganisationer. Enligt hemvärnsförordningen (1997:146) är hemvärnet en del av Försvarsmakten.

Frivilligorganisationers verksamhet bygger i allmänhet på medlemmarnas egna insatser och de beslut som medlemmarna fattar. Det finns ett visst samarbete mellan olika organisationer men i huvudsak arbetar de fristående från varandra. Några frivilliga försvarsorganisationer har liksom hemvärnet en stark anknytning till det militära försvaret. Andra arbetar huvudsakligen åt det civila försvaret medan ytterligare andra löser uppgifter för både militärt

och civilt försvar. I den ominriktning som nu inletts inom totalförsvaret söker många frivilligorganisationer en ny roll, som är anpassad till behoven av en framtida samhällsberedskap mot olika typer av hot och påfrestningar.

Det finns tecken på att vissa av de nuvarande frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar börjar ifrågasätta varför man skall engagera sig frivilligt, när det inte längre finns något uppenbart militärt hot mot Sverige. Många av dagens frivilliga försvarsorganisationer har minskat i antal medlemmar de senaste åren. Tendenserna märks tydligt även inom hemvärnet, där Försvarsmakten i augusti 2000 lämnade alarmerande rapporter om en kraftig medlemsminskning.

Ett minskande medlemsantal påverkar frivilligförsvarets möjligheter att spela en framträdande roll i framtidens totalförsvaret. Utredningen konstaterar samtidigt, som framgår av kapitel 2, att minskande medlemsantal inte nödvändigtvis är det samma som minskat frivilligt engagemang i samhället. Att skapa motivation för ett fortsatt aktivt engagemang för och inom frivilligrörelsen blir således en allt viktigare uppgift för alla som har ansvar för eller engagerar sig för totalförsvaret. Det är ett pedagogiskt problem att hos den breda allmänheten skapa förståelse för att andra hot och risker än ett militärt angrepp motiverar att den enskilde medborgaren engagerar sig i frivilligförsvaret. Det är en uppgift som tar tid och vars betydelse inte får underskattas.

Många frivilliga försvarsorganisationer är i dag medvetna om dels att höjd beredskap, krigsfara och krig inte längre kan vara alla frivilliga försvarsorganisationers huvudsakliga eller enda verksamhetsområde, dels att de konkurrerar med såväl andra organisationer som en mängd andra aktörer om människors fritid. Det här påverkar förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Tidigare behov kan komma att minska och/eller formuleras om. Samtidigt uppstår nya behov av frivilliga som resurs i samhällsberedskapen i såväl fred som krig.

Att anpassa den frivilliga försvarsverksamheten till dessa nya förhållanden är angeläget. Dess roll och status i totalförsvaret behöver stärkas och konkretiseras. Detta ställer enligt organisationerna själva helt andra och nya krav på rekryteringen, eftersom de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamheter måste upplevas som intressanta och meningsfulla, även i djupaste fredstid. Annars väljer människor att inte engagera sig. För att

knyta an till kapitel 2 kan man säga att det sociala kapitalet i samhället då riskerar att krympa.

3.3.2 Vidgade uppgifter

De senaste årens beslut av riksdag och regering om det civila och det militära försvaret har förändrat inriktningen. Säkerhetsbegreppet har vidgats och säkerhetsarbetet i samhället måste numera i allt högre utsträckning omfatta både den offentliga kommunala och statliga och privata sektorn på det nationella planet samt ta hänsyn till det ökande internationella samarbetet.

Säkerhetsarbetet innehåller allt från förebyggande arbete för att skapa robusta samhällsfunktioner till beredskap att direkt kunna ingripa för att begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom om olyckan eller krisen ändå inträffar. Det övergripande målet måste vara att minska samhällets sårbarhet och att skapa och vidmakthålla en beredskap som gör att ledningen på regeringsnivå och alla underliggande ledningsnivåer med orubbat förtroende – internt och externt – kan hantera uppkommande extraordinära situationer med tillgängliga resurser. Det måste således finnas aktuell kunskap om hot och risker som samhället och människorna är utsatta för i både fred och krig.

Även med ett omfattande säkerhetsarbete kommer det att finnas kvarstående hot och risker som inte hunnit eller kunnat förebyggas eller som är under uppsegling på grund av samhällsutvecklingen. Det bör därför vara självklart att totalförsvarets resurser inklusive frivillig totalförsvarsverksamhet, oberoende av organisatorisk hemvist, tas i anspråk för att åtgärda sådana brister i samhällets skydd och säkerhet. Det är med det perspektivet som frivilligförsvaret, i samarbete med beredskapsansvariga instanser på lokal, regional och central nivå, bör söka sina framtida uppgifter i samhällsberedskapen.

3.3.3 Ändrade definitioner och begrepp

Enligt direktiven skall utredningen lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Det finns i föregående mening åtminstone två begrepp vars innebörd behöver tydliggöras som en följd av samhällsutvecklingen och den förändrade inriktningen av militärt

och civilt försvar, nämligen "frivillig försvarsverksamhet" och "totalförsvaret". Den här problematiken gäller även andra grundläggande begrepp som nu används inom totalförvarsområdet.

Det är viktigt att de begrepp som används inte kan misstolkas. Mot bakgrund av en förändrad hotbild, en ökad sårbarhet i väsentliga samhällsfunktioner och behovet av en utvecklad omvärldsanalys som skall klarlägga hur samhället kan förebygga och hantera hot och risker i hela skalan från fred till krig, är det nödvändigt att ange vilka definitioner, begrepp, avgränsningar m.m. som har utnyttjats i utredningsarbetet. Även om det kan tyckas ligga utanför det egentliga uppdraget har utredningen bedömt att en tillämpning av den begreppsapparat som används här skulle underlätta förståelsen för samt styrningen och ledningen av myndigheter och frivilligorganisationer som har uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen anser att det finns behov av att se över begreppet totalförsvaret och definitionen av det i bl.a. lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Begreppet totalförsvaret bör, enligt utredningens uppfattning, få en utvidgad betydelse så att totalförsvarets resurser skulle kunna utnyttjas för att förbereda och hantera uppgifter längs hela hotskalan från extraordinära situationer i fred till och med krigsfara och krig. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04) har bl.a. till uppgift att behandla denna fråga.

Frivilligverksamhet för totalförsvaret

Inledningsvis i kapitel 2 presenteras den i dag gällande definitionen av frivillig försvarsverksamhet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Förordningens 1 § lyder: "Med frivillig försvarsverksamhet avses i denna förordning verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret."

När frivilligförsvaret skapades såg samhället annorlunda ut. Det stora hotet, som dominerade försvarsplaneringen, var ett militärt angrepp mot Sverige. Det militära försvaret skulle dimensioneras för att möta detta hot och det civila försvaret skulle dels stödja Krigsmakten/Försvarsmakten, dels skydda det civila samhället under krigsfara och krig.

Mot bakgrund av den förändrade hotbilden, som numer sträcker sig från miljörisiker och naturkatastrofer via kriminalitet, terrorism och mindre konflikter till väpnade angrepp, har utredningen sökt finna nya definitioner av begreppen *frivillig försvarsverksamhet* och *frivillig försvarsorganisation*. De nya definitionerna bör kunna utnyttjas oberoende av hur statsmakterna i framtiden definierar begreppet totalförsvar. Utredningen har bedömt att följande definitioner uppfyller detta krav.

Figur 3.1. Nya definitioner av begreppen frivillig försvarsverksamhet och frivillig försvarsorganisation

Frivilligverksamhet för totalförsvaret

Ett frivilligt, medborgerligt engagemang för att dels främja totalförsvaret, dels skapa, vidmakthålla och utveckla samhällets förmåga att förebygga och minska skadeverkningar på liv, hälsa, miljö och egendom, dels kunna medverka vid extraordinära situationer i fred och krig.

Frivilliga totalförsvarsorganisationer

är demokratiskt styrda, rikstäckande organisationer som med statsmakternas stöd bedriver frivilligverksamhet av betydelse för samhällsberedskapen och för totalförsvaret. De hänförs till någon av undergrupperna Frivillig bemanningsorganisation eller Frivillig främjandeorganisation.

Frivilliga bemanningsorganisationer

stärker genom direkta insatser samhällsberedskapen och kan tillgodose behöriga statliga myndigheters och/eller kommuners behov av personal vid extraordinära situationer. De främjar och stödjer samhällsberedskapen och totalförsvaret genom information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar och insatser för totalförsvarets folkliga förankring.

Frivilliga främjandeorganisationer

främjar och stödjer samhällsberedskapen och totalförsvaret genom information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar och insatser för totalförsvarets folkliga förankring.

I det följande används även begreppen *frivilligförsvaret* och *frivillig försvarsverksamhet* med samma innebörd som *frivilligverksamhet för totalförsvaret*.

Den nya definitionen av frivilligverksamhet för totalförsvaret bör utmyнна i en ny förordning om frivillig totalförsvärsverksamhet. Förslag om detta och övriga ändringar som bör göras i författningar som inverkar på den frivilliga totalförsvärsverksamheten behandlas ytterligare i kapitel 12.

Särskilda händelser, svära påfrestningar och svära samhällsstörningar

Två begrepp, "svär påfrestning" och "svära samhällsstörningar", har hittills ofta använts i diskussioner om samhällsberedskap m.m. Dessa begrepp relateras i regel till situationer som inte innebär krigsfara och krig.

I rapporten (Ds 1998:32) *Skyldigheter och befogenheter vid svära påfrestningar på samhället i fred* konstateras att begreppet svär påfrestning varken kan eller bör definieras, men att det betecknar ett tillstånd snarare än en händelse. I rapporten konstaterar man också att det inte är rimligt att dra en skarp gräns mellan vad som är en svär påfrestning och vad som inte är det. Orsaken uppges vara att samhället ändå skall ha en sådan beredskap att alla typer av händelser i fred kan hanteras.

Begreppet svär påfrestning används trots detta i lagen (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap för att beskriva när totalförsvärsresurser får tas i anspråk i fred. I regeringens skrivelse (1998/99:33) *Beredskapen mot svära påfrestningar på samhället i fred* anföras att beredskapen mot svära påfrestningar grundas dels på förebyggande åtgärder för att minimera risker, dels på åtgärder för att hantera svära påfrestningar om de inträffar.

Begreppet "särskild händelse" används av Svenska Kommunförbundet, i många kommuners ledningsplaner och av ett antal länsstyrelser med följande innebörd.

"Med särskild händelse avses en situation med omfattande hot mot mänskliga värden, egendom och miljö och när följande punkter uppfylls:

- akuta behov av beslut,
- flera verksamhetsområden berörs,
- stort behov av samordning av kommunala åtgärder,

stort informationsbehov till kommunanställda och kommuninvånare,
stort samverkansbehov med andra myndigheter och organisationer.”

Några exempel på särskilda händelser under 1990-talet är utrymningen i samband med befarat ammoniakutsläpp i Kävlinge år 1996, snöovädret i Gävle år 1998 och översvämningarna i Västernorrland, Värmland och Västra Götaland under sommaren och hösten år 2000.

Någon särskild avgränsning mellan fredstida händelser respektive krigsfara och krig framgår inte av definitionen, men begreppet torde från början ha avsett händelser i fredstid. Enligt utredningens tolkning av ovanstående punktsatser skulle begreppet mycket väl kunna omfatta både sådana situationer i fred som inte kan hanteras med stöd av exempelvis räddningstjänstlagen (1986:1102) eller polislagen (1984:387), och situationer i krigsfara och krig då beredskapslagarna har satts i tillämpning.

Användningen av begreppet särskild händelse i den kommunala planeringen bygger på att det enligt kommunallagen (1991:900) finns ett antal möjligheter för kommuner att anpassa sin normala organisation om det uppstår speciella krav. Svenska Kommunförbundet och Överstyrelsen för civil beredskap pekar på fyra sådana anpassade ledningsmodeller i skriften *Kommunens ledning vid kriser*, nämligen

inrättande av krisutskott (Utskottsmodellen),
delegering av beslutanderätt (Delegeringsmodellen),
delegering i brådsäkande fall (Brådsäkandemodellen) och
kommunstyrelsen eller en särskild krisledningsnämnd som krisledningsorgan (Kommunstyrelsemodellen).

Det är för närvarande inte möjligt att ge kommunstyrelsen generella mandat att agera även om den enligt 6 kap. 1 § kommunallagen har ansvaret ”att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.” Det är kommunfullmäktige som enligt 3 kap. 9 § ”beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget.”

Kommunfullmäktige kan emellertid i förväg fatta beslut om vilket verksamhetsansvar och vilka beslutsbefogenheter som kommunstyrelsen skall ha när av fullmäktige särskilt angivna förut-

sättningar gäller. Det är därför, konstaterar Svenska Kommunförbundet och Överstyrelsen för civil beredskap, upp till varje kommun att analysera vilka händelser som skulle kunna inträffa och sedan ange ansvar och befogenheter i kommunstyrelsens reglemente.

Överstyrelsen för civil beredskap anser att kommunens ledningsorganisation måste anpassas vid en särskild händelse, för att svara mot kraven på omedelbart agerande, uthållighet och samordning av åtgärder (t.ex. information). I många mindre kommuner med enkel organisation kan detta ske genom att kommunallagens bestämmelser om delegering utnyttjas. I medelstora och stora kommuner är den lämpligaste lösningen, enligt Överstyrelsen för civil beredskap, att kommunfullmäktige beslutar att kommunstyrelsen eller annat centralt politikerorgan tar över erforderlig beslutanderätt från andra nämnder när vissa kriterier är uppfyllda. Svenska Kommunförbundet har i juni 1999 hemställt hos regeringen (Justitiedepartementet) att kommunernas kompetens och befogenheter i detta avseende skall klarläggas genom lagändring. Utredningen delar denna uppfattning.

Extraordinära situationer

Om samhällsberedskapen skall diskuteras och konkretiseras utifrån en helhetssyn bör man använda begrepp som inte kan misstolkas och som helst kan tillämpas konsekvent såväl vid förberedelser som i operativa insatser i hela hotskalan från fred till och med krig. Utredningen har funnit att de begrepp som har kommenterats ovan inte fyller dessa anspråk. För sin fortsatta diskussion har utredningen valt att använda begreppet "extraordinär situation". Begreppet täcker, enligt utredningens uppfattning, även de hotsituationer där det kan komma att krävas extraordinära insatser för att förstärka samhällets ordinarie insatsberedskap.

Totalförsvaret

"Totalförsvaret" är ett grundläggande begrepp i samhällsberedskapen. Enligt gällande definitioner är totalförsvaret ingen organisation, utan en verksamhet som består av militärt försvar och civilt försvar. Med en vidgad syn på hot och risker och med en tydlig ambition från statsmakternas sida att ta totalförsvarets resurser

i anspråk vid sådana händelser där samhällets ordinarie resurser snabbt behöver förstärkas, är det logiskt att pröva om totalförsvarsbegreppet borde kunna ges en vidare innebörd än för närvarande.

Utredningen har använt följande definition för sina överväganden och förslag.

Figur 3.2. Ny definition av begreppet totalförsvär

Framtidens totalförsvarsbegrepp
<p>I fred:</p> <p>Verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig <i>och för att kunna hantera extraordinära situationer som antingen allvarligt hotar demokratins grundfunktioner och vitala riksintressen, eller som kräver en snabb och myndighetsövergripande samordning för att begränsa risker för omfattande skadeverkningar på liv, hälsa, miljö eller egendom.</i></p> <p>Totalförsvarsresurser skall utformas så att de kan användas</p> <p><i>mot väpnat angrepp, för hävdande av svenskt territorium, vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser för fred och humanitärt bistånd, för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar extraordinära situationer.</i></p> <p>Under högsta beredskap:</p> <p>All samhällsverksamhet som då skall bedrivas.</p>

De kursiva textavsnitten är utredningens tillägg till nuvarande definition i 1 och 2 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap. De överstrukna textavsnitten är sådana som kan utgå eller ersättas. Vanlig text är nuvarande lydelse.

3.4 Förhållandet mellan frivillig försvarsverksamhet och myndigheters ansvar

I de föregående avsnitten har utredningen funnit att frivillig medverkan i totalförsvaret kommer att vara viktig för samhällets förmåga att kunna förebygga och hantera extraordinära situationer, i fred och under höjd beredskap. Därför är det viktigt att klargöra vad de frivilliga försvarsorganisationerna kan göra samt att ge dem en tydlig roll i framtidens samhällsberedskap och totalförsvär.

Samtidigt måste gränsdragningen i förhållande till myndigheternas ansvar vara entydig.

Frivilligförsvaret bör ha förutsättningar att utvecklas till en av de tre grundpelare som samhällsberedskapen vilar på vid sidan av det militära försvaret och det civila försvaret. Dessa båda är myndighetsstyrda, den tredje – frivilligförsvaret – styrs av demokratiska organisationer, som ställer sina tjänster till förfogande på ideella grunder. Det utesluter inte att frivilligförsvaret alltjämt blir en viktig aktör för både militärt och civilt försvar, när det gäller deras personal- och kompetensförsörjning.

Den myndighet som har angivit det största behovet av frivilliga är Försvarmakten. I myndighetens krigsorganisation, som till stor del bemannas med sådan personal, ingår hemvärnsförband som den största gruppen men frivilliga har viktiga befattningar också i många andra förband.

De frivilliga som tas i anspråk för sådana förband tecknar någon form av avtal med Försvarmakten samtidigt som de skall vara medlemmar i en frivillig försvarsorganisation – med ett viktigt undantag. De hemvärnsmän som rekryteras till hemvärnsförbanden och som inte kommer från någon av dagens s.k. avtalsorganisationer har inget krav på sådant medlemskap i en frivillig försvarsorganisation. Utredningen har konstaterat att detta har varit en källa till irritation mellan olika aktörer.

De frivilliga försvarsorganisationerna, inklusive ”hemvärnsrörelsen” (se avsnitt 3.4.5), kan bli en viktig resurs även inom andra delar av Försvarmaktens organisation. I den krigsorganisation som Försvarmakten kommer att organisera finns sannolikt många befattningar som skulle kunna besättas av frivilliga. Det finns också personalkategorier, som kan bli volymmässigt kritiska, om exempelvis de internationella insatserna blir omfattande och långvariga. Här skulle frivilliga totalförsvarsorganisationer kunna bli en resurs, som vid behov tillhandahåller personal med rätt kompetens som tecknar avtal om tjänstgöring.

Den politiska inriktningen är att i ökad grad utnyttja militära enheter i den framtida civila samhällsberedskapen. Försvarmakten kommer även fortsättningsvis att vara beroende av stöd från det civila samhället. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att precisera skiljelinjen mellan verksamhet som de frivilliga totalförsvarsorganisationerna bedriver på ideell grund, och de åtaganden som en del av medlemmarna ikläder sig, då de tecknar avtal om

tjänstgöring i olika myndigheters krigs-, beredskaps- eller utbildningsorganisationer.

3.4.1 Nationella skyddsstyrkor

Regeringen föreslår i proposition (1999/2000:30) *Det nya försvaret*, att nationella skyddsstyrkor bör organiseras för att skydda lokalbefolkning och infrastruktur samt stödja de operativt rörliga förbanden. Skyddsstyrkorna, som skall kunna tillväxa efter beslut, föreslås omfatta bl.a. norrlandsjägarbataljoner, markstridsbataljoner, marina basskyddsbataljoner, marina bevakningsbataljoner och delar av hemvärnet.

Försvarsutskottet stödjer regeringens uppfattning i betänkandet (1999/2000:FöU02) *Det nya försvaret*, men efterlyser samtidigt fördjupat underlag om skyddsstyrkornas organisation, uthållighet och personalförsörjning.

De nationella skyddsstyrkorna är en del av insatsorganisationen och är avsedda att lösa uppgifter inom landets gränser. De skall ha förmåga att tillsammans med de operativa insatsförbanden försvara Sverige mot väpnat angrepp, medverka vid hävdandet av vår territoriella integritet och stärka det svenska samhället.

Det innebär vid försvar mot väpnat angrepp, att skyddsstyrkorna skall ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål. Styrkorna skall vidare ha hög beredskap att bevaka viktiga objekt mot insats av sabotagestyrkor. Detta förutsätts ske redan utifrån dagens läge. För att erhålla större uthållig ledning förstärks organisationen med reservofficerare, hemvärnsförband samt personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna.

De frivilliga försvarsorganisationerna kommer att ha en viktig roll för personalförsörjningen. Ett antal befattningar kommer att bemannas av de så kallade avtalsorganisationerna, Detta gäller framför allt i hemvärnsförbanden men också i övrigt i t.ex. militär-distriktsstaber och förstärkningsdelar för ledning. För att täcka behoven kan fler av dagens frivilligorganisationer få ansvar att bemanna i förbanden och därmed bli avtalsorganisationer. De frivilliga försvarsorganisationerna har också en viktig roll som instruktörer i samband med återtagning av förbanden.

För att klara en återtagning erfordras att befälskadern genomför utbildning. Denna kan ske som frivilligutbildning eller obligatorisk utbildning enligt pliktlagarna. Det krävs någon form av årlig utbildning med befälskadern. Utbildningen kan genomföras i frivillig form genom att frivilligorganisationerna utnyttjas. Frivilligorganisationernas uppgift är att förse de nationella skyddsstyrkorna med eroderlig avtalspersonal främst av typen förplägnad, ledning, samband, transport och sjukvård.

En utredning inom Försvarsmakten om de nationella skyddsstyrkorna presenterades i början av februari 2001.

3.4.2 Hemvärnet – krigsförband bemannat av frivilliga

Hemvärnet består av allmänt hemvärn och driftvärn. Det *allmänna hemvärnet* bildades år 1940 och *driftvärnet* inrättades år 1945. Både det allmänna hemvärnet och driftvärnet bemannas på frivillig väg, men hemvärnet definieras ändå inte som en frivillig försvarsorganisation enligt förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, utan regleras i hemvärnsförordningen (1997:146). Hemvärnet ingår enligt denna förordning i Försvarsmakten.

Hemvärnets uppgifter

Med sin höga tillgänglighet och stora spridning över landet är hemvärnet en viktig del av det territoriella försvaret.

Hemvärnets huvudsakliga uppgifter är bl.a. att

- bevaka och skydda viktig infrastruktur inom totalförsvaret (t.ex. krigsviktiga anläggningar, kommunikationer och ledningssystem),

- bevaka och skydda viktiga anläggningar vid flygets och marinenas baser samt prioriterade ammunitions- och mobiliseringsförråd mot sabotage och
- medverka i ytövervakning.

För hemvärn med marina uppgifter tillkommer spaning och sjötransporter i skärgården samt skydd av marina förband. Utöver ovanstående uppgifter skall hemvärnspersonal också kunna medverka i försvarsupplysning, rekrytering och i samhällets räddningstjänst.

Enligt det senaste försvarsbeslutet¹ har hemvärdnet tilldelats en viktig roll i framtidens totalförsvar. I enlighet med detta beslut är inriktningen att det allmänna hemvärdnet från den 1 oktober år 2000 skall organiseras i cirka 170 bataljoner, inkluderande cirka 700 kompanier och cirka 2 000 plutoner. Plutonerna skall vara standardiserade medan bataljoner och kompanier skall kunna utformas olika beroende på lokala och regionala förutsättningar.

Allmänna hemvärdnet – i dag och i framtiden

Hemvärdnet, allmänna hemvärdnet och driftvärdnet, omfattar år 2000 cirka 72 000 personer. Målet är att vara 90 000 personer år 2004 med möjlighet att växa till 125 000 inom ett år efter beslut. Omkring 15 000 av de 72 000 kommer från åtta² frivilliga försvarsorganisationer, nämligen Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Sjövärnskårens Riksförbund, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund. Frivilligorganisationerna ansvarar för rekrytering och utbildning av personer som sedan via avtal med Försvarsmakten krigsplaceras i hemvärdnet. I hemvärdnet ingår också hemvärdn med marina uppgifter, totalt cirka 4 000 personer.

Utöver avtalspersonalen från de frivilliga försvarsorganisationerna finns det fyra kategorier hemvärdnspersonal, nämligen

- ordinarie hemvärdnsmän* (krigsplacerad i hemvärdnet),
- extra hemvärdnsmän* (krigsplacerad på annan befattning i totalförsvaret men placerad i hemvärdnet tills vederbörande kallas in för tjänstgöring i sin krigsbefattning),
- hemvärdnsveteran* (skall ha fyllt 63 år och ha tjänstgjort minst 10 år som hemvärdnsmän eller avtalspersonal) och
- hemvärdnsmusiker*.

Varje ordinarie och extra hemvärdnsmän skriver kontrakt med en militärdistriktsstab.

¹ Proposition 1999/2000:30 *Den nya försvaret*, utskottsberäkning 1999/2000:FöU02 *Det nya försvaret*, riksdagsskrivelse 1999/2000:168.

² Från och med den 1 januari 2001 tillkommer Sjövärnskårens Riksförbund som en åttonde avtalsorganisation, enligt beslut av Försvarsmaktens grundorganisationsledning den 5 september 2000 (dnr 16 137:71705). Genom beslutet kan Försvarsmakten ge Sjövärnskårens Riksförbund i uppgift att rekrytera och utbilda personal för Försvarsmaktens behov. Den utbildade personalen kan sedan teckna avtal med Försvarsmakten.

I det allmänna hemvärdet ingår i dag både hemvärnsmän med kontrakt och avtalspersonal från frivilliga försvarsorganisationer.

Driftvärdet – i dag och i framtiden

Inom driftvärdet är läget för närvarande mer oklart. Enligt gällande hemvärnsförordning (1997:146) meddelar Försvarsmakten tillstånd för myndigheter och företag att organisera driftvärn. I dag har driftvärdet minskat kraftigt i omfattning och endast ett fåtal myndigheter har kvar sin driftvärnsorganisation. Driftvärdets huvuduppgift är att skydda egna anläggningar och verksamheter mot sabotage.

Några statliga myndigheter har enligt uppgift till utredningen försökt anpassa sina respektive driftvärn till att vara en resurs i fredstid. Varje myndighet, företag och organisation som skall delta i totalförsvarsförberedelserna borde var och en inom sina respektive ansvars- och verksamhetsområden nu överväga vilken inriktning och omfattning som driftvärdet bör ha. Utgångspunkt för en sådan omprövning bör vara den breddade hot- och riskbilden och den helhetssyn på säkerhetsarbetet som bör tillämpas i framtiden.

Personal i allmänna hemvärdet och driftvärdet – tillgång och behov

Intresset för att tjänstgöra i hemvärdet har minskat under 1990-talet totalt sett. Det har samtidigt skett en föryngring så att medelåldern nu ligger kring 45 år. För närvarande finns det stora vakanser i organisationen för de stora personalgrupperna, enligt figur 3.3.

Figur 3.3. Personalkategorier i hemvärdet – tillgång och behov

Kategori	Tillgång 1991	Tillgång 1995	Tillgång 1999	Behov 1999	Prel. Behov 2004	Prel. behov efter tillväxt
HV-män	72 400	68 300	54 600	82 200	72 000	
Avtalspersonal	19 100	16 400	14 700	27 800	15 000	
Driftvärnsmän	16 800	9 800	2 750	8 200	3 000	
<i>Summa</i>	<i>108 300</i>	<i>94 500</i>	<i>72 690</i>	<i>118 200</i>	<i>90 000</i>	<i>125 000</i>

Källa: Rikshemvärnsavdelningen.

3.4.3 De frivilliga försvarsorganisationernas bemanningsansvar i dag

Det är flera frivilliga försvarsorganisationer som bidrar till bemanningen av hemvärnet. Samtidigt bemannar dessa organisationer också andra befattningar i Försvarsmakten, bl.a. de s.k. LOMOS-förbanden. De medlemmar som placeras i dessa befattningar är således frivilliga som har tecknat avtal för tjänstgöring enligt samma principiella modell som gäller för hemvärnet.

Även inom det civila försvaret har enskilda frivilliga eller frivilliga försvarsorganisationer för grupper av medlemmar tecknat avtal/överenskommelser/kontrakt om tjänstgöring i vissa befattningar eller om deltagande i olika situationer.

De olika frivilliga försvarsorganisationerna har alltså ett flertal olika roller och uppgifter i totalförsvaret. Modellerna för att teckna kontrakt/avtal/överenskommelser och för att värdera och garantera kompetensen hos organisationernas medlemmar bör i princip vara generella. En likartad tillämpning inom militärt och civilt försvar skulle underlätta hanteringen inom frivilligförsvaret.

Sammanlagt har Försvarsmakten anmält ett totalt behov av drygt 33 000 medlemmar ur dagens frivilliga försvarsorganisationer som tecknar avtal om tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation (se kapitel 2). Försvarsmakten bedömer att behovet eventuellt kommer att öka. Detta kan få återverkningar på organisationernas rekryterings- och utbildningsverksamhet.

Vissa frivilliga försvarsorganisationer har i dag avtal/överenskommelser både med det civila och med det militära försvaret, medan andra organisationer enbart har avtal/överenskommelser med civila beredskapsmyndigheter. Ett ökat utnyttjande av frivilliga i den fredstida samhällsberedskapen kan innebära att exempelvis kommunerna vill ha säker tillgång till personal med viss kompetens i extraordinära situationer.

En sådan utveckling bör kunna leda till nya former av avtal/överenskommelser/åtaganden mellan frivilliga totalförsvarsorganisationer och beredskapsansvariga instanser. Det i sin tur innebär att frivilligorganisationerna måste utveckla sina former för kompetensgivning till och beredskapsåtaganden från sina medlemmar.

3.4.4 Frivilliga som förstärkningsresurser i fred

Utredningen konstaterar att hemvärnet och frivilliga försvarsorganisationer i dag är en viktig resurs som ofta används i fredstid för bl.a. räddningsinsatser såsom skogsbränder och eftersök av försvunna personer. Översvämningarna i bl.a. södra Norrland, Värmland och Västra Götaland under sommaren och hösten år 2000 är andra aktuella exempel.

Hemvärnsförbanden har en mångsidig förmåga inklusive en fungerande ledningsstruktur. Hemvärnet är enligt utredningens uppfattning också den organisation, som de flesta kommuner, statliga myndigheter och räddningstjänster känner till. Därför är det sannolikt naturligt för dem att kalla in hemvärnet, eftersom "man vet att man får en resurs som kan leda sig själv". Resultaten från de undersökningar som utredningen låtit Styrelsen för psykologiskt försvar och Totalförsvarets pliktverk utföra, visar också att av de organisationer som bemannas av frivilliga är hemvärnet den mest kända organisationen bland både svenska medborgare i allmänhet och mönstrande ungdomar.

Företrädare för kommuner och länsstyrelser har påpekat för utredningen att behovet av fredstida förstärkningsresurser vid extraordinära situationer i framtiden i stor utsträckning handlar om att knyta till sig dels specialistkompetenser, dels "armar och ben".

Därmed är det inte säkert att det alltid är hela hemvärnsförband som behövs. I stället kan det vara specialkompetenser, t.ex. stöd med samband, transporter, första hjälpen, information, förplägnad eller stabstjänst. Den krigsplacerade hemvärnsmannen kan behövas, men det kan lika gärna vara personal från någon frivillig totalförsvarsorganisation eller bådadera.

I enlighet med 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) begär i dag räddningsledare vid räddningsinsatser i fredstid resurser ur Försvarsmakten, andra myndigheter och organisationer när så behövs. Försvarsmakten avdelar då oftast förband som ingår i hemvärnet, dvs. hemvärnsmän och avtalspersonal från frivilliga försvarsorganisationer som tecknat avtal om tjänstgöring i krigsorganisationen.

När räddningsledare rekvirerar statliga stödresurser enligt 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102), är det berörda statliga myndigheter som bär kostnaderna för sin del av insatsen. Således belastas Försvarsmakten med kostnader för ersättning och förmåner till den personal ur Försvarsmakten som tagits i anspråk för

räddningsinsatsen i fråga. Detta sker enligt förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän och förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga.

Det finns här två problem att beakta. Det ena är att ersättningar enligt båda dessa förordningar inte motsvarar de ersättningar som betalas ut enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107). Det ersättnings- och förmånssystem som Försvarsmakten tillämpar vid räddningsinsatser är i stället primärt utformat för höjd beredskap och krig. Dessa två skilda förmånssystem skapar orättvisa eftersom personer som deltar i insatser och arbetar sida vid sida kan ha helt olika ersättningar.

Det andra problemet uppstår när räddningsinsatsen i fråga upphör att vara räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen (1986:1102). I sådana fall har Försvarsmakten inte längre någon skyldighet att ställa resurser till förfogande. Samtidigt upphör inte alltid behovet av att utnyttja förstärkningsresurser i form av personal ur hemvärdet, andra frivilligorganisationer, andra samhällsorgan eller i vissa fall enskilda med någon speciell kompetens.

Det finns för närvarande inte heller tillräckligt lagstöd för att kalla in och använda en del av Försvarsmaktens krigsorganisation, exempelvis hemvärdet, för andra civila insatser än räddningstjänst. I extraordinära situationer i fred då Försvarsmakten väljer att utnyttja hemvärdet för att fullgöra en av sina fyra huvuduppgifter, nämligen att stödja det civila samhället vid svåra påfrestningar i fred, måste berörd kommun teckna någon form av avtal/överenskommelse med Försvarsmakten (den lokala hemvärnskretsen) och/eller berörda frivilligorganisationer om att de skall ställa personal och resurser till förfogande.

3.4.5 Behov av ny inriktning för hemvärdet

Rekrytering

Hemvärdet uppger i sitt underlag till utredningen att flera "ödesfrågor" nu måste lösas. En sådan fråga är rekryteringen. På många håll i landet har hemvärdet lyckats rekrytera nya och unga personer, vilket har sänkt medelåldern kraftigt, till 30–35 år på vissa håll. Hemvärdet som helhet liksom många av dagens frivilliga försvarsorganisationer brottas emellertid med minskande medlemsantal och sviktande engagemang.

En viktig förklaring till detta uppges vara att det saknas en tydlig, operativ inriktning från Försvarmaktens sida om vad hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna egentligen skall användas till. Det handlar då inte enbart om renodlade krigsuppgifter utan även om uppgifter i ett anpassningsskede och vilka förmågor som hemvärnet skall upprätthålla inom ramen för den operativa inriktningen. I detta sammanhang saknas också inriktning från berörda civila myndigheter för vilka förmågor som skall upprätthållas för att stödja det civila samhället i fredstid.

Vidare har det framkommit, främst från representanter för hemvärnet, att det är viktigt att hemvärnsmännens civila kompetens uppmärksammas och tas till vara i krigsförbanden men också i samhällsberedskapen i allmänhet. Brister i detta avseende uppges bidra till att minska motivationen att engagera sig. En annan förklaring till minskad motivation kan vara att den tidigare hotbilden, med ett dominerande militärt inslag, har försvagats kraftigt i det korta tidsperspektivet.

Det finns risk för att hemvärnet och de frivilliga totalförsvarsorganisationerna i framtiden får svårigheter att rekrytera och vidmakthålla kompetensen hos de befattningshavare som är knutna till Försvarmaktens krigsorganisation, när hotet om ett militärt angrepp anses som litet och avlägset. För att motverka en sådan risk är det nödvändigt att Försvarmakten ställer höga krav på stridsduglighet och beredskap på den övervägande delen av de förbandsenheter som ingår i hemvärnet eller andra delar av Försvarmaktens krigsorganisation. Som en del i detta måste Försvarmakten ge de förband som bemannas av frivilliga rätt utrustning och de övningstillfällen, som svarar mot de uppgifter som förbanden tilldelats.

Nyrekrytering av personal till hemvärnsförbanden torde också vara en central fråga för de nationella skyddsstyrkornas förmåga. I det här sammanhanget kan Pliktutredningens förslag till tremånadersutbildning i hemvärnet bli viktigt. Hemvärnet ser nu också möjligheter till förbättrad rekrytering i det förslag om tremånadersutbildning som lades fram av Pliktutredningen i betänkandet (2000:21) *Totalförsvarsplikten*.

Hemvärnets ungdomsverksamhet

Den omfattande ungdomsverksamhet som i dag bedrivs inom hemvärdet genomförs i de flesta fall av respektive hemvärnskompani, alternativt hemvärnsbataljon. Verksamheten riktar sig till ungdomar från 15 till och med 20 år, och omfattar cirka 2 000 ungdomar. I ungdomsverksamheten ingår bl.a. information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret, skytte, idrott och fältidrott, sjukvårdstjänst, sambandstjänst, ledarskap och fältövningar i form av matlagning och naturvård. Det är militär-distriktsgrupperna som handlägger och samordnar hemvärnets ungdomsverksamhet. Ofta anordnas kurser och utbildningar i samverkan med FBU-förbunden inom Centralförbundet för Befälsutbildning. Hemvärnets ungdomsledare utbildas på hemvärnets stridsskola.

Krigsorganisation och föreningsverksamhet

Hemvärdet är enligt hemvärnsförordningen (1997:146) en del av Försvarmakten, och Försvarmakten finansierar också den verksamhet som genomförs för att bemanna och öva hemvärnsförbanden. Det bedrivs emellertid också verksamhet i form av hemvärnsföreningar som bl.a. driver hemvärdsgårdar och arrangerar lotterier Enligt lotterilagen (1994:1000) får Försvarmakten inte anordna lotterier och hemvärdsgårdarna har i många fall överförs från Försvarmakten till föreningarna.

Denna typ av verksamhet kan således, enligt utredningens uppfattning, inte anses ingå i Försvarmakten, men är inte desto mindre ett viktigt inslag då det gäller att skapa intresse och engagemang kring totalförsvaret. I sina diskussioner har utredningen använt beteckningen "hemvärnsrörelsen" för att skilja den från verksamhet som primärt är inriktad mot krigsförbanden. I båda typerna av verksamhet är hemvärnspersonal engagerad.

I samband med räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) är ofta hemvärnspersonal och medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer en viktig resurs. Händelserna i bl.a. södra Norrland, Värmland och Västra Götaland under sommaren och hösten 2000 har visat på oklarheter i gällande regelverk. Det gäller hur frivilliga och andra förstärkningsresurser kan och får utnyttjas av olika samhällsorgan i extraordinära situationer samt vilka förmåner de frivilliga som deltar i insatsen skall ha rätt till.

De två problem som nämnts beror, enligt utredningens uppfattning, i första hand på att två ansvars-, förmåns- och ersättningssystem kolliderar med varandra. Försvarsmakten betalar ersättning till hemvärnsmän och avtalspersonal som ingår där så länge det är räddningstjänst. Det innebär att hemvärnsmän har fått lägre ersättning än annan personal som tagits i anspråk med stöd av räddningstjänstlagen (1986:1102).

Regeringen beslutade därför i november år 2000 om ändringar i förordningarna (1994:523) om förmåner till frivilliga och (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän. Beslutet innebär att hemvärnsmän, frivilliga som med avtal är placerade i hemvärdet och övriga frivilliga får samma ersättning enligt bestämmelser om ersättning till deltidsbrandmän då de deltar i räddningsinsatser.

När situationen upphör att vara räddningstjänst är det formellt kommunen som övertar ansvaret för förmåner. Behovet av resurser som använts under räddningstjänst kvarstår sannolikt i många fall långt efter det att räddningsinsatsen har upphört. I sådana situationer kvarstår bristerna i dagens förmånssystem. Utredningen behandlar förmåner mer ingående i kapitel 10.

För att tydliggöra ansvarsförhållanden och skapa förutsättningar för ett enhetligt och tydligt förmånssystem skiljer utredningen mellan hemvärdet som en del av Försvarsmaktens krigsorganisation och "hemvärnsrörelsen" som en ideell folkrörelse.

Utredningen vill starkt understryka att hemvärdet även i fortsättningen bör vara en del av Försvarsmakten, och ha utbildning och övning för höjd beredskap och krig som huvuduppgift. I hemvärdet skall ett stort antal befattningar alljämt bemannas av avtalspersonal ur frivilliga totalförsvarsorganisationer. De övriga befattningarna skall bemannas av personer med lämplig militär bakgrund och kompetens. De skall i framtiden kunna rekryteras via "hemvärnsrörelsen", dvs. den föreningsverksamhet som redan i dag existerar i första hand i anslutning till hemvärnskompanierna. Det rör sig år 2000 om cirka 700 hemvärnsföreningar. Även Hemvärnsbefällets riksförbund, som i dag definieras som en frivillig försvarsorganisation, bör diskuteras i detta sammanhang.

Utredningen anser inte att "hemvärnsrörelsen" skall lyftas fram på bekostnad av den krigsförbandsinriktade verksamheten. Däremot vill utredningen göra en tydlig åtskillnad mellan dessa verksamheter.

De s.k. hemvärnsförbanden i form av hemvärnsbataljoner, -kompanier och -plutoner bör alljämt vara huvudsakligen beman-

nade av frivilliga, och kunna utgöra en avgränsad del av Försvarsmaktens krigsorganisation, vid sidan av alla andra krigsförband som också i större eller mindre grad kan ha befattningar som bemannas av frivilliga. Dessa bemanningsuppdrag kan på myndighetens uppdrag lösas av de olika organisationer som bäst och säkrast kan tillhandahålla personal med rätt kompetens.

Hemvärnet kommer således även i framtiden att bemannas genom att enskilda hemvärnsmän skriver kontrakt och genom att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna rekryterar medlemmar som med avtal krigsplaceras i hemvärnet och ställs till Försvarsmaktens förfogande. Den enskilde medlemmen förbinder sig genom kontrakt eller avtal att tjänstgöra i viss befattning, under viss tid och under de betingelser som framgår av avtalet.

Föreningsverksamhet som bedrivs i anslutning till hemvärnsförbanden skall, enligt utredningens uppfattning, hållas åtskild från Försvarsmakten på samma sätt som görs i de frivilliga försvarsorganisationerna. Det torde heller inte vara i Försvarsmaktens eller någon annan statlig myndighets intresse att stå som huvudman för föreningsverksamhet ens om den har ett nära samband med myndighetens verksamhet. I vissa avseenden skulle det till och med kunna innebära brott mot gällande lagstiftning.

Utredningen betraktar hemvärnsföreningarnas verksamhet som en tillgång då det gäller att sprida information till andra än dem som har kunnat teckna kontrakt om tjänstgöring i hemvärnet eller andra förband. Dagens cirka 700 hemvärnsföreningar inklusive Hemvärnsbefälets riksförbund bör därför enligt utredningens mening betraktas som en tung och viktig folkrörelse med en tydlig roll att medverka i totalförsvarets folkförankring. Alla hemvärnsföreningar sammantagna skulle mot den bakgrunden kunna kandidera som en av de framtida frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Utredningen använder i det avseendet "hemvärnsrörelsen" som ett samlingsbegrepp, men det är självfallet medlemmarna själva som har att besluta om organisation, verksamhetsformer m.m.

Föreningsverksamheten skulle kunna utvecklas till en viktig bas för rekrytering och för ett bredare medborgerligt engagemang i totalförsvaret. De som har ett allmänt intresse för samhällets beredskap och det militära försvaret, och sådana som exempelvis av tidsskäl inte kan fullfölja den årliga utbildning och övning som Försvarsmakten kräver av sin krigsplacerade personal, bör självklart vara välkomna att söka medlemskap i hemvärnsföreningarna.

Föreningarna kommer att innehålla mycket av sådan kompetens som är betydelsefull inte bara för Försvarsmakten, utan också för den allmänna samhällsberedskapen för att hantera extraordinära situationer i fred. Av det skälet bör hemvärnsrörelsen i viss utsträckning kunna disponera samma materiel och utrustning som krigsförbanden för utbildning av sina medlemmar och då dessa deltar i akuta insatser i samhällsberedskapen.

Alla som är med i en hemvärnsförening får dessutom tillgång till viktig information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar och det kamratskap som är så viktigt för sammanhållning och förbandsanda i krigsorganisationen. Föreningsrörelsen skulle alltså kunna vara ett instrument för folkförankring, demokratisk fostran och integrering, och samtidigt utgöra en "varmhällen tillväxtpool" om världsläget skulle försämrats.

Grunden för "hemvärnsrörelsen" finns således i dagens cirka 700 hemvärnsföreningar och Hemvärnsbefälets riksförbund. I denna frivilligrörelse skulle kunna ingå både ordinarie och extra hemvärnsmän med kontrakt och andra – veteraner, hemvärnsungdomar eller övriga intresserade i olika medborgargrupper. Det kan vara exempelvis kvinnor och personer med invandrarbakgrund. En sådan bredd i medlemskader kan bli mycket betydelsefull när bara en liten del av befolkningen tas ut för värnpliktsutbildning i fred. I denna krets skulle det kunna skapas ett fördjupat försvarsintresse som leder till vidareutbildning och framtida rekrytering till befattningar i krigsorganisationen.

Det finns en viktig principiell fråga som gäller hemvärdet, "hemvärnsrörelsen" och de frivilliga försvarsorganisationer som har personal med avtal krigsplacerad i Försvarsmakten. Det handlar om utbildning till s.k. stridande befattningar. Den vapenutbildning som krävs för att personal skall kunna skriva kontrakt med Försvarsmakten om krigsplacering i stridande förband måste vara förbehållen Försvarsmakten.

Det hindrar inte att vissa utbildningsmoment kan genomföras av en frivilligorganisation på uppdrag av behörig myndighet. De frivilliga totalförsvarsorganisationerna, inklusive "hemvärnsrörelsen", rekryterar och utbildar i så fall lämplig personal till angivna befattningar eller till en viss kompetensnivå. Det är emellertid Försvarsmakten som skall ha ansvar för all stridsutbildning som personalen måste genomgå för att uppfylla kraven för krigsplacering i Försvarsmaktens organisation.

Samma principer bör tillämpas på personal som skall placeras i andra myndigheters krigs- och beredskapsorganisationer, särskilt om befattningen ger rätt att utöva myndighetsbefogenheter eller att utnyttja tvångsmedel.

Utredningen konstaterar att det också finns andra fördelar med att tydliggöra gränsen mellan krigsorganisation och föreningsverksamhet.

"Hemvärnsrörelsen" kan ingå som en bland övriga frivilliga totalförsvarsorganisationer i de lokala och regionala samverkansorgan som utredningen föreslår (se kapitel 5). Den organisation, som har de bäst lämpade resurserna, kan flexibelt tas i anspråk av beredskapsansvariga.

Behövs det samband kan exempelvis kommunen utnyttja personal ur en viss organisation, behövs det transporter utnyttjas andra och behövs det "armar och ben" så hämtas personal ur många organisationer. Att "hemvärnsrörelsen" kan tillhandahålla lämplig personal inom många kompetensområden bör vara en garanti för att man kommer att vara efterfrågad i många sammanhang. Liksom övriga frivilliga totalförsvarsorganisationer kan "hemvärnsrörelsen" bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret till sina egna medlemmar och vid behov ta uppdrag från statliga myndigheter eller kommuner.

Ytterligare en fördel med en tydlig gräns mellan hemvärnsförband i krigsorganisationen och föreningsverksamhet i fred, är att medlemmarna sannolikt får större frihet att välja hur och i vilken omfattning man vill engagera sig. Vill man fokusera sig på att teckna kontrakt som ordinarie hemvärnsman för att lösa främst krigsuppgifter så gör man det. Vill man teckna kontrakt som extra hemvärnsman gör man det. Vill man vara med för att kunna öka sitt engagemang i en återtagningssituation gör man det.

Vill man därutöver, eller enbart, engagera sig i samhällsberedskapen i fredstid så kan man göra det genom "hemvärnsrörelsen". Detta bör öka möjligheterna för de enskilda hemvärnsmännen och avtalspersonal ur de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att utveckla, öva och använda sina civila kompetenser i samhällsberedskapen längs hela skalan från fred till och med krig.

Författningsstödet kan också renodlas och förenklas genom att hemvärdet och andra krigsförband, som huvudsakligen bemannas av frivilliga med kontrakt/avtal, regleras i en förordning som enbart avser höjd beredskap och krig. "Hemvärnsrörelsen" kan

inordnas i det författningsstöd som gäller för övrig frivillig totalförsvsverksamhet (se kapitel 12).

3.4.6 Frivilligverksamhet och fackföreningar

Under utredningsarbetet har frågor väckts som rör gränsdragningen mellan frivilligverksamhet och den fackliga verksamhet som bedrivs främst inom ramen för reservofficersförbunden SVEROF och Svenska Flottans Reservofficersförbund. Likartade gränsdragningsproblem skulle möjligen kunna diskuteras för de organisationer som organiserar övriga befäl. Hit hör bl.a. Svenska Värnpliktofficersförbundet och Hemvärnsbefällets riksförbund. Efter ingående diskussioner med berörda har utredningen funnit att i den mån det förekommer facklig verksamhet bedrivs den helt åtskild från den frivilligverksamhet som riktas till totalförsvaret.

Utredningen vill dock ändå kommentera vissa förhållanden inom reservofficersförbunden. Bakgrunden är att reservofficerarna tillhör kategorin anställd personal. Av det skälet finns det anledning att överväga om dessa organisationer skall kunna betraktas som frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Under den tid som reservofficerarna inte är inkallade till tjänstgöring kan de enligt utredningens uppfattning göra värdefulla insatser i frivilligförsvarets försvarsupplysning och kompetensutveckling. I detta avseende finns det starka skäl att alltjämt hänföra reservofficersförbunden till kategorin frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det finns också ett flertal exempel på att reservofficersförbunden åtagit sig särskilda uppdrag och projekt enligt samma modell som gäller för de frivilliga försvarsorganisationerna i övrigt. Även i detta avseende anser utredningen att det finns skäl som talar för att reservofficersförbunden skulle ingå i den framtida kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Enligt vad utredningen erfarit pågår för närvarande diskussioner om att reservofficerarna skall få en ändrad roll i den nya Försvarsmakten. Den skulle kunna innebära att reservofficerarna som kollektiv knyts fastare till Försvarsmaktens grundorganisation. Om detta skulle ske torde reservofficersförbunden – om fackföreningsdelen undantas – kunna betraktas som en speciell typ av "fredsförband" och i så fall kan de inte längre hänföras till de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Reservofficerare är som anställda i Försvarsmakten redan ianspråktaga för att bemanna

befattningar i organisationen, och kan därför inte komma i fråga som frivillig bemanningsorganisation.

Utredningen förordar däremot att reservofficersförbunden alltså bör ha möjlighet att ansluta sig till kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer, som främjandeorganisationer. De kan i den egenskapen bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret och därutöver förhandla med beredskapsansvariga instanser om särskilda uppdrag som utförs mot ersättning.

3.4.7 Frivilligverksamhet och idrottsrörelsen

Några av dagens frivilliga försvarsorganisationer tillhör också idrottsrörelsen. Under utredningsarbetet har det framkommit att flera renodlade totalförsvarsorganisationer anser att de föreningar som har en nära koppling till idrottsrörelsen inte bör ges plats bland de framtida frivilliga totalförsvarsorganisationerna.

Utredningen har i sina överväganden funnit att denna typ av organisationer innehåller medlemmar som redan har ett stort försvarsintresse, men också sådana som med en riktad information skulle kunna bli mer aktivt verksamma inom totalförvarssektorn. Många medlemmar representerar också kompetenser som är av stort intresse för samhällsberedskapen redan i dag eller som skulle bli det i samband med en återtagningssituation. Av det skälet finner utredningen att organisationer som också verkar inom idrottssektorn bör kunna tillhöra kretsen av framtida frivilliga totalförsvarsorganisationer om de själva så önskar och om de i övrigt upp fyller de kriterier som gäller för frivilligförsvaret.

Beträffande beräkningar av generella bidrag till denna typ av organisation så bör hänsyn tas till i vilken grad medlemmarna har sitt huvudsakliga intresse riktat mot totalförvarssektorn. Dessa bör kunna utgöra utgångspunkt för att beräkna det organisationsstöd som skall belasta utgiftsområde totalförsvaret respektive idrottsanslagen.

3.4.8 Frivilligverksamhet och kvinnorörelsen

Det finns för närvarande två frivilliga totalförsvarsorganisationer som endast medger medlemskap för kvinnor, nämligen Riksförbundet Sveriges lottakärer och Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund. Trots att detta egentligen står i strid mot uppfattningen att frivilliga totalförsvarsorganisationer generellt bör vara öppna för alla oavsett hudfärg, religion eller kön, så finner utredningen att det finns skäl att bortse från könsbegränsningen i detta fall.

Det är som utredningen har uppfattat det ett politiskt önskemål att få fler kvinnor engagerade i totalförsvaret. Om denna strävan underlättas genom de stadgar som de kvinnliga organisationerna har beslutat om, så vore det en kontraproduktiv åtgärd att ifrågasätta deras möjlighet att i framtiden kunna tillhöra de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Snarare kan det vara motiverat att de organisationer som t.ex. rekryterar kvinnor, efter särskild framställan och prövning, skulle kunna få särskilda projektbidrag för att öka anslutningen av kvinnor till totalförsvaret och frivilligrörelsen.

Utredningen vill dock förorda att sådana bidrag ges restriktivt därför att det lätt skapar nya gränsdragningsproblem. En bättre väg är att uppmuntra att alla organisationer öppnar sig för nya medborgargrupper enligt den handlingslinje som lottakären tillämpar sedan sin senaste stämma. Där beslutades att invandrare utan svenskt medborgarskap kan antas som medlemmar.

3.5 Begränsa eller utvidga kretsen av frivilliga försvarsorganisationer?

Det betraktas i dag nästan som ett axiom att frivilligförsvaret spelar en viktig roll i framtidens totalförsvaret. Däremot är uppfattningarna mera delade om vilka uppgifter som frivilligförsvaret kan och bör lösa. Skall det fortsätta att i huvudsak inrikta sig på krigsuppgifter? Finns det i så fall så starka skäl som talar för att antalet frivilliga försvarsorganisationer bör begränsas? Finns det behov eller hot som dagens totalförsvaret inte klarar av eller inte är dimensionerat för och där frivilliga insatser kan spela en viktig roll? Är det då inte nödvändigt att förutsättningslöst granska behov och möjligheter och se vad samhället egentligen vill och behöver för att kunna hantera hot och risker både i fred och krig? I så fall är det kanske

fler än dagens frivilliga försvarsorganisationer som skall ha en uppgift i framtidens totalförsvar.

Den frivilligorganisation som inte förmår följa med i utvecklingen – hur skall den kunna behålla sina uppdragsgivare och få nya uppdrag? Vissa organisationers verksamhet ligger mycket nära varandra – skulle de tjäna på ökat samarbete eller borde de rent av överväga att gå samman? Kanske några av dagens frivilligorganisationer också behöver en ny inriktning för att de skall kunna möta framtidens utmaningar?

Den frivilliga försvarsverksamheten är redan nu mycket bred, komplex och omfattande. Det är emellertid inte särskilt enkelt att förklara vad som har styrt gränsdragningen i dagens regelverk mellan vad som anses vara frivillig försvarsverksamhet och vad som ligger utanför området. Vissa organisationer som är eller vill bli frivilliga försvarsorganisationer har även nära samarbete och i vissa fall ekonomiskt eller annat stöd från andra frivilligområden.

Det har mot den bakgrunden funnits anledning för utredningen att överväga olika alternativ för hur den frivilliga försvarsverksamheten skall kunna utvecklas och anpassas till framtidens totalförsvar.

Staten har ett uttalat intresse av att understödja folkrörelserna och det har konkretiserats genom att regeringen i budgetpropositionen (2000/2001:1) för år 2001, föreslår att folkrörelser skall bli ett eget politikområde (se kapitel 4). Den frivilliga försvarsverksamheten och de folkrörelser som bedriver verksamhet av betydelse för totalförsvaret bör därför ingå som en del i den framtida folkrörelsepolitiken utan att för den skull kopplingen till försvars- och säkerhetspolitiken försvagas. Det innebär att staten generellt ger stöd till frivilligorganisationerna i deras egenskap av folkrörelser, men staten har också ett särskilt ansvar för att frivilliga totalförsvarsorganisationer får en tydlig roll i framtidens totalförsvar.

Mot den bakgrunden är det en rimlig utgångspunkt att staten, genom Försvarsdepartementet och statliga myndigheter, ger den övergripande inriktningen för hur frivilligrörelserna skall kunna utnyttjas i totalförsvaret. Det kan ske genom inriktningsmål, styrande föreskrifter eller särskilda uppdrag men också genom exempelvis riktat ekonomiskt stöd. Ytterst ankommer det emellertid på organisationerna själva att anpassa sin verksamhet till samhällets behov och medlemmarnas intressen.

Utgångspunkten för statens inriktning av den frivilliga försvarsverksamheten bör vara, att den är och kommer att vara en viktig resurs för totalförsvaret och för samhällets beredskap i vid mening. Utredningen har identifierat följande huvuduppgifter för frivilliga totalförsvorsorganisationer, nämligen att

- verka för totalförsvarets demokratiska förankring,
- verka för en höjning av samhällets och medborgarnas beredskap att möta olika påfrestningar genom information/upplysning,
- höja individens förmåga att dels själv kunna klara olika påfrestningar, dels att ge stöd och hjälp åt andra medborgare som drabbas,
- utgöra en förstärkningsresurs för kommuner och statliga myndigheter vid extraordinära situationer på det nationella planet,
- medverka med kompetens och resurser vid olika typer av internationella insatser (stöd till bl.a. de baltiska länderna, FN-uppdrag samt andra fredsfrämjande och humanitära insatser),
- bidra till personalförsörjningen till totalförsvarets utbildnings-, beredskaps- och krigsorganisationer.

För att frivilligförsvaret skall kunna medverka i dessa huvuduppgifter är det angeläget att skapa bästa möjliga förutsättningar för de aktuella frivilligorganisationernas verksamhet. De måste kunna rekrytera engagerade människor och utveckla sina medlemmars kompetens så att den kan fylla de beredskapsansvarigas behov. Det finns i det avseendet inte någon motsättning mellan fredsuppgifter och beredskapsåtaganden. Tvärtom!

För det första skall totalförsvarsresurser kunna användas vid svåra påfrestningar och internationella insatser under fred, enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. För det andra blir det meningsfullt för den enskilde medlemmen att kunna bidra till samhällsnyttan om det frivilliga engagemanget uppmuntras och uppskattas av olika samhällsorgan. De frivilliga blir genom sin förmåga att delta i olika "skarpa" situationer, t.ex. i samband med olyckor, krissituationer, katastrofsituationer och krig också till nytta för enskilda individer, för samhällssäkerheten och därmed även för beredskapen att hantera extraordinära situationer.

Frivilligorganisationerna blir också en länk mellan Försvarsmakten, beredskapsmyndigheterna och svenska folket. Denna roll blir sannolikt än viktigare i ett kraftigt bantat försvar, där endast en mindre del av de totalförsvarspliktiga inkallas till utbildning och

tjänstgöring i fred. De frivilliga totalförsvarsorganisationerna skulle kunna utvecklas till att bli en viktig rekryteringskälla för bemanning av de enheter som Sverige har förbundit sig att ställa till förfogande i det internationella hjälp- och fredsarbetet. Vidare kan frivilliga fortfarande behöva ersätta personal som kallas in till plikttjänstgöring.

Det som förmodligen kommer att bli en allt viktigare uppgift i framtiden, är att tillhandahålla extrapersonal hos kommuner och landsting inom områden där ordinarie resurser kan bli knappa under extraordinära situationer eller där behov av snabbt tillgänglig specialkompetens inte kan täckas via arbetsmarknadens ordinarie aktörer.

3.6 Framtidens frivilliga totalförsvarsorganisationer

3.6.1 Kriterier för urval

En utgångspunkt för utredningen är att samhällsberedskapen måste ha en stark lokal förankring och att den kommunala ledningsnivån måste ha eller kunna ges tydliga mandat att kunna agera i extraordinära situationer. Kommunledningarna har rimligen bäst förutsättningar att bedöma när respektive kommun inte längre kan hantera en situation med de resurser som kommunen disponerar. I sådana fall bör berörd kommun kunna använda sig av frivilliga som förstärkningsresurs. Även länsstyrelser bör vid extraordinära situationer, när det inte är räddningstjänst, ges möjligheter att på begäran av berörda kommuner eller med författningsstöd ta över lednings- och samordningsansvaret inklusive omfördelning av resurser mellan länets kommuner. Det lagstöd som erfordras för detta utreds för närvarande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04).

Utredningen har arbetat med tre huvudalternativ för att avgränsa vad som i framtiden skall räknas som frivillig totalförsvarsverksamhet.

Det *första* alternativet som övervägts är att starkt begränsa antalet frivilliga totalförsvarsorganisationer till den kärna som har avtal med totalförsvarets myndigheter att bemanna delar av deras krigsorganisationer. Det innebär alltså att

den frivilliga försvarsverksamheten renodlas till att enbart omfatta bemanning av befattningar i Försvarsmaktens eller andra myndigheters krigsorganisation, utbildning och repetitionsutbildning av frivilliga för dessa befattningar samt utbildning av instruktörer. Framtidens frivilliga försvarsorganisationer blir i stort sett de som i dag utbildar avtalspersonal för placering i Försvarsmakten, främst hemvärnet, eller som bedriver utbildning för bemanning av befattningar i andra myndigheters krigsorganisation.

Övervägande skäl talar mot en sådan lösning. Med nu rådande avtalsläge skulle i så fall endast nio av dagens frivilliga försvarsorganisationer få denna status i framtiden. "Hemvärnsrörelsen" bör också kunna räknas till denna grupp även om hemvärnet som organisatoriskt begrepp formellt är en del av Försvarsmakten. De frivilligorganisationer, som skulle komma att uteslutas från kretsen av frivilliga försvarsorganisationer, skulle förmodligen uppfatta detta som en negativ signal som i sämsta fall leder till att deras intresse för totalförsvarsfrågor falnar. Andra organisationer som gärna vill komma med i kretsen skulle sannolikt uppvisa liknande reaktioner.

Organisationer som ligger nära idrottsrörelsen, t.ex. Svenska Pistolskytteförbundet och Svenska Sportskytteförbundet, skulle säkert kunna fortsätta sin verksamhet på i huvudsak samma sätt som i dag. Kultur- och hembygdsrörelsen skulle förmodligen kunna inkludera sådana frivilligorganisationer som Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund och Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar. Vissa organisationer skulle kunna bilda egna allianser och internationella hjälporganisationer skulle kunna stödja och skapa opinion för organisationer som Svenska Röda Korset och Rädda barnen. Trossamfunden, inklusive Svenska kyrkan, skulle gemensamt kunna utveckla frivilligverksamheten inom denna sektor etc.

Det viktiga bidrag som övriga organisationer, d.v.s. sådana som inte är avtalslutande, ger till totalförsvarets folkförankring skulle emellertid riskera att försvinna, särskilt om deras insatser och kompetens inte naturligen sugts upp av någon annan samhällssektor. En viktig resurs för att sprida information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar och för utbildning av instruktörer för ett återtagningssläge skulle därmed förloras.

Det första huvudalternativet innebär således att engagerade människor inte tas i anspråk av samhället annat än vid höjd beredskap och krig eller i förberedelsearbetet för dessa situationer. En sådan inriktning tar inte till vara alla möjligheter att främja frivilligförsvaret, folkförvarstanken eller samhällets beredskap. Alternativet rimmar illa med statsmakternas ambition att anlägga en helhetssyn på hot och risker i samhället såväl i fred som i krig. De ekonomiska besparingarna för staten kommer förmodligen att bli små, eftersom huvuddelen av de organisationer som inte längre betraktas som frivilliga försvarsorganisationer sannolikt skulle få statligt stöd till folkrörelser från något annat departementsområde än totalförsvaret.

Ett *andra* alternativ som prövats är att marginellt förändra vad som i dag gäller för att organisationer skall kunna upptas i kretsen av frivilliga försvarsorganisationer. Det innebär att

den frivilliga totalförsvarsverksamheten bedrivs på samma sätt som skett hittills utan några principiella förändringar i finansieringssystem, författningsstöd, uppdragsgivande m.m.

Även detta alternativ är förenat med påtagliga nackdelar. Människors intresse för frivillig totalförsvarsverksamhet riskerar att minska eftersom verksamhet främst avsedd för höjd beredskap och krig sannolikt inte i tillräcklig grad främjar rekrytering av nya medlemmar i det rådande säkerhetspolitiska läget.

Flera frivilligorganisationer kan på sikt komma att få svårigheter att fortsätta med sin försvarsinriktade verksamhet, eftersom behovet av tjänster från frivilliga totalförsvarsorganisationer sannolikt kommer att anses vara otydligt och i en del fall kanske helt försvinna. Nya verksamhetsområden, som skulle behöva lyftas fram, kanske inte har en naturlig hemvist i de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna och en omställning tar tid. Det gäller särskilt om de beredskapsansvariga kommunala och statliga myndigheterna inte markerar sina behov av kompetens från frivilligrörelsen tillräckligt tydligt. Förutsättningarna för att förbättra kostnadseffektiviteten kommer då troligen att försämras, eftersom dagens system för finansiering och styrning inte i önskvärd utsträckning premierar samordning och förnyelse av frivillig totalförsvarsverksamhet.

Inte heller detta huvudalternativ är realistiskt på längre sikt. Det fångar inte upp statsmakternas inriktning mot en helhetssyn på hot och risker i samhället såväl i fred som i krig. Det utnyttjar heller

inte det frivilliga engagemanget fullt ut för att dels sprida kunskap om totalförsvaret, dels skapa ett robust och säkert samhälle.

Det *tredje* alternativet som prövats är att till kretsen av frivilliga försvarsorganisationer föra sådana organisationer, som har verksamhet inriktad på att stärka individens, samhällets, nationens och det internationella samfundets förmåga att förebygga och hantera hot och risker. I alternativet är detta den gemensamma nämnaren för den vidare krets av frivilliga aktörer, som bör kunna verka inom framtidens totalförsvaret. Det innebär att

den frivilliga totalförsvarsverksamheten anpassas, utvecklas och utformas enligt behov och förutsättningar som gäller för framtidens totalförsvaret. Det ställer förmodligen nya krav på kompetensutveckling om frivilliga skall kunna användas i extraordinära situationer i hela hotskalan från fred till och med krig. Det medför i sin tur behov av förändrat författningsstöd, ny definition av vad frivillig totalförsvarsverksamhet omfattar, utvecklade styrprinciper, andra samarbets- och samordningsformer, ett förändrat finansieringssystem, större flexibilitet och anpassningsförmåga hos organisationerna att ställa upp med resurser utifrån samhällets behov och större förmåga hos kommuner och statliga myndigheter att ta frivilliga i anspråk vid behov.

En första invändning mot ett sådant alternativ är att kostnaderna för den frivilliga försvarsverksamheten skulle skjuta i höjden. Många av de aktuella organisationerna har emellertid redan nu offentligt stöd i olika former. Därför måste reglerna för stöd till frivilligverksamhet granskas i sin helhet för att skapa en rättvisande bild över alternativets kostnader.

Alternativet kräver de mest omfattande förändringarna i samhällets syn på frivillig försvarsverksamhet. Samtidigt motsvarar det bäst statsmakternas inriktning att det framtida totalförsvaret skall utvecklas utifrån en helhetssyn och ett utvidgat hot- och riskspektrum i såväl fred som krig.

3.7 Offentligt stöd till frivilligförsvaret

3.7.1 Stödformer och fördelningsprinciper

Uppfattningen att frivillig försvarsverksamhet är en viktig del i det framtida totalförsvaret har sin grund i att samhället aldrig kommer att kunna bygga upp ett heltäckande säkerhetssystem enbart genom de statliga myndigheter och kommuner som verkar inom totalförsvaret. Ingen myndighet på lokal, regional eller central nivå kommer sannolikt att få tillräckliga anslag för att klara detta.

Att skapa intresse för totalförsvaret och ett brett medborgerligt engagemang i frågor som rör den enskildes, familjens, lokal-samhällets och regionens skydd och säkerhet eller viktiga samhällsfunktioners motståndskraft mot störningar har stor betydelse för totalförsvarets effekt och folkliga förankring. Pliktutredningen har i betänkandet (2000:21) *Totalförsvarsplikten* också uttryckt att folkförankringstanken blir ännu viktigare när färre inkallas till pliktutbildning.

Mot denna bakgrund är det angeläget att kommuner och statliga myndigheter dels informerar medborgarna om de hot och risker som finns i samhället och de brister som de etablerade säkerhets- och skyddssystemen har, dels att frivilliga medverkar i samhällsberedskapen såsom resursförstärkning i extraordinära situationer. Det är en av de drivkrafter som i framtiden skulle kunna få medborgarna att frivilligt engagera sig för totalförsvaret och samhällets säkerhet i vid bemärkelse. En annan drivkraft är att medborgarna finner det intressant och meningsfullt att medverka i den frivilliga försvarsverksamheten om de känner att verksamheten har betydelse och är till fördel för den enskilde, samtidigt som frivilliga insatser av olika slag är till gagn för samhället.

Det finns flera exempel som belyser behovet av samspel mellan offentliga organ och frivilligrörelsen. Ett exempel på detta är att den frivilliga försvarsverksamheten (frivilligorganisationer och hemvärnsrörelsen) sedan länge har bidragit till personalförsörjningen av såväl militärt som civilt försvar. Ett annat exempel är de pågående försöken att utveckla samverkansformerna mellan kommun och frivilliga i Örnsköldsvik. Där har bildats en s.k. FIG-grupp (Fredstida InsatsGrupp). Därigenom har motivationen att engagera sig ökat hos medlemmarna i frivilligorganisationerna inklusive hemvärdet eftersom det nu finns konkreta och meningsfulla uppgifter att lösa i fredstid. Ett tredje exempel på frivilliginsatser i samhällsberedskapen är att den lokala hembygds-

föreningen deltog tillsammans med bl.a. räddningstjänsten i den omfattande oljesanereringen av Gotska Sandön i början av oktober 2000.

Totalförsvarets utformning och beredskap måste ytterst anses vara en statlig angelägenhet. Det innebär att även den del av totalförsvarsverksamheten som bygger på ett ideellt engagemang måste styras av ett politiskt beslutat regelverk. Statsmakterna – riksdag och regering – skall utforma de kriterier som sätter ramarna för den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Vidare skall statliga medel och annat offentligt stöd kunna fördelas till organisationer som bedriver frivilligverksamhet för totalförsvaret enligt särskilt utformade kriterier.

Kommuner och statliga myndigheter måste kunna konkretisera och formalisera sin användning av sådana organisationer med stöd av motsvarande kriterier.

En bättre utvecklad behovsstyrning av frivilligverksamhet för totalförsvaret innebär att kommuner och statliga myndigheter måste åläggas att inventera vilka behov som finns av frivilliga inom olika verksamhetsgrenar och situationer. Då det bedöms vara kostnadseffektivt skall de organisationer som kan fylla angelägna behov eller som på annat sätt främjar totalförsvaret och samhällsberedskapen tas i anspråk. De skall i sådana fall kunna ges ekonomiskt stöd för sin verksamhet från staten och kommunerna.

För att frivillig försvarsverksamhet skall kunna utvecklas till en resurs för samhället i hela skalan från fred till och med krig, enligt den inriktning som anges i de senaste årens beslut om totalförsvarets framtida utformning, beredskap och användning, krävs inte bara en ny definition av frivillig försvarsverksamhet. Det krävs också vissa ändringar i andra delar av författningsstödet samt en översyn av finansieringsprinciperna.

Ett nytt regelverk och finansieringssystem måste vara anpassat till den ofta omtalade *helhetssynen*, det måste kopplas till frivilligorganisationers *förmåga* att möta *behov* i samhället och det måste vara *flexibelt* eftersom frivillig försvarsverksamhet är och måste vara dynamisk.

Resonemang om behov har också en naturlig koppling till statsmakternas syn på *förmågor*. Regeringen har i proposition (1998/99:74) *Förändrad omvärld – Omdanat försvar*, bl.a. redovisat fyra omvärldsscenarier för att utifrån dem kunna bedöma vilka krav och uppgifter som kan bli relevanta för Försvarsmakten och dess förmågor om cirka tio år. Det kommer sannolikt att bli så att

Försvarsmaktens framtida krav på frivillig totalförsvarsverksamhet formuleras i termer av kompetenser. En organisation kan till exempel få i uppdrag att bemanna delar av en beredskapsorganisation eller att under extraordinära förhållanden i fred tillhandahålla en viss mängd personal med viss kompetens, t.ex. förare av terrängbil 20, hundförare eller kustjägare.

Förmåga är ett viktigt begrepp även inom det civila försvaret. Överstyrelsen för civil beredskap skriver i rapporten *Planeringsunderlag för det civila försvaret – 2001*, att den förändrade hotbilden och minskade risken för väpnat angrepp innebär att kraven på förmåga hos det civila försvarets funktioner kommer att ha varierande tidsperspektiv. Myndigheter inom det civila försvaret "måste säkerställa att det finns en tillräcklig grundförmåga som skapar handlingsförmåga i närtid samt handlingsfrihet för att hantera förändrade förutsättningar i framtiden." Grundförmågan utgår från samhällets robusthet, insatsberedskap, lednings- och handlingsberedskap, personal samt graden av tillgänglighet. Utifrån detta kan sedan kompletterande åtgärder vidtas för att möta ökade krav vid t.ex. ett väpnat angrepp.

Försvarsmaktens modell för att ange behov av kompetenser och förmågor bör kunna utvidgas till att gälla hela totalförsvaret, dvs. omfatta även civila beredskapsmyndigheter, kommuner och frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Alla de frivilligorganisationer som utredningen har varit i kontakt med representerar ett mycket stort antal kompetenser och förmågor. Bland organisationerna bedriver det stora flertalet verksamhet som i någon grad främjar totalförsvaret, medan ett betydligt mindre antal har uppdrag att personalförsörja myndigheters beredskapsorganisationer.

För att skapa en övergripande modell för att vid behov indela de framtida frivilliga försvarsorganisationerna i undergrupper har utredningen använt sig av två underkategorier, enligt definition ovan i detta kapitel. De två underkategorierna till huvudbegreppet *frivilliga totalförsvarsorganisationer* har främst tillkommit för att närmare kunna avgränsa och styra den verksamhet som helt eller delvis bekostas av statliga eller kommunala finansärer. *Frivilliga bemanningsorganisationer* och *frivilliga främjandeorganisationer* kan således sägas representera olika ambitionsnivåer avseende förmåga att uppfylla samhällsberedskapens behov.

De frivilliga totalförsvarsorganisationerna får inte bli så beroende av offentligt stöd att de övergår till att bli rena annex till

de beredskapsansvariga samhällsorganen. Organisationerna måste kunna bevara ett starkt medlemsinflytande, samtidigt som de utvecklar sin verksamhet och profilerar sig som viktiga aktörer i totalförsvaret. Det innebär att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna inte bör bli för beroende av finansiering från en enda beredskapsmyndighet. Egenfinansiering i form av medlemsavgifter, intäkter från föreningsaktiviteter, gåvor från enskilda och företag bör kombineras med offentlig finansiering för att prestera (riktad ersättning samt ersättning för utförda uppdrag) och existera (generella bidrag).

Exempel på generella bidrag är olika former av skattelättnader. De skattelättnader som gäller för ideella föreningar skall självfallet tillämpas på de frivilliga försvarsorganisationerna. Därutöver skall de kunna ges stöd för att de generellt sett är viktiga för samhällsberedskapen.

Riktade ersättningar kan ges för att en frivillig totalförsvarsorganisation utvecklar och tillhandahåller kompetenser och tjänster som är betydelsefulla för de beredskapsansvariga myndigheterna.

Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret är ett kriterium för att en organisation skall kunna benämnas frivillig totalförsvarsorganisation. Alla organisationer som bedriver sådan grundläggande information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret bör få ett *organisationsstöd*. Organisationsstödet är främst uttryck för statsmakternas vilja att stimulera en aktiv medverkan i samhällsberedskapen och att skapa en folkförankring kring säkerhets- och försvarsfrågor.

Informationen om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret, som frivilliga totalförsvarsorganisationer skall bedriva för att få organisationsstöd, måste till viss del vara samordnad från statens sida för att skapa en nationellt enhetlig syn på samhällets skydd, beredskap och säkerhet. Mer fördjupad information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret för att fylla t.ex. en kommuns eller statlig myndighets specifika informationsbehov bör också kunna ges av de frivilliga totalförsvarsorganisationerna, men sådan verksamhet bör främst bedrivas i form av särskilda uppdrag där uppgiften preciseras och resurser tilldelas.

Frivilliga bemanningsorganisationer måste ha förmåga att ställa personal med rätt kompetens till de beredskapsansvarigas förfogande i extraordinära situationer. Detta bör konkretiseras, antingen i form av ett åtagande (t.ex. *beredskapskontrakt*) mellan enskild och beredskapsmyndighet att besätta en viss befattning i en

beredskapsorganisation eller i form av en överenskommelse (t.ex. *beredskapsförbindelse*) mellan frivilligorganisation och beredskapsmyndighet att tillhandahålla en viss mängd personal med angiven kompetens i syfte att kunna förstärka den ordinarie organisationen vid extraordinära situationer i hela skalan från fred till och med krig. Därutöver skall frivilliga bemanningsorganisationer kunna utföra andra uppdrag av betydelse för samhällsberedskapen samt bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret.

Frivilliga totalförsvarsorganisationer som inte har avtal/kontrakt eller överenskommelser om personalförsörjning eller kompetensintyg kan inte benämnas frivilliga bemanningsorganisationer. Utredningen har emellertid identifierat ett flertal organisationer som i andra viktiga avseenden stödjer totalförsvaret. Sådana organisationer, som t.ex. främjar totalförsvaret genom information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret eller traditionsbevarande verksamhet, bör i stället hänföras till gruppen *frivilliga främjandeorganisationer*. De bidrar genom sin verksamhet till totalförsvarets folkförankring och deras medlemmar kan utnyttjas, om deras kompetens är efterfrågad i extraordinära situationer, utan att detta är reglerat i formella avtal. Främjandeorganisationer bör självfallet också kunna ta uppdrag om de motsvarar uppdragsgivarens krav.

Frivilliga totalförsvarsorganisationer kommer i många fall att bedriva en omfattande verksamhet riktad mot ungdomar. I denna del bör de omfattas av samma regler som gäller för statligt stöd till ungdomsverksamhet. Stödet bör utgå som ungdomsbidrag inom ramen för organisationsstödet (riktad ersättning) till huvudorganisationen, men skall tilldelas och utnyttjas enligt en principiell modell liknande den som Ungdomsstyrelsen för närvarande tillämpar för övriga bidragsberättigade ungdomsorganisationer.

Frivilliga totalförsvarsorganisationer skall också kunna utföra särskilt angivna uppdrag. Att bemanna en viss krigsorganisation eller att utveckla kompetens av betydelse för krigsorganisationen eller samhällsberedskapen bör vara ett sådant uppdrag som utformas i dialog mellan berörda frivilligorganisationer och ansvariga myndigheter. I denna del måste organisationerna var för sig fungera som kompetenta och efterfrågade leverantörer.

Uppdragen blir således ett mått på respektive organisations förmåga att uppfylla samhällets och samhällsberedskapens behov av speciell kompetens. Denna finansieringskälla kan därmed komma

att variera över tiden. Organisationsstödet bör däremot vara mera stabilt och långsiktigt samtidigt som det årligen skall följas upp och kontrolleras. Här bör samma regler tillämpas, som gäller för övriga föreningsbidrag. Finansieringssystemet behandlas ytterligare i kapitel 11.

3.7.2 Värdering av granskade organisationer i förhållande till kriterier för frivilliga totalförsvarsorganisationer

Alla organisationer som utredningen har granskat och fört diskussioner med under utredningsarbetet, uppfyller de viktigaste allmänna kriterier som utredningen anser bör vara styrande för att statsmakterna skall kunna överväga att godkänna dem som frivilliga totalförsvarsorganisationer, nämligen att de är

rikstäckande,
medlemsstyrda med demokratiskt vald ledning och antagna stadgar,
har regelbundna medlemsaktiviteter samt har
en verksamhet som har eller skulle kunna få betydelse för totalförsvarets folkförankring och samhällsberedskapen.

Vissa organisationer bedöms för närvarande ha en sådan verksamhetsinriktning att de endast kan komma i fråga som främjandeorganisationer. Av dessa ansluter en – Centralförbundet Folk och Försvar – endast organisationer, företag och myndigheter som medlemmar. Andra organisationer såsom Allmänna Försvarsföreningen och Föreningen Sveriges Sjöfart och Sjöförsvar samt Frivilliga radioorganisationen är öppna för enskilda medlemmar, men kan enligt sina stadgar också ansluta organisationer, företag eller i vissa fall myndigheter. Det övervägande antalet organisationer är endast öppna för enskilda personer, som efter ansökan blir upptagna som medlemmar.

Utredningen anser att ytterligare ett kriterium för att tillhöra kretsen frivilliga totalförsvarsorganisationer bör vara uppfyllt. Det är att organisationens stadgar medger enskilt medlemskap. Det hindrar inte att Centralförbundet Folk och Försvar alltså skulle kunna uppbära statligt stöd för sin verksamhet, eftersom den är av stor betydelse för opinionsbildning och folkförankring. Detta stöd bör dock inte utgå i form av organisationsbidrag till frivillig

försvarsorganisation, utan efter särskild prövning enligt dagens system.

Till organisationer med enskilt anslutna medlemmar kan organisationsstöd däremot utgå. Utredningen förordar att kollektivt anslutna organisationer, företag eller myndigheter inte skall utgöra grund för att beräkna organisationsstödet omfattning till totalförsvarsorganisationer som medger sådan anslutning. Endast de medlemmar som anslutit sig enskilt bör utgöra grund för beräkning av organisationsstöd.

För vissa stora organisationer har endast en del av medlemmarna en inriktning mot totalförsvarsverksamhet. I dessa fall bör organisationsstöd för totalförsvarsändamål utgå endast till dessa medlemmar. Organisationsstöd för övriga medlemmar bör – inom ramen för den samlade folkrörelsepolitiken – i sådana fall kunna utgå från andra utgiftsområden än totalförsvar. Dubbla organisationsstöd bör inte kunna uppbäras.

Av det årliga budgetarbetet bör framgå dels vilka organisationer som skall ingå i kretsen frivilliga totalförsvarsorganisationer, dels i vilken form och i vilken omfattning som organisationsstöd skall utgå till de enskilda totalförsvarsorganisationerna. För att skapa ett underlag för översiktliga kostnadsberäkningar av utredningens förslag har utredningen gjort en bedömning av vilka organisationer som skulle kunna komma i fråga nu eller senare om de övriga kriterier, som utredningen har satt upp, är uppfyllda. Detta framgår av bilaga 8.

3.8 Utredningens rekommendation

Bygg samhällsberedskapen underifrån med ett starkt lokalt engagemang som grund.

Utnyttja frivilligorganisationerna och stärk deras förmåga att engagera gamla och nya medlemmar för totalförsvaret.

Skapa nya definitioner av begreppet frivillig försvarsverksamhet och se över nuvarande definition av begreppet totalförsvar.

Anpassa författningsstödet till totalförsvarets förändrade inriktning så att möjligheterna att utnyttja frivilligorganisationer utökas.

Uppmuntra frivilligorganisationernas förmåga att anpassa sin verksamhet till samhällsutvecklingen och de nya behov som uppkommer när totalförsvaret förändras.

Uppdra åt statliga myndigheter och kommuner att ta frivilliga i anspråk.

Systematisera samarbetet med frivilligförsvaret genom dialoger och en tydlig mål- och resultatstyrning.

Skapa samarbetsorgan mellan myndigheter och frivilligorganisationer på lokal, regional och central nivå.

Anpassa finansieringssystemet i syfte att målinriktat stärka samhällets beredskap i såväl fred som krig med frivilligresurser.

Kräv att frivilligorganisationerna samordnar sig för att utnyttja helt eller delvis statligt finansierade resurser på bästa sätt.

Begreppet hemvärnet bör, liksom i dag, avse en del av Försvarsmaktens krigsorganisation som rekryteras på frivillig basis.

Föreningsverksamhet skall inte bedrivas under myndighets huvudmannaskap. Det innebär bl.a. att föreningsverksamhet som bedrivs i anslutning till hemvärnsförband skall hållas åtskild från Försvarsmakten. Dessa hemvärnsföreningar sammantagna – ”hemvärnsrörelsen” – bör betraktas som en frivillig totalförsvarsorganisation, som i hög grad bidrar till totalförsvarets folkförankring och främst Försvarsmaktens personalförsörjning. I det avseendet bör de kunna få offentliga bidrag enligt samma normer som övriga frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Dessa frågor och hithörande problemområden har diskuterats ingående med frivilligorganisationer, statliga myndigheter och kommuner. En generell bedömning är att flertalet organisationer, kommuner och statliga myndigheter delar uppfattningen att det nu är nödvändigt att lösa ovanstående problemområden. Förslagen i följande kapitel skall ses mot denna bakgrund.

4 Mål-, resultat- och verksamhetsstyrning av frivilligförsvaret

4.1 Sammandrag

Frivillig totalförsvarsverksamhet bör betraktas som en av många folkrörelser i samhället. Det finns inget undantag för frivilligförsvaret när det gäller krav på mål- och resultatstyrning eftersom det rör sig om delvis statligt finansierad verksamhet. Dialoger och uppdrags- och resultatstyrning inom den frivilliga totalförsvarsverksamheten bör utvecklas och koordineras på ett bättre sätt än i dag. Med tanke på att det arligen rör sig om stora ekonomiska belopp som staten direkt eller indirekt betalar ut till ett stort antal frivilligorganisationer, är det nödvändigt att regeringen (Försvarsdepartementet) kan ha en överblick över att verksamheten står i överensstämmelse med den övergripande politiska inriktningen för den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

4.2 Förutsättningar för styrning

4.2.1 Problem- och behovsanalys – en grund för tydliga mål och resultatkrav

Regeringen föreslår i budgetpropositionen (2000/2001:1) för år 2001 att ett antal politikområden bör införas.¹ Ett av dessa benämns folkrörelsepolitik. Målet för folkrörelsepolitiken är att människor skall ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Regeringen vill genom en aktiv folkrörelsepolitik bidra till att stärka den sociala

¹ Detta beslutades av riksdagen, betänkande 2000/01:FiU1 och riksdagsskrivelse 1999/2000:150.

ekonomin² och till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin. Folkrörelsepolitik omfattar fyra områden:

1. generella frågor kring principer och system för samt uppföljning och utvärdering av statsbidrag till föreningar och folkrörelser,
2. lagstiftning inom olika områden samt finansiella villkor för föreningar och folkrörelser, när det gäller t.ex. möjligheterna till självfinansiering och tillgång till externt kapital,
3. regeringens och statsförvaltningens dialog och samverkan med föreningar och folkrörelseorganisationer,
4. statistik, forskning och övrig kunskapsbildning om föreningar och folkrörelser.

Enligt budgetpropositionen (2000/2001:1) för år 2001 införs politikområden "för att bättre kunna koppla mål, kostnader och resultat till varandra. Eller helt enkelt – det skall bli lättare att se vad pengarna går till". Det framgår vidare av budgetpropositionen, utgiftsområde 6 Totalförsvaret, att "det svenska försvaret skall kännetecknas av ständig utveckling och förnyelse, hög teknologisk nivå, ekonomisk effektivitet och folkförsvaret". Den politiska ambition som dessa citat uttrycker illustrerar samtidigt de grundtankar som ligger bakom besluten om en tydligare mål- och resultatstyrning i samhället. Det finns i det avseendet inget undantag för frivilligförsvaret.

Samspelet mellan statsmakternas och myndigheternas behov respektive frivilligorganisationernas förmågor kan utvecklas med hjälp av en tydlig problem- och behovsanalys. Uppdragsgivarna måste kunna formulera tydliga och mätbara effekt- och produktionsmål utifrån statsmakternas övergripande mål (inriktningsmål) för frivillig totalförsvarsverksamhet.

Inriktningsmål uttrycker statsmakternas krav på den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Exempel på sådana mål är att bidra till folkupplysningen rörande samhällets hot och risker, att stärka samhällets beredskap att hantera extraordinära situationer eller att förebygga omfattande skadeverkningar på liv, hälsa, miljö och egendom. Försvarsdepartementet har här en viktig roll i att utarbeta sådana inriktningsmål för frivillig totalförsvarsverksamhet.

² Begreppet "social ekonomi" används ofta som beteckning för att ideella och frivilliga organisationer utför eller bidrar till att utföra sådant som tidigare utfördes inom offentlig sektor, t.ex. vård, omsorg eller socialt arbete.

Effektmål anger vilka effekter man vill att verksamheten skall ha. För frivilliga totalförsvarsorganisationer skulle ett effektmål kunna vara att sprida information om samhällets säkerhet och beredskap i syfte att öka enskilda människors riskmedvetande.

Produktionsmål anger att ett visst antal tjänster eller vissa aktiviteter skall vara utförda under en given tidsperiod. För frivilliga totalförsvarsorganisationer skulle ett produktionsmål kunna vara att under X år rekrytera och utbilda Y antal personer för befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Uppdragsgivarna måste således utifrån sina respektive behovs- och problemanalyser konkretisera vilka effekter som skall uppnås inom deras respektive områden. Det är alltså uppdragsgivarens uppgift att bryta ned inriktningsmålen till effektmål för sitt område. Därefter följer dialoger med uppdragstagare (frivilligorganisationer) om hur produktionsmål bör utformas för att man skall kunna nå de utlovade effekterna. Vidare är det uppdragsgivaren som, utifrån bedömda behov och formulerade mål, skall sätta kvalitetskraven på uppdragstagaren.

Utredningen bejakar vad tidigare utredningar kring frivilligförsvaret konstaterat i sina betänkanden (1992:132, s. 59–64 och 1997:70, s. 58–63) om mål- och resultatstyrning och planerings- och budgetprocessen. Dagens system för mål- och resultatstyrning har, enligt utredningens uppfattning, inte varit tillräckligt stringent. Med de delvis nya förutsättningar som kommer att gälla för uppdragsverksamhet till frivilliga totalförsvarsorganisationer, ser utredningen behov av att utveckla mål- och resultatstyrningen enligt de principer som gäller för flera andra folkrörelser.

Utredningen anser bl.a. att dialoger, uppdrags- och resultatstyrning inom den frivilliga totalförsvarsverksamheten måste utvecklas och koordineras på ett bättre sätt än i dag. Det finns, enligt utredningens uppfattning, stöd för en utvecklad verksamhetsstyrning hos huvuddelen av de intervjuade organisationerna, som på ett eller annat sätt förordar

renodlade anslag som omfattar organisationernas stöd och ersättning för uppdrag,
tydligare, mer konkreta och långsiktiga uppdrag som utformas i dialoger med statliga myndigheter,
uppdrag grundade på behov,

tydligare och mer funktionella system för uppföljning och utvärdering av genomförda uppdrag och tydliga och mätbara mål för uppdragen.

4.2.2 Dialoger om kontrakt/åtagande m.m.

De offentliga bidrag som riktas till frivilligförsvaret, är till sin huvuddel styrda dels av statsmakternas önskan om en stark folklig uppslutning kring frivilligförsvaret, dels av en övertygelse om att en aktiv totalförvarsinriktad folkrörelse är av stor betydelse för samhällsberedskapen.

De bidrag som ges till frivilliga totalförvarsorganisationer, innebär att staten i dessa avseenden utövar en verksamhetsstyrning, där de organisationer premieras, som uppfyller de kriterier (enligt kapitel 11) som statsmakterna anger för att kunna upptas i kretsen av frivilliga totalförvarsorganisationer. Dessa kriterier bör spegla statsmakternas allmänna krav på frivilligförsvaret men också hur de på ett kostnadseffektivt sätt bör kunna bidra till att skapa ett samhälle, som är robust och motståndskraftigt mot de hot och risker som finns eller kan uppstå.

Övrig verksamhet som de frivilliga totalförvarsorganisationerna bedriver finansieras också till del av offentliga medel (uppdragsersättning) som tilldelas för att lösa en särskilt angiven uppgift åt beredskapsansvariga instanser. Flera av de frivilligorganisationer som i dag huvudsakligen utför uppdrag åt Försvarmakten kan i framtiden komma att utföra uppdrag även för civila uppdragsgivare.

Därför måste samordningen mellan Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap och övriga beredskapsmyndigheter utvecklas och fördjupas. Överstyrelsen för civil beredskap bör således ges i uppdrag att vart tredje år göra en behovssammanställning över hur civila, statliga myndigheter och kommuner avser utnyttja frivilliga. Motsvarande redovisning bör åläggas Försvarmakten.

För att få en bättre bild över myndigheternas bemanningsbehov, styrning av uppdragsgivandet till de frivilliga totalförvarsorganisationerna, kostnader samt hur uppdragsmedlen fördelas är det utredningens uppfattning att någon form av funktionssamordning bör ske på civil sida. Utredningen anser att en lämplig samordningsmyndighet för detta är Överstyrelsen för civil beredskap.

Berörda myndigheter måste ange tydliga mål och konkreta kostnadsramar för uppdragen, men det krävs också ett system för återrapportering och resultatstyrning till regeringen (Försvarsdepartementet) så att verksamheten står i överensstämmelse med den övergripande politiska inriktningen för den frivilliga totalförsvärsverksamheten.

Det har vid utredningens kontakter med många frivilligorganisationer framkommit att det i vissa fall inte genomförs tillfredsställande dialoger mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. I vissa fall har det inte skett någon egentlig dialog inför ett nytt verksamhetsår utan i stället har myndigheter rent slentrianmässigt meddelat vilken ekonomisk ram och vilka handlingsregler som gäller. Vidare har det från många håll framförts till utredningen att redovisning och återrapportering av genomförda uppdrag ofta sker på ett omfattande och komplicerat sätt.

Utredningen konstaterar att kraven på bokföring, redovisning och återrapportering generellt har ökat i samhället. Det är emellertid varje uppdragsgivande myndighet som har att formulera sina krav på redovisning och återrapportering, inom ramen för de krav som statsmakterna har ställt upp.

Utredningen konstaterar också, efter diskussioner med både frivilligorganisationer och myndigheter, att kunskapsnivån om de olika frivilligorganisationerna är varierande och på vissa håll mycket låg. Frivilligorganisationerna är många och sinsemellan mycket olika och det kan därför vara svårt att hålla kunskapen om olika organisationers skilda förhållanden, kompetenser, förmågor och resurser aktuell hos dem som skulle kunna utnyttja dem som en resurs inom samhällsberedskapen. Det kan vara en orsak till uteblivna dialoger och otydliga uppdrag.

Många frivilligorganisationer efterlyser långsiktiga uppdrag. Det bör naturligtvis vara möjligt att ge frivilligorganisationer även kortsiktiga uppdrag, men det är önskvärt att en stor del av uppdragen har en långsiktig karaktär, tre år, för att de frivilliga totalförsvärsorganisationerna skall kunna ha en rimligt stabil grund för sin interna verksamhetsstyrning.

Myndigheter inom beredskapsområdet måste i sina planeringsprocesser bli bättre på mål- och resultatstyrning inklusive uppföljning och utvärdering av de uppdrag som de frivilliga totalförsvärsorganisationerna tilldelas. Detta förutsätter att konstruktiva dialoger mellan myndigheter och organisationer måste genomföras och resultera i kontrakt/överenskommelser om vilka uppdrag som

skall genomföras. Vid dessa dialoger bör lagen (1992:1528) om offentlig upphandling beaktas.

Av uppdragen måste framgå vad som är uppdragsgivarens respektive uppdragstagarens ansvar, vem skall eller får göra vad inom uppdragets ram, samt kostnader för och finansiering av respektive uppdrag. Som princip bör uppdragen ha full kostnads-täckning, dvs. uppdragstagarna (frivilliga totalförsvorsorganisationer) måste i dialogerna med uppdragsgivarna ange alla administrations-, personal- och overheadkostnader som uppkommer i samband med uppdraget. Vidare bör det framgå hur uppdraget skall återredovisas för uppdragsgivaren.

4.2.3 Uppdrag med upphandling?

I 2 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) stadgas: "Denna lag gäller vid upphandling som görs av staten, kommuner, landsting och sådana andra upphandlande enheter som avses i 5 och 6 §§." Lagen gäller enligt 2 § inte "upphandlingsförfaranden som överenskommit i ett avtal beträffande stationering av militär personal."

Med upphandlande enhet avses enligt 5 § "statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som anges i 6 § och, såvitt avser upphandling enligt 4 och 6 kap., sådana enheter som avses i 4 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 1 § tredje stycket, sammanslutningar av sådana myndigheter, beslutande församlingar, bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enheter samt Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter i fråga om verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144)."

Begreppet upphandlande enhet innefattar enligt 6 § "sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och

5. vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet, eller
6. vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av en annan upphandlande enhet, eller

7. vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet. Lag (1999:309).”

Relationerna mellan lagen om offentlig upphandling och frivillig totalförsvärsverksamhet behandlas vidare i kapitel 11.

4.3 En utvecklad modell för uppdragsstyrning av frivilligförsvaret

Grundpelarna, enligt den modell som gäller för statsmakterna (VESTA-rapport nr 2 1998), kan tillämpas även för uppdragsgivning till frivilliga totalförsvärsorganisationer. Det innebär krav på

förutsättningslös och grundlig problem- och behovsanalys,
tydliga mål och resultatkrav,
dialog och kontrakt/åtagande,
tydlig ansvarsfördelning,
kostnader/finansiering,
god återrapportering och resultatuppföljning och
adekvat regelverk.

När statliga myndigheter inom beredskapsområdet, kommuner och andra ger uppdrag till frivilliga totalförsvärsorganisationer, är det viktigt att hålla isär uppdrag som omfattar bemanning av och utbildning till befattningar i totalförsvärets krigs- och beredskapsorganisation, och mer allmänna uppdrag där det skulle kunna finnas möjlighet att upphandla tjänsten. Denna distinktion görs även i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Myndigheter som exempelvis Sida, Statens energimyndighet och Statens räddningsverk ger i dag uppdrag till frivilligorganisationer enligt modeller som bör kunna tillämpas generellt inom frivilligförsvaret.

Statens räddningsverk ger uppdrag till några av dagens frivilliga försväsorganisationer såsom Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset och Sveriges Civilförsvärsförbund, men också till sådana som inte tillhör denna krets såsom Svenska Brandförsvärsföreningen och Svenska Livräddningssällskapet. I varje uppdrag finns en tydlig mål- och uppgiftsbeskrivning (antal kurser, minsta antal deltagare per kurs och exakta kostnader per kurs), myndig-

hetens anslag fördelat per kurs, administrationsbidrag för kursverksamheten inom uppdraget, rekvisition och utbetalning av medel samt regler för granskning av erhållna medel.

Innan projektmedel betalas ut skall Statens räddningsverk godkänna den projektplan som organisationerna måste lämna in. I projektplanen ingår bl.a. mål och syfte, förväntat resultat, målgrupp, eventuella samarbetspartner, tidplan och former för genomförande. Organisationerna måste också till Statens räddningsverk redovisa följande parametrar i samband med slutredovisning av uppdrag, t.ex. utbildningsuppdrag:

- uppfyllelse av utbildningsmål,
- kompetensen hos lärarna,
- effektredovisning,
- antal deltagare per kurs och totalt,
- antal kurser totalt,
- kostnad per kurs och totalt,
- målgrupper (t.ex. barn, ungdomar, invandrare, föräldrar, flyktingar eller arbetslösa) samt
- fördelningen över landet med t.ex. utbildade inom utbildningsuppdragen.

Statens energimyndighet bedriver sedan år 1999 ett femårigt projekt, *Hushållens energiberedskap – ett femårigt informationsprojekt*. Syftet med projektet är ”att öka hushållens (dvs. de enskilda människornas) beredskap att förebygga och avhjälpa svårigheter som uppstått till följd av störningar i energiförsörjningen. Projektet skall vidare medverka till att stärka hushållens uthållighet vid energikriser och att ge hushållen övergripande kunskap om energisystemet i Sverige.”

Redan i slutet av 1980-talet inledde Närings- och Teknikutvecklingsverket (NUTEK) ett samarbete med Sveriges Civilförsvarsförbund om utbildnings- och informationsinsatser mot hushållen. När nu den svenska elmarknaden avreglerats, sårbarheten inom el- och energisektorn uppmärksammas och det pågår en omställning av energisystemet ser Statens energimyndighet behov av ökat engagemang och ansvar på individnivå. Därför har man vänt sig till Sveriges Civilförsvarsförbund som dels anses ha grundläggande kompetens om hushållens energiberedskap och lång erfarenhet av informations- och kunskapsspridning, dels arbetar aktivt på central, regional och lokal nivå.

I uppdraget anges tydligt och ingående

projektets syfte,
mål (att skapa ett stabilt och långsiktigt kunnande hos hushållen
i frågor som rör energiberedskap och energihushållning),
kunskapsmål,
målgrupper,
tidplaner med beräknade kostnader,
budget för hela projekttiden uppdelat halvårsvis,
utbetalningsplaner,
vem som står för vilka kostnader samt
återrapportering och tidpunkter för planerade utvärderingar.

I uppdraget anges också att den enskilde individen för att uppfylla kunskapsmålen skall ha kunskap om

individens eget ansvar (skapa förståelse för och insikt i att
individen själv måste ta ansvar för sig och sitt hushåll i samband
med störningar i energiförsörjningen),
samhällets sårbarhet – elberoendet (insikt i och förståelse för
samhällets stora elberoende),
elavbrott (insikt i orsaker och konsekvenser av ett elavbrott),
vatten (känna till effekterna av ett elavbrott, när det gäller
vattenförsörjningen och kunna rena vatten),
energipolitik (grundläggande kunskap om de energipolitiska
målen samt om energimyndighetens omställnings- och forsknings-
och utvecklingsarbete).

Inledningsvis utbildas 22 regionala energiinstruktörer, en från varje distrikt inom Sveriges Civilförsvarsförbund. Dessa skall sedan i sin tur utbilda lokala energiinformatörer som rekryteras från civilförsvarsföreningarna, t.ex. hemskyddsombuden.

Såväl Statens energimyndighet som Sveriges Civilförsvarsförbund torde därigenom ha en enhetlig bild av vad uppdraget innebär. Detta stämmer också överens med statsmakternas syn på bidrag till föreningsverksamhet i allmänhet.

Försvarsdepartementet bör i sin tur precisera den politiska inriktningen av frivillig totalförsvarsverksamhet och skapa ett fungerande system för återrapportering från de aktörer som ger uppdrag till frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det rör sig årligen om stora ekonomiska belopp som staten direkt eller indirekt betalar ut till ett stort antal frivilligorganisationer (se vidare bilaga

10). Det är därför nödvändigt att Försvarsdepartementet har en överblick över uppdragen, hur stora kostnaderna för dessa är och hur de bidrar till att nå inriktningsmålen för frivillig totalförsvarsverksamhet. Detta skulle, enligt utredningens uppfattning, underlättas avsevärt med en central, samordnande instans för frivilligfrågor.

Övergripande former för uppdragsgivande till frivilliga totalförsvarsorganisationer bör ingå i det *regelverk* som styr frivillig totalförsvarsverksamhet. Av de årliga budgetunderlagen och annat planeringsunderlag som statliga myndigheter är ålagda att utarbeta bör framgå, i vilken utsträckning frivilliga totalförsvarsorganisationer tas i anspråk och, om så inte är fallet, vilka motiv som ligger bakom myndighetens ställningstagande. Regleringsbrev till myndigheter inom beredskapsområdet bör i sin tur innehålla inriktningsmål för frivillig totalförsvarsverksamhet. Utredningens förslag om författningsstöd framgår av kapitel 12.

4.4 Förslag

Utredningen föreslår att

regeringen (Försvarsdepartementet) bör utforma tydliga inriktningsmål som uttrycker statsmakernas krav på den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Exempel på sådana mål är att bidra till folkupplysningen rörande samhällets hot och risker, att stärka samhällets beredskap att hantera extraordinära situationer eller att förebygga omfattande skadeverkningar på liv, hälsa, miljö och egendom.

dialoger och uppdragsstyrning inom den frivilliga totalförsvarsverksamheten bör utvecklas och koordineras på ett bättre sätt än i dag. Utredningen föreslår att

tydligare, mer konkreta och långsiktiga uppdrag (cirka tre år) utformas i dialoger med statliga myndigheter,
uppdrag grundas på behov,
tydligare och mer funktionella system för uppföljning och utvärdering av genomförda uppdrag utarbetas och att
tydliga och mätbara mål sätts upp för uppdragen.

regeringen (Försvarsdepartementet) bör följa upp hur uppdragsmyndigheterna genomför uppdragsstyrningen, och om

uppdragen uppfyller de av statsmakterna uppställda inriktningsmålen,

Försvarsmakten med Överstyrelsen för civil beredskap och övriga uppdragsgivande myndigheter samt frivilligförsvarets centrala samarbetsorgan bör i samråd få i uppdrag att göra en översyn av former för redovisning och återrapportering av frivilligorganisationernas genomförda uppdrag, och verka för för-
enklingar. Statsmakternas inriktning av mål- och resultatstyrning bör ligga till grund för dessa former, enligt vad som beskrivs i kapitlet,

Överstyrelsen för civil beredskap bör således ges i uppdrag att göra en årlig sammanställning över hur det civila försvaret nyttjar frivilliga. Motsvarande redovisning för det militära försvaret bör läggas Försvarsmakten,

Överstyrelsen för civil beredskap bör således ges i uppdrag att vart tredje år göra en behovssammanställning över hur civila, statliga myndigheter och kommuner avser utnyttja frivilliga. Motsvarande redovisning bör läggas Försvarsmakten,

Överstyrelsen för civil beredskap bör få i uppdrag att dels samordna de civila, statliga uppdragsgivande myndigheternas bemanningsbehov, dels redovisa hur kostnader och uppdrag fördelas mellan olika frivilliga totalförsvarsorganisationer,

uppdrag till frivilliga totalförsvarsorganisationer bör ha full kostnadstäckning, dvs. uppdragstagarna (frivilliga totalförsvarsorganisationer) måste i dialogerna med uppdragsgivarna ange alla administrations-, personal- och overheadkostnader som uppkommer i samband med det enskilda uppdraget.

5 Samordning mellan totalförsvarets olika delar och inom frivilligförsvaret

5.1 Sammandrag

Frivilligförsvaret bör betraktas som en folkrörelse, och är således en del av den framtida folkrörelsepolitiken.

Frivillig totalförsvarsverksamhet bör på ett bättre sätt än i dag tydliggöras som en resurs för samhället. Former för samverkan inom frivilligförsvaret, och mellan frivilliga totalförsvarsorganisationer, kommuner och myndigheter behöver utvecklas. Det finns flera exempel på ändamålsenliga lokala och regionala samverkansformer runt om i landet. På central nivå bör det inrättas ett centralt samordningsorgan för frivilliga totalförsvarsorganisationer. Ett sådant organ, som tillgodoser såväl frivilligförsvarets krav på självständighet som statsmakternas och myndigheternas behov av styrning, uppföljning och kontroll, bör ha som huvudsakliga uppgifter att

föreslå regeringen (Försvarsdepartementet) vilka organisationer som enligt förordning (2001:00) om frivillig totalförsvarsverksamhet är frivilliga totalförsvarsorganisationer, genom tilldelad myndighetsuppgift bereda, besluta och fördela samt följa upp medel för organisationsstöd, vara språkrör till regering och riksdag i gemensamma frågor, vid behov företräda sina medlemmar gentemot statliga myndigheter, kommuner och samhället i övrigt, allmänt slå vakt om frivilligverksamhetens samhällsnytta, vara förespråkare för att dels hålla diskussionen levande om hur frivilligförsvaret demokratiskt skall utvecklas, dels hur etikfrågor och andra viktiga aktuella ämnesområden som rör verksamheten beaktas.

5.2 Utgångspunkter

Utredningen anser att frivillig totalförsvarsverksamhet och frivilliga totalförsvarsorganisationer är betydelsefulla delar i den framtida folkrörelsepolitiken och betraktar frivilligförsvaret som en av de större folkrörelserna vid sidan av t.ex. idrottsrörelsen. För att få en jämförelse har utredningen tagit del av i vilken grad det inom andra delar av det folkrörelsepolitiska området finns organisatoriska lösningar, generella bestämmelser eller former för verksamhetsstyrning, som är möjliga att tillämpa även på frivilligförsvaret. Jämförelser har gjorts med bl.a. idrottsrörelsen, trossamfunden, ungdomsrörelsen och sektorn som bedriver hembygds- och kulturhistoriskt inriktad verksamhet.

Det finns många olika typer av organisationer i Sveriges föreningsliv. Föreningslivets verksamhet finansieras ofta genom egen-genererade intäkter och bidrag. Intäkterna kan utgöras av medlemsavgifter, deltagaravgifter, donationer, lotteriintäkter eller insamlade medel. Med bidrag avses ekonomiskt stöd från stat, landsting eller kommun.

Därtill gör enskilda människor omfattande ideella arbetsinsatser. Enligt *Kommunaktuellt* (nr 30 från den 12 oktober 2000) utförs det årligen i Sverige ideellt, oavlönat arbete motsvarande cirka 300 000 heltidsarbeten, till ett uppskattat värde av 70 miljarder kronor. Sektorerna idrott och fritid har flest frivilligarbetare.

Inom frivilligförsvaret finns det många och olika organisationer. Utredningen har funnit att statliga och kommunala myndigheter i många fall har problem att hantera och upprätthålla kontakter med det stora antalet frivilligorganisationer. Dessa representerar ofta sinsemellan helt olika kompetenser av betydelse för samhällsberedskapen. Utredningen anser att samarbetsformerna mellan de skilda organisationerna skulle kunna utvecklas avsevärt.

Det finns ett flertal övergripande frågor som rör i stort sett alla frivilliga organisationer som verkar i totalförsvaret. Denna uppfattning stöds också av rapporten från Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU)¹. I sådana frågor bedöms det vara värdefullt med ett centralt organ inom frivilligförsvaret, som statliga myndigheter kan vända sig till. Det kan t.ex. vara remiss-hantering, samordning av utvecklingsstöd till Central- och Öst-

¹ I arbetsgruppen, som bildades år 1999, ingår representanter för Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Centralförbundet för befälsutbildning, Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Sjövärnskärernas Riksförbund och Svenska Blå Stjärnan.

europa, frågor om ersättningar och försäkringsskydd, policy-skapande verksamhet, samordning av utbildningar, samordning av försvarsupplysning, underlag för och kanalisering av gemensam informationsverksamhet i bl.a. skolor (jfr. skolpaketen från Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar) eller inhämtande av kunskap om frivillig totalförsvarsverksamhet.

Lokal och regional nivå

Ett flertal kommuner har också framfört likartade synpunkter till utredningen. Det anses önskvärt att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna bildar en gemensam samordningsfunktion gentemot kommunerna på lokal nivå. Det har också framförts önskemål om en motsvarande samordning regionalt och centralt. Kommunledningarna kan t.ex. behöva information om vilka frivilligorganisationer, som finns inom kommunens område och som kommunen skulle kunna samarbeta med. I vissa fall vore det av värde att få en samlad ståndpunkt i frågor, som generellt rör frivillig totalförsvarsverksamhet i större regioner.

Centrala och regionala samordningsorgan skulle således kunna ha en viktig roll för att skapa generella regler och tillämpningar för samt enhetliga och enkla kommunikationskanaler till den samlade frivilligrörelsen på lokal nivå. På lokal och regional nivå prövas, på initiativ av Överstyrelsen för civil beredskap, för närvarande några samarbetsmodeller som kommenteras i kapitel 2 och i det följande.

Central nivå

På central nivå verkar i dag Frivilligorganisationernas Samarbetskommitté (FOS). Där ingår representanter från de organisationer som står uppräknade i bilagan till förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet samt Allmänna Försvarsföreningen. Centrala FOS syftar till att vara ett diskussionsforum för övergripande frågor. Ordförandeskapet roterar mellan frivilligorganisationerna.

På central nivå har FOS arbetsformer under våren 2000 förändrats i riktning mot en lös nätverksstruktur. FOS kallar fortfarande till möten men alla organisationer måste inte närvara. Bara de som har intresse av de frågor som behandlas deltar. Anledningen till förändringen uppges vara att det är svårt att

koordinera så många organisationer med varierande storlek, behov och intressen.

Utredningen anser att FOS i sin nuvarande utformning har alldeles för liten förmåga och/eller för små mandat att tillgodose de önskemål om och behov av bättre central samordning som har framförts av kommuner, statliga myndigheter, men också av flera organisationer. Det främsta skälet är vad organisationerna i FOS själva anger, nämligen att det är svårt att koordinera alla organisationerna enligt ovan.

Detta innebär, enligt utredningens uppfattning, att centrala FOS i nuvarande utformning inte kan arbeta effektivt med policy- och utvecklingsfrågor inom frivillig totalförsvarsverksamhet, och inte heller samordna dessa frågor på organisationernas egna villkor. FOS har i dag inte heller förmåga och mandat att företräda frivilligorganisationerna gentemot statsmakterna. Utredningen anser att i framtidens frivilligförsvär, med kanske ännu fler frivilligorganisationer som utnyttjas i samhällsberedskapen, är det nödvändigt med någon form av centralt samverkansorgan som kan företräda det samlade frivilligförsvaret i vissa frågor.

Enligt utredningens bedömning finns det även andra motiv till förändringen av FOS arbetsformer. Det finns en viss rädsla eller motvilja hos flera frivilligorganisationer mot en central samordning då en sådan anses kunna inkräkta på självständigheten. Ett annat motiv är att många organisationer har en stor tyngd i sig själva med väl upparbetade kontaktkanaler till statliga myndigheter och politiska beslutsfattare. Det senare gäller dock inte för flera av de mindre organisationerna, som därmed kan ha svårigheter att särskilt på central nivå få gehör för sina synpunkter.

Det är i sammanhanget också värt att notera att det i 17 § i den tidigare kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet föreskrevs att överbefälhavaren hade rätt att inrätta ett samarbetsorgan för samordning av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet (se bilaga 7). Detta upphörde i och med den senare förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Utredningen anser inte att överbefälhavaren skall få denna rätt på nytt, men däremot finns det behov av att lyfta fram frivilligförsvarets omfattning och den försvarseffekt och samhällsberedskap som skapas på frivillig grund. Statsmakterna har också, som framgår av kapitel 2, en liknande uppfattning.

Långsiktiga strategier i ideella och frivilliga organisationer

En annan viktig fråga som utredningen vill betona är hur frivilligförsvarets långsiktiga strategier växer fram och anpassas till samhällsutvecklingen. Filip Wijkström, forskare vid Handelshögskolan i Stockholm, anför i skriften *Möten med mening*² att långsiktigt strategiskt ledarskap är nödvändigt för att den svenska frivilligrörelsen i allmänhet skall kunna utvecklas och förändras i takt med samhället. Detta gäller enligt utredningens mening inte minst den frivilliga totalförsvarsverksamheten.

Ideella och frivilliga organisationer i Sverige har, enligt Wijkström, av tradition lång vana av att ta ansvar för övergripande samhällsfrågor. Wijkström skriver vidare "att i dag verkar det som om vissa folkrörelser har fångats i en av två huvudfällor. Den första är att organisationen 'blir det man gör', dvs. att organisationen fastnar i att upprepa den tidigare aktiviteten utan att den kontinuerligt utvärderas mot det ursprungliga uppdraget. Den andra fällan är att organisationen 'blir sina resurser' – organisationen är det den får pengar för." Detta kan, menar Wijkström, i vissa fall strida mot organisationens ideal och ursprungliga syfte. Det krävs långsiktigt, strategiskt ledarskap för att organisationer skall undvika eller ta sig ur dessa fällor.

Vidare redovisar Wijkström i forskningsrapporten *Den ideella sektorns roll i välfärdssamhället* ett antal tendenser i relationerna mellan staten och den ideella sektorn. En tendens är att generella organisationsbidrag från offentlig till ideell sektor förändrats till mer specifika ersättningar. En annan tendens är att det har skett en förflyttning av ansvar från nationell, statlig nivå till kommunal nivå. Wijkström skriver att tendensen från statsbidrag till kommunala ersättningar betyder att ideella och frivilliga organisationer generellt i större utsträckning får bidrag för vad de faktiskt gör, snarare än som tidigare för vilka de är och hur många medlemmar de har.

Wijkström konstaterar också i skriften *Möten med mening* att "i dag drivs många centrala utvecklingsfrågor i organisationerna antingen inte alls eller på ett mer eller mindre ad hoc-mässigt sätt. Sällan finns det t.ex. något egentligt forum där man inom organisationen aktivt och regelbundet på ett naturligt sätt tar upp

² Skriften gavs ut av Stiftelsen Konung Gustav V:s 90-årsfond vid fondens 50-årsjubileum år 1999.

långsiktiga strategiska frågeställningar eller diskuterar den ideologiska grunden för verksamheten.”

Lösningen på hur ideella organisationer skulle kunna förbättra sitt strategiska ledarskap är, enligt Wijkström, framför allt ”att tillsammans hitta former för att – i ett samarbete mellan de ideella organisationerna – lyfta fram och sprida den enorma kunskap och kompetens som finns bland nuvarande ledare i olika organisationer.” Wijkström drar slutsatsen att det är en central del i de ideella organisationernas samhällsansvar att förvalta och utveckla sin egen strategiska ledarutveckling.

Strategier och behov

Wijkströms resonemang i dessa skrifter är i hög grad tillämpliga på frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det vilar naturligtvis ett ansvar på frivilligorganisationernas centrala nivåer att arbeta med dessa frågor, för att bl.a. upprätthålla människors engagemang, totalförsvarets folkförankring och organisationernas roller som självständiga sammanslutningar samt att rekrytera nya och unga medlemmar. Men det finns, enligt utredningens mening, också ett ansvar för frivilligförsvarets utvecklingsstrategier vilket faller på dels statsmakterna, dels de beredskapsansvariga instanser som tar frivilliga i anspråk i totalförsvaret. Dessa instanser måste konkretisera frivilligförsvarets framtida uppgifter och underlätta dess anpassning till samhällsutvecklingen.

Offentligt finansierade insatser kommer aldrig att kunna ge medborgarna ett fullständigt skydd mot alla typer av hot och risker. Medborgarna kan emellertid förbättra sitt eget, familjens och lokalsamhällets skydd genom att själva skaffa sig kunskaper som är värdefulla för att skydda liv, hälsa, miljö och egendom. De frivilliga totalförsvarsorganisationerna kommer att ha viktiga uppgifter i framtidens totalförsvaret som förmedlare av sådan kunskap och som förstärkningsresurser i extraordinära situationer.

Frivilligförsvarets utvecklingsstrategier måste, enligt utredningens uppfattning, ha sin utgångspunkt i detta synsätt. Dess verksamhet måste bygga på att medborgarna finner det intressant och meningsfullt att offra tid, bekvämlighet och egna tillgångar på ett frivilligt arbete som stärker samhällets beredskap och förmåga att hantera olika störningar och extraordinära situationer. Där-

utöver skall självfallet varje enskild organisation styras och utvecklas i enlighet med sina stadgar och medlemmarnas beslut.

När de beredskapsansvariga instanserna har konkretiserat sina behov av frivilliga i samhällsberedskapen kommer de frivilliga totalförsvarsorganisationerna att på ett bättre sätt än i dag kunna samarbeta med och utföra uppdrag åt både det militära och det civila försvaret.

Självständig roll och gemensam plattform

Organisationerna kommer emellertid också att ha en självständig roll i att främja totalförsvaret genom allmän information om samhällets skydd och säkerhet och målinriktad utveckling av sina medlemmars förmåga att medverka i samhällsberedskapen.

Denna självständiga roll och det faktum att flera organisationer inte har en självklar hemvist, varken i det militära eller i det civila försvaret, motiverar att frivilligförsvaret får en egen gemensam plattform i det framtida totalförsvaret. En sådan ordning bör ge frivilligförsvaret en stärkt position i samhället och samhällsberedskapen, vid sidan av det militära och det civila försvaret. Detta gäller särskilt om de frivilliga totalförsvarsorganisationerna kan skapa former för att gemensamt utveckla och erbjuda tjänster och förmågor som är viktiga för folkförankringen och som ger ett konkret och kostnadseffektivt tillskott till de beredskapsansvarigas interna organisation och verksamhet.

Ju fler organisationer som ingår i kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer och ju större spridning som de enskilda organisationerna har i samhället, desto mer omfattande och komplicerade blir de civila och militära beredskapsorganens kontakter med frivilligförsvaret. Det är således angeläget att skapa bästa möjliga samarbetsstrukturer mellan organisationer, kommuner och statliga myndigheter på lokal, regional och central nivå. En sådan framtida organisationsstruktur bör stödjas av ett regelverk som fördelar ansvar och befogenheter mellan totalförsvarets olika aktörer.

5.3 Samarbetsstrukturer

5.3.1 Samarbetsstruktur på lokal nivå

För att kunna diskutera lokala samarbetsformer är det nödvändigt att kort belysa de kommunala ledningsorganens nuvarande ansvar och befogenheter i samhällsberedskapen.

Ansvar och befogenheter på kommunal nivå

I 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152) stadgas: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse."

Kommunallagens (1991:900) 2 kap. 1 § lyder: "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

I 6 § *räddningstjänstlagen* (1986:1102) anges: "Varje kommun skall svara för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25–28 §§." Dessa paragrafer avser statlig räddningstjänst som omfattar fjällräddning, sjöräddning, flygräddning, miljöräddningstjänst till sjöss och räddningstjänst vid radioaktiva utsläpp samt sanering efter sådana utsläpp.

I 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar föreskrivs: "Kommunerna och landstingen skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen ansvarar inom kommunen respektive landstinget för att beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt."

Kommunen skall också enligt 2 kap. 2 § "verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd mellan dem."

Enligt 2 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar skall varje kommun och landsting "ha de planer som behövs för verk-

samheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna skall också framgå krigsorganisationen, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller landstinget skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.”

Samverkan mellan kommuner och frivilliga

Alla olyckor, samhällsstörningar eller påfrestningar har en lokal dimension och särskilt de som inträffar på land berör alltid en och ofta flera kommuner. Varje kommun, landsting och länsstyrelse bör därför kartlägga vilka hot och risker som finns lokalt och vidta åtgärder för att förebygga och hantera skadeverkningarna av dessa.

Kommunens behov av förmågor, dvs. kompetenser och resurser ur bl.a. frivilliga totalförvarsorganisationer, för att stärka samhällsberedskapen bör, enligt utredningens uppfattning, framgå av de beredskapsplaner som skall upprättas enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och 2 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar. Vid sidan av de egna ordinarie resurserna kan det t.ex. finnas behov av hemskyddsombud, civilsamariter, fordonsförare, sambands- och radiopersonal eller hundförare, som kan hämtas ur frivilligorganisationer.

Behovet av frivilliga liksom tillgången på personal med önskvärd kompetens varierar naturligtvis kraftigt från kommun till kommun. Ett särskilt problem i sammanhanget är att behovet av frivilliga ofta är större i resurssvaga kommuner med liten befolkning och samtidigt få medlemmar i frivilligförsvaret.

Flertalet frivilligorganisationer och särskilt de med inriktning mot medborgarnas säkerhet och samhällets skydd och beredskap har emellertid kompetenser och resurser, som kan utnyttjas i extraordinära situationer som komplement och förstärkningsresurser, när en kommuns egna resurser inte räcker till. Det förutsätter dock att

kommunledningen är medveten om vilka frivilliga resurser i stort som finns tillgängliga inom den egna kommunen och i angränsande kommuner,
frivilligorganisationer tydligt anger vad de kan bidra med för resurser för att möta kommunens behov och att

kommunen analyserar och formulerar sina eventuella behov av frivilliga.

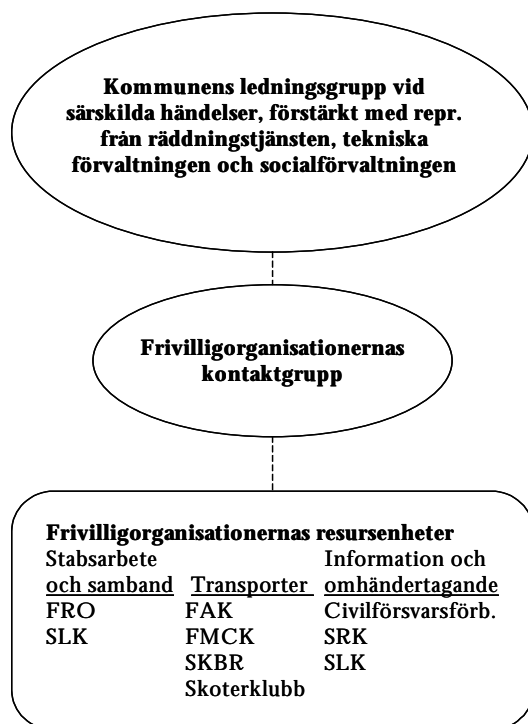
Former för samverkan på kommunal nivå

Det finns ett stort stöd inom frivilligrörelsen, både i dagens frivilliga försvarsorganisationer och i de andra frivilligorganisationerna som medverkat i utredningen, för att utveckla lokala nätverk mellan de olika frivilligorganisationerna. På ett flertal platser runt om i landet utvecklas också samarbetsformerna mellan kommuner och frivilligorganisationer. Utöver de exempel på samverkansformer som presenteras i kapitel 2 finns ytterligare exempel i skriften *Samverkan med frivilliga* som Överstyrelsen för civil beredskap har tagit fram tillsammans med tio frivilliga försvarsorganisationer.³

Den försöksverksamhet med Fredstida Insatsgrupper (FIG) som Överstyrelsen för civil beredskap genomför tillsammans med Göteborgs, Häbo och Örnsköldsviks kommuner har kommit längst i Örnsköldsvik. Där har kommunkansliet, räddningstjänsten, tekniska kontoret, socialförvaltningen och frivilligorganisationerna inom kommunen, tillsammans med Överstyrelsen för civil beredskap, tagit fram ett försöksprogram för frivilliga insatsgrupper. Dessa har till huvuduppgift att komplettera kommunens egna resurser vid särskilda händelser inom verksamhetsområdena information, omhändertagande, transporter, samband, stabsarbete och utspisning. Modellen illustreras av figur 5.1.

³ Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund.

Figur 5.1. Organisation av FIG-grupp i Örnsköldsviks kommun



Källa: Överstyrelsen för civil beredskap, Örnsköldsviks kommun. Förkortningarna står för: FAK (Frivilliga Automobilkärernas Riksförbund), FMCK (Frivilliga Motorcykelkärernas Riksförbund), FRO (Frivilliga radioorganisationen), SLK (Riksförbundet Sveriges lottakärer), SRK (Svenska Röda Korset), SKBR (Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund)

Kontaktgruppen består av en representant för varje resursenhet. Varje resursenhet består av fem personer. Såväl kontaktgrupp som resursenheter har dubbel bemanning (sex respektive tio personer) för ökad uthållighet. Resursenheten för stabsarbete och samband utnyttjas för uppgifter inom kommunledningens och räddningstjänstens stabsarbete. Vid genomförandet av uppdrag skall också medlemmar från andra frivilligorganisationer i kommunen kunna användas. Resursenheten för transporter utnyttjas av kommun-

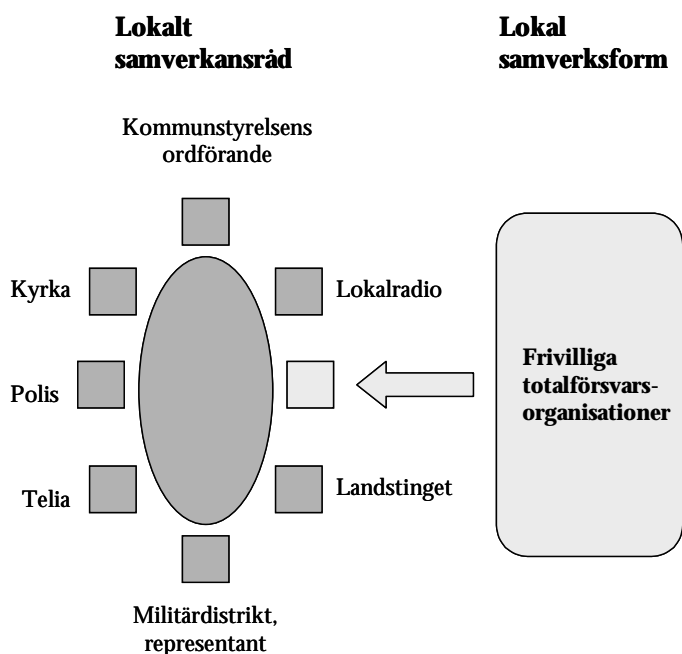
ledningen och tekniska kontoret för transportfunktionen. Resursenheten för information och omhändertagande utnyttjas av kommunledningens informationsfunktion och socialförvaltningens omhändertagandearbete. Varje resursenhet har därmed sina uppgifter koncentrerade till en viss funktion eller ett definierat verksamhetsområde. En första utbildning av organisationerna har skett. Den första övningen kommer att genomföras under våren 2001.

En grundförutsättning för den frivilliga insatsgruppens uppgifter och organisation är att det alltid är kommunen som avgör tidpunkt och omfattning för insatsgruppens arbete. Företrädare för Örnsköldsviks kommun uppger till utredningen, att modellen är ett mycket lämpligt sätt att utnyttja ideella, frivilliga och andra resurser i kommunen på ett så bra och effektivt sätt som möjligt. Modellen tydliggör både kommunledningens ansvar och frivilligrörelsens möjligheter att medverka i samhällsberedskapen. FIG-projektet har i Örnsköldsvik inneburit ett starkt ökat intresse för dessa frågor bland alla som medverkar i projektet.

Utöver försöksverksamheten med FIG-grupper i Örnsköldsvik, Håbo och Göteborg arbetar Överstyrelsen för civil beredskap aktivt för att skapa lokala samverkansråd, bl.a. i projektet Kommunens beredskap (KUB) som bedrivs enligt intentionerna i lagen (1994:1720) om civilt försvar. En modell som tagits fram omfattar de tio frivilligorganisationer som har civila uppdrag inom totalförsvaret.⁴ Figur 5.2 illustrerar hur denna modell kan vara utformad.

⁴ Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, Frivilliga Flygkåren, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Svenska Blå Stjärnan, Svenska Brukshundklubben, Svenska Röda Korset, Sveriges Civilförsvarsförbund och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund.

Figur 5.2. Skiss över organisation av lokalt samverkansråd



Källa: Överstyrelsen för civil beredskap.

Denna modell tillämpas i dag i flera kommuner, t.ex. Uppsala, och kommuner i Västernorrlands och Jämtlands län. Enligt Överstyrelsen för civil beredskap finns det för närvarande någon form av samverkansråd i omkring 45 kommuner. Ungefär lika många kommuner uppger till Överstyrelsen för civil beredskap att de avser att bilda sådana samverkansråd.

Samverkansorganet kallas här *totalförsvarsråd* eller *samverkansråd*. Dessa är avsedda att användas i hela hotskalan från fred till krig. Ofta är kommunstyrelsens ordförande också ordförande i samverkansrådet. Detta kan ha representanter från t.ex. Svenska kyrkan och andra trossamfund, energiföretag, Polisen, landsting, lokalradion, Vägverket och frivilliga totalförsvarsorganisationer genom lokala FOS.

Ur utredningens synvinkel är det viktigt att en eller flera representanter från frivilliga totalförsvarsorganisationer, i första hand bemanningsorganisationer, ingår i sådana samverkansråd. Därigenom ökar kommunernas, länens och de statliga myndigheternas möjligheter att utnyttja frivilligresurserna i samhällsberedskapen.

En väl fungerande samarbetsstruktur på den lokala nivån är enligt utredningens uppfattning ett nödvändigt inslag i framtidens samhällsberedskap. Det bör av det skälet finnas ett starkt statligt intresse av att stödja såväl kommuner som frivilliga totalförsvarsorganisationer i arbetet med att skapa lokala samarbetsorgan.

Lagar och förordningar som styr beredskapsplaneringen på lokal nivå bör förtydligas både avseende det kommunala ansvaret för att förebygga och hantera extraordinära situationer och hur totalförsvarsresurserna skall kunna utnyttjas i andra situationer än räddningstjänst, krigsfara och krig. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04), som arbetar med dessa frågor i ett vidare perspektiv, har kommit till likartade slutsatser.

Det måste anses vara varje kommuns ansvar att utifrån sina behov och förutsättningar ta initiativ till och tillsammans med aktuella frivilligorganisationer skapa konkreta samarbetsformer för att förebygga och hantera extraordinära situationer. Staten bör allmänt stödja kommunerna vid bildandet av lokala samarbetsstrukturer. Det är angeläget att detta arbete fullföljs snarast, eftersom sådana situationer kan inträffa utan förvarning när som helst och var som helst i landet. En väl genomtänkt och praktiskt övad samhällsberedskap innebär naturligtvis att skador och påfrestningar kan begränsas.

När kommunerna bildar lokala samarbetsstrukturer, som skulle kunna inrymmas i kommunernas beredskapsplanering, uppstår sannolikt vissa nya kostnader för bl.a. information, utbildning, övningar, administration eller annan stödverksamhet som rör samverkan med frivilliga totalförsvarsorganisationer. Staten bör mot den bakgrunden stödja kommunerna inom ramen för de beredskapsmedel som enligt 2 kap. 6 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och 2 kap. 5 § förordningen (1995:128) om civilt försvar tilldelas kommunerna.

En tydlig fördel med en sådan ordning är att många kommunledningar sannolikt skulle känna större motivation för att använda sig av frivilligresurser. Det skulle troligen också skapa större utrymme för lokala satsningar inom den fredstida samhällsberedskapen. Ett flertal kommuner har på förfrågan bejakat tanken, att

en del av de statliga medel som ges till kommunerna för beredskapsplanering bör kopplas till ett villkor om att utnyttja frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Utredningen anser att dessa riktade medel inte bör utnyttjas för eventuella skadeavhjälpande insatser utan främst för kommunens kostnader för övning, utbildning och administration för de frivilliga, som man avser ta i anspråk i extraordinära situationer. Därutöver bör kommunen kunna utnyttja sådana medel för information om hot, risker och samhällets beredskap gentemot dem som vistas i kommunen. Informationen skulle kunna förmedlas av frivilligorganisationerna på uppdrag av kommuner (se kapitel 9). Respektive kommun måste i övrigt ha en stor frihet att bestämma om sina beredskapsplaner. Det gäller också de åtgärder som vidtas för att hantera akuta situationer.

Finansieringen av insatser i en akut situation måste därmed i hög grad anses vara en kommunal fråga, såvida det inte rör sig om mycket omfattande skador eller insatser. I sådana fall bör kommuner, liksom i dag, kunna söka ersättning i efterhand hos regeringen. Det är i sammanhanget också tänkbart att den självrisk som alla kommuner får betala i sådana fall sänks om kommunen i fråga har etablerat samverkan med frivilliga i någon form. Det skulle, enligt utredningens uppfattning, bidra till att skapa verkliga incitament för kommunerna att använda sig av frivilliga och frivilliga totalförsvarsorganisationer som resurser i samhällsberedskapen.

Då frivilliga totalförsvarsorganisationer utnyttjas i extraordinära situationer bör det, trots behovet av anpassning till lokala förhållanden, finnas ett generellt regelverk som kan tillämpas likartat över landet eller åtminstone inom alla de kommuner som är berörda av samma händelse. Detta förutsätter att staten utvecklar ett nytt system för kontinuerlig uppföljning av hur de statliga anslagen för den kommunala samhällsberedskapen beräknas, fördelas och faktiskt utnyttjas. Utredningen anser att förordningen (1995:128) om civilt försvar i så fall bör revideras och inte enbart avse höjd beredskap, utan också extraordinära situationer i fredstid. Vidare behöver avtalet mellan Svenska Kommunförbundet och regeringen förhandlas om och kriterierna för fördelning av beredskapsmedlen ses över mot bakgrund av den förändrade hotbilden.

Till sammanhanget hör också frågor om förmåner (ersättningar, försäkringar, ledighet från ordinarie arbete m.m.), principer för

finansiering av frivillig totalförsvarsverksamhet och författningsstöd. Utredningen behandlar dessa frågor i kapitel 10, 11 och 12.

5.3.2 Samarbetsstruktur på regional nivå

Sedan den 1 juli 2000 har de tidigare militärområdena och försvarsområdena ersatts av fyra militärdistrikt och 29 militärdistriktsgrupper. Deras möjligheter att stödja frivilligorganisationerna med t.ex. personal och materiel är under utveckling. Samarbets- och kontaktformerna mellan militärdistrikt/militärdistriktsgrupperna och flertalet av frivilligorganisationerna har kommit olika långt.

Inom det civila försvarets regionala nivå finns oklarheter kring samarbetsstrukturerna mellan myndigheter och frivilligförsvaret, särskilt i sådana situationer som inte är hänförliga till krigsfara och krig. På högre regional nivå finns det i dag ingen utpekad civil myndighet med samordningsansvar sedan civilbefälhavarkanslierna lades ned den 31 december 2000.

Det finns ändå exempel på fungerande regionala samarbetsstrukturer på flera håll runt om i landet, bl.a. i Uppsala, Dalarnas, Hallands, Örebro, Värmlands och Västra Götalands län. I dessa och ytterligare några andra län har det bildats räddnings- eller totalförsvarsråd (benämningarna varierar från län till län). Dessa råd fungerar generellt som samordnande organ för räddningstjänst och särskilda händelser. Varje deltagare i rådet har kvar sina ordinarie befogenheter och sitt ordinarie beslutsansvar.

Att utveckla väl fungerande nätverk för samarbete mellan t.ex. länsstyrelser, militära regionala ledningsorgan, civila beredskapsmyndigheters regionala representation och frivilliga totalförsvarsorganisationer är en viktig åtgärd sett ur ett myndighetsperspektiv. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04) behandlar dessa frågor mer ingående. Dagens frivilliga försvarsorganisationer och de andra frivilligorganisationer som utredningen har intervjuat ser från sina utgångspunkter också behov av regionala nätverk i framtidens totalförsvaret. De frivilligorganisationer som är representerade runt om i landet har nämligen helt olika interna strukturer.

Frivilliga radioorganisationen har t.ex. starka regionala förbund. Totalförsvarets Psykförsvarsförbund har inga lokala föreningar utan sex regionala förbund. Sveriges Kvinnliga Bilkärers Riksförbund har däremot tyngdpunkten i lokala kårer medan förbundets

regionala distrikt främst är en administrativ nivå. Centraförbundet för befälsutbildning, Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund, Riksförbundet Sveriges lottakärer och Sveriges Civilförsvarsförbund är andra organisationer som har sin tyngdpunkt på lokal nivå. Alla organisationer är heller inte representerade i alla län och kommuner. Av det skälet är det angeläget att skapa regionala samsarbetsorgan, där det finns representanter från samtliga frivilliga totalförsvarsorganisationer och berörda beredskapsmyndigheter.

Utvidgad roll för länsstyrelserna

Den civila frivilligverksamheten får i viss utsträckning stöd av Försvarsmakten, med t.ex. utlåning av fordon, logi och i någon mån administrativa tjänster. Detta stöd är värdefullt men kan lämnas endast i begränsad omfattning. De civila myndigheter och kommuner som ger uppdrag/tecknar avtal med de civila delarna av frivilligrörelsen, lämnar jämförelsevis mycket begränsat stöd. Denna obalans vidmakthåller sannolikt den starka militära tradition som ännu finns på sina håll även inom den civilt inriktade frivilligverksamheten.

Organisationernas civila verksamhet har behov av civilt stöd. Utredningen delar Överstyrelsen för civil beredskaps uppfattning att ett fast, sammanhållet civilt stöd skall kunna lämnas regionalt och lokalt, kanske bäst genom respektive länsstyrelse. Detta skulle då kunna handhas av en länskontakt för frivilliga inom det civila försvaret. Länsstyrelser skulle kunna ha till uppgift att

- samordna frivillig totalförsvarsverksamhet inom länet,
- stödja organisationerna i anpassning av verksamheten och inriktningen av utbildningen till de regionala och lokala förutsättningarna,
- utgöra en diskussionspartner för organisationerna rörande inriktning, framtid och behov m.m.,
- vara en kontaktlänk till personer inom myndigheter, andra verksamheter inom länet och föra fram möjligheterna till att utnyttja frivilligorganisationerna i samhällsberedskapen,
- medverka även lokalt, t.ex. vid möten mellan de lokala frivilliga organisationerna,
- hålla kontakt med kommunerna efter deras önskan i frivilligfrågor,
- medverka i lokala och regionala utbildningar samt

eventuellt fördela och följa upp "öronmärkta" beredskapsmedel till kommunerna för ianspråktagande av frivilligorganisationerna i samhällsberedskapen.

Mot ovanstående bakgrund föreslår utredningen att länsstyrelserna i förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion får en tydligare roll som samordnande organ gentemot den frivilliga totalförsvarsverksamheten i länet.

Vidare föreslår utredningen att Överstyrelsen för civil beredskap får i uppdrag att utveckla reglerna för fördelning och uppföljning av beredskapsmedel till kommunerna.

5.3.3 Samarbetsstruktur på central nivå – tre alternativ

Statens övergripande ansvar för samhällsberedskapen samt riksdagens och regeringens årliga beslut om anslag och annat offentligt stöd till frivillig försvarsverksamhet - som uppgår till miljardbelopp – motiverar i sig en central uppföljning av denna verksamhet.

Utredningen anser att frivillig totalförsvarsverksamhet måste kopplas till å ena sidan samhällsberedskapens *behov* av frivilliga insatser, å den andra till frivilligrörelsens *förmåga* att fylla dessa behov. Samspelet mellan behov och förmåga måste vara styrande för hur frivillig totalförsvarsverksamhet definieras, hur verksamheten passas in i samhällsberedskapen och för fördelning av det offentliga stödet till aktuella frivilligorganisationer. Detta i kombination med den sektorstyrning som de centrala beredskapsmyndigheterna utövar, innebär enligt utredningens uppfattning att det är nödvändigt att i framtiden skapa bättre förutsättningar för statsmakterna och centrala myndigheter att samordna och inrikta det offentliga stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna.

Syftet med en central samordningsinstans är att skapa förutsättningar för att bättre stödja och profilera den frivilliga totalförsvarsverksamheten, inte att skapa ytterligare en myndighet. Ett förslag om att ideella, självständiga organisationer skall samordna delar av sin verksamhet i ett gemensamt organ är inte okontroversiellt. Det finns ändå exempel från flera andra folkrörelseområden att så har skett och att det i många fall har förbättrat förutsättningarna för de olika organisationer som ingår i folk-

rörelsen i fråga. En bieffekt är att statsmakternas överblick och styrning av de statliga bidragen också har förbättrats.

Några exempel är Folkbildningsrådet som bl.a. prövar statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund som bl.a. prövar statsbidrag till trossamfund respektive Riksidrottsförbundet som prövar och fördelar statsbidrag till idrottsrörelsen. Den modell som tillämpas inom idrottsrörelsen innebär i korthet följande.

Riksidrottsförbundet är en paraplyorganisation som stöttar alla sina medlemsförbund och företräder den samlade idrottsrörelsen i kontakter med politiker, statliga myndigheter och andra aktörer. Riksidrottsförbundet anser att en sådan samordning behövs eftersom det i idrottens mångfald finns flera uppgifter som de enskilda idrotterna och deras förbund inte klarar på egen hand.

Riksidrottsförbundet prövar enligt 7 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet ansökan om statsbidrag och enligt 8 § om ansökan skall avslås och om utbetalda medel skall betalas tillbaka. En viktig uppgift för Riksidrottsförbundet är den strategiska ledningen av idrottsverksamheten, dvs. vilken strategi skall idrotten välja under 2000-talet, när det gäller t.ex. finansiering, organisationsformer och kommunikation.

Riksidrottsförbundet främsta uppgifter är att

- företräda sina medlemmar gentemot myndigheter, politiker och samhälle,
- leda vägen i viktiga framtidsfrågor,
- fördela statens anslag till idrotten,
- initiera och samordna idrottsrelaterad forskning,
- argumentera för idrottens samhällsnytta,
- verka för en dopningsfri idrott och att samordna idrottens internationella arbete.

Det finns naturligtvis även inom Riksidrottsförbundet problemområden av organisatorisk karaktär, då det handlar om att stödja och företräda många aktörer med olika intresse- och idrottsområden.

Riksidrottsförbundet (RF) konstaterar i sitt underlag till frivilligorganisationsutredningen: "Just företrädarrollen anses av medlemsförbunden som en angelägen uppgift för RF och riksidrottsstyrelsen. Att aktivt verka gentemot politiker med den styrka som en samlad folkrörelse utgör har hög prioritet."

De centrala kanslierna i dag

Det är viktigt i diskussionerna om samarbetsformerna på central nivå att redovisa en bild av hur det ser ut på frivilligorganisationernas centrala nivåer i dagsläget. Flera frivilligorganisationer, både de som har lokaler på Artillerigården i Stockholm och de som inte har det, har anställd personal som på heltid eller deltid arbetar med både administration och uppdragsfrågor. De drygt 40 frivilligorganisationer som utredningen har intervjuat har tillsammans cirka 180 årsarbetskrafter på sina centrala kanslier.

De 24 organisationer som definieras i bilaga till förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet har cirka 118 årsarbetskrafter på sina centrala kanslier. Av dessa är 53,5 årsarbetskrafter förlagda till Artillerigården där fjorton organisationer har sina centrala kanslier. Eftersom det i många fall rör sig om deltidstjänster är antalet personer betydligt större. Dessa personer är anställda av respektive organisation, som alltså har ett arbetsgivaransvar.

I sammanhanget skall också nämnas att det finns behov av att ha anställd personal i många av organisationerna. Uppdragen och samverkan med uppdragsgivande myndigheter sker på sådana tider och i sådan omfattning att det är svårt att avropa personal på frivillig och ideell basis. Utredningen betonar att inrättande av en ny samarbetsstruktur på central nivå inte innebär att de frivilliga försvarsorganisationernas kanslier försvinner och ersätts av ett nytt gemensamt kansli. Detta behandlas närmare nedan.

De flesta organisationer uppger att kostnader för kanslipersonalen, både fastanställda och deltidsanställda, betalas med medel från anslaget 6:18 så långt det räcker. Därutöver används medel från uppdragsersättning (något av anslagen 6:1, 6:4, 6:6 eller 6:9), lönebidrag från Arbetsmarknadsverket, egna medel (medlemsavgifter, intäkter från försäljning, kurser m.m.) eller stöd från Riksidrottsförbundet/Kulturdepartementet. Utredningen anser att organisationer i högre grad bör bekosta anställd personal med medel från uppdragsersättning, eftersom uppdragen bör ha full kostnadstäckning, inklusive kostnader för administration av uppdraget i fråga.

Vissa frivilligorganisationer, t.ex. Sjöräddningssällskapet, Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska Livräddningssällskapet, finansierar sin anställda personal helt med egna medel från försäljning av bl.a. kurser och utbildningsmaterial. Det är också

värt att notera att åtta organisationer, varav fem i dag definieras som frivilliga försvarsorganisationer, inte har någon anställd personal. Där sköter i stället medlemmarna allt arbete ideellt på sin fritid.

Samarbete och nya förutsättningar

Det har framförts till utredningen, både från frivilligrörelsen och ett flertal statliga och kommunala myndigheter, att någon form av bättre central samordning av frivillig försvarsverksamhet, än vad som nu är fallet, bör utvecklas. Främsta anledningen är att totalförsvaret och framför allt Försvarsmakten går igenom en stor omställning, där resultatet kanske blir helt andra och nya behov av stöd från frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Vidare finns det andra aktörer i samhället som ser behov av att utnyttja frivilligorganisationerna i samhällsberedskapen. Detta innebär att det behöver utvecklas andra samarbetsformer mellan och inom såväl kommuner, myndigheter som frivilliga totalförsvarsorganisationer. En gemensam plattform på central nivå för frivilliga totalförsvarsorganisationer bör därför skapas, för att bl.a. bidra till att profilera denna del av totalförsvaret, att diskutera hur folkrörelsen demokratiskt skall utvecklas och att föra fram etikfrågor och andra viktiga aktuella ämnesområden som rör frivilligförsvaret.

Att skapa ett gemensamt centralt samordningsorgan innebär naturligtvis inte att varje organisations centrala kansli kommer att försvinna. Tvärtom är avsikten att värna om och ta till vara varje organisations unika kunskaper och resurser för samhällets bästa. En central kanslifunktion kan i det här sammanhanget bidra till att stödja organisationernas egna kanslier med vissa uppgifter. Respektive frivillig totalförsvarsorganisation skulle exempelvis kunna avropa resurser i form av administrativt stöd, exempelvis inom områdena juridik, ekonomi, personalredovisning och intern service.

Samordningsorganet skulle vidare som representant för en viktig del av folkrörelsepolitiken kunna bidra till att förankra totalförsvaret hos breda medborgargrupper och öka allmänhetens kunskaper om och engagemang i samhällsberedskapen. Flera frivilligorganisationer påtalar en central fråga i sammanhanget, nämligen

vilka mandat och befogenheter ett centralt samordningsorgan skall ha. Utredningen återkommer till dessa frågor nedan.

Utredningen förordar mot den bakgrunden att det samlade frivilligförsvaret bör ges en stärkt ställning i förhållande till de statliga och kommunala beredskapsmyndigheterna genom att det på central nivå utvecklas en samordningsfunktion för frivilliga totalförsvarsorganisationer. Utredningen ser tre principiellt olika alternativ till hur en central samordningsfunktion för framtidens frivilliga totalförsvarsverksamhet skulle kunna utformas.

”Centrum för frivillig samhällsberedskap”

Det *första* alternativet tar sin utgångspunkt i att alla de frivilliga totalförsvarsorganisationerna skall ha största möjliga självständighet. Detta alternativ benämns ”Centrum för frivillig samhällsberedskap”. Alternativet innebär att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna själva skapar och driver en gemensam central kanslifunktion, som kan arbeta med policy- och utvecklingsfrågor, svara på remisser och hantera andra övergripande frågor som rör frivilligförsvaret. Centrum skulle också kunna hantera t.ex. gemensam utbildningsplanering, viss administration (utskick, posthantering, vaktmästeri m.m.) och juridiska och ekonomiska stödfunktioner. I alternativet samordnas frågor om frivillig totalförsvarsverksamhet på organisationernas egna villkor.

Centrum skulle t.ex. kunna ha en utgångspunkt i Artillerigården (Armémuseum) i Stockholm och de fjorton frivilliga totalförsvarsorganisationer som i dag har sina centrala kanslier där.

Enligt utredningens uppfattning har Centrum stora likheter med gårdagens och dagens centrala FOS. Detta innebär sannolikt svårigheter att ena många olika organisationer kring en uppfattning om inte arbetsordningen ger Centrum tydliga mandat. Med tanke på den svaga ställning och de oklara mandat som centrala FOS har i dag, anser utredningen att en annan lösning än Centrum bör eftersträvas.

”Frivilligstyrelsen”

Det *andra* alternativet är att de frivilliga totalförsvarsorganisationerna skulle inordnas under en helt ny myndighet som tar över en del av de uppgifter som främst Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap i dag har gentemot frivilligförsvaret. Utredningen benämner myndigheten ”Frivilligstyrelsen”.

Detta alternativ kan sägas ligga i linje med den av statsmakterna uttryckta ambitionen att anlägga en helhetssyn på hot och risker i såväl fred som krig. Det kan ge möjligheter till en central beredningsprocess för frivilligförvarsfrågor som stöd åt de politiska beslut som ligger på statsmaktsnivå. Frivilligstyrelsen tillgodoser sannolikt också statsmakternas och beredskapsmyndigheternas krav på överblick, styrning och utvärdering. Vidare kan en Frivilligstyrelse medföra att kompetensen om frivilligfrågor på central nivå samlas och förstärks.

Frivilligstyrelsen skulle bl.a. kunna ha till uppgift att

1. analysera och sammanställa statens och övriga samhällsorgans behov av frivillig totalförsvarsverksamhet,
2. konkretisera statsmakternas mål och resultatkrav för den frivilliga totalförsvarsverksamheten,
3. genom råd och rekommendationer verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för frivilliga totalförsvarsorganisationer,
4. samordna uppdragsverksamhet och regelbundet till regeringen redovisa sammanställningar av de uppdrag som myndigheter ger till frivilliga totalförsvarsorganisationer,
5. samordna frivilliga totalförsvarsorganisationers resurser och insatser vid internationella, fredsfrämjande och humanitära insatser samt internationellt utvecklingssamarbete,
6. verka för att frivilliga totalförsvarsorganisationer beaktas i samhällsberedskapen,
7. informera inom verksamhetsområdet,
8. avgöra vilka organisationer som bör ingå i kretsen frivilliga totalförsvarsorganisationer
9. fördela medel för organisationsstöd till frivilliga totalförsvarsorganisationer samt
10. vid behov fördela medel för uppdragsersättning.

Utredningen anser emellertid att det här alternativet är tveksamt av flera skäl. Visserligen tillgodoser det i första hand behov och

önskemål från statsmakterna, statliga myndigheter och kommuner. En ny myndighet innebär sannolikt en påtaglig risk för alltför stora inskränkningar i de frivilliga försvarsorganisationernas interna självbestämmanderätt. Bildandet av en ny myndighet är således, enligt utredningens uppfattning, inte den rätta vägen för att lyfta fram folkrörelsen och samhällsresursen frivilligförsvaret.

”Rådet för frivillig samhällsberedskap”

Den *tredje* lösningen är en kompromiss mellan frivilligförsvarets krav på självständighet, och statsmakternas och myndigheternas behov av styrning, uppföljning och kontroll. Alternativet innebär att frivillig totalförsvarsverksamhet får tillgång till en central plattform liknande dem som finns inom andra folkrörelser. Utredningen benämner denna plattform ”Rådet för frivillig samhällsberedskap”.

Rådet för frivillig samhällsberedskap bör som huvudsakliga uppgifter ha att

föreslå regeringen (Försvarsdepartementet) vilka organisationer som enligt en ny frivilligförordning räknas som frivilliga totalförsvarsorganisationer, genom tilldelad myndighetsuppgift bereda, besluta och fördela samt följa upp organisationsstöd till dessa organisationer. Rådet övertar därmed ansvaret från Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap att fördela organisationsstödet, vara språkrör till regering och riksdag i gemensamma frågor, vid behov företräda sina medlemmar gentemot statliga myndigheter, kommuner och samhället i övrigt, allmänt slå vakt om frivilligverksamhetens samhällsnytta, vara förespråkare för att dels hålla diskussionen levande om hur frivilligförsvaret demokratiskt skall utvecklas, dels hur etikfrågor och andra viktiga aktuella ämnesområden som rör verksamheten beaktas.

Varje enskild frivillig totalförsvarsorganisation är och förblir således självständig i Rådet för frivillig samhällsberedskap, samtidigt som organisationerna kan dra nytta av Rådets strategiska arbete och stöd i övergripande frivilligfrågor. Däremot måste samtliga frivilligorganisationer bejaka att samverkans- och sam-

ordningsformerna behöver utvecklas och förändras inom ramen för denna paraplyorganisation.

Bildandet av en paraplyorganisation kan uppfattas som att en ny nivå tillförs ovanifrån. Enligt utredningens mening bör Rådet i stället ses som en del i den frivilliga totalförsvarsverksamheten, som arbetar vid sidan av respektive organisation för att ge stöd och service. Det är utredningens uppfattning att frivilliga totalförsvarsorganisationer, om de skall kunna få den framskjutna position i samhället som de bör ha, måste kunna agera och tala med en röst i vissa frågor.

Varje enskild frivillig totalförsvarsorganisation skall liksom i dag fortsätta med sina verksamheter och genomföra uppdragsdialoger med uppdragsmyndigheterna, bl.a. Försvarsmakten och civila myndigheter. En stor skillnad är att organisationerna genom representation i Rådet kan få ett ökat stöd, profilering och legitimitet då Rådet företräder den frivilliga totalförsvarsverksamheten direkt gentemot regering och riksdag.

Organisationsstödet, och bedömningen av vilka organisationer som enligt kriterier i en ny förordning räknas som frivilliga totalförsvarsorganisationer, är några viktiga frågor som Rådet kan diskutera direkt med Försvarsdepartementet. I dag fördelas organisationsstödet genom Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap.

Rådet för frivillig samhällsberedskap kan bli ett språkrör för frågor om frivillig totalförsvarsverksamhet på liknande sätt som Riksidrottsförbundet är för idrottsrörelsen och Folkbildningsrådet är för studieförbund och folkhögskolor. Rådet för frivillig samhällsberedskap skulle kunna ha en inre organisation med ett kansli, en styrelse, en årlig stämma, stadgar och utskott (exempel på struktur och idéutkast till stadgar finns i bilaga 6).

I Rådet skulle det kunna finnas ett antal fasta utskott, t.ex. ett internationellt utskott, ett informationsutskott, ett utskott för ungdomsfrågor och integration, och ett utbildningsutskott. I varje utskott bör det finnas lämplig representation från de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Därtill kan nya utskott bildas vid behov, t.ex. vid större projekt, inför stora evenemang, eller för att samordna funktioner, i t.ex. transportsektorn. Rådet för frivillig samhällsberedskap skulle därigenom flexibelt kunna anpassas till antalet frivilliga totalförsvarsorganisationer och till förändringar i omvärlden.

Rådet skulle också kunna ge service och stöd till de organisationer som uppfyller kriterierna för att vara frivilliga totalförsvarsorganisationer samtidigt som det skulle kunna "tala med en röst" i övergripande frågor gentemot Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, andra statliga myndigheter, kommuner och inte minst riksdag och regering.

Regeringen bör fastställa övergripande kriterier och mål för den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att statsmakterna också tydligt anger omfattningen av det ekonomiska stödet och andra åtaganden gentemot den frivilliga totalförsvarsverksamheten. Detta måste emellertid göras efter en avvägningsprocess som rör militärt försvar, civilt försvar och frivilligförsvaret.

Genom att ge Totalförsvarets Chefsnämnd en roll i processen skulle regeringen kunna skapa ett fungerande forum där totalförsvarets högsta företrädare för militärt och civilt försvar ingår tillsammans med motsvarigheten inom frivilligförsvaret. Rådet bör, enligt utredningens uppfattning, vara representerat i Totalförsvarets Chefsnämnd och i Försvarsrådet.

5.4 Överväganden och förslag

En översiktlig jämförelse av vilka uppgifter som skulle kunna utföras av respektive alternativ framgår av figur 5.3.

Figur 5.3. Sammanfattning av de tre alternativen till central samordningsform

Centrum för frivillig samhällsberedskap	Rådet för frivillig samhällsberedskap	Frivilligstyrelsen
- föreslå till regeringen (Försvarsdepartementet) vilka organisationer som bör vara frivilliga totalförsvarsorganisationer	- <i>föreslå regeringen (Försvarsdepartementet) vilka organisationer som enligt förordning (2001:00) om frivillig totalförsvarsverksamhet är frivilliga totalförsvarsorganisationer</i>	- avgöra vilka organisationer som är frivilliga totalförsvarsorganisationer
- sammanställa verksamhet och uppdrag i årliga rapporter till regeringen (Försvarsdepartementet)	- <i>genom tilldelad myndighetsuppgift fördela medel för organisationsstöd till dessa organisationer.</i>	- fördela medel för organisationsstöd till dessa organisationer

Centrum för frivillig samhällsberedskap	Rådet för frivillig samhällsberedskap	Frivilligstyrelsen
- vara remissinstans	- vara remissinstans	- analysera och sammanställa statens och övriga samhällsorgans behov av frivillig totalförsvsverksamhet.
- koordinera internationellt utvecklingssamarbete (i enlighet med förslag i betänkandet (1999:6) <i>Effektivare totalförsvvarsstöd i östersjöområdet</i>)	- koordinera internationellt utvecklingssamarbete (i enlighet med förslag i betänkandet (1999:6) <i>Effektivare totalförsvvarsstöd i östersjöområdet</i>)	- koordinera internationellt utvecklingssamarbete (i enlighet med förslag i betänkandet (1999:6) <i>Effektivare totalförsvvarsstöd i östersjöområdet</i>)
- vid behov företråda sina medlemmar gentemot myndigheter, politiker och samhälle	- <i>verka för att använda frivilligförsvaret vid extraordinära situationer nationellt och internationellt</i>	- genom råd och rekommendationer verka för enhetlighet i frågor som är gemensamma för frivilliga totalförsvvarsorganisationer
	- <i>sammanställa verksamhet och uppdrag i årliga rapporter till regeringen (Försvarsdepartementet)</i>	- regelbundet till regeringen (Försvarsdepartementet) redovisa tillståndet inom frivillig totalförsvsverksamhet
- allmänt slå vakt om frivilligverksamhetens samhällsnytta	- allmänt slå vakt om frivilligverksamhetens samhällsnytta	- verka för övergripande samverkan med civilt och militärt försvar
Serva med tryckeri och utskick	- <i>bedöma tillgången på resurser i stort som kan användas vid extraordinära situationer</i>	- bedöma tillgång på resurser i stort inom frivillig totalförsvsverksamhet
Driva policy- och utvecklingsfrågor	Driva policy- och utvecklingsfrågor	Driva policy- och utvecklingsfrågor
Ge administrativt stöd till organisationer	- <i>vara språkrör till regering och, riksdag i gemensamma frågor</i>	- verka för ökad förmåga att använda frivilligförsvaret vid extraordinära situationer, nationellt och internationellt
Vid behov sköta ekonomisk administration åt organisationer	Vid behov bistå med och utveckla gemensamma ekonomiska administrativa rutiner åt organisationer	- konkretisera statsmakternas mål och resultatkrav för den frivilliga totalförsvsverksamheten
- adjungeras till Totalförsvarets Chefsnämnd då frågor av betydelse för frivilligförsvaret avhandlas	- <i>vara representerad i Totalförsvarets Chefsnämnd och i Försvarsrådet</i>	- vara representerad i Totalförsvarets Chefsnämnd
Ge service till frivilliga totalförsvvarsorganisationer på områden där dessa inte kan eller vill skaffa sig egen kompetens	Ge service till frivilliga totalförsvvarsorganisationer på områden där dessa inte kan eller vill skaffa sig egen kompetens	Ge service till frivilliga totalförsvvarsorganisationer på områden där dessa inte kan eller vill skaffa sig egen kompetens

Centrum för frivillig samhällsberedskap	Rådet för frivillig samhällsberedskap	Frivilligstyrelsen
	- vid behov företräda sina medlemmar gentemot myndigheter, politiker och samhälle	
Bistå med rådgivning i allmänhet	Bistå med rådgivning i allmänhet	Bistå med rådgivning i allmänhet
Sköta utbildningssamordning och svara för gemensam utbildningskatalog	Vid behov sköta ett samlat medlemsregister eller organisationsregister	- ha överblick över vilka resurser som kan användas vid extraordinära situationer
Ge stöd med utbildningshjälpmedel, t.ex. information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförvar och skolinformation	Ge stöd med utbildningshjälpmedel, t.ex. information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförvar och skolinformation	Ge stöd med och bidra till att utveckla utbildningshjälpmedel, t.ex. för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförvar och skolinformation
Vara stödresurs till kommuner, länsstyrelser och landsting	Vara stödresurs till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter och landsting	Vara stödresurs till kommuner, länsstyrelser, andra statliga myndigheter och landsting
	Bistå med utbildningssamordning och samordna gemensam utbildningskatalog	Koordinera centrala myndigheters uppdragsverksamhet
Ansvara för vaktmästeri och posthantering	<i>Bistå med vaktmästeri och posthantering</i>	Rätt att utfärda utföreskrifter som rör frivillig totalförvarsverksamhet
	<i>Bistå med juridisk rådgivning</i>	Bistå med juridisk rådgivning

Slutsatser

Det finns enligt utredningens uppfattning klara behov av väl fungerande samarbetsstrukturer dels mellan myndigheter och frivilliga totalförvarsorganisationer, dels mellan organisationerna inbördes på lokal, regional och central nivå.

Frivilligorganisationerna samarbetar redan i dag på regional och lokal nivå. På den lokala och regionala nivån i övrigt måste statsmakterna tydliggöra de beredskapsansvariga myndigheternas ansvar och befogenheter. Dessutom bör staten styra statliga bidrag i syfte att underlätta och påskynda uppbyggnaden av sådana strukturer. De organisatoriska modeller för samverkan på central nivå som har redovisats anser utredningen vara möjliga som grund för hur samordning på central nivå kan utformas i framtiden.

Det första alternativet, Centrum för frivillig samhällsberedskap, liknar i stor utsträckning dagens centrala FOS och eftersom FOS nyligen har försvagats och ominriktats mer mot nätverk torde detta alternativ inte vara funktionellt. Frivilligstyrelsen utgår i första hand från statsmakternas och de statliga myndigheternas behov samtidigt som det är tveksamt att inrätta en ny statlig myndighet. Även det andra alternativet är således olämpligt.

Utredningen förordar därför det tredje alternativet, Rådet för frivillig samhällsberedskap. Rådet tillgodoser, enligt utredningens uppfattning, såväl frivilligförsvarets krav på självständighet, som statsmakternas och myndigheternas behov av styrning, uppföljning och kontroll.

Rådet kan antingen tilldelas vissa myndighetsuppgifter avseende fördelning och kontroll av de offentliga bidrag som riktas till den frivilliga totalförsvarsverksamheten, eller ha regeringens uppdrag att bereda sådana frågor. Båda alternativen motsvarar de krav som utredningen anser skall tillgodoses genom ett centralt samordningsorgan. Alternativet med vissa myndighetsuppgifter ger frivilligförsvaret en något starkare ställning gentemot övriga aktörer inom totalförsvaret, och är således att föredra på längre sikt. I ett övergångsskede kan det finnas skäl att pröva det andra alternativet. Därvid bör Rådet inom loppet av cirka tre år kunna lämna förslag om slutlig organisation och ansvarsfördelning.

I kapitel 11 behandlas finansiering av Rådet och i kapitel 12 behandlas det författningsstöd som krävs för att Rådet för frivillig samhällsberedskap skall kunna tilldelas vissa myndighetsuppgifter. Vidare finns en allmän beskrivning av Rådets verksamhet och ett idéutkast till struktur och bemanning samt stadgar i bilaga 6.

5.5 Förslag

Utredningen föreslår att

frivillig totalförsvarsverksamhet och frivilliga totalförsvarsorganisationer bör betraktas som betydelsefulla delar i den framtida folkrörelsepolitiken,

frivilligförsvaret bör, vid sidan av militärt och civilt försvar, betraktas som och ges förutsättningar att utvecklas till en viktig aktör i det framtida totalförsvaret,

det samlade frivilligförsvaret bör ges en starkt ställning i förhållande till de statliga och kommunala beredskapsmyndigheterna genom att det på central nivå inrättas ett nytt organ för frivilliga totalförsvarsorganisationer. Det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt att lyfta fram frivilligförsvaret som den folkrörelse och samhällsberedskapsresurs det faktiskt är. Ett centralt samordningsorgan, Rådet för frivillig samhällsberedskap, bör därför inrättas. Rådets huvuduppgift bör vara att företräda det samlade frivilligförsvaret i vissa frågor,

Rådet bör vara representerat i Totalförsvarets Chefsnämnd och i Förvarsrådet,

kommunens behov av förmågor, dvs. kompetenser och resurser ur bl.a. frivilliga totalförsvarsorganisationer, för att stärka samhällsberedskapen bör framgå av de beredskapsplaner som skall upprättas enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och 2 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar,

staten bör stödja kommunerna i deras arbete med att bilda lokala samarbetsstrukturer. Detta bör ske inom ramen för de beredskapsmedel som tilldelas kommunerna enligt 2 kap. 6 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och 2 kap. 5 § förordningen (1995:128) om civilt försvar,

Överstyrelsen för civil beredskap får i uppdrag att utveckla reglerna för fördelning och uppföljning av beredskapsmedel till kommunerna,

i förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion bör länsstyrelserna få en tydligare roll som samordnande organ gentemot den frivilliga totalförsvarsverksamheten i länet.

6 Ungdomsverksamhet, rekrytering och meritvärdering

6.1 Sammandrag

Ungdomsverksamhet och meritvärdering kan vara viktiga medel för att förbättra rekryteringen till frivilliga totalförvarsorganisationer och hemvärdnet. Utredningen föreslår att Försvarsmakten bör få i uppdrag att tillsammans med Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarshögskolan och frivilligförsvarets centrala samordningsorgan utreda kriterier för meritvärdering av utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet och hur sådana utbildningar kan relateras till likartade utbildningar i samhället i övrigt.

6.2 Ungdomsverksamhet och rekrytering

Som framgår av kapitel 2 står frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilligorganisationer nu inför helt nya förutsättningar när det gäller att rekrytera nya och unga medlemmar. Även Försvarsmakten och rekrytering till officersutbildningar bör behandlas i detta sammanhang, liksom relationerna mellan utbildning inom frivillig försvarsverksamhet, ungdomsverksamhet och mönstring. Utredningen anser att rekrytering och ungdomsverksamhet är två avgörande områden för frivilliga försvarsorganisationer och andra frivilligorganisationer som utredningen har intervjuat.

Ungdomsverksamhet är en viktig social aktivitet som enligt Rikspolisstyrelsen också är en form av brottsförebyggande arbete. Frivilligorganisationerna kan, enligt Rikspolisstyrelsen, erbjuda en innehållsrik och meningsfull sysselsättning för ungdomar, som för huvuddelen innebär att de blir medvetna och goda medborgare som kan ta avstånd från kriminalitet och missbruk. Rikspolisstyrelsen anser därför att frivilligorganisationernas ungdomsverksamhet är viktig.

Utredningen delar Rikspolisstyrelsens uppfattning. Frivilligförsvarets ungdomsverksamhet är viktig, dels därför att den kan bidra till demokratisk fostran och kunskap om föreningsliv, dels för att en aktiv ungdomsverksamhet sannolikt främjar rekrytering till frivilliga totalförsvarsorganisationer. När det gäller ungdomsverksamhet inom frivilligorganisationerna är det också viktigt att beakta Förenta Nationernas barnkonvention mot barnsoldater. I konventionen, som Sverige har ratificerat, stadgas att man måste vara 18 år för att få vara soldat. Detta innebär att i frivilligverksamhet som har direkt koppling till Försvarsmakten får ungdomar yngre än 18 år inte tilldelas militär vapenutrustning.

Av de organisationer som i dag definieras som frivilliga försvarsorganisationer bedriver tretton organisationer samt hemvärnet ungdomsverksamhet i någon form. Av dessa organisationer bedriver åtta ungdomsverksamheten inom den egna organisationen. De övriga fem har brutit loss ungdomsverksamheten och bildat separata ungdomsorganisationer.

Utredningen konstaterar, efter samtal med bl.a. Värnpliktsrådet, Civilpliktsrådet och Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkärer, att det krävs konkret och intresseväckande verksamhet för att attrahera ungdomar. Det framgår också av de undersökningar som utredningen har tagit del av, att frågor om totalförsvar och säkerhetspolitik knappast är det primära intresseområdet för dagens ungdomar. Det samma gäller politik och partipolitik. Snarare verkar ungdomarnas samhällsengagemang riktas mot enskilda frågor, främst välfärdsfrågor som omsorg, sjukvård, utbildning, arbetslöshet men också miljöfrågor. En intressant iakttagelse är att ungdomarna, trots en tendens mot ökande individualisering, ändå förefaller känna ett relativt stort socialt ansvar.

Utredningen bedömer att det finns mycket att göra när det gäller att få ungdomars intresse för frivillig totalförsvarsverksamhet. Ett sätt att stödja rekrytering av ungdomar till frivilliga totalförsvarsorganisationer kan vara att ge ett riktat ungdomsbidrag, som utredningen föreslår i kapitel 11. Ett annat sätt kan vara att ungdomar på olika sätt kan tillgodoräkna den utbildning som man genomgår inom de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. Detta kan ske genom att utbildningarna ges ett meritvärde, exempelvis i form av intyg, som kan vara värdefulla vid såväl mönstring som vid annan framtida utbildnings- eller yrkesinriktning.

6.3 Meritvärdering

Frågan om meritvärdering kan betraktas i två olika perspektiv.

Det *ena* perspektivet är meritvärdering för användning främst inom frivillig totalförsvarsverksamhet. Enskilda medlemmar i frivilliga totalförsvarsorganisationer kan t.ex. få bevis eller intyg på att de har genomgått vissa utbildningar eller kurser. Dessa bör också kunna tillgodoräknas innan och vid mönstring samt vid utbildningar inom andra frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Det *andra* perspektivet är meritvärdering för yrkeslivet, som bl.a. omfattar meritvärdering på samma grunder som gäller för totalförsvarspliktiga (värn- eller civilplikt) och relationer mellan organisationers respektive myndigheters internutbildning, och universitets- och högskolesektorn. I första hand avses här sådana meriter som den enskilde kan tillgodoräkna sig efter genomförd värnplikt eller civilplikt, eller efter utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet vid antagning till universitets- och högskoleutbildningar.

Utredningen anser att de båda perspektiven bör behandlas tillsammans eftersom de ytterst handlar om samma sak, nämligen dokumenterad kunskap och färdighet som den enskilde kan ha nytta av inom frivillig totalförsvarsverksamhet, i sitt yrkesliv eller i övrigt. Meritvärdering är en viktig förutsättning för att förbättra rekryteringen till frivilliga totalförsvarsorganisationer och till officersutbildningar inom Försvarsmakten.

Meritvärdering innebär således att både den enskildes kompetens och utbildarens standard kvalitetssäkras. Meritvärdering i dess olika former kan därmed sägas vara uttryck för en viss förmåga hos den enskilde i relation till de krav som myndigheter, kommuner och andra ställer upp för att fylla sina behov i t.ex. krigs- och beredskapsorganisationer, i den fredstida samhällsberedskapen eller för kompetensutvecklande, nivåhöjande eller yrkesinriktade utbildningar.

6.3.1 Meritvärdering i tre varianter

I tidigare kapitel beskrivs hur många frivilliga försvarsorganisationer har fått se sina medlemssiffror minska i omfattning. Det gäller även organisationer i andra sammanhang än frivillig försvarsverksamhet. Likväl förefaller människors benägenhet att utföra frivilliga insatser utanför hemmet vara fortsatt hög i Sverige.

Flertalet frivilliga försvarsorganisationer uppger till utredningen att de nu står inför nya förutsättningar när det gäller att rekrytera medlemmar. Organisationerna måste anses som attraktiva för att människor skall välja att engagera sig. Detta kräver i sin tur att de som engagerar sig får något i utbyte. Meritvärdering, dvs. dokumenterade kunskaper och färdigheter som den enskilde kan använda såväl inom som utanför frivillig totalförsvarsverksamhet, bör enligt utredningens uppfattning kunna stimulera medborgarna att aktivt engagera sig i frivilligförsvaret.

Akademiska poäng

Viss utbildning inom frivillig totalförsvarsverksamhet bör kunna ge s.k. akademiska poäng. Att exempelvis en godkänd kurs ger akademiska poäng är ett uttryck för att kursen i fråga har en viss kvalitet. Detta kan åstadkommas genom att någon högskola har medgivit att kursen ingår i någon examen som ges vid denna högskola. Det antal akademiska poäng som kursen ger avgörs av den högskola som har rätt att ge den examen där kursen ingår, inte av den högskola som ger kursen. Kvaliteten garanteras genom att kursplanen granskas och godkänns av den examensgivande högskolan.

Granskningen inriktas på nivå och kvalitet i kursen, såsom dessa parametrar manifesteras i litteraturlista och annat undervisningsmaterial, undervisningsformer och examinationsformer. Inte minst examinationsformerna är viktiga och högskolan kräver här att den enskildes prestation klart skall kunna urskiljas.

Vad som avgör om en kurs kan betraktas som en akademisk kurs och ingå i en akademisk examen är inte så mycket innehållet som det sätt som undervisningen bedrivs på. Undervisningen i högskolan skall bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det betyder bl.a. att undervisningen skall knytas an till forskning. Undervisning som inte i något stycke grundas på vetenskap kan knappast ge akademiska poäng och därför inte heller ingå i någon högskoleexamen.

Det finns, enligt utredningens uppfattning, möjligheter att kvalitetssäkra frivilligförsvarets kurser på det här sättet redan i dag. En organisation som önskar att dess kurser skall ge akademiska poäng kan ta kontakt med en högskola för att diskutera möjligheter och former för den form av kvalitetssäkring som akademiska poäng ger

uttryck för. Försvarshögskolan kan vara en högskola för sådan kvalitetssäkring.

Försvarshögskolan kvalitetssäkrar redan nu officersutbildningen inom de olika nivåhöjande programmen – officersprogrammet, det taktiska programmet, stabsprogrammet och chefsprogrammet samt fackprogrammet – genom att granska och godkänna kursplanerna för dessa program. Detta innebär dock inte att kurserna ger akademiska poäng. Kurserna får för närvarande endast poäng enligt officersförordningen (1994:882). Granskningen av kursplanerna sker emellertid enligt samma principer som gäller vid granskning av kurser i högskolor med examensrätt. Syftet med granskningen enligt dessa principer är att säkerställa att kurserna i de nivåhöjande programmen och fackprogrammet uppfyller de krav som ställs på kurser som skall ingå i en högskoleexamen.

Försvarshögskolan har emellertid ännu inte examensrätt och kan därför i dagsläget inte ge akademiska poäng, varken till sina egna eller till någon annan högskolas kurser. Försvarshögskolan kommer att ansöka om examensrätt till Högskoleverket i mars 2001.

Om ansökan godkänns finns det möjlighet att Försvarshögskolan får examensrätt under år 2002. Därmed skulle frivilligorganisationerna inom totalförsvaret kunna få de kurser de önskar kvalitetssäkrade och meritvärderade i akademiska poäng vid Försvarshögskolan. Prövningen skulle därvid antagligen främst ske i förhållande till den högskoleexamen (80 poäng) som är en av de examina som Försvarshögskolan har för avsikt att ansöka om.

Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU) behandlar i sin rapport *Frivilligförsvaret i Utveckling* frågan om att inrätta ett gemensamt utbildningsråd för frivilliga försvarsorganisationer. Syftet är, enligt Ag FU, att tillgodose uppdragsgivarnas krav på utbildningen och att effektivisera och samordna utbildningsplanering mellan organisationerna. Utbildningsrådet föreslås omfatta ett antal kompetensgrupper för olika typer av utbildningar. Utbildningar föreslås ske i olika block som ger utbildningspoäng.

Ag FU konstaterar att elever inom frivillig försvarsutbildning bör kunna tillgodoräkna sig denna utbildning vid ansökan om inträde vid universitet och högskolor. Frivilligutbildningens block föreslås ge utbildningspoäng som sedan skall kunna räknas om till intagningspoäng som eleven i fråga kan tillgodoräkna sig. Vidare bör, enligt Ag FU, speciella avtal kunna slutas med vissa universitet och högskolor om att en specifik frivilligutbildning kan ge företräde till en specifik kurs på universitetet eller högskolan i fråga.

Det är, enligt utredningens uppfattning, viktigt att skapa förutsättningar för att knyta samman utbildning inom frivillig försvarsverksamhet med andra kurser och utbildningar i samhället i övrigt. Ag FU:s förslag om utbildningsråd skulle kunna ha en koppling till meritvärdering och poängsättning av utbildningar. Försvarshögskolan borde kunna vara en viktig aktör i ett sådant utbildningsråd.

Utvecklade tjänstgöringsintyg

Utredningen anser att meritvärdering i form av akademiska poäng inte får bli ett självändamål. Det är minst lika viktigt att säkerställa att vissa utbildningar inom frivilliga totalförsvarsorganisationers verksamhet kan utgöra meritunderlag på olika sätt. Ett exempel är att utveckla gemensamma intyg, kompetensbevis, för vissa områden.

Verksamhetsområden där gemensamma intyg, bör kunna lämnas är i många fall organisationsövergripande. Det kan t.ex. vara

- Fordonsutbildning,
- ADR-utbildning (handhavande av farligt gods), miljöskydd (hantering av farliga kemikalier, oljor, skyddsutrustning m.m.)
- Förplägnadstjänst (storkök),
- Utbildning inom data, tele och samband,
- Brandskyddsutbildning i heta arbeten,
- Kabelarbeten, svetsning,
- Hälso- och friskvård, träning,
- Ledarskap,
- Informationshantering (kriskommunikation m.m.)
- Informatör för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar.

Intygen skulle kunna lyfta fram de väsentligaste delarna av en kurs eller utbildning. Vidare skulle intygen kunna förtydligas i certifikat och betyg. Det torde också vara värdefullt för den enskilde att i intyget få en beskrivning av t.ex. sin förmåga att arbeta i grupp, ta initiativ och leda arbete. Sådana bedömningar förutsätter att gemensamma normer och kvalitetskrav utarbetas.

Det är också tänkbart att frivilliga totalförsvarsorganisationer i framtiden utvecklar gemensamma intyg för olika utbildningsområden. Genom att skapa intyg med en likartad struktur, med

undantag för respektive organisations logotyp, skulle frivilligförsvaret kunna utveckla en egen profil som lätt känns igen av omgivningen. Ett område där detta skulle kunna tillämpas är vid utbildning av de informatörer som skall bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret internt och externt (se kapitel 9).

Ag FU pekar i sin rapport på möjligheterna att utveckla en gemensam utbildningskatalog för de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet. Ag FU konstaterar att många organisationer har ett likartat kursutbud, med undantag för organisationernas speciella befattningsutbildningar. Förutom exemplen i punktlistan ovan nämns i rapporten bl.a. information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret (se kapitel 9 nedan), krishantering, överlevnad och taktik. Ag FU anser att "här finns en möjlighet att rationalisera och samordna verksamheten genom att den mest lämpade organisationen genomför en kurs, och att elever från andra frivilliga försvarsorganisationer också erbjuds att delta."

Utredningen instämmer i konstaterandet från Ag FU, att det sannolikt finns möjligheter till rationalisering och samordning av utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet. Det ankommer på uppdragsgivande myndigheter att stödja samordningen av utbildningar.

Utredningen föreslår därför att Försvarsmakten med Överstyrelsen för civil beredskap, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk och Statens räddningsverk samt frivilligförsvarets centrala samordningsorgan i samråd får i uppdrag att se över möjligheterna till samordning av utbildningar inom frivillig totalförsvarets verksamhet och att vid behov föreslå lämpliga åtgärder för ökad samordning och effektivitet.

Tillgodoräknande av meriter

Utredningen anser att vissa utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet bör kunna utgöra meritunderlag för den enskilde när han eller hon mönstrar eller söker annan yrkesinriktad utbildning. Det har framkommit vid utredningens kontakter med frivilligförsvaret att det inom många organisationer bedrivs utbildningar som skulle kunna utgöra sådant meritunderlag.

Ett exempel är de utbildningar som bedrivs inom frivilligorganisationen Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkärer. Förbundet utbildar, i samarbete med kommunala räddningstjänster, ungdomar i bl.a. brandsläckning, förstahjälpen och förebyggande arbete inom brandsäkerhet. Ungdomarna utgör genom detta en viktig rekryteringsbas för hel- och deltidsanställda brandmän. Förbundet Sveriges Ungdomsbrandkärer uppger till utredningen att man har haft mycket positiva erfarenheter av detta sätt att utbilda ungdomar.

Utredningen anser att en enskild som har genomgått sådan utbildning inom brand- och räddningstjänst bör kunna tillgodoräkna sig detta vid ansökan till tjänster som hel- eller deltidsbrandman och vid mönstring till befattning som civilpliktig inom räddningstjänst. Det finns naturligtvis därutöver ett antal andra utbildningar inom frivilligförsvaret som, enligt utredningens uppfattning, bör anses som meriterande vid mönstring. Det kan till och med vara befogat att gå så långt som att säga att en enskild som har genomgått vissa utbildningar garanteras rätt att göra värn- eller civilplikt, förutsatt att han eller hon uppfyller övriga krav vid mönstringen.

Utredningen föreslår att Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarsmakten, Värnpliktsrådet, Civilpliktsrådet och frivilligförsvarets centrala samordningsorgan får i uppdrag att i samråd med utreda dels vilka utbildningar som skulle kunna tillgodoräknas i samband med mönstring och garantera att den enskilde får rätt att göra värnplikt eller civilplikt, dels vilka krav som bör ställas på sådana utbildningar.

6.3.2 Struktur för rekrytering och utbildning

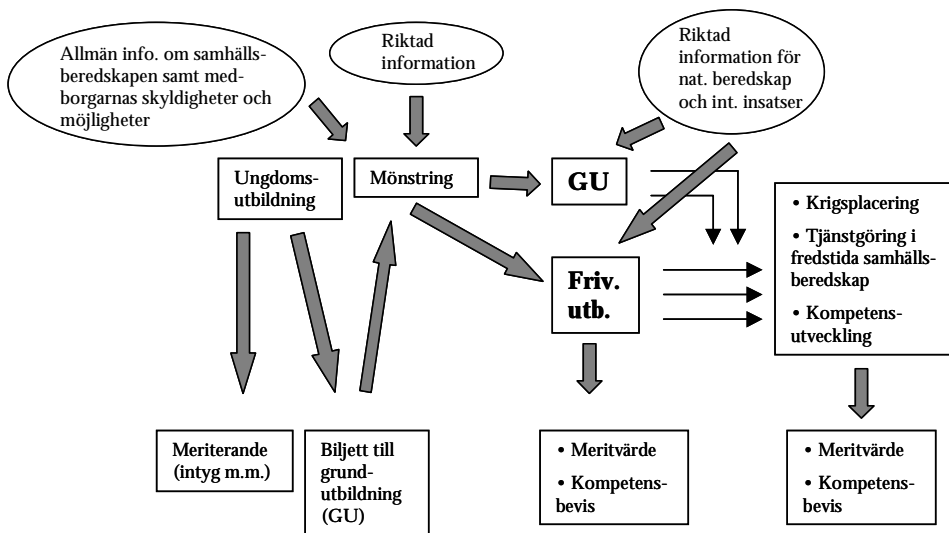
Utredningen bedömer att det behöver utvecklas en struktur för allmän och riktad information genom många kanaler (tryckt material, video, Internet m.m.), utbildning inom frivilligförsvaret, Försvarsmakten och andra myndigheter samt mönstringen. En grund för detta presenteras i kapitel 9, där information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret behandlas.

Utredningen stödjer Pliktutredningens förslag i betänkandet (2000:21) *Totalförsvarsplikten*, om att dels utveckla en strategi för information om totalförsvaret och plikttjänstgöring, dels skapa förutsättningar för att öka rekryteringen till frivilliga försvars-

organisationer genom att informera mönstrande ungdomar och att uppmuntra dem som inte blir inskrivna med civilplikt eller värnplikt att i stället ansluta sig till någon frivillig försvarsorganisation.

Frivilligorganisationsutredningens förslag till sådan struktur framgår av figur 6.1.

Figur 6.1. Struktur för rekrytering, ungdomsverksamhet och utbildning



Människor i allmänhet och särskilt medlemmar i frivilliga totalförsvarsorganisationer föreslås i kapitel 9 få information om samhällets säkerhet och beredskap. Intern information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar är ett kriterium för att en organisation skall kunna betecknas som frivillig totalförsvarsorganisation, medan extern information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar föreslås ske i form av uppdrag. Denna *allmänna information* är utgångspunkten.

Många, men inte alla, frivilliga försvarsorganisationer bedriver *ungdomsverksamhet*. Utredningen föreslår i kapitel 11 att sådan verksamhet skall berättiga organisationen till ett särskilt bidrag inom ramen för organisationsstödet, om ungdomsverksamheten

bedrivs inom en frivillig totalförsvarsorganisation. Enligt förslag ovan i detta kapitel bör utbildning inom sådan verksamhet vara *meriterande* och resultera i någon form av kompetensbevis eller tjänstgöringsintyg. Vissa utbildningar inom de frivilliga totalförsvarsorganisationernas ungdomsverksamhet bör också ge den enskilde *biljett till att få göra grundutbildning (GU)*, genom att utbildningarna i fråga uppfyller vissa fastställda krav.

Vid mönstringen bör det finnas *riktad information* om samhällets säkerhet och beredskap samt frivilligförsvaret till de ungdomar som mönstrar. Sådan riktad information bör genomföras i form av uppdrag och med utgångspunkt i det informationspaket som föreslås i kapitel 9.

De ungdomar som genomför grundutbildning och utbildning inom frivillig totalförsvarsverksamhet bör under den tiden få *riktad information om samhällets säkerhet och beredskap, frivilligförsvaret samt internationella insatser*. Även här bör, enligt utredningens uppfattning, informationspaketet kunna utgöra en komponent. Enligt vad som anförs ovan bör grundutbildning och utbildningar inom frivillig totalförsvarsverksamhet ha ett *meritvärde* och leda till någon form av *kompetensbevis*. Även utbildning och/eller föreningsverksamhet inom någon frivillig totalförsvarsorganisation kan vara ett alternativ eller komplement till grundutbildning som i vissa fall kan leda till kompetensbevis. Kompetensbevisen utgör dels ett bevis på att den enskildes förmåga uppfyller fastställda kriterier, dels ett bevis på att den enskilde har möjlighet att uppfylla behov, t.ex. att *krigsplaceras* i en krigs- eller beredskapsorganisation, att *tjänstgöra i den fredstida samhällsberedskapen* eller att arbeta med *kompetensutvecklande verksamhet* (se vidare i kapitel 11 om kriterier och kompetensbevis).

Utredningen föreslår att Försvarsmakten bör få i uppdrag att tillsammans med Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarshögskolan och frivilligförsvarets centrala samordningsorgan utreda kriterier för meritvärdering av utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet och hur sådana utbildningar kan relateras till likartade utbildningar i samhället i övrigt.

6.4 Förslag

Utredningen föreslår att

Försvarsmakten med Överstyrelsen för civil beredskap, Arbetsmarknadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk och Statens räddningsverk samt frivilligförsvarets centrala samordningsorgan bör få i uppdrag att i samråd se över möjligheterna till samordning av utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet och att vid behov föreslå lämpliga åtgärder för ökad samordning och effektivitet,

Överstyrelsen för civil beredskap Försvarsmakten, Värnpliktsrådet, Civilpliktsrådet och frivilligförsvarets centrala samordningsorgan får i uppdrag att i samråd med utreda dels vilka utbildningar som skulle kunna tillgodoräknas i samband med mönstring och garantera att den enskilde får rätt att göra värnplikt eller civilplikt, dels vilka krav som bör ställas på sådana utbildningar,

Försvarshögskolan bör få i uppdrag att i samråd med frivilligförsvarets centrala samordningsorgan närmare utreda kriterier för meritvärdering av utbildningar inom frivillig försvarsverksamhet och hur sådana utbildningar kan relateras till likartade utbildningar i samhället i övrigt.

7 Materieförsörjning, utrustning och utbildningsresurser

7.1 Sammandrag

Respektive uppdragsgivande myndighet, i första hand Försvarmakten, bör svara för och tillhandahålla ändamålsenlig materiel till de frivilliga bemanningsorganisationer som med avtal har medlemmar krigsplacerade inom myndighetens funktionsområde. Förbandsmateriel, som Försvarmakten tillhandahåller de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärnet, bör vid behov kunna merutnyttjas vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen. Uppdragsgivande kommun eller myndighet som tar frivilliga totalförsvarsorganisationer i anspråk vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen, eller för utbildning/övning för sådana insatser, bör svara för uppkomna kostnader för användning av utrustning, fordon m.m.

7.2 Nuvarande hantering av materieförsörjning

Bestämmelser om överföring av överskottsmateriel från Försvarmakten till andra statliga förvaltningsmyndigheter och nuvarande frivilliga försvarsorganisationer återfinns i förordning (2000:278) om gåvor och överföringar av överskottsmaterial hos Försvarmakten.

I de samtal som utredningen har haft med nuvarande frivilliga försvarsorganisationer har det framkommit att den utrustning som frivilligorganisationerna tilldelats av Försvarmakten inte alltid har varit av modernaste slag. Frivilligorganisationer har ibland till och med tilldelats utrustning som utgått ur Försvarmakten. Detta har i vissa fall inneburit att de frivilliga har kommit att betraktas som ett andrahandslag med inaktuell utrustning.

En frivillig som utbildas och övas för tjänstgöring inom Försvarmakten bör ha samma personliga utrustning som övrig per-

sonal i det förband där han eller hon ingår. Även civila frivilliga bör naturligtvis också ha tillgång till den utrustning som uppgiften kräver. Detta är nödvändigt för att frivilliga skall ha rätt kompetens och utveckla och öva den på det sätt som uppdragsgivaren avser. Dessa uppfattningar delas också av Arbetsgruppen Frivilligförsvar i Utveckling (Ag FU).

Om Försvarsmakten har behov av frivilliga som genom avtal skall ingå i krigsorganisationen, så bör, enligt utredningens uppfattning, frivilliga utbildas och övas på samma moderna materiel och utrustning som yrkesofficerare och värnpliktiga. Annars har utredningen svårt att se att Försvarsmakten skall kunna skapa tillräckligt krigsdugliga förband med rätt kompetens.

7.3 Utrustning

När det gäller övertagande av utrangerad överskottsmateriel har Försvarsmakten tillfrågat samtliga frivilliga försvarsorganisationer enligt nuvarande frivilligförordning (1994:524) om de har intresse att överta överskottsmateriel och erbjudit dem att lämna in listor med önskemål. En förutsättning för övertagande av materiel är att frivilligorganisationerna har logistikkapacitet att hantera materielen.

Mot bakgrund av inkomna önskemål från de frivilliga försvarsorganisationerna har Försvarsmakten nu påbörjat överföringen av materiel. Det rör sig om t.ex. tält, elverk, cyklar, sovsäckar och liggunderlag. Försvarsmakten uppger till utredningen att även annan materiel kan komma att överföras. Det kan vara t.ex. verktygsutrustningar, yxor, spett, sambandsmateriel eller maskeringsnät. Överföringen av materiel beräknas fortsätta under år 2001.

Efter att materielen har överförts har Försvarsmakten inga åtaganden för underhåll och reparationer. Det är i stället respektive organisations ansvar. Enligt Försvarsmakten kan de frivilliga försvarsorganisationerna inte påräkna något stöd från Försvarsmakten vad avser t.ex. ersättning eller förrådshållning av materielen.

Ovanstående gäller inte enbart Försvarsmakten. Även andra myndigheter bör erbjuda frivilliga totalförsvarsorganisationer möjligheten att överta utrangerad överskottsmateriel. Utredningens bedömning är att i förlängningen kan hela samhällsberedskapen komma att få nytta av att frivilligrörelsen erbjuds möj-

ligheter att överta eller köpa överskottsmateriel från Försvarmakten och andra myndigheter.

Beträffande annan utrustning som frivilliga totalförsvarsorganisationer kan behöva köpa in på den öppna marknaden, är det utredningens uppfattning att sådana inköp bör samordnas så långt som möjligt för att öka kostnadseffektiviteten. Exempel på sådan utrustning kan vara kläder eller data- och IT-system. Samordning av inköp kan vara en uppgift för frivilligförsvarets centrala samordningsorgan (se kapitel 5).

7.4 Förslag till framtida hantering av materieförsörjning

Det är utredningens uppfattning att respektive uppdragsgivande myndighet, i första hand Försvarmakten, ansvarar för och tillhandahåller ändamålsenlig materiel till de frivilliga bemanningsorganisationer som med avtal har medlemmar krigsplacerade inom myndighetens funktionsområde. Det måste, enligt utredningens uppfattning, vara angeläget från myndigheternas sida att de frivilliga bemanningsorganisationerna utbildas och övas på den materiel och de fordon som i framtiden ingår i t.ex. Försvarmaktens moderniserade krigsförband. Ett exempel är hemvärnet som bör tillföras ändamålsenlig materiel. Utredningen anser att ansvaret för materieförsörjningsfrågorna gentemot frivilligorganisationerna skall åvila uppdragsgivande myndigheter i denna del.

Hur förbandsmaterielen tillhandahålls, underhålls, förrådshålls och hålls tillgänglig för de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärnet att bedriva utbildning och övning, bör efter samråd regleras i de uppdragsavtal som uppdragsgivande myndighet tecknar med berörda frivilliga bemanningsorganisationer. Uppdragsgivande myndighet bör, enligt utredningens mening, också svara för de kostnader som uppkommer vid utnyttjandet av materiel och fordon. Kostnaderna bör regleras i uppdragsavtalet med berörda frivilliga bemanningsorganisationer.

Förbandsmateriel som Försvarmakten tillhandahåller de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärnet, bör vid behov även kunna merutnyttjas vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen. Försvarmakten och respektive frivillig bemanningsorganisation bör reglera detta genom avtal eller överenskommelser. Detta innebär, enligt utredningen, att förbandsmateriel kan mer-

utnyttjas i fredstid samtidigt som en sådan användning bidrar till att befästa och fördjupa kompetensen hos medlemmar i frivilliga bemanningsorganisationer.

Om kommuner eller myndigheter tar frivilliga totalförvarsorganisationer inklusive utrustning och/eller fordon (t.ex. bandvagnar) i anspråk vid insatser – eller för utbildning/övning för sådana insatser – i den fredstida samhällsberedskapen är det utredningens uppfattning att respektive uppdragsgivare också svarar för uppkomna kostnader för användningen av utrustning, fordon m.m.

7.5 Kursgårdar och övriga utbildningsresurser

De organisationer som i dag definieras som frivilliga försvarsorganisationer äger eller har tillgång till ett stort antal kursgårdar. Därtill kommer utbildningslokaler och gårdar som ägs eller hyrs av de övriga frivilligorganisationer som utredningen har varit i kontakt med.

Det finns i dag ett stort utbildnings- och kompetensutvecklingsbehov inom samhällsberedskapsområdet. Utredningens bedömning, efter kontakter med Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap, är att detta behov sannolikt kommer att öka i framtiden både inom det militära och inom det civila försvaret. När kommuner börjar ta frivilliga i anspråk vid extraordinära situationer i fred uppstår rimligen ytterligare behov av utbildning och kompetensutveckling.

Mot den bakgrunden har utredningen försökt kartlägga vilka kursgårdar, hemvärnsgårdar, hembygdsgårdar och andra utbildningsresurser som finns i dag i eller i anslutning till de drygt 40 frivilligorganisationer som utredningen har varit i kontakt med (se bilaga 2). Av de 25 organisationer som har lämnat underlag till utredningen är det 17 som inte äger någon kursgård eller liknande anläggning.

FBU-rörelsen äger totalt elva kursgårdar, varav två ägs av Centralförbundet för befälsutbildning. Övriga nio kursgårdar ägs av de regionala FBU-förbunden, ensamma eller tillsammans med andra organisationer (bl.a. hemvärdet, Flygvapenfrivilligas Riksförbund och Riksförbundet Sveriges lottakärer). De elva kursgårdarna har tillsammans drygt 1 720 bäddar. Gårdarna finansieras till största delen med egna medel och intäkter från utbildning.

Frivilliga Flygkåren hyr den tidigare officersmässen på Skavsta flygplats. Där finns totalt 20 bäddar och kapacitet för 30 konferensgäster och cirka 50 matgäster. Mässen finansieras till hälften med egna medel och till hälften med intäktsfinansierad utbildning.

Riksförbundet Sveriges lottakärer äger Älvkarleby Herrgård som har 67 bäddar och kapacitet för 130 konferensgäster. Gården drivs som en ideell förening och finansieras genom intäkter från utbildningar och kurser.

Sjövärnskårernas Riksförbund hyr kursgården Märsgården av Fortifikationsverket. Gården har 80 bäddplatser och 160 platser i kasernförläggning sommartid. Kursgården finansieras med egna medel.

Svenska Livräddningssällskapet äger, genom SLS lokalförening, en livräddarskola med utbildningsmöjligheter i Tylösand och därutöver byggs lokaler i Tofta på Gotland. Livräddarskolan i Tylösand har totalt 44 bäddar. När säsongen för livräddarutbildning och strandbevakning är slut används livräddarskolan för kortare utbildningar för brand-, polis- och ambulanspersonal. Livräddarskolan och övriga lokaler finansieras med egna medel och intäktsfinansierad utbildning.

Svenska Röda Korset äger Gripsholm Idé- och utbildningscenter som också är Röda Korsets folkhögskola. Där finns totalt 200 bäddar och kapacitet för lika många matgäster. Ytterligare två anläggningar, stugbyn Elvskogen i Stockholmstrakten och sommarkolonin Öjabyn i Skummeslöv, är under försäljning. Gripsholm finansieras dels med bidrag i egenskap av folkhögskola, dels med medel från Svenska Röda Korset.

Inom Svenska Kyrkan finns det cirka 25 stifts- och kursgårdar med totalt cirka 1 700 bäddar och i de flesta fall kapacitet för konferens- och matgäster. Därutöver har de flesta av Sveriges omkring 2 500 församlingar församlingshem som i många fall är välutrustade.

Sveriges Hembygdsförbund uppger i sitt underlag att det finns omkring 1 300 hembygds gårdar runt om i Sverige. Dessa ägs av de lokala hembygdsföreningarna. Mellan 20 och 50 av dessa gårdar bedriver vandrarhemsverksamhet, omkring 50 gårdar har café- och restaurangverksamhet året runt och cirka 150 har det under sommarhalvåret. Gårdarna finansieras genom medlemsavgifter, ideellt arbete, försäljning (av produkter, mat, böcker m.m.) och bokningsavgifter vid uthyrning.

De flesta andra frivilligorganisationer som har lämnat underlag till utredningen hyr kursgårdskapacitet vid behov, ofta av något FBU-förbund men även av Statens räddningsverks skolor, naturbruksgymnasier och liknande. I dessa fall får respektive organisation betala kostnad på affärsmässiga villkor. Det sker ofta via medel för uppdragsersättning.

Många av kursgårdarna har också koncessionsbeslut att få bedriva viss verksamhet som inte kan bedrivas var som helst, t.ex. skjutbaneverksamhet eller ammunitionsröjning. Det är, enligt utredningens uppfattning, angeläget att beakta detta och att arbeta för att sådan verksamhet kan fortgå.

Slutsats

Utredningen konstaterar att det finns en mycket stor förläggnings-, utbildnings- och konferenskapacitet inom frivilligrörelsen. Dessa gårdar eller liknande är också sprida över i stort sett hela Sverige. Kursgårdarnas verksamhet bedrivs på en konkurrensutsatt marknad, vilket innebär att de som vill utnyttja gårdarna får betala på affärsmässiga villkor. Beläggningsgraden är i många fall låg och ojämnt fördelad över året. Det förefaller således finnas en viss överkapacitet när det gäller kursgårdar och liknande inom frivilligrörelsen.

Inom Centralförbundet för befälsutbildning koordineras i dag utbildningsplatser när det gäller centrala kurser för att därigenom öka beläggningsgraden. Utredningen anser att ett centralt samordningsorgan (se kapitel 5) bör ha en liknande uppgift i att samordna utbildnings-, konferens- och övningsplatser. Detta är viktigt eftersom kretsen av frivilliga totalförsvarsorganisationer föreslås bli större och samverkan mellan frivilligorganisationer och kommuner utvecklas.

Det bör också undersökas om det är möjligt att även på regional nivå skapa någon form av kompetenscentrum runt ett antal kursgårdar. Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU) pekar t.ex. i sin rapport *Frivilligförsvaret i Utveckling* på möjligheter att inrätta utbildningsråd och utbildningscentra inom varje militärdistrikt. Detta ligger emellertid utanför utredningens direktiv, men det är nödvändigt att peka på potentiella möjligheter till effektivisering och samverkan mellan frivilliga, kommuner och civila och militära myndigheter.

7.6 Förslag

Utredningen föreslår att

Försvarsmakten bör alltjämt ansvara för att utbildning och utrustning av frivilliga i krigsorganisationens förband uppfyller de krav som Försvarsmakten ställer. Försvarsmakten svarar för kostnaderna för denna verksamhet och ger uppdrag till behöriga totalförsvarsorganisationer att rekrytera och bemanna sådana förband,

respektive myndighet som har överlämnat överskottsmateriel eller annan materiel till en frivillig totalförsvarsorganisation, bör efter överlämnandet inte ha några åtaganden för underhåll och reparationer. Dessa åtaganden bör åvila respektive frivillig totalförsvarsorganisation,

Försvarsmakten och respektive frivillig bemanningsorganisation bör få i uppdrag att genom avtal eller överenskommelser reglera hur förbandsmateriel, som Försvarsmakten tillhandahåller de frivilliga bemanningsorganisationerna och hemvärnet, kan användas vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen,

Uppdragsgivande kommun eller myndighet som tar frivilliga totalförsvarsorganisationer i anspråk vid insatser i den fredstida samhällsberedskapen, eller för utbildning/övning för sådana insatser, bör svara för uppkomna kostnader för användning av utrustning, fordon m.m.

8 Traditioner och minnen

8.1 Sammandrag

Hantering av traditionsbevarande och minnesbevarande verksamhet bör fogas in i ett långsiktigt och tydligt system med bred lokal förankring. Statens försvarshistoriska museer bör på central nivå ha tillsyns- och kvalitetsansvar för traditions- och minnesbevarande verksamhet inom totalförsvaret. På regional och lokal nivå bör läns- och hembygdsmuseer anförtros uppgiften att bevara minnet av regionens totalförsvarsverksamhet. Sveriges Hembygdsförbund bör medverka i arbetet med traditioner och minnen från hela totalförsvaret, bl.a. som kontaktorganisation för andra frivilligorganisationer och myndigheter.

8.2 Utgångspunkter

Enligt tilläggsdirektiv (2000:25) skall utredningen "utreda om militära traditioner och militärkulturhistorisk verksamhet kan utvecklas och bevaras inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten." Bakgrunden till detta är enligt direktiven att flera frivilliga grupper och organisationer i dag genomför ett omfattande arbete för att bevara militära traditioner och militärkulturhistorisk verksamhet. Dessa grupper har ofta samverkat och genomfört evenemang tillsammans med bl.a. Försvarsmakten. Sådana evenemang har en betydelsefull roll när det gäller folkförankringen och möjligheten att skapa en positiv bild av landets försvarsverksamhet.

Uppdraget enligt tilläggsdirektiven är således "att pröva den frivilliga försvarsverksamhetens, främst hemvärnets, möjligheter att bidra till att utveckla och bevara militära traditioner och militärkulturhistorisk verksamhet i samverkan med övriga aktörer inom totalförsvaret."

8.2.1 Definitioner

Bevarande av levande militära traditioner kan endast ske inom Försvarsmaktens egen organisation. Exempel på sådana traditioner är heraldik, fälttecken, uniformsattribut, ceremonier, seder och bruk. Sådana traditioner kan överföras från en enhet till en annan inom Försvarsmakten. Motsvarande gäller även för andra civila och militära myndigheter och organisationer.

Det som inte kan anses vara bevarande av traditioner är i stället *bevarande av minne*. Bevarande av minne sker på flera olika sätt. Museer bevarar minnen genom att visa föremål, militärkulturhistoriska föreningar bevarar minnet genom att levandegöra verksamheten hos äldre förband och militära kamratföreningar bevarar minnen t.ex. genom att samla personal vid ett nedlagt förband. Bevarande av minne kan således skötas av såväl Försvarsmakten och andra myndigheter som frivilligorganisationer.

Många frivilliga försvarsorganisationer som utredningen har intervjuat bedriver verksamhet inom området. Förutom de etablerade frivilliga försvarsorganisationerna finns andra frivilligorganisationer som är viktiga i sammanhanget. Det gäller Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar, Sveriges Hembygdsförbund och Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund. Utredningen har också fört diskussioner med och inhämtat underlag från Rikshemvärnschefen, Försvarsmakten, Statens försvarshistoriska museer och Kulturdepartementet.

Dessa diskussioner har visat att det finns anledning att överväga inte bara hur traditionsfrågor skall hanteras inom det militära försvaret i framtiden. Det finns också traditions- och minnesbevarande verksamhet inom det civila försvaret och inom de totalförsvarsinriktade frivilligrörelserna som borde diskuteras i ett sammanhang. Av det skälet har utredningen vidgat sin tolkning av direktiven till att omfatta *bevarande av traditioner och minnen inom totalförsvaret*.

8.2.2 Statlig försvarshistorisk verksamhet

Statens försvarshistoriska museer inrättades som myndighet under Försvarsdepartementet år 1976 för att samla Armémuseum (Stockholm) och Marinmuseum (Karlskrona). År 1977 tillkom Flygvapenmuseum (Linköping) och år 1992 Försvarets traditionsnämnd. Sedan år 1996 ligger Statens Försvarshistoriska Museer

under Kulturdepartementet. År 1997 flyttades Marinmuseum till en annan myndighet inom museiområdet, *Statens sjöhistoriska museer*, som redan omfattade Sjöhistoriska museet och Vasamuseet. I samband med det bildades år 1998 en särskild marinenhet vid Statens försvarshistoriska museer.

Statens försvarshistoriska museer är tillsynsmyndighet för museer och samlingar inom Försvarsmakten samt för de museer som i olika driftsformer verkar på de platser där det tidigare funnits militära förband. Myndigheten skall även stödja och auktorisera museer utanför Försvarsmakten, vilka har militärhistoriska samlingar. Det bör påpekas att det i dag formellt är Nordiska Museet, inte Statens försvarshistoriska museer, som har ansvar för auktorisation inom totalförvarsområdet. För museer med marin anknytning skall verksamheten bedrivas i samråd med Statens sjöhistoriska museer. Statens försvarshistoriska museer skall, främst genom sina museer, samla och bevara föremål av betydelse för kunskapen om det svenska försvarets verksamhet samt sprida kunskaper om försvarets verksamhet genom tiderna och dess roll i samhällsutvecklingen.

De centrala museerna Statens försvarshistoriska museer och Statens sjöhistoriska museer samverkar med *Försvarsmakten* och myndighetens lokala museer och historiska samlingar. Med lokala museer avses förbandsmuseer som i förekommande fall bevarar traditioner och minnen efter regementen som lagts ned. Förbandsmuseerna har olika inriktningar, t.ex. vapenslagsvis, truppslagsvis, förbandsvis eller garnisonsvis, beroende på lokala förutsättningar.

Enligt Försvarsmaktens grundsyn på museiverksamhet är det av stor betydelse "att det militära försvarets historia levandegörs för den nuvarande generationen, såväl för anställda och värnpliktiga som för allmänheten. I det sammanhanget är det inte minst viktigt att i dag nedlagda förbands historia vårdas." Av Försvarsmaktens riktlinjer för museiverksamhet framgår att "Försvarsmaktens förband (motsv) får, efter samråd med Statens försvarshistoriska museer respektive Statens sjöhistoriska museer och efter tillstånd från Högkvarterets Protokollavdelning inrätta lokalt museum – förbands- eller annat museum (garnisons-, truppslags-, vapenslags eller museum med annan lämplig strukturell eller funktionell inriktning)."

8.2.3 Frivilligrörelsens verksamhet med bevarande av minnen

Det finns flera exempel på att frivilliga försvarsorganisationer arbetar aktivt med traditionsfrågor. Frivilliga Flygkåren och Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund uppger t.ex. i sina underlag till utredningen att de antingen stödjer eller skulle kunna stödja förbandsmuseer, alternativt ansvara för driften av sådana.

Det finns även exempel på att militära kamratföreningar, t.ex. vid det nu nedlagda KA 3 i Färösund, driver förbandsmuseer och bevarar (i det här fallet marina) traditioner. I Riksförbundet Sveriges lottakårer ingår olika specialkårer för Armén, Marinen och Flygvapnet som bevarar lottarörelsens traditioner inom dessa grenar. Några organisationer har också planer på att inrätta museer som speglar respektive organisations historia och traditioner.

Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund samordnar i stort sett alla militära kamratföreningar i Sverige. Militära kamratföreningar samlar dem som tjänstgör eller har tjänstgjort vid olika förband eller andra enheter inom Försvarsmakten, dvs. befäl, värnpliktiga, frivilliga, militärer och civila. Riksförbundet har cirka 45 000 medlemmar år 2000 och omfattade vid utgången av år 1999 totalt 82 föreningar. De lokala kamratföreningar som ingår i Riksförbundet är ofta engagerade i driften av förbandsmuseer. I övrigt stöder kamratföreningarna traditionsvården vid Försvarsmaktens förband och deltar med sina medlemmar vid t.ex. högtidsdagar eller soldaterinringar inom förbanden. Samverkan mellan Sveriges Militära Kamratföreningar och Försvarsmakten bör kunna utvecklas med stöd av Statens försvarshistoriska museer.

Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar har cirka 2 400 medlemmar och består av 34 föreningar. Föreningarna har i huvudsak anknytning till orter där regementen finns eller har funnits. Förbundets föreningar återfinns över hela landet och representerar olika epoker: två från 1500- och 1600-talen, fem från karolinertiden, två från gustavianska tiden, 13 från 1800-talet, två från beredskapstiden, två motorhistoriska från 1900-talet och åtta musikkårer. Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar sprider information, levandegör historien och deltar vid ceremonier och uppvisningar både nationellt och internationellt. I denna PR-funktion samverkar förbundet med Försvarsmaktens Rekryteringscentrum (Försvarsmaktens uppvisningstrupper), Högkvarterets Protokollavdelning, hembygdsföreningar, museer,

förband och olika kamratföreningar. Riksförbundets verksamhet kan sägas vara i första hand PR-verksamhet, men också minnesbevarande verksamhet.

Sveriges Hembygdsförbund är en ideell och frivillig organisation som består av 1 800 lokala föreningar, 26 regionala förbund och ett litet centralt kansli. Medlemmarna, som uppgår till omkring 450 000, värnar om sin lokala bygd och samarbetar ofta med skolor, lokala museer och läns museer. Rekryteringsförmågan är enligt underlaget till utredningen mycket god. Hembygdsförbundet har således en bred lokal förankring och spänner med sin verksamhet över ett antal samhällsområden. I dag har Hembygdsförbundet viss verksamhet med koppling till totalförsvaret, bl.a. i form av båtsmanstorp och gamla kustartillerianläggningar som bevaras av lokala hembygdsföreningar. Sveriges Hembygdsförbund är, enligt uppgift till utredningen, öppet för en fortsatt dialog i de här frågorna.

8.2.4 Bevarande av traditioner

Att bevara levande militära traditioner ingår som en del av Försvarsmaktens uppgifter. I Ceremonireglemente för Försvarsmakten finns föreskrifter om ceremonier, traditioner och traditionsföremål. Reglementet omfattar åtta olika delar, nämligen

- Del 1. Riksomfattande ceremonier
- Del 2. Förbandsanknutna ceremonier
- Del 3. Formella grunder för enskilda och förbands uppträdande
- Del 4. Marina ceremonier
- Del 5. Militär ceremonimusik
- Del 6. Livgardet
- Del 7. Salutinstruktion
- Del 8 Högvaktsinstruktion.

Vid högkvarteret finns därutöver aktuella sammanställningar över

- Försvarsmaktens fälttecken
- Försvarsmaktens heraldiska vapen
- Försvarsmaktens marscher och igenkänningssignaler
- Marinens fartygsnamn
- Utmärkelser som utan tillstånd får bäras till svensk uniform
- Utmärkelser som efter särskilt tillstånd får bäras till svensk uniform

Militära monument och minnesstenar

Sedan 1990-talets början har Försvarsmakten genomfört stora organisatoriska förändringar som bl.a. inneburit nedläggning av ett stort antal förband, sammanslagning av förband och nyorganisering av förband och organisationsenheter. Denna process är en följd av de senaste årens försvarsbeslut och kommer att pågå ytterligare några år in på 2000-talet.

En del av traditionsbevarandet har övertagits av andra förband eller av hemvärnet när detta har varit möjligt och lämpligt.

När det gäller nedläggning eller omstrukturering av förband förordar Statens försvarshistoriska museer och Försvarsmakten följande trestegsmodell.

1. Ett förband övergår till en ny organisationsstruktur. Då följer traditionerna med till den nya organisationen. Om detta inte är möjligt gäller steg 2.
2. Två förband slås i "traditions hänseende" samman varvid traditionerna från berörda förband förs vidare. Detta skall normalt framgå av förbandets fälttecken, i dess heraldik, benämning m.m. Om detta inte är möjligt gäller steg 3.
3. Om varken steg 1 eller 2 fungerar måste någon annan organisation, exempelvis ett existerande förband eller en frivilligorganisation, få i uppdrag av Försvarsmakten att bevara minnet av det nedlagda förbandet. Det kan vara t.ex. förbandstecken eller minnesstenar.

I den civila delen av totalförsvaret är inte traditionsbevarande ett lika naturligt inslag som i det militära försvaret. Ändå finns det ett allmänhistoriskt intresse av att dokumentera historiska skeenden och traditioner även vid civila myndigheter och frivilliga totalförsvarsorganisationer. I den mån det inte sker på enskilda myndigheters och organisationers initiativ bör detta vara en fråga som Statens försvarshistoriska museer borde bevaka i hela den totalförsvarsinriktade delen av kultursektorn. Utredningen anser således att Statens försvarshistoriska museer bör få ett utvidgat tillsynsansvar och ett uppdrag att stödja museiverksamheten inom det framtida totalförsvaret.

8.3 Överväganden

8.3.1 Hemvärnet

Det kan anses naturligt att ge hemvärnet ansvar för att bevara levande militära traditioner på orter som inte ligger nära ett militärt fredsförband. Hemvärnet har en stor geografisk spridning och lokal förankring, och organisationen är också en resurs som ofta utnyttjas även av det civila samhället. I de fall som ett hemvärnsförband ålagts att bevara militära traditioner fungerar det också på ett fullt godtagbart sätt.

Hemvärnet – hemvärnsmän och avtalspersonal från frivilliga försvarsorganisationer som har tecknat kontrakt/avtal om tjänstgöring i det militära försvaret – är en del av Försvarsmakten. Därmed kan hemvärnet mycket väl i framtiden ges en uppgift att bevara levande militära traditioner i olika former. Det är emellertid en intern fråga för Försvarsmakten om och i vilken utsträckning bevarandet av levande militära traditioner överläts på ett hemvärnsförband eller på andra delar av organisationen.

8.3.2 Ny plattform för totalförsvaret

Det vore, enligt utredningens uppfattning, en fördel att skapa ett system med stark lokal och regional förankring, som kan hantera traditions- och minnesbevarande frågor oberoende om de har sitt ursprung i civilt försvar, militärt försvar eller frivilligförsvar. En sådan plattform torde också medföra att totalförsvarsverksamheten kan belysas i hela sin bredd.

Utredningen anser det således vara önskvärt att bevarande av traditioner och minnen inom totalförsvaret kan knytas till en redan existerande och fungerande museistruktur i samhället på lokal, regional och central nivå.

Med ett minskat antal militära förband är det därför, enligt utredningens mening, rimligt att ge den förbandsanknutna museiverksamheten ett tydligare samband med hembygdens och länens historia via läns- och hembygds museer. Därmed kan bevarande av levande militära traditioner och bevarande av minnen inom totalförsvaret på ett tydligare sätt relateras till samhällets övriga verksamhet med museer och bevarande av minnen. Därigenom skulle varken förband eller frivilligorganisationer i framtiden på egen hand behöva skapa och driva sina egna museer. Detta kan

också underlätta för förbandsmuseer som inte har ett levande förband som huvudman eftersom de därmed kommer att få en mer långsiktigt stabil plattform än att huvudsakligen behöva lita till ideella insatser.

Enligt Försvarmaktens riktlinjer för museiverksamhet gäller att "Försvarmaktens förbandsmuseer (motsvarande) får efter tillstånd av Högkvarterets Protokollavdelning och efter samråd med Statens försvarshistoriska museer respektive Statens sjöhistoriska museer överföras till länsmuseum, kommun eller museiförening (stiftelse, militär kamratförening, militärkulturell förening eller motsvarande) eller Statens försvarshistoriska museer respektive Statens sjöhistoriska museer." Utredningen stödjer Försvarmaktens riktlinjer för museiverksamhet.

8.3.3 Frivilligorganisationer i den nya plattformen

En knytning till hembygds- och läns museer utesluter inte att frivilligorganisationer alltjämt utnyttjas i sammanhanget. Frivilliga totalförsvarsorganisationer skall, enligt utredningens förslag i kapitel 9, bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar till sina egna medlemmar. Det kommer också att finnas organisationer som bedriver sådan information externt på uppdrag från bl.a. statliga myndigheter.

Med en anknytning till hembygds- och läns museer bör det finnas goda förutsättningar att sprida kunskap om historiska fakta kring samhällets säkerhet och beredskap i såväl fred som krig till ett stort antal medborgare. Människor i olika åldrar skulle därigenom kunna få en bred, kompletterande information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvar med tydlig koppling till hela samhället. Det i sin tur torde kunna bidra till att stärka totalförsvarets folkförankring.

Utredningen nämner ovan flera frivilligorganisationer som är intressanta i sammanhanget. En av dessa är Sveriges Hembygdsförbund. Förbundet har en bred verksamhet och en stark lokal förankring. Förbundet har redan i dag omfattande samverkan med läns museer, skolor, lokala museer och kommuner.

Utredningen anser att Sveriges Hembygdsförbund, Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar och Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund, tillsammans med främst frivilliga totalförsvarsorganisationer och berörda myndigheter,

skulle kunna sprida information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret till medborgarna, och samtidigt medverka i totalförsvarets traditions- och minnesbevarande verksamhet på lokal och regional nivå. I minnesbevarande verksamhet ingår också som en del att levandegöra historien genom evenemang och uppvisningar. Riksförbundet Sveriges Militärkulturhistoriska föreningar har av det skälet redan etablerat samverkan med hembygdsrörelsen och flera museer.

Lokala hembygdsmuseer skulle kunna ges i uppdrag att inkludera materiel från förband och frivilligorganisationer som finns eller har funnits i omgivningen. Läns museer skulle kunna göra liknande insatser på *regional* nivå. På *central* nivå bör Statens försvarshistoriska museer vara samordningsmyndighet och tillsynsmyndighet inom totalförvarssektorn, med undantag för det marina området där Statens sjöhistoriska museer är tillsynsansvarig myndighet.

Om Sveriges Hembygdsförbund skulle ges en roll inom den totalförvarsinriktade traditions- och minnesbevarande verksamheten måste Statens försvarshistoriska museers tillsynsansvar kunna utövas även gentemot denna organisation. Enligt vad utredningen inhämtat är Sveriges Hembygdsförbund öppet för fortsatt dialog om den här skisserade rollen.

Figur 8.1 visar en skiss över olika typer av försvarsmaktsanknuten museiverksamhet, och exempel på hur huvudmannaskapet kan förändras.

Figur 8.1. Försvarsmaktsanknuten museiverksamhet

Inriktning/ Huvudman	Militär	Huvudsakligen militär eller försvarsanknuten	Militärt/försvars- inslag
Försvarsmakten	Förbandsmuseum I		
Försvarsmakten, övergångsvis vid förbandsavveckling	Förbandsmuseum I		
Län (motsvarande)			Länsmuseum
Kommun (motsvarande)		Kommunal museum (t.ex. stadsmuseum)	Kommunalt museum (t.ex. stadsmuseum)
Privat stiftelse eller förening	Militärhistoriskt museum	Militärhistoriskt museum	Militärhistoriskt museum
Hembygdsförening		Hembygdsmuseum	Hembygdsmuseum

Källa: Statens försvarshistoriska museer.

Den fetstilta texten markerar museer för vilka Statens försvarshistoriska museer i dag har tillsynsansvar enligt sin förordning (1992:514) med instruktion för Statens försvarshistoriska museer. Fet och kursiv stil markerar museer för vilka Statens försvarshistoriska museer kan träda in som "tillsynsmyndighet", efter överenskommelse med respektive huvudman. Fälten med större typsnitt markerar museer där Statens försvarshistoriska museer måste vara "tillsynsmyndighet" för den totalförsvarsmateriel som deponerats på sådana museer.

När det gäller att bevara traditioner, inom Försvarsmakten, skulle detta kunna organiseras enligt vad som framgår av figur 8.2.

Figur 8.2. Uppgifter och aktörer i traditionsvården inom Försvarsmakten

Traditionsvård	Traditioner	Bevara minnet – museum	Bevara minnet – taktik, PR m.m.
Aktörer			
Försvarsmakten	Bevaras vid förband	Museum vid förband/garnison	
Statens försvarshistoriska museer	Stöd och tillsyn	Stöd och tillsyn	Stöd och tillsyn
Militär kamratförening	* (stöd)	Drift av /stöd till förbands- eller garnisonsmuseum	
Militärkulturhistorisk förening	* (stöd)		Uppvisningstrupp, PR-verksamhet

Källa: Statens försvarshistoriska museer.

Statens försvarshistoriska museer och Försvarsmakten uppger till utredningen att samverkan med frivilliga är viktig. Som framgår av figur 8.2 bör det vara möjligt för vissa frivilligorganisationer att medverka i bevarandet av traditioner, bl.a. med stöd, drift av museer och utföra uppdrag åt Försvarsmakten i form av uppvisningar för att levandegöra stridstaktik och/eller slag.

I situationer när ett förband läggs ned finns det också utrymme för medverkan från frivilligorganisationer. Figur 8.3 är en vidareutveckling av figur 8.2.

Figur 8.3. Uppgifter och aktörer i en nedläggningssituation

Nedlagt förband	Traditioner	Bevara minnet – museum	Bevara minnet – taktik, PR m.m.
Aktörer			
Försvarsmakten	Övertas av annat regemente, MD-Grp m.m.	Sammanslagning / omlokalisering	
Statens försvarshistoriska museer	Stöd och tillsyn	Stöd och tillsyn	Stöd och tillsyn
Militär kamratförening	* (stöd)	Drift av /stöd till museum	
Militärkulturhistorisk förening	* (stöd)		Uppvisningstrupp

Källa: Statens försvarshistoriska museer. MD-Grp (Militärdistriktsgrupper).

8.4 Förslag

Utredningen föreslår att

totalförsvarets myndigheter och organisationer bör svara för sin respektive interna historiska dokumentation och traditionsbevarande verksamhet samt kostnader för detta,

Statens försvarshistoriska museer bör ges ett utvidgat tillsyns- och kvalitetsansvar för traditions- och minnesbevarande verksamhet inom totalförsvaret,

Statens försvarshistoriska museer bör få i uppdrag att i samråd med Försvarsmakten och Statens sjöhistoriska museer utforma styrande riktlinjer för hur totalförsvarsinriktad traditions- och minnesbevarande verksamhet skall bedrivas i berörda föreningar, organisationer eller myndigheter,

på regional och lokal nivå bör läns- och hembygdsmuseerna genom överenskommelser med Statens försvarshistoriska museer, Statens sjöhistoriska museer och Försvarsmakten anförtros uppgiften att tydliggöra och vårda även totalförsvarets kulturarv och att göra denna sektors känd och förankrad hos breda medborgargrupper. Totalförsvarets myndigheter och frivilliga totalförsvarsorganisationer skall understödja den

minnesbevarande verksamheten och medverka vid insamling, dokumentation och information,

Sveriges Hembygdsförbund bör medverka i arbetet med traditioner och minnen från hela totalförsvaret.

9 Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret

9.1 Sammandrag

Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret har stor betydelse för totalförsvarets folkförankring. Det grundläggande kriteriet för att en organisation skall räknas som frivillig totalförsvarsorganisation är att den bedriver sådan *intern* information till de egna medlemmarna. *Extern* information med samma syfte bör ske i form av uppdrag. Utredningen föreslår att Styrelsen för psykologiskt försvar får i uppdrag att i samråd med frivilligförsvarets centrala samordningsorgan, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och Totalförsvarets pliktverk utarbeta ett informationsmaterial om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret som stöd för frivilliga totalförsvarsorganisationer i deras interna och externa informationsarbete..

9.2 Utgångspunkter

Det framgår av 1 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, att ett kriterium för att en organisation skall kunna benämnas frivillig försvarsorganisation är att bedriva försvarsupplysning. Utredningen lämnar i kapitel 3 förslag till en ny och vidare definition av begreppet frivillig försvarsverksamhet, som bör ingå i en ny förordning. Utredningen föreslår också att frivilliga totalförsvarsorganisationer delas in i två kategorier, frivilliga bemanningsorganisationer och frivilliga främjandeorganisationer. Det grundläggande kriteriet för att en organisation skall kunna hänföras till någon av kategorierna är att de bedriver information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret internt till de egna medlemmarna.

Den utveckling som har skett och fortfarande sker i samhället beskrivs i tidigare kapitel. Hotbilden mot Sverige har förändrats och breddats samtidigt som det tidigare invasionshotet har tonats ned. Försvarsmakten omdiriktas mot en insatsorganisation, gränsen mellan militärt och civilt försvar blir på många sätt mer flytande och samhällets säkerhet och beredskap i såväl fred som krig måste ses i ett helhetsperspektiv.

Frivilligförsvaret påverkas naturligtvis av detta på flera sätt. Medlemsantalet i många frivilligorganisationer, inte bara inom totalförsvaret utan i hela samhället, minskar vilket gör att frågan om rekrytering blir alltmer aktuell.

Den frivilliga verksamheten inom totalförsvaret har sin grund i enskilda människors samhällskänsla och försvarsvilja. Detta kombineras ofta med ett specialintresse för olika aktiviteter, produkter eller tillämpningar av teknik som finns inom totalförsvaret.

Med engagemanget och intresset följer ofta ett starkt behov av att vilja fördjupa kunskaper och förbättra färdigheter. Deltagande i frivilligförsvaret bygger på ett formellt föreningsmedlemskap, men för de allra flesta är intresset för att tillsammans med andra delta i en viss verksamhet det helt avgörande. Utbildning av såväl teoretisk som praktisk natur ingår som en av grundpelarna i de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Många gånger leder sådan utbildning och förkovran i färdigheter av skilda slag till att de frivilliga försvarsorganisationernas medlemmar utvecklar hög teoretisk kunskap och praktisk kompetens, för att kunna delta i totalförsvarets verksamhet på olika nivåer och i olika befattningar under såväl fredstida verksamhet som under höjd beredskap och krig. Frivilligförsvarets olika organisationer svarar även mot ett uttalat statligt intresse av att förstärka och bemanna de olika delarna av totalförsvaret med kunnig och kompetent personal. De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar således till demokratisk skolning, de utvecklar medlemmarnas intresse och engagemang och är en viktig del av totalförsvaret och dess folkliga förankring. Ett viktigt medel för folkförankring är information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret.

9.3 Informationsansvar

Kommuner och landsting har sedan år 1995 ansvar för det civila försvaret, enligt lag (1994:1720) om civilt försvar och förordning (1995:128) om civilt försvar. Kommunerna skall bl.a. verka för enhetliga beredskapsförberedelser för den civila verksamheten som bedrivs i kommunerna av statliga myndigheter, landsting, organisationer och företag. Enligt kommunallagen (1991:900) har kommuner och landsting ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett öppet och tillgängligt sätt och att informera om den.

Varje statlig myndighet har enligt förvaltningslagen (1986:223) ansvar för att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda medborgare i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Enligt verksförordningen (1995:1322) skall myndighetschefen se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom god service, tillgänglighet, information och ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut.

Inom totalförvarssektorn finns det tre myndigheter som enligt sina instruktioner skall ägna sig åt att informera, nämligen Styrelsen för psykologiskt försvar, Överstyrelsen för civil beredskap och Statens räddningsverk. Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk har enligt sina regleringsbrev också till uppgift att informera och att bedriva försvarsupplysning.

Styrelsen för psykologiskt försvar har enligt 1 § förordningen (1988:853) om instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar till huvuduppgift "att sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret, inklusive civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd, samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa ämnesområden."

För att hantera denna främjande och samordnande uppgift har Styrelsen för psykologiskt försvar bildat Totalförsvarets Informationsråd. I rådet sitter för närvarande representanter för, förutom Styrelsen för psykologiskt försvar som är huvudman för rådet, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Centralförbundet Folk och Försvar och en representant för frivilliga försvarsorganisationer genom FOS på central nivå.

9.4 Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret inom frivillig totalförsvarsverksamhet

Utredningen har valt att använda uttrycket information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret framför begreppet försvarsupplysning. Det finns risk för att begreppet försvarsupplysning i för stor utsträckning förknippas enbart med militärt försvar och Försvarsmakten. Information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret skall omfatta medborgarnas rättigheter och skyldigheter, beskriva hot och risker samt samhällets åtgärder för att hantera extraordinära situationer i såväl fred som krig.

Frivilliga försvarsorganisationer får i dag stora summor pengar från staten varje år för att bedriva försvarsupplysning och sprida information om säkerhetspolitik och totalförsvaret. Ett syfte med försvarsupplysningen är att stärka folkförankringen. De statliga bidragen för försvarsupplysning är i dag en del av organisationsstödet (anslag 6:18, tidigare D 6) som fördelas av Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap.

Frivilligorganisationerna bedriver också försvarsupplysning på eget initiativ, bl.a. genom tidningar, deltagande i mässor, föreningsverksamhet, kurser, Internet eller på vissa håll genom information i skolor. Hemvärnet bedriver också försvarsupplysning till sina medlemmar.

I samband med att ungdomar uppnår sexton års ålder och när invandrare erhåller svenskt medborgarskap, bör information ges om samhällsberedskap och de skyldigheter som åligger svenska medborgare. Mönstrande ungdomar bör också, enligt utredningen, informeras om samhällets säkerhet och beredskap samt om frivilligförsvaret. Som framgår av kapitel 6 anser utredningen att ungdomar, som inte uppfyller kraven för grundutbildning och/eller är intresserade av att engagera sig i samhällsberedskapen, bör informeras om och ges möjlighet att delta i utbildningar och verksamhet i frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Det är nödvändigt att den information som ges är korrekt avseende de beslut som fattats av riksdag och regering samt berörda myndigheter och att de motiv som funnits för de fattade besluten återges. Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att staten har rätt att utvärdera effekten av de medel som delas ut till fri-

villigorganisationer för att de skall bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret.

Förutom sakligt och korrekt återgivande av statsmakternas inriktning i fattade beslut måste information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret syfta till att väcka intresse hos medborgarna, skapa debatt och bidra till opinionsbildning. För närvarande finns det små möjligheter att uppfylla dessa krav, eftersom det dels saknas en allmän definition av begreppet försvarsupplysning, dels finns stora variationer mellan frivilligorganisationerna hur och i vilken omfattning försvarsupplysningen bedrivs.

9.4.1 Intern och extern information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret

En saklig och korrekt information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret förutsätter att informationen sätts in i ett organisatoriskt och säkerhetspolitiskt sammanhang.

De statliga medel som frivilliga försvarsorganisationer är berättigade till i dag används för både *intern* och *extern* försvarsupplysning. En frivillig totalförsvarsorganisation måste i framtiden bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret internt till sina egna medlemmar för att vara berättigad till organisationsstöd. Statsmakterna kommer därmed att via organisationsstöd bidra till folkförankringen av totalförsvaret genom att frivilliga totalförsvarsorganisationer bedriver information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret till sina medlemmar.

Extern information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret, till exempelvis skolor eller vid mönstring, bör däremot bedrivas i form av uppdrag efter dialoger med uppdragsgivaren (t.ex. en statlig myndighet eller en kommun). Därvid har statliga myndigheter eller kommuner möjlighet att anlita informatörer från frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Ett rimligt krav är att staten har möjlighet att följa upp och kontrollera resultatet av informationen

Samordning av information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret

Styrelsen för psykologiskt försvar är den statliga myndighet som enligt sin instruktion har ansvar för spridning och samordning av information om säkerhetspolitik och totalförsvaret. Myndigheten bedriver för närvarande flera informationsprojekt som riktar sig bl.a. till ungdomar före mönstring, elever i gymnasieskolan och samhällskunskapslärare.

Pliktutredningen föreslår i betänkandet (2000:21) *Totalförsvarets plikten* att Styrelsen för psykologiskt försvar får en starkare och tydligare roll som samordnande myndighet för olika informationsprojekt. Det föreslås ske bl.a. genom inrättande av ett nytt informationssekreteriat, med Styrelsen för psykologiskt försvar som samordnande myndighet. Pliktutredningen betonar att information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret blir viktigare, när antalet ungdomar som gör någon form av totalförsvaretsplikt blir färre. Pliktutredningen föreslår också en strategi för åtgärder som syftar till att öka kunskaperna om totalförsvaret och plikttjänstgöring i samhället.

Utredningen stödjer Pliktutredningens förslag om en stärkt roll för Styrelsen för psykologiskt försvar och utarbetande av en strategi för åtgärder. Förslagen stöds också av Överstyrelsen för civil beredskap som på uppdrag av regeringen har utvärderat funktionen Psykologiskt försvar.

Utredningen stödjer däremot inte Pliktutredningens förslag om att inrätta ett nytt informationssekreteriat. I stället bör det redan existerande Totalförsvarets Informationsråd användas och ges en roll när det gäller frivilliga totalförsvarensorganisationer och information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret. Redan i dag samarbetar myndigheterna och organisationerna i rådet om information till mönstrande före plikttjänstgöring. I första hand rör det sig om tre projekt, nämligen skolprojektet (riktas till lärare i grund- och gymnasieskolor), tidningen PEJL (med uppgifter om plikttjänstgöringar) och Lumpensajten (information till totalförsvaretspliktiga om befattningar m.m. via Internet).

En fördel med rådet är att i det ingår representanter för såväl myndigheter som frivilliga försvarsorganisationer. De frivilliga totalförsvarensorganisationerna bör dock, enligt utredningens uppfattning, i framtiden ha fler representanter, förslagsvis utsedda av

det centrala samordningsorgan som utredningen föreslår i kapitel 5.

Rådet bör också skapa förutsättningar för utvecklat samråd mellan Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap, när det gäller myndigheternas information om säkerhetspolitik och totalförsvaret. Rådet skulle också kunna anordna årliga utbildningar på två till tre dagar av informatörer från frivilliga totalförsvarsorganisationer.

Utredningen anser det vara rimligt att de personer som skall bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret både internt i organisationer och externt i t.ex. skolor måste ha genomgått någon form av grundutbildning till informatör. Det är främst en fråga om trovärdighet gentemot målgrupperna. Överstyrelsen för civil beredskap konstaterar i *Rapport från en genomgång av funktionen Psykologiskt försvar* (december 2000) att frivilliga försvarsorganisationer anses ha mycket liten trovärdighet bland ungdomar, när organisationerna informerar om annat än sin egen verksamhet.¹ Ungdomars viktigaste informationskällor när det gäller information om totalförsvaret är, enligt Överstyrelsen för civil beredskap, mönstringen. Därefter följer i tur och ordning "kompisar", familjen, Internet, massmedia, frivilliga försvarsorganisationer och skolan.

Utredningen konstaterar att det vore önskvärt att utnyttja medlemmar i frivilliga totalförsvarsorganisationer som informatörer i skolor och liknande. Därvid bör medlemmar från organisationernas ungdomsverksamhet tas i anspråk. Flera frivilligorganisationer som utredningen har varit i kontakt med har använt sig av ungdomar för att informera ungdomar, ofta med mycket gott resultat. Det förutsätter också att dessa ungdomar har genomgått någon informatörsutbildning.

Statsmakterna bör således ställa krav på att frivilliga totalförsvarsorganisationer som skall bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret såväl internt som externt gör det med utbildade informatörer. Genom rådet bidrar staten till att skapa förutsättningar för detta. Informatörerna bör också erhålla kompetens- och kursbevis från utbildningen (se kapitel 6 om meritvärdering m.m.).

¹ Resultaten kommer från en undersökning av mönstrande ungdomar. Undersökningen har utförts av Hamilton Connection AB på uppdrag av Totalförsvarets pliktverk och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Med Totalförsvarets Informationsråd i denna nya roll ges också förutsättningar för att årligen se över och uppdatera det informationsmaterial som informatörerna använder. Därmed ökar förutsättningarna för saklig, korrekt och aktuell information.

Gemensamt informationspaket

Ett antal organisationer har framfört synpunkter till utredningen att de behöver stöd med material för att kunna bedriva information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret på ett så bra sätt som möjligt. Samtidigt har många organisationer uttryckt önskan om att informationens innehåll inte bör detaljstyras av staten.

Utredningen konstaterar att det informationsmaterial som bör tas fram i första hand skall ses som ett stöd för de frivilliga totalförsvarsorganisationerna. De måste fortfarande vara fria att driva frågor utifrån sina respektive verksamheter. Statsmakterna måste emellertid också ha inflytande över vad som sägs utan att för den skull i detalj föreskriva hur det sägs.

Det bör därför utarbetas ett informationspaket som ger frivilliga totalförsvarsorganisationer en ram för vad som skall tas upp som motprestation till de bidrag som respektive organisation får. Statsmakterna har därmed också en viss möjlighet att skapa en gräns mellan å ena sidan organisationernas verksamhet som syftar till rekrytering av nya medlemmar och å andra sidan information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret.

Ett paket för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret bör förslagsvis innehålla

- information om de enskilda medborgarnas skyldigheter att delta i samhällsberedskapen,

- information om statsmakternas inriktning av samhällsberedskapen inom ramen för fastställda mål för säkerhets- och försvarspolitik,

- information som syftar till att höja den enskilda individens förmåga att klara sig själv i olika extraordinära situationer,

- information om statliga myndigheters och kommuners ansvar och

- information om de frivilliga totalförsvarsorganisationernas roller i samhällsberedskapen i fred och krig.

Informationspaketet bör utgå från den enskilde individen och den kommunala nivån eftersom det därigenom naturligt relateras till människors vardagsliv.

Det finns redan i dag omfattande informationsmaterial vid de myndigheter som nämns ovan, bl.a. i de olika informationsprojekt som Styrelsen för psykologiskt försvar arbetar med och inom ramen för Totalförsvarets Informationsråd. Ett informationspaket behöver därför sannolikt inte skapas från grunden. Det handlar i stället till stor del om att samordna och strukturera redan befintlig information. Informationspaketet bör kunna utgöra en grund för den riktade information om samhällets säkerhet och beredskap samt om frivilligförsvaret som, enligt utredningens uppfattning, bör ges till ungdomar i samband med uppnådd ålder för totalförsvarsplikt och vid mönstring.

Det bör också diskuteras i vilka former ett informationspaket bör finnas tillgängligt. Det kan vara i form av OH-bilder, självstudiehäfte med lärarhandledning, videofilmer, Internetbaserade utbildningar, interaktiva datorspel eller en kombination av dessa.

Utredningen anser att Styrelsen för psykologiskt försvar bör få i uppdrag att utarbeta ett paket för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret. Uppdraget bör bedrivas i samråd med centrala FOS, Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och Totalförsvarets pliktverk. Därutöver bör uppdraget bedrivas i samverkan med Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och i anslutning till det samarbete mellan Försvarmaktens rekryteringscentrum och frivilliga försvarsorganisationer som nyligen inletts.²

9.5 Finansiering

Kostnaden för ett paket för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret varierar naturligtvis beroende på form och innehåll. Det är således mycket svårt att ange exakta kostnader utan mer ingående analyser.

Styrelsen för psykologiskt försvar uppskattar initialkostnaden till minst 2,5 miljoner kronor. I denna summa ingår anställning av en kvalificerad handläggare/informatör under 15 månader för att bl.a. göra informations- och behovsanalyser, inventera befintligt

² Se rapporten *Frivilligförsvaret i utveckling* från Arbetsgruppen Frivilligförsvaret i Utveckling (Ag FU), s. 55 f.

material, föreslå utvecklingslinjer och kompletteringar samt producera och implementera materialet. Därtill kommer t.ex. kostnader för tryckt material, webbaserat material och utbildning av informatörer. Informatörsutbildningen avser dels personer inom totalförvarsmyndigheter, dels personer från frivilligorganisationer.

Utöver initialkostnaden för verksamhet och materialproduktion tillkommer löpande kostnader för att driva verksamheten permanent. Styrelsen för psykologiskt försvar bör tilldelas särskilda medel för att utarbeta och hantera ett paket för information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret.

9.6 Förslag

Utredningen föreslår att

Styrelsen för psykologiskt försvar bör få i uppdrag att i samråd med frivilligförsvarets centrala samordningsorgan, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk och Totalförsvarets pliktverk utarbeta ett informationspaket om information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret som stöd för frivilliga totalförvarsorganisationer. Uppdraget bör bedrivas i samverkan med Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet och i anslutning till det samarbete mellan Försvarsmaktens rekryteringscentrum och frivilliga försvarsorganisationer som nyligen inletts.