

Alltid redo!

En ny myndighet mot olyckor och kriser

*Betänkande av Utredningen om en myndighet för
säkerhet och beredskap*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:31

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22743-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 29 juni 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Uppdraget var att pröva om relevanta delar av myndigheterna bör läggas samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övriga delar eventuellt bör föras över till andra befintliga myndigheter. Den dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Leni Björklund, förordnade samma dag generaldirektören Mats Sjöstrand som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap. Som experter i utredningen förordnades från och med den 20 september departementssekreteraren Kristina Bram, brandingenjören Marcus Cato, departementssekreteraren Mikael Granholm, stabschefen Fredrik Hassel, stabschefen Ulrica Johansson, departementssekreteraren Jenny Timerdal samt beredskapschefen vid Sveriges Television Göran Zackari. Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 1 september 2006 varit departementssekreteraren Anders Hermansson. Från och med den 20 november 2006 förordnades också departementssekreteraren Jenny Timerdal som sekreterare i utredningen och entledigades samtidigt som expert.

Utredningen överlämnar betänkandet *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007: 31). Uppdraget är härmed slutfört.

Särskilt yttrande har lämnats av experten Marcus Cato, experten Fredrik Hassel och experten Ulrica Johansson.

Stockholm den 7 maj 2007

Mats Sjöstrand

/Anders Hermansson

Jenny Timerdal

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	17
1 Bakgrund	31
1.1 Utvecklingen inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar	31
1.1.1 Utredningens uppdrag.....	33
1.1.2 Utredningens bedrivande	34
1.1.3 Tidigare utredningar och propositioner inom området	35
1.1.4 Definitioner.....	47
Nuvarande ordning	51
2 Systemet för arbetet med olyckor och kriser	53
2.1 Centrala författningar inom området	53
2.1.1 Lagen om skydd mot olyckor	53
2.1.2 Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	54
2.1.3 Förhållandet mellan lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap	56
2.1.4 Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap	57
2.2 Ansvar för samhällets säkerhet	58

2.3	Räddningstjänst och hanteringen av extraordinära händelser	60
2.3.1	Åtgärder mot olyckor och krishanteringssystemet	60
2.3.2	Krishanteringssystemet	62
2.4	Mål och struktur för verksamheten mot olyckor och kriser.....	64
2.4.1	Politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	65
2.4.2	Verksamhetsområdet Skydd och beredskap mot olyckor.....	65
2.4.3	Verksamhetsområdet Svåra påfrestningar	66
2.4.4	Verksamhetsområdet det civila försvaret	66
2.4.5	Verksamhetsområdet internationellt utvecklingsarbete	67
2.5	Andra länders organisation.....	67
2.5.1	Danmark.....	67
2.5.2	Norge.....	69
3	Krisberedskapsmyndigheten	71
3.1	Allmän beskrivning av myndigheten.....	71
3.1.1	Organisation och ekonomi.....	71
3.1.2	Uppdrag.....	72
3.2	Skydd mot olyckor.....	74
3.2.1	Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet.....	74
3.3	Svåra påfrestningar och det civila försvaret	76
3.3.1	Samverkansområde geografiskt områdesansvar	76
3.3.2	Planering och samordning.....	77
3.3.3	Krisinformation.....	80
3.3.4	Övning och utbildning	83
3.3.5	Analys och forskning.....	85
3.3.6	Frivilliga förstärkningsresurser och civilpliktiga.....	89
3.3.7	Privat-offentlig samverkan	90
3.3.8	Trossamfund.....	90
3.3.9	Standardisering.....	91

3.3.10	Åtgärder inom Samverkansområde Teknisk infrastruktur.....	92
3.3.11	Åtgärder inom samverkansområde Farliga ämnen	97
4	Statens räddningsverk	101
4.1	Allmän beskrivning av myndigheten	101
4.1.1	Organisation och ekonomi	101
4.1.2	Uppdrag	102
4.2	Olycksförebyggande verksamhet.....	104
4.3	Tillsyn	109
4.4	Stöd till räddningsinsatser nationellt	113
4.4.1	Beredskap mot händelser och olyckor med farliga ämnen	116
4.4.2	Besluts och ledningsstödssystem.....	120
4.4.3	Nationella förstärkningsresurser för räddningstjänst.....	124
4.5	Forskning	126
4.6	Risk- och säkerhetsutbildning.....	128
4.7	Tjänsteexport	132
4.8	Internationell verksamhet inom området skydd mot olyckor.....	133
4.9	Svåra påfrestningar och civilt försvar.....	136
4.10	Internationellt utvecklingsamarbete	136
5	Styrelsen för psykologiskt försvar	143
5.1	Allmän beskrivning av myndigheten	143
5.1.1	Uppdrag	143
5.1.2	Organisation och ekonomi	144
5.2	Det civila försvaret.....	144
5.2.1	Information om säkerhetspolitik och totalförsvar ...	144
5.2.2	Kansligöromål – Överklagandenämnden för totalförsvaret (ÖNT)	145
5.2.3	Personalvård.....	146

5.3	Svåra påfrestningar	147
5.3.1	Åtgärder inom Samverkansområde Teknisk infrastruktur	147
5.3.2	Nationella rådet.....	148
5.4	Övrig verksamhet.....	149
5.4.1	Estoniauppdraget	149
6	Olyckor, hot och risker	151
6.1	Olyckor, hot och risker i Sverige	151
6.1.1	Olyckor.....	151
6.2	Olycksutvecklingen.....	152
6.2.1	Dödsfall och personskador till följd av olyckor.....	152
6.2.2	Skador på egendom	156
6.2.3	Skador på miljön	156
6.3	Olyckor, hot och risker	157
6.4	Ett brett spektrum av händelser – ett brett spektrum av åtgärder	161
6.4.1	Händelser.....	161
6.4.2	Åtgärder.....	161
6.4.3	Ett brett arbete med många aktörer.....	163
	Slutsatser och förslag	165
7	Allmänna överväganden.....	167
7.1	Allmänna överväganden om myndigheterna	167
7.2	Intressenternas omdömen om myndigheternas verksamhet.....	169
7.3	Överväganden och förslag	172
7.3.1	Tillämpningen av ansvarsprincipen och tvärsektoriell samordning.....	172
7.3.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	177
7.3.3	Anslaget 7:5 <i>Krisberedskap</i>	181
7.4	Åtgärder för att säkra en tillfredställande utveckling inom krisberedskapsområdet.....	187
7.4.1	Föreskrifter och allmänna råd	188

7.4.2	Uppföljning.....	190
7.4.3	Utvärdering och analys.....	194
7.5	Forskning	198
7.6	Utbildning	202
8	En myndighet för säkerhet och beredskap?	209
8.1	Dagens struktur – problem och möjligheter.....	209
8.2	Bildandet av en ny myndighet.....	218
8.3	Den nya myndigheten	221
8.3.1	Den nya myndighetens uppdrag.....	221
9	Den nya myndighetens verksamhet	223
9.1	Krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar.....	223
9.2	Specifika uppgifter inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor.....	226
9.2.1	Brandfarliga och explosiva ämnen och Seveso	226
9.2.2	Farliga ämnen (CBRN).....	230
9.2.3	Standardisering.....	234
9.2.4	Barnsäkerhet	235
9.3	Tillsyn	236
9.4	Kunskapsuppbyggnad.....	241
9.4.1	Utvärdering och uppföljning	241
9.4.2	Risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsprogram	242
9.4.3	Analys.....	244
9.4.4	Forskning	245
9.4.5	Anslaget 7:5 <i>Krisberedskap</i>	246
9.4.6	EU:s samarbete för skydd av samhällsviktig infrastruktur.....	247
9.5	Operativa insatser	248
9.5.1	Internationella bistånds- och räddningsinsatser.....	248
9.5.2	Förstärkningsresurser för räddningstjänst m.m.	252
9.5.3	Lägebildsfunktion	258
9.6	Metod-, teknikutveckling och förvaltning	259

9.6.1	Kommunikations-, besluts- och ledningsstödsystem.....	259
9.6.2	Befolkningsskydd i krig.....	262
9.7	Information och kommunikation	263
9.7.1	Stöd till individer efter en kris.....	263
9.7.2	Kriskommunikation.....	265
9.7.3	Information och kommunikation	265
9.8	Rättsliga uppgifter.....	265
9.9	Utbildning och övning.....	267
9.9.1	Den framtida utbildningsverksamheten inom skydd mot olyckor.....	267
9.9.2	Den nya myndighetens uppdrag inom utbildnings- och övningsområdet	280
10	Den nya myndighetens organisation.....	285
10.1	Organisation	285
10.2	Lokalisering	291
10.2.1	Stockholm.....	291
10.2.2	Karlstad.....	292
10.2.3	Kristinehamn	292
10.2.4	Sollefteå	292
10.3	Utbildning	293
10.4	Ekonomi	293
	Konsekvenser av utredningens förslag	295
11	Verksamhet som bör byta huvudmannaskap.....	297
11.1	Verksamheter vid Krisberedskapsmyndigheten	297
11.1.1	Informationssäkerhet	297
11.1.2	Signalskydd.....	300
11.1.3	Länsstyrelsernas ledningsplatser	302
11.2	Verksamheter vid Statens räddningsverk.....	303
11.2.1	Transport av farligt gods	303
11.2.2	Oljeskyddsmateriel	305
11.2.3	Tunnelsäkerhet.....	307

11.2.4	Festivalsäkerhet	308
11.3	Verksamheter vid Styrelsen för psykologiskt försvar.....	309
11.3.1	Mediernas beredskapsråd	309
11.3.2	Överklagandenämnden för totalförsvaret.....	312
11.3.3	Rättsfunktionen	313
11.3.4	Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret ...	314
12	Konsekvenser av utredningens förslag	317
12.1	Inledning.....	317
12.2	konsekvenser för personal som arbetar vid myndigheterna	317
12.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	318
12.4	Konsekvenser för företag	319
12.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor.....	320
12.6	Kostnader och intäkter för kommun, landsting och stat	320
	Särskilda yttranden	321
	Bilagor.....	333
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2006:80	335
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv 2007:21	343
<i>Bilaga 3</i>	Ekonomi – i dagens myndigheter	345
<i>Bilaga 4</i>	Ekonomi – Verksamhet till annan huvudman	353
<i>Bilaga 5</i>	Ekonomi – omställningskostnader	359
<i>Bilaga 6</i>	Ekonomi – anslag etc.....	361
<i>Bilaga 7</i>	Utkast till instruktion	367

Förkortningar

ADR	SRV:s föreskrifter om transport av farligt gods på väg
CCA	Crisis Coordination Arrangements
CCRA	Arrangement on the recognition of Common Criteria certificates in the field of Information Technology security
CIWIN	Critical Infrastructure Warning Information Network
COSPAS	Rymdbaserat system för att söka efter nödställda farkoster
EADRCC	Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EAPR	Euro-atlantiska partnerskapsrådet
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europeiska unionen
EU	EU:s säkerhets- och försvarspolitik
FAO	(UN) Food and Agricultural Organization
FN	Förenta Nationerna
FTN	Försvarets telenät
IEC	International Electrotechnical Commission
ISO	Internationella standardiseringsorganisationen
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
NATO	North Atlantic Treaty Organization
MERT	Medical Emergency Support Team

MIC	(EU:s) Monitoring and Information Centre
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
OCHA	(UN) Office for Coordination of Humanitarian Affairs
ODA-länder	Official Development Assistance countries
OECD	Organization for Economic Co-operation and development
OECD-DAC:s	OECD:s Development Co-operation Directorate
PPF	Partnerskap för fred
RAKEL	Radiokommunikations system för effektiv ledning
RID-S	SRV:s föreskrifter om transport av farligt gods på järnväg
RRPT	Rådet för rättssäkerhet och personalvård för totalförsvarspliktiga
SARSAT-systemet	Search And Rescue Satellite-Aided Trackning
SCEPCE	Senior Civil Emergency Planning Committee
SITIC	Sveriges IT-incident centrum
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SRV	Statens räddningsverk
SAR	Sök- och räddningsstyrka
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environment Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNOPS	United Nations Office for Project Service

UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency
WIS	Webbaserat informationssystem
WFP	World Food Program
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten
ÖNT	Överklagandenämnden för Totalförsvaret

Sammanfattning

En översyn av verksamheten

Utredningen har haft uppdraget att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) samt lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Syftet med utredningen har varit att pröva om relevanta delar av myndigheterna bör föras samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt i vilken utsträckning övriga delar bör föras till andra befintliga myndigheter.

Utredningen har, i enlighet med sina direktiv, analyserat verksamheten vid de tre aktuella myndigheterna. Denna analys har dock inte kunnat avse samtliga delar av myndigheternas verksamhet. Anledningen till detta är främst den begränsade tid som utredningen haft för uppdraget. Exempelvis har utredningen inte bedömt Statens räddningsverks (SRV:s) internationella verksamhet eller RAKEL-verksamheten, som främst bedrivs vid Krisberedskapsmyndigheten (KBM). I relevanta delar för att bedöma behovet av förändringar inom området samt för att kunna ta ställning till om en ny myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar bör bildas anser sig utredningen dock ha fullt tillräckligt underlag för de överväganden och förslag som redovisas i det följande.

Utredningen har under arbetets gång identifierat ett antal områden där det föreligger behov av utveckling och förtydliganden. Inom SRV:s område gäller detta främst utbildningsområdet och myndighetens administration. Inom KBM:s område har utredningen funnit att planeringsprocessen avseende anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör avvecklas i sin nuvarande form och ersättas av ett bidragssystem samt att den nuvarande ordningen med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas.

Omdömen om myndigheternas verksamhet

Vad avser myndigheterna och deras verksamhet har utredningen genomfört en intressentundersökning. Även om resultatet av denna typ av undersökningar ska tolkas med försiktighet, kan det konstateras att verksamheten får förhållandevis låga betyg. Det bör särskilt noteras att den verksamhet som KBM och SRV bedriver gentemot kommuner och länsstyrelser är dåligt känd för berörda. Resultatet av undersökningen kan till del förklaras av att KBM prioriterat arbetet gentemot de statliga myndigheterna och att SRV svarar för tillsyn, vilket inte alltid är en populär uppgift. Kommuner och länsstyrelser är emellertid viktiga aktörer i krisberedskapsarbetet och i arbetet inom området skydd mot olyckor. Det är därför inte tillfredställande att myndigheterna når ut till dessa aktörer i så låg utsträckning. Dessutom är det allvarligt att det inte sker en bättre samordning mellan KBM och SRV.

Vad gäller SPF kan det konstateras att myndigheten har en diversifierad verksamhet. Enligt utredningens mening finns inte heller någon entydighet i det uppdrag som SPF idag har. Ur ett effektivitets- och rationaliseringsperspektiv bör den verksamhet som SPF bedriver föras till andra myndigheter i de fall den fortsatt ska bedrivas.

Stärkt och tydligare ansvar för krisberedskapsarbetet

En grundläggande utgångspunkt för utredningens förslag är behovet av att stärka och tydliggöra ansvaret för krisberedskapsarbetet i samhället, framförallt på statlig nivå. Förändringarna bör också bidra till att utveckla och tydliggöra ansvaret inom krisberedskapsarbetet och för utvecklingen av en generell förmåga. Utredningens förslag innebär därmed en utveckling och förenkling av krisberedskapsarbetet. Förslagen påverkar inte krishanteringssystemet.

Striktare tillämpning av ansvarsprincipen

Utredningen föreslår en striktare tillämpning av ansvarsprincipen än idag. En sådan utveckling är angelägen eftersom alltför få myndigheter idag tar det ansvar de bör för krisberedskapsarbetet inom sin sektor. Det är därför utredningens uppfattning att de olika saksdepartementen och deras myndigheter måste ta ett mycket större

ansvar än idag för sina krisberedskapsfrågor. Detta på samma sätt som ledningen för en myndighet har ansvar för exempelvis jämställdhetsfrågor och miljöledning måste det enligt utredningens uppfattning göras tydligare än idag att man också har ett ansvar för krisberedskapsfrågor. Förslaget innebär en utveckling av det befintliga krisberedskapssystemet, som avsevärt bör underlätta och tydliggöra ansvar och uppgifter för såväl sektorsmyndigheterna som för den ansvariga myndigheten.

...och en tydlig tvärsektoriell samordning

Utredningen bedömer att det vid mer omfattande händelser kan uppstå situationer där sektorsmyndigheternas möjligheter att ta sitt ansvar fullt ut försvåras. Detta beror på att sådana händelser slår igenom flera sektorer och en åtgärd som kan anses rätt utifrån en myndighets ansvar kan ge upphov till negativa konsekvenser för en annan myndighet. För att minimera riskerna för denna typ av utveckling vid hanteringen av en händelse krävs ett tvärsektoriellt perspektiv på såväl hantering som förberedelser. En striktare tillämpning av sektorsansvaret behöver således kompletteras med en väl fungerande tvärsektoriell samordning i det förberedande arbetet. Samordning torde behövas både inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå. En tvärsektoriell samordning är också viktig för att säkerställa att de olika, ofta specialiserade, sektorerna kan fungera tillsammans och för att säkerhetsarbetet ska beaktas ur ett helhetsperspektiv.

En slopad planeringsprocess och renodling av anslaget 7:5 Krisberedskap

Den striktare tillämpning av ansvarsprincipen och därigenom sektorsmyndigheternas ansvar får konsekvenser för exempelvis anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Det nuvarande planeringssystemet måste anses omodernt och ineffektivt, detta trots att det förenklats sedan det introducerades. Utredningen föreslår att processen avskaffas och ersätts av ett enklare bidragsförfarande, där en ansvarig myndighet ges i uppdrag att svara för beslut om och utbetalning av medel. Vidare föreslås att anslaget 7:5 *Krisberedskap* renodlas genom att vissa medel förs till andra myndigheters anslag. Utred-

ningen föreslår därutöver att vissa medel omvandlas till förvaltningsanslag i och med att den utbetalande myndigheten inte bör fördela bidrag till sig själv. Dessa förändringar medför att anslaget 7:5 *Krisberedskap* fortsättningsvis bör uppgå till ca 400 mnkr. Genom denna kvarvarande del på anslaget bibehålls medel för tvärssektoriella åtgärder samt för vissa särskilt angelägna sektorsåtgärder. De medel som avsätts bör kunna användas dels inom ramen för samverkansområdena, dels till utveckling av sektorsgemensamma system, utbildning och övning.

En förutsättning för att anslaget ska kunna reformeras är att de uppgifter, för vilka myndigheter enligt utredningens förslag tillförs medel, regleras på lämpligt sätt t.ex. i instruktioner, regleringsbrev eller i annan författning. Utredningen föreslår också att uppföljning, utvärdering och analys stärks i syfte att säkerställa en önskvärd utveckling och kontroll inom krisberedskapsområdet. Utredningens förslag ska således ses som en helhet i detta avseende.

På myndighetsnivå blir strukturen genom utredningens förslag tydligare än idag, framförallt vad avser ansvar och finansiering av åtgärder, där respektive sektorsmyndighet tillförs medel för uppgifter de idag utför. Utredningens förslag innebär därmed att systemet blir tydligare, enklare och rakare än dagens.

Utveckling av systemet med risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningen gör bedömningen att det nuvarande systemet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas. För de statliga myndigheterna föreslår utredningen att det generella kravet på att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys ersätts med en skyldighet för varje sakdepartement att avgöra om en sådan analys ska upprättas. En utgångspunkt för vilka myndigheter som ska upprätta analyser är att kravet minst bör omfatta de myndigheter som pekas ut i bilagan till förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

Om en analys ska upprättas ska detta anges i regleringsbrevet och analysen ske enligt en viss angiven standard som utarbetats av en ansvarig myndighet. Detta bedöms få bättre genomslag än den nuvarande regleringen i förordning. I analysen ska ingå såväl att identifiera sårbarheter och risker som att redogöra för åtgärder som vidtagits och hur dessa bidrar till att minska risker och sårbarheter. Genom att kravet införs i regleringsbrevet finns också möjligheter att anpassa de krav som ställs utifrån behov.

I instruktionen för en granskningsansvarig myndighet bör anges att det är ett åliggande att anmäla till regeringen om en risk- och sårbarhetsanalys, som upprättats enligt uppdrag i regleringsbrev, inte uppfyller de krav som ställs på en sådan analys. Givetvis ska en sådan anmälan bara göras om en dialog med myndigheten inte lett till tillräckliga förbättringar av analysen.

En översyn av ordningen med handlingsprogram och risk- och sårbarhetsanalyser för kommuner och landsting

Utredningen menar att den ordning enligt vilken kommunerna är skyldiga att upprätta både handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor och planer enligt lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjdberedskap bör ses över. En förändrad ordning bör bidra till en tydligare styrning och prioritering nationellt. Här torde det samtidigt finnas en potential för rationalisering och besparing på den centrala nivån med avseende på utbildning och information till kommunerna i anslutning till arbetet med handlingsprogrammen och planen för hantering av extraordinära händelser. I detta sammanhang bör det även övervägas om det finns skäl att ändra med vilket intervall risk- och sårbarhetsanalyser bör upprättas. Att en översyn sker i särskild ordning är angeläget eftersom de berörda lagstiftningarna i övrigt är olika till sin karaktär och tillkommit för olika syften. En sådan översyn bör också visa om det finns förutsättningar att föra samman hela eller delar av lagstiftningarna.

En ny myndighet lösningen på flera av dagens problem

Tillskapandet av en ny myndighet är enligt utredningen lösningen på flertalet av de problem som finns till följd av dagens struktur. En ny myndighet har dessutom enligt utredningens bedömning avsevärt större möjligheter att möta den utveckling av olyckor, hot och risker som samhället står inför. På så sätt skapas också förutsättningar att nå de mål som riksdag och regering satt upp.

Utredningen har konstaterat att det i de flesta fall är omöjligt att skilja på åtgärder som vidtas för att hantera händelser i olika delar av hotspektrat och att samma typer av åtgärder relevanta för hela hotspektrat. Utredningen ser därför att det är naturligt att föra

samman dessa delar till en helhet i syfte att stärka den generella förmåga att möta olika typer av händelser oavsett var dessa än finns i hotskalan. Då kan också det faktum att åtgärder som vidtas för att stärka krisberedskapsförmågan även bidrar till att stärka förmågan att möta vardagens händelser och vice versa utnyttjas till fullo. Den förmåga som byggs för de fredstida händelserna utgör också grunden för förmågan att hantera en situation med höjd beredskap. Genom bildandet av en ny myndighet skapas förutsättningar för att bedriva ett integrerat arbete mot olyckor och kriser, istället för att som idag verka utifrån antingen olycks- eller krisperspektivet. En sådan utveckling ökar också sannolikheten för att samhället ska fungera som en helhet såväl till vardags som vid större kriser eftersom alla aktörer får stöd av *en* aktör enligt *en* metod.

En ny myndighet från och med den 1 juli 2008

Utredningen har prövat för- och nackdelar med att skapa en ny myndighet för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Enligt utredningens uppfattning finns – som redan nämnts – många fördelar med en sådan ordning. Däremot finns inga bärande skäl mot att bilda en sådan myndighet. En ny myndighet föreslås därför inrättas och påbörja sin verksamhet den 1 juli 2008. De nuvarande myndigheterna, KBM, SRV och SPF, upphör i den takt som är möjlig i förhållande till det avvecklingsarbete som ska genomföras.

Bredare uppdrag – från säkerhet på individnivå till samhällets säkerhet

Det område som den nya myndigheten kommer att ansvara för spänner över ett brett spektra av händelser och sträcker sig från sårbarhetsreducerande och förebyggande till normalisering och lärande efter en händelse. Myndighetens verksamhet sträcker sig också från säkerhet på individnivå till samhällets säkerhet. Utredningen menar att ett sådant arbete bidrar till att stärka såväl olika delar i kedjan som helheten. Med en central förvaltningsmyndighet med ansvar för de tre områdena är det utredningens bedömning att den statliga styrningen avsevärt skulle underlättas. Den nya myndigheten ges därmed ett nytt och bredare uppdrag än var och en av de tre tidigare myndigheterna och ett huvudansvar för politik-

området skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt verksamhetsområdet det civila försvaret. Utredningen anser dock att det är viktigt att tillvarata de olika perspektiv och kunskaper som finns inom dagens myndigheter. Likaledes bör myndigheten ansvara för de internationella frågor som faller inom myndighetens verksamhet nationellt.

En pådrivande kraft i arbetet mot olyckor och kriser

Utredningen anser att den nya myndigheten bör vara ansvarig för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Myndigheten ska därmed utgöra en pådrivande kraft i utvecklingen av samhällets förmåga att förebygga och hantera såväl olyckor som extraordinära händelser. Myndigheten ska i detta syfte tillhandahålla en översikt över olyckor, hot och risker i samhället. Vidare ska myndigheten svara för utveckling av metoder för en effektiv hantering av olyckor och kriser på lokal-, regional- och central nivå samt kunna bistå med strategiska analyser. Myndigheten får också ansvar för tillsyn och utveckling av samhällets räddningstjänst och krisberedskap samt för att upprätthålla en operativ förmåga vad avser förstärkningsresurser och internationella insatser.

Ett systematiskt säkerhetsarbete på lokal, regional och central nivå

En central del av den nya myndighetens uppgifter är att verka för ett systematiskt säkerhetsarbete, samt att säkerhetsfrågor beaktas i ett systemperspektiv och att kopplingen mellan de olika nivåerna i samhället fungerar på ett effektivt sätt. Ett arbete som dels handlar om privata och offentliga aktörers egna förmågor, dels om att skapa förutsättningar för en bättre förmåga att hantera mer omfattande händelser som kräver sektorsövergripande insatser.

Den nya myndigheten bör också ha det övergripande ansvaret för det förebyggande och sårbarhetsreducerande arbetet i syfte att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och kriser. Arbetet bör bedrivas systematiskt och tvärsektorielt på internationell, nationell, regional och lokal nivå.

Utveckling av förmågan inom räddningstjänst- och krishanteringsområdena

Myndigheten ska vidare svara för utveckling av förmågan inom räddningstjänst- och krishanteringsområdena. Ett sådant arbete inkluderar bl.a. lednings-, metod- och förmågeutveckling samt att tillse att samhällets räddningstjänst- och krishanteringsorgan arbetar och samverkar effektivt.

Utveckling av system för beslutstöd och ledning

Aktörer som hanterar olyckor och kriser har behov av lednings- och stödfunktioner som underlättar inhämtning, bearbetning och delgivning av olika typer av information. Det finns likaledes ett behov av att kunna kommunicera inom och mellan operativa enheter liksom mellan olika aktörer. Information och varningar måste dessutom kunna delges både allmänheten och massmedia. Den nya myndigheten bör ges ansvaret för vissa tekniska system som har många användare, används av flera aktörer eller sådana system där det finns fördelar av att utveckla system eller lösningar gemensamt.

Stärkt arbete med uppföljning, utvärdering och analys

En central del i arbetet med att utveckla den nationella förmågan att hantera olyckor och extraordinära händelser är uppföljning, utvärdering, analys och tillsyn. Utifrån denna verksamhet och i samverkan med olika sektorsmyndigheter bör myndigheten kunna sammanställa och analysera bilden av olyckor, hot och risker samt beroendeförhållanden på aggregerad nivå. Den nya myndigheten ska därefter identifiera brister och lämna förslag på åtgärder för att åtgärda dessa. Den kunskap som myndigheten erhåller utifrån dessa analyser är av betydande vikt för att utveckla förmågan inom räddningstjänst- och krisberedskapsområdet på samma sätt som kunskaperna inom dessa områden är av betydande vikt för att exempelvis kunna föreslå åtgärder för att minska antalet olyckor. Myndigheten bör utifrån sitt arbete inom området ha kapacitet att på regeringens uppdrag ta fram en strategisk inriktning för verksamheten. Ett sådant arbete inkluderar bl.a. att ta fram policys baserat

på det underlag som erhålls genom analys, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.

Utvärdering av förmåga inom olika sektorer samt uppföljning av arbetet på lokal och regional nivå bör ske löpande. Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att svara för denna utvärdering och uppföljning. Arbetet med uppföljning, utvärdering och analys bör ske integrerat vad avser krisberedskap och skydd mot olyckor. Utredningen gör också bedömningen att den tvärsektoriella samordningen stärks genom de förslag som utredningen lämnar avseende uppföljning, utvärdering och analys.

Därutöver bör den nya myndigheten få uppgiften att svara för bl.a. strategisk analys, metodutveckling, forskning, utveckling och erfarenhetsåterföring från händelser i hela hotskalan både nationellt och internationellt.

Förstärkningsresurser och kapacitet att genomföra internationella insatser

Det finns ett behov att på statlig nivå hålla vissa förstärkningsresurser för att kunna stödja den lokala och regionala nivån. Det kan gälla mycket speciella händelser som inträffar relativt sällan eller situationer där lokala och regionala resurser inte räcker till ens i samverkan. Detsamma gäller när andra länder drabbas av händelser och inte har tillräckliga egna resurser för att hantera den uppkomna situationen och begär hjälp. Det är naturligt att förstärkningsresurser liksom kapaciteten att genomföra internationella humanitära insatser finns hos den nya myndigheten. Som en följd av detta bör myndigheten utgöra kontaktpunkt gentemot gemenskapsmekanismen inom EU och samarbetet inom NATO/PFF samt mot FN:s "katastroforgan". Genom att samla uppgiften att tillhandahålla hjälp, såväl utanför som innanför Sveriges gränser, hos en aktör kan verksamheten rationaliseras och erfarenheter utbytas effektivt. Sektorsmyndigheternas ansvar för avtal inom deras verksamhetsområde är därmed oförändrat.

Stöd till individer efter en katastrof

Erfarenheter har visat att det efter vissa större händelser finns ett behov av att det finns en förberedd förmåga i samhället att stödja

anhöriga och drabbade, även efter att de omedelbara och grundläggande materiella behoven är tillgodosedda. Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att utveckla en generell beredskap för att ta omhand anhöriga och överlevande, förmedla information samt samordna olika aktörers handlande. En sådan struktur bör finnas förberedd och kunna aktiveras med mycket kort varsel.

Rättsliga uppgifter

Inom den nya myndighetens verksamhetsområde finns ett flertal centrala författningar. Vidare bedrivs ett samt ett omfattande internationellt arbete både inom EU och i andra fora med legala implikationer som rör myndighetens verksamhetsområde och där myndigheten bör delta eller kunna lämna stöd till regeringen. Den nya myndigheten bör ges bemyndigande att svara för föreskrifter enligt viss lagstiftning och bör ge ut allmänna råd inom ramen för sitt verksamhetsområde, exempelvis inom räddningstjänstområdet.

Utbildning och övning

För att uppnå önskvärd förmåga inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar är utbildning och övning centralt. Dessa är en naturlig del av all verksamhet för att stärka förmågan att hantera olyckor och kriser och bör bedrivas kontinuerligt. Som en följd av myndighetens breda ansvarsområde blir utbildnings- och övningsverksamheten också bred, innefattande både området skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och internationell verksamhet. Utredningen ser stora fördelar med att utbildning och övning inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor knyts närmare vart annat och att det skapas ett samlat ansvar för utbildningarna inom dessa områden.

Övningar för att utveckla samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser

En central uppgift för den nya myndigheten är att svara för genomförandet och uppföljningen av vissa övningar. Framförallt två typer av övningar bör prioriteras, dels sektorsövergripande övningar i syfte att öka kompetensen och testa förmågan hos olika

aktörer i krishanteringssystemet, dels övningar som syftar till att utveckla förmågan inom ramen för myndighetens sektorsansvar. En viktig del av arbetet är att inrikta övningarna mot de område där det föreligger behov. Genomförandet av övningar på statlig, regional och lokal nivå bör genomföras på ett strukturerat sätt och avse realistiska förhållanden så att erfarenheterna från övningarna bidrar till att utveckla samhällets förmåga.

Ansvar för ett brett utbildningsbehov

Det framtida utbildningsbehovet inom området kräver mot bakgrund av dess bredd spetskompetenser från flera olika forskningsdiscipliner. Den nya myndigheten bör ansvara för att inventera och analysera utbildningsbehovet samt tillse att det finns relevanta och kvalitetssäkrade utbildningar inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. Även en översikt över tillgängliga utbildningar som olika intressenter kan ta del av bör tillhandahållas. Den nya myndigheten bör vidare svara för inriktningen och uppföljningen av utbildning inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor. Utredningen menar att det för att svara för denna inriktning bör knytas ett utbildningsråd med företrädare för centrala aktörer inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor. Rådet ska bidra till att den utbildning som bedrivs vid olika institutioner kan synkroniseras i syfte att minska överlapp mellan befintliga utbildningar.

Minskad efterfrågan på skolbunden risk- och säkerhetsutbildning

Vad gäller utbildning inom området skydd mot olyckor har SRV bl.a. konstaterat att efterfrågan på den skolbundna risk- och säkerhetsutbildningen sannolikt kommer att minska i framtiden. På samma gång som det finns stora behov av och efterfrågan på fortbildning inom området skydd mot olyckor. Ökningen avser dock främst efterfrågan på distansutbildning och stöd för utbildning och övning regionalt och lokalt. Dagens struktur för utbildning inom skydd mot olyckor dras med betydande problem. Det finns en överkapacitet, bristande flexibilitet samt utvecklings- och investeringsbehov. Forskning och utveckling behöver öka och ges en starkare koppling till utbildningen.

En beställar-utförarmodell för att tillgodose det breda utbildningsbehovet

Utredningen anser att en beställar-utförarmodell bör införas för att tillgodose det samlade behovet av utbildning inom området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet. Den nya myndigheten kommer därigenom att ha medel och beställa utbildning från olika utbildningsinstitutioner. En sådan modell ökar flexibiliteten, möjliggör en närmare koppling till olika forskningsinstitutioner. Den modell som föreslagits av utredningen bedöms även öppna för att akademisera delar av utbildningen i och med att denna kan beställas från högskolor och universitet.

Enligt modellen ges den nya myndigheten medel för att beställa relevant utbildning från olika utbildningsinstitutioner. Om relevant utbildning inte finns att tillgå eller om det gäller studiemedelsfinansierad utbildning eller om det rör sig om utbildning där det finns reglerade utbildningskrav, bör denna tillhandahållas av myndigheten, då via en särskild utförarfunktion. Inom denna utbildning torde det dock finnas delar som kan utföras av andra, men då som en del av den utbildning som myndigheten tillhandahåller. Vidareutbildning som inte är studiemedelsfinansierad bör fortsättningsvis finansieras genom avgifter.

En enhet för utbildningsproduktion med verksamhet i Revinge och Sandö

I och med att utbildningen i avsevärt högre grad än idag ska tillhandahållas av externa utbildningsproducenter innebär detta att utbildningsvolymen som genomförs i egen regi bedöms till en lägre nivå än dagens utbildningsvolym. Merparten av den framtida utbildningsverksamheten bör därför kunna tillhandahållas vid en utbildningsplats. Utredningen bedömer det emellertid inte som möjligt att omedelbart få till stånd en förändring där all utbildning tillhandahålls vid en utbildningsplats. Förändringen måste därför ske successivt. I nuläget finns enligt utredningens bedömning, då distansutbildningen är under utveckling, behov av att bibehålla en struktur med viss geografisk representation. En utveckling av distansutbildningen bör på sikt kunna innebära en ökad geografisk närhet för avnämarna. Den av utredningen föreslagna modellen där den nya myndigheten köper utbildning från flera olika aktörer

bedöms också bidra till en ökad geografisk närhet vad avser utbildningarna, eftersom det öppnar för fler utbildningsproducenter. Antalet utbildningsplatser kan således inte ses som avgörande för den geografiska närheten för utbildningen inom området skydd mot olyckor i framtiden.

Utredningen förordar att det skapas en utförarenhet för tillhandahållande av utbildningen och att Revinge väljs som plats för denna. Verksamhet bör också bedrivas vid en mindre utbildningsplats – Sandö. Verksamheten vid skolorna i Rosersberg och Skövde bör avvecklas snarast möjligt.

Renodling av verksamheten

Utredningen har i enlighet med sina direktiv också haft att överväga om vissa verksamheter bör överföras till andra myndigheter. Motivet för detta måste ses som att en renodling av verksamheten. Utredningen föreslår därför att viss verksamhet förs till andra huvudmän. Exempel på sådan verksamhet är signalskydd till Försvarets radioanstalt, mediernas beredskapsråd till Kulturdepartementets ansvarsområde, transport av farligt gods till den föreslagna Trafikinspektionen samt ansvaret för länsstyrelsernas ledningsplatser till respektive länsstyrelse.

Verksamhet i Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sollefteå, Revinge och Sandö

I utredningens arbete med att överväga lokaliseringsorter har en utgångspunkt varit att det ur myndighetens perspektiv är lättare och mest rationellt att bedriva verksamhet på så få orter som möjligt. Ur ett strikt verksamhetsperspektiv skulle det vara mest rationellt och förmodligen också effektivast att bedriva verksamhet endast i Stockholm och Karlstad. Utredningen har däremot tagit betydande regionalpolitiska hänsyn och föreslår att den nya myndigheten ska lokaliseras till sex orter; Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sollefteå, Revinge och Sandö varav de två sista är orter där endast utbildning bedrivs. Utredningen föreslår att myndighetens huvudkontor, samt huvuddelen av verksamheten inom analysavdelningen och delar av Rakelverksamheten lokaliseras till närförort i Stockholm. Den helt övervägande delen inom avdelningen

för olyckor och kriser bör enligt utredningens mening placeras i Karlstad, liksom den nya myndighetens internrevision och tillsynsverksamhet.

En funktionell organisationsmodell

Utredningen har utifrån olika organisationsmodeller kommit till slutsatsen att en funktionell modell är den som är bäst lämpad för att utforma den nya myndighetens organisation. Utredningen har även tagit fram ett förslag till en övergripande organisation för den nya myndigheten. Eftersom det är en ny myndighet och inte en sammanföring av de tre befintliga myndigheterna och deras verksamhet som bildas, är det viktigt att denna får en organisation som ger myndigheten de bästa förutsättningarna för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag. Enligt utredningens uppskattning får den nya myndigheten mellan 600–620 årsarbetskrafter.

Anslag och ekonomiska konsekvenser

Utredningen beräknar att den nya myndighetens förvaltningsanslag kommer att uppgå till drygt 1 092 mnkr. Vidare beräknar utredningen omställningskostnaderna till 306 mnkr för förändringen av utbildningsorganisationen och 65 mnkr för övrig omställning, totalt ca 370 mnkr. Dessa omställningskostnader finansieras via de neddragningar som utredningen föreslår samt via viss övergångsfinansiering från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. På ett par års sikt beräknar utredningen att en besparing om drygt 220 mnkr (fördelad på drygt 75 mnkr från anslaget 7:5 *Krisberedskap* och ca 145 mnkr från de gamla förvaltningsanslagen) kan genomföras genom att en myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar skapas.

1 Bakgrund

1.1 Utvecklingen inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar

Den anslags- och myndighetsstruktur som finns idag inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor måste ses i ljuset av hur verksamheten tidigare har indelats. Då fanns en mycket tydlig uppdelning mellan räddningstjänst och civilt försvar samt mellan den verksamhet som skulle bedrivas i fred och under höjd beredskap.

Dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap hade som uppgift att förbereda det civila samhället för att hantera ett väpnat angrepp och det fanns då ett tydligt scenario vilket möjliggjorde specifika och identifierbara åtgärder. I och med att hotbilden förändrades beslutade riksdagen i maj 1997 om beredskapen mot svåra påfrestningar i fred och ett nytt planeringsbegrepp infördes därmed. Förmågan att hantera och förebygga svåra påfrestningar fördes in som ett mål vid sidan av målet för det civila försvaret i 1998 års budgetproposition. Fram till halvårsskiftet 2002 fanns medel för det civila försvaret i s.k. funktionsanslag, vilka disponerades av utpekade myndigheter med särskilda uppgifter vid eventuellt krig eller krigsfara. På tilläggsbudget 2002 beslutades att dessa anslag skulle samlas i ett anslag som fr.o.m. 2005 benämns 7:5 *Krisberedskap*.

Regeringen angav i skrivelsen *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (skr. 1998/99:33) att svåra påfrestningar är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. I Regeringens proposition *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/2002:158) slogs dock fast att det inte är möjligt att skilja händelser som kan leda till svåra påfrestningar från sådana som inte gör det. Dessutom anförde regeringen att samhället ska ha en förmåga att hantera alla typer av händelser i fred. Regeringen ansåg det därför inte nödvändigt att definiera begreppet svåra påfrestningar i fred.

I ovan nämnda proposition föreslogs att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) skulle inrättas som myndighet med samordnande planeringsuppgifter för beredskapen mot både svåra påfrestningar i fred samt vid höjd beredskap. Verksamheten inom områdena civilt försvar och svåra påfrestningar fördes därmed närmare varandra och det angavs att de åtgärder som vidtas inom området svåra påfrestningar även bedöms bidra till verksamheten inom det civila försvaret.

Inom området skydd mot olyckor genomfördes en sammanföring av verksamheter då Statens räddningsverk (SRV) bildades genom en sammanslagning av Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen. SRV fick därigenom ansvaret för uppgifter inom hela hotskalan vad avser räddningstjänstområdet. Mot bakgrund av ominriktningen av totalförsvaret har SRV:s verksamhet alltefter som kommit att fokusera mer kring fredstida händelser. SRV är idag en myndighet med diversifierade uppgifter med alltifrån förberedande och förebyggande arbete till operativa insatser och återuppbyggnad.

I propositionen *Integrering av verksamheter inom politikområdet Skydd mot olyckor* (prop. 2000/01:77) föreslog regeringen sådana ändringar i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor som möjliggjorde att Sprängämnesinspektionen kunde läggas ned och att verksamheten överförs till SRV. Regeringen framhöll i propositionen att statsmakterna eftersträvat en ökad integration mellan olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt räddningstjänst. Ambitionen var att så långt möjligt samordna verksamheter och därmed förbättra återföringen av erfarenheter mellan olycksförebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. Regeringen ansåg att en helhetssyn borde råda där den övergripande målsättningen var att minska antalet olyckor. SRV har genom en rad åtgärder givits bättre förutsättningar att verka längs hela skalan av olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt räddningstjänstområdet.

I budgetpropositionen för 2001 tog regeringen ett samlat grepp vad avser områdena skydd mot olyckor och svåra påfrestningar genom att föra samman dessa till ett gemensamt politikområde – *Skydd mot olyckor och svåra påfrestningar*. Politikområdet skulle således omfatta både verksamheten som syftar till att förhindra och begränsa konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred och det arbete som syftar till att förebygga och begränsa konsekvenser av olyckor samt avhjälpa skador.

Det kan konstateras att områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar har utvecklats var för sig under de senaste åren, trots sammanföringen till ett politikområde. Utvecklingen har dock inneburit att respektive myndighet inom sitt respektive område har ett ansvar för helheten. I den verksamhet som myndigheterna bedriver finns dock tydliga beröringspunkter och likartade uppgifter.

Den internationella utvecklingen har vidare inneburit att skilje- linjerna mellan myndigheternas verksamhet blir allt mindre relevant eftersom samarbetet med andra länder på säkerhetsområdet alltmer integreras i det nationella arbetet. Genom de direktiv som har lämnats till denna utredning har regeringen uppdragit åt utredningen att pröva frågan om ett ytterligare närmande av verksamheterna inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

1.1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft uppdraget att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk (SRV), Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) samt lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Syftet med utredningen har varit att pröva om relevanta delar av myndigheterna bör föras samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt i vilken utsträckning övriga delar bör föras till andra befintliga myndigheter. Enligt utredningens direktiv ska den nya myndigheten ha uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris. Myndigheten ska vara både förberedande och operativt verksam och kan därigenom också bli en naturlig kontaktpunkt såväl i Sverige som i det internationella samarbetet inom området krisberedskap. En sammanläggning av verksamheterna ska även ge rationaliseringsvinster och synergieffekter. Utredningen har haft att utgå från den inriktning som regeringen angivit i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133). Vidare har utredningen haft i uppdrag att överväga hur tillsyn kan ges en oberoende ställning i förhållande till myndighetens övriga uppgifter. Utredningens direktiv återfinns i bilaga ett och två.

1.1.2 Utredningens bedrivande

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2006 och har sammanträtt vid sex tillfällen. Arbetet har bedrivits med stöd från de berörda myndigheterna, vilka också varit behjälpliga under arbetets gång med underlagsframtagning, information m.m. Utredningens experter har beretts tillfälle att lämna synpunkter på arbetsmaterial. Därutöver har utredningen besökt myndigheterna på respektive huvudort. Ett besök har även genomförts vid SRV:s skola i Revinge. Utredningen har från SRV mottagit den utredning om inriktning för utbildningsverksamheten som SRV tagit fram. Vidare har utredningen informerat de berörda myndigheternas ledning om de förslag som utredningen avsett lämna.

Utredningen har också givit olika organisationer möjligheter att framföra sina synpunkter på den verksamhet som ska bedrivas inom den nya myndigheten och har bl.a. träffat företrädare för Plast- och kemiföretagen, fackliga organisationer, ett flertal frivilligorganisationer, Riksrevisionen samt företrädare för kommuner, regioner, landsting och länsstyrelser. Utredningen har även mottagit information från andra intressenter via e-post och brevledes. I enlighet med sina direktiv har utredningen samrått med Ansvarskommittén (Fi 2003:02), Klimat- och sårbarhetsutredningen (M 2005:03), Trafikinspektionsutredningen (N 2005:09) samt den utredare som har i uppdrag att biträda Regeringskansliet med att utreda inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion inom Regeringskansliet. Centrala arbetstagarorganisationer har vid två tillfällen informerats om utredningsarbetet och därmed givits möjligheter att komma med synpunkter.

Utredningen har också besökt Danmark och Norge som har myndigheter liknande den som utredningen har haft i uppdrag att se över möjligheterna att skapa, för att inhämta underlag om erfarenheter och syn på verksamheten. I syfte att få en bild av berörda intressenters uppfattning om den verksamhet som de tre myndigheterna idag bedriver har utredningen även låtit genomföra en intressentundersökning. I utredningens arbete med att ta fram en övergripande organisationsskiss har utredningen använt sig av konsultstöd. I vissa delar har utredningen även haft stöd från Totalförsvarets forskningsinstitut.

1.1.3 Tidigare utredningar och propositioner inom området

Inom områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar har ett antal utredningar, rapporter och propositioner lagts fram de senaste åren. De mest relevanta utredningarna och propositionerna för denna utredning redovisas nedan.

Utredningen om Ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten

I juni 1982 tillsatte regeringen en kommitté med uppdrag att utreda frågan om en samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten (CESAM). Kommittén konstaterade i sin rapport *Principbetänkande av kommittén för samordning av den centrala ledningen av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten* (DS Fö 1984:2) att det moderna samhällets utveckling inneburit ett allt sårbarare samhälle och att sårbarheten har ökat kraven på skydd för människor, egendom och miljön. Kommittén menade att detta ställde krav på en effektiv räddningstjänst och förebyggande åtgärder som anpassas till förändringarna. Vidare ansåg kommittén ansåg att en samlad lagstiftning om samhällets räddningstjänst är en förutsättning för att möta kraven och behoven samt att det på central statlig nivå borde bildas ett nytt räddningstjänstverk (dvs. den myndighet som sedermera blev SRV) genom en sammanslagning av civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd. Kommittén föreslog även att uppgifter gällande transport av farligt gods skulle föras över från Sjöfartsverket till det föreslagna räddningstjänstverket.

Propositionen Ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten m.m.

Utredningens förslag behandlades i regeringens proposition *Ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten m.m.* (prop. 1984/85:161). Regeringen ansåg att en samordning av räddningstjänsten i fred och civilförsvarsverksamheten innebar att totalförsvarsprincipen infördes inom området. Regeringen konstaterade, i likhet med utredningen, att samhället blir alltmer invecklat och beroende av försörjnings- och kommunikationssystem samt att

urbaniseringen ökat olycksriskerna. Mycket talade därför för att effektivisera och förstärka det förebyggande arbetet. Det var även viktigt att redan i fred beakta civilförsvsverksamhetens krav och behov av förebyggande åtgärder.

Regeringen föreslog att en ny myndighet (SRV) skulle inrättas. Huvuduppgifter skulle vara att ansvara för befolkningsskyddet och räddningstjänsten i fred och krig. Myndigheten skulle vidare svara för samordning inom dessa områden och ha ett tillsynsansvar. Forskning och utveckling samt erfarenhetsåterföring skulle ges en framskjuten roll. Samordningen av beredskapen för kärnenergiolyckor fördes till myndigheten som även skulle verka för att räddningstjänstens intressen i samhällsutvecklingen tillvaratas samt bevaka riskutvecklingen i samhället. Vidare föreslog regeringen att ett statligt utbildningssystem för heltidsanställda brandmän och sotare skulle inrättas. Utbildning för deltidsanställda brandmän utvecklas och införs som en del inom den dåvarande civilförsvvarsorganisationen.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition men förde därutöver ansvaret för frågor om transport av farligt gods till det föreslagna Räddningstjänstverket.

Hot- och riskutredningen

Utredningen hade i uppdrag att analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del. I slutbetänkandet *Ett säkrare samhälle* (SOU 1995:19) beskrivs genom olika scenarion vad som kan hända vid påfrestningar i det fredstida samhället. Syftet var att göra samhällsorganen medvetna om att de måste analysera hot och risker. Ett av de centrala problemområden där utredningen bedömde att behovet av åtgärder var speciellt stort var ledning av samhällets åtgärder vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och myndigheternas befogenheter att ingripa med tvångsmedel. Utredningen underströk vikten av att det måste finnas en myndighet på respektive nivå som kan fatta beslut vid svåra påfrestningar och som kan leda och fatta beslut vilka är bindande för andra myndigheter och organ; kommunstyrelsen på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen på central nivå. I annat fall bedömdes risken stor att oförenliga beslut skulle fattas.

Bristen på avvägningar mellan olika hjälpbehov kunde enligt utredningen leda till att den personal och materiel som står till förfogande inte utnyttjas på ett sätt som gagnar helheten. Det förut-sattes att regeringen skulle besluta i varje enskilt fall när befogenheter enligt förslaget skulle användas. Utredningen ansåg att det var betydelsefullt att regeringen har en hög beredskap för åtgärder vid händelser som innebär stora påfrestningar på samhället. I betänkandet föreslogs att övningar regelbundet skulle genomföras på regeringsnivå i syfte att öka beredskapen inför olika scenarier. Vidare föreslogs att det i den dåvarande räddningstjänstlagen skulle införas bestämmelser som möjliggjorde för regeringen att fatta beslut.

Mot bakgrund av utredningens arbete presenterade Försvarsdepartementet i promemorian *Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället* (Ds 1996:4) ett förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Promemorian byggde i sak på utredningens förslag men innehöll en annan lagteknisk lösning genom en särskild lag med övergripande bestämmelser. Lagförslaget gav regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer rätt att, vid sidan av den då gällande räddningstjänstlagen, vid svåra påfrestningar på samhället besluta om olika former av ingrepp i annans rätt samt tjänsteplikt för personer mellan 18 och 70 år.

I promemorian *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* (DS 1998:32) redovisades skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den så kallade ledningskedjan. En annan typ av författningsreglering än den ovan angivna föreslogs, nämligen att myndigheternas ansvar regleras i deras instruktioner samt att kommunernas och landstingens skyldigheter skulle framgå av kommunallagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Därefter skulle en komplettering ske av lagstiftningen inom respektive sektor med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras i dessa sammanhang. Härigenom markerades tydligt att samhället skulle ha beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser och att det är samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner som ska användas.

Utredning om räddningstjänst i Sverige

Regeringen tillsatte i december 1996 en särskild utredare för att genomföra en översyn av mål och medel för SRV. Utredaren överlämnade betänkande *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda* (SOU 1998:59) i april 1998. Utredningen hade bl.a. att belysa omfattningen och inriktningen för det offentliga åtagandet inom verksamhetsområdet och att analysera fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter.

Utredningen definierade området skydd mot olyckor som åtgärder för att förhindra en olycka, vidta skadebegränsande åtgärder i förväg, åtgärder för att förbereda räddningsinsats, åtgärder för att genomföra räddningsinsats och åtgärder efter en räddningsinsats. Enskilda personer och företag har ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom samt att inte förorsaka olyckor, medan det offentliga ansvarar för skydd av miljön och andra samhällsliga intressen. Först när den enskilda inte själv klarar av att skydda sitt liv eller egendom är det ett offentligt ansvar att ingripa.

Utredningen ansåg vidare att det fanns behov av nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel. Den kommunala och statliga räddningstjänsten föreslogs också ha en skyldighet att genomföra olycksförloppsutredningar. Utredningen föreslog därutöver en översyn av räddningstjänstlagstiftningen.

Räddningstjänstlagutredningen (SOU 2000:63, SOU 2001:42, SOU 2002:10)

Regeringen tillsatte i november 1999 en utredning med uppgift att lämna förslag till reformerad räddningstjänstlagstiftning. I uppdraget ingick att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten, precisera skyldigheter och att tydliggöra förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning. Utredningen föreslog övergripande nationella mål för den kommunala räddningstjänsten som ett medel för att ge ökad flexibilitet i utformande av räddningstjänstens organisation och räddningsinsatsens genomförande. De nationella målen ska omsättas för varje kommun genom att åtgärder dokumenteras i handlingsprogram för olycks- och skadeförebyggande och för räddnings-

tjänst. Utredningens förslag innebar även tydligare krav på dokumentation av brandskyddet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

I juni 1999 beslutade regeringen om att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att föreslå principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget ingick också att bedöma vilken organisatorisk eller strukturell indelning som bör finnas och vilka mål som ska gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen redovisade sitt betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) i maj 2001.

I betänkandet lämnade utredningen förslag till ett nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Den redovisade också huvuddragen i ett nytt system för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Beträffande de olika skedena i en kris ansåg utredningen att offentliga organ måste ta på sig ett ansvar för ledning, samordning och prioritering av krishanteringsinsatserna i akuta krissituationer. I betänkandet redovisades en grundstruktur för hur detta borde organiseras. Utredningen ansåg att det på varje nivå ska finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för krishanteringen. På nationell nivå föreslogs att detta ansvar borde utövas av regeringen med stöd av ett nationellt krishanteringsorgan. Detta organ skulle knytas till Regeringskansliet och främst ha samordnande uppgifter. Organet skulle kunna aktiveras med kort varsel i allvarliga krissituationer som berör den nationella nivån. Vid behov skulle krishanteringsorganet kunna tilldelas beslutsbefogenheter efter beslut av regeringen.

Utredningen föreslog vidare att en särskild planeringsmyndighet skulle inrättas med uppgift att sköta vissa planeringsuppgifter samt samordna forsknings- och utvecklingsinsatser inom krishanteringsområdet. Krishanteringsorganets kansli skulle organisatoriskt vara placerat inom Regeringskansliet. Under normala förhållanden skulle detta kansli ingå i planeringsmyndigheten. Denna myndighet skulle i en kris – tillsammans med andra myndigheter – avdela personal för att ingå i krishanteringsorganets kriskansli.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen konstaterade också att samhället har blivit starkt beroende av IT och att information är en av de mest värdefulla tillgångarna i dagens samhälle. Därför ansåg utredningen att det är motiverat att betrakta IT som ett separat men samtidigt tvärsektorielt område som behöver ägnas särskild uppmärksamhet ur krishanteringens alla aspekter¹. Staten borde därför vidta följande åtgärder²:

1. Ta fram en övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer.
2. Inrätta ett tvärsektorielt samordningsorgan inom Regeringskansliet.
3. Planeringsmyndigheten borde ges ett sammanhållande ansvar för samhällets IT-säkerhet. Den funktion för omvärldsanalys som inrättas inom myndigheten bör även ha kapacitet att bedriva omvärldsanalys inom detta område.
4. En funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet inrättas inom Försvarets radioanstalt.
5. En funktion för IT-incidenthantering inrättas inom Post- och telestyrelsen.
6. Ett system för evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter byggs upp av Försvarets materielverk

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag behandlades i två propositioner; *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* och *Samhällets säkerhet och beredskap*.

Försvarsberedningens rapport 2001

I rapporten *Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvaret och Krishantering* (DS 2001:44) utgick Försvarsberedningen från Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om ett sammanhållet krishanteringssystem. Beredningen anförde bl.a. att regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer måste utvecklas. Beredningen ansåg att regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion är av utomordentlig betydelse vid allvarliga nationella kriser.

¹ SOU 2001:41, s. 187

² SOU 2001:41, s. 247

Propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret

I september 2001 överlämnade regeringen propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU 2, rskr. 91) till riksdagen. I propositionen presenterade regeringen sin syn på utvecklingen av totalförsvaret (den verksamhet som behövs för att bereda Sverige för krig) och en övergripande beskrivning av ambitionen i arbetet med att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Där angavs att en ny planeringsstruktur borde utformas som förbättrade samordningen av planering för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och planering för höjd beredskap i enlighet med vad sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslagit. Regeringen ansåg vidare att en ny myndighet borde inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avsåg beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar (dvs. den myndighet som sedermera blev KBM).

Vidare ansåg regeringen att vissa principer, ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna, borde gälla för att uppnå en helhetssyn i hanteringen av en situation i kris och krig samt att dessa principer borde ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för ledning under höjd beredskap.

Samhällets krishanteringsförmåga skulle därmed bygga på en struktur med sektors- och områdesansvar. Områdesansvaret borde finnas på tre nivåer i samhället; lokal, regional och nationell. Det borde utövas av redan befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Områdesansvaret på nationell nivå skulle utövas av regeringen, som i sin tur kunde delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter.

Regeringen föreslog även att ett särskilt beslutsorgan, Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, skulle skapas inom SRV från 1 januari 2003. Vidare föreslog regeringen att ett nytt utbildningssystem för den kommunala räddningstjänsten skulle införas.

Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering

Regeringen beslutade i oktober 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Utredningen förslog bl.a. mål för myndighetens verksamhet och angav vilka

uppgifter den nya myndigheten skulle ha. Utredning vidtog även en rad praktiska förberedelser för inrättandet av den nya myndigheten.

Propositionen Samhällets säkerhet och beredskap

Regeringen ansåg i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (2001/02:158, bet. 2001/02:FöU 10, rskr. 261) att målet bör vara att upprätthålla en hög informationssäkerhet i hela samhället som innebär att man ska kunna förhindra eller hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Principiellt borde den som ansvarar för informationsbehandlingssystem även ansvarar för att systemet har den säkerhet som krävs för att systemet ska fungera tillfredsställande. En viktig roll för staten var därför att se till hela samhällets behov av informationssäkerhet samt vidta åtgärder som rimligen inte kan åläggas den enskilde systemägaren³. Regeringen bedömde vidare att de förslag som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslagit skulle genomföras och lämnade förslag på hur strukturerna för samhällets krishanteringsförmåga skulle stärkas. Vidare redovisades en handlingsplan för ett antal aktiviteter i Regeringskansliet avseende flera frågor såsom informationsberedskap, telekommunikationer och IT-stöd och elsäkerhet. Dessutom framhölls att avsikten var att lägga särskild vikt vid att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten, främst inriktad på nyckelpersoner i Regeringskansliet med en betydligt ökad övningsfrekvens. I propositionen namngavs också den nya myndigheten med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap – KBM.

Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället.

Regeringen beslutade i maj 2001 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred. Utredningen antog namnet Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i sam-

³ Prop. 2001/02:158, s. 103

hället. Utredaren lämnade i slutbetänkandet *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (SOU 2001:105) förslag till en ny lag, vilken föreslogs reglera förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid. Lagförslaget innehöll att kommun- eller landstingsfullmäktige skulle inrätta krisledningsorgan (krisledningsnämnd). En nämnd som kan vara kommun- eller landstingsstyrelsen och träder i funktion när dess ordförande beslutar att situationen är sådan att kommunen eller landstinget har drabbats av en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden föreslogs få överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder i den utsträckning som fullmäktige har beslutat i reglementet för nämnden.

Proposition om ny räddningstjänstlagstiftning

I propositionen *Reformerad räddningstjänstlagstiftning* (prop. 2002/03:119, bet. 2003/04:FöU2, rskr. 2003/04:26) behandlades räddningstjänstlagsutredningens förslag. Regeringens ställningstagande följde de förslag som angavs i utredningen och en ny lag, lagen om skydd mot olyckor. Materiella skillnader jämfört med tidigare lagstiftning var bl.a. att nationella mål infördes på området, krav på att kommunerna ska genomföra olycksundersökningar och upprätta program för olycks- och skadeförebyggande åtgärder, att staten kan överklaga domstols avgörande beträffande en kommuns rätt till statlig ersättning. Dessutom betonades kommunernas förebyggande verksamhet och bl.a. att kommunen kan medge att fastighetsägaren själv får utföra sotning på den egna fastigheten.

Propositionen Transport av farligt gods

Regeringen redovisade i propositionen (2005/06:51, bet. 2005/06:FöU3, rskr. 2005/06:170) ställningstaganden till en ny lag om transport av farligt gods. Den nya lagstiftningen innebär framför allt att lagen renodlats och begränsats till främst sådant som enligt regeringsformen ska regleras i lag. Vidare innehåller lagen regler som är grundläggande för förståelsen av regelsystemet om transport av farligt gods och för att myndigheterna genom bemyndiganden ska få kompetens att agera genom tillsyn och meddelande av föreskrifter. De närmare materiella reglerna har,

liksom tidigare, sin grund i EG-direktiv och internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. En nyhet är regler om transportskydd som ska skydda mot brottsliga angrepp mot det farliga godset. En ny lag (2006:263) och förordning (2006:311) om transport av farligt gods trädde i kraft i juli 2006.

Informationssäkerhetsutredningen

InfoSäkutredningen slog i sitt betänkande *Informationssäkerhetspolitik organisatoriska konsekvenser* (SOU 2005:71) fast att det ligger inom varje myndighets ansvar att svara för informationssäkerheten i den egna verksamheten. Utredningen föreslog vidare att informationssäkerhetsarbetet bör organiseras så att kraftsamling kan ske till administrativa (exempelvis omvärldsanalys och publikationer) respektive tekniska (exempelvis utveckling av teknik för aktiv IT-kontroll) frågeställningar. Av detta drog utredningen slutsatsen att gemensamma behov och tvärsektorieella frågeställningar bör samlas under en myndighet för administrativa funktioner respektive en myndighet för tekniska funktioner.⁴

InfoSäkutredningen föreslog vidare att ansvaret för signalskydd skulle överföras från Försvarmakten till en ny myndighet. Den nya myndighetens uppgifter skulle bygga på nuvarande Försvarets radioanstalts uppgifter. Även KBM:s ansvar för nyckeldistribution skulle överföras till den nya myndigheten. Utredningen ansåg emellertid att det administrativa godkännandet för signalskyddssystem liksom föreskriftsrätten för samhällsviktiga system skulle placeras hos KBM.⁵

Försvarsberedningens rapport 2006

Försvarsberedningen utarbetade på regeringens uppdrag förslaget *En strategi för Sveriges säkerhet* (DS 2006:1). I rapporten konstaterar beredningen att det fortlöpande arbetet med säkerhet bör hållas samman bättre i Regeringskansliet samt att ansvarsfördelningen mellan departementen borde ses över. Försvarsberedningen konstaterade även att en mer samlad hantering av säkerhetsfrågorna

⁴ SOU 2005:71, s. 17

⁵ SOU 2005:71, s. 20

ligger i linje med den utveckling som sker inom EU. Beredningen lämnade också förslag på mål för samhällets säkerhet:

- ”att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden så som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter,
- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet.”⁶

Vidare ansåg beredningen att den enhet som inrättats i Regeringskansliet med uppgift att stödja regeringens krishantering borde utvecklas. För situationer med extra allvarliga sektorsövergripande konsekvenser ansåg beredningen att en utpekad krisledningsfunktion på myndighetsnivå borde införas med uppgift att bedriva omvärldsbevakning och analys.

Utredningen om Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor

Utredningen föreslog i betänkandet *Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor* (SOU 2006:16) en ny lag avseende regleringen av brandfarliga och explosiva varor. Förslagen innebär generellt sett en modernisering och förenkling av nuvarande lag och bl.a. har vissa grundläggande begrepp setts över. Utredningen föreslog också att polisens ansvar för tillstånd och tillsyn av explosiva varor borde föras till kommunerna, eftersom polisens verksamhet då kunde renodlas i enlighet med Polisverksamhetsutredningens förslag (SOU 2002:70). På samma gång gavs kommunerna också möjlighet till en samlad bild av samhällsplanering, tillstånd och tillsyn avseende verksamheter som bedrivs inom kommunen. Det föreslås också en justerad gränsdragning gentemot lagen om transport av farligt gods för att hantering i terminaler ska jämföras med sådan hantering som sker i lager och liknande som idag omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* instämde (prop. 2005/06:133, bet. 2005/06:FöU 9, rskr. 131)

⁶ DS 2006:1, s. 16

regeringen i de förslag som lämnades av Försvarsberedningen vad gäller den nationella krishanteringsförmågan. Regeringen anförde dock att den föreslagna krisledningsfunktionen på central myndighetsnivå skulle ha som uppgift att leda den operativa krishanteringen och bestå av två komponenter. Den ena avser regeringens möjlighet att utse en krisledande myndighet. Den andra innebär att det bör finnas en funktion på myndighetsnivå som kan identifiera allvarliga kriser och förse aktörer på nationell, regional och lokal nivå med en samlad nationell lägesbild samt tvärssektoriell analys. Vidare ansåg regeringen att det för regeringens behov dessutom krävs en egen förmåga vid Regeringskansliet att ta fram en samlad lägesbild och sektorsövergripande analyser. Det s.k. geografiska områdesansvaret på nationell nivå utvecklades därmed, dvs. regeringens ansvar att säkerställa en tvärssektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser.

Regeringen anförde vidare att förslaget om samordning och beslut av de centrala operativa insatserna delegerades till myndighetsnivå inte förändrade regeringens yttersta ansvar på nationell nivå. I stället skulle detta ses om ett sätt att tydliggöra vikten av att krishanteringen bör ledas av personer med stor kompetens vad gäller den operativa verksamheten.

I propositionen anfördes vidare att den tidigare fastställda strategin för informationssäkerhet bör utvecklas till att även omfatta att kunna upptäcka, ingripa mot och agera i samband med störningar i samhällsviktiga system. Vidare föreslogs att en handlingsplan för informationssäkerhet bör utarbetas.⁷

Slutrapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen inrättades den 10 januari 2005 för att bl.a. stödja dem som på olika sätt drabbades av katastrofen i Sydostasien. Rådets arbete under första halvåret beskrivs i betänkandet *Efter flodvågen – det första halvåret* (SOU2005:60). Rådet inrättades som en kommitté och ombildades den 1 september 2005 till en enhet inom Styrelsen för psykologiskt försvar.

⁷ Prop. 2005/06:133, s. 89

I sin slutrapport *Efter flodvågen – det andra halvåret* (SPF skriftserie 2006:2) angav rådet att det varit värdefullt att inrätta en funktion med uppgift att ge anhöriga och drabbade information och stöd. Enligt rådets bedömning var det motiverat att vid en framtida katastrof återigen inrätta en tidsbegränsad organisation. Rådet föreslog att en organisation med huvuduppgift att fungera som stöd för anhöriga och drabbade skulle inrättas först när ett antal kriterier uppfyllts, däribland att katastrofen ska ha en nationell dimension och många samhällssektorer berörs.

Vidare föreslog rådet att om det vid en kris fanns behov av att samordna insatser bör en myndighet få befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta vissa åtgärder.

1.1.4 Definitioner

Utredningen har inte haft för avsikt att skapa ytterligare begrepp inom ett redan ”begrepps-tätt” område, utan har med något undantag i så stor utsträckning som det varit möjligt försökt att använda redan befintliga begrepp. Dessa redovisas nedan.

Området skydd mot olyckor	Med området skydd mot olyckor avses den verksamhet som SRV bedriver inom verksamhetsområdet skydd mot olyckor inklusive den verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och till dessa lagar hörande förordningar.
Området krisberedskap	Med området krisberedskap avses den verksamhet som i dag bedrivs inom ramen för verksamhetsområdet svåra påfrestningar inklusive verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap samt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Utredningen har valt att använda begreppet kris-

	beredskap istället för svåra påfrestningar eftersom det i högre grad speglar den verksamhet som bedrivs inom området.
Området civilt försvar	Med området civilt försvar avses den verksamhet som bedrivs inom ramen för verksamhetsområdet det civila försvaret.
Kris	En situation där normala resurser, inte räcker till för att hantera situationen.
Extraordinär händelse	Sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser. ⁸
Svår påfrestning	Avser inte en enskild händelse i sig utan ska uppfattas som ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Begreppet avser extrema händelser med låg sannolikhet som leder till stora konsekvenser för samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. ⁹
Räddningstjänst	De räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. ¹⁰
Olyckor	En plötsligt oförutsedd händelse som leder till skada på människor, egendom och miljö.
Händelser	Används i utredningen som ett samlingsbegrepp för extraordinära händelser och olyckor och kan således innefatta både händelser som föranleder räddningstjänst och sådana

⁸ Jmf. 1 kap 4 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁹ Jmf. Prop. 2001/02:158, s. 183

¹⁰ Jmf. 1 kap 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

	som inte gör det.
Krishanterings-systemet	En beskrivning för hur samhället på lokal-, regional- och central nivå samt inom och mellan olika sektorer ska arbeta med att förebygga och hantera kriser.
Krishanterings-förmåga	Förmåga att vid allvarliga störningar leda den egna verksamheten, fatta beslut, sprida information och vid behov kunna medverka i samordning och koordinering med andra aktörer och dess åtgärder.
Krisberedskap	Att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga motstå och hantera krissituationer. ¹¹
Geografiskt områdesansvar	Inom ett geografiskt område ska finnas en aktör som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. ¹²
Sektor	Verksamhetsområde, jämför t.ex. el- och telesektorn eller hälso- och sjukvårdssektorn. Inom en sektor finnas ofta flera aktörer med utpekad ansvar för olika delar.
Sektorsansvar	En myndighets ansvar inom respektive verksamhetsområde.
Sektorsöver-gripande	Något som spänner över flera olika sektorer eller får konsekvenser för flera olika områden
Tvärsektoriellt	Något (t.ex. en fråga, verksamhet) som behöver hanteras inom flera sektorer på samma gång. Miljöfrågor, krisberedskapsfrågor och jämställdhetsfrågor är exempel på frågor som idag hanteras tvärsektoriellt.
Ansvarsprincipen	Den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha motsvarande ansvar vid en kris- eller krigssitua-

¹¹ Jmf. 4 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

¹² Prop. 2001/02:158, s. 52. Jmf. även 2 kap 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och 7 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

	tion. ¹³
Likhetsprincipen	Verksamhets organisationsstruktur och lokalisering ska så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. De förändringar som görs ska inte göras större än vad som krävs. ¹⁴
Närhetsprincipen	Kriser ska så långt som möjligt hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället, av dem som är närmast berörda och ansvariga ¹⁵ . Jämförelse kan vara EU:s subsidiaritetsprincip.
Samordning	Avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedriv av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma utgångspunkter och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan. ¹⁶
Samverkan	Avser den dialog som sker mellan olika självständiga (fristående) och sidoordnande samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål. ¹⁷
Räddnings- och biståndsinsatser	Med räddnings- och biståndsinsatser avses de insatser som Statens räddningsverk svarar för utomlands inom ramen för viss internationell verksamhet inom området skydd mot olyckor samt de insatser som sker inom ramen för verksamhetsområdet internationellt utvecklingsarbete.

¹³ Jmf. Prop. 2001/02:158, s. 22 samt Prop. 2005/06:133, s. 51

¹⁴ Jmf. Prop. 2001/02:158, s. 22 samt Prop. 2005/06:133, s. 51

¹⁵ Jmf. Prop. 2001/02:158, s. 22 samt Prop. 2005/06:133, s. 51

¹⁶ Prop. 2001/02:158, s. 183

¹⁷ Prop. 2001/02:158, s. 183

Nuvarande ordning

2 Systemet för arbetet med olyckor och kriser

2.1 Centrala författningar inom området

2.1.1 Lagen om skydd mot olyckor

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns bl.a. bestämmelser om samhällets räddningstjänst. Med räddningstjänst avses enligt 1 kap. 2 § de räddningsinsatser som staten och kommunerna ska vidta *för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö vid olyckor eller överhängande fara för olyckor*. Lagen gäller inte hälso- och sjukvård som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Skyldigheten för staten eller en kommun att genomföra räddningsinsatser föreligger endast om insatsen är motiverad med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Verksamhetsutövare och andra enskilda har ett primärt ansvar för att skydda sig själva och sin egendom mot olyckor. En insats i samhällets räddningstjänst ska endast göras i de fall där den enskilde inte själv eller med hjälp av någon annan kan bemästra en situation.

Begreppet olycka finns inte definierat i lagen men av förarbetena och av tidigare lagstiftning inom samma område framgår att såsom olycka betraktas bl.a. bränder, ras, skred, explosioner, översvämningar och utflöden av skadliga ämnen. Det ska vara fråga om plötsligt inträffande händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Med olyckshändelser får således avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Till detta får räknas både händelser som beror på företeelser i naturen och sådana som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. Räddningstjänstbegreppet har betydelse för ansvarsfördelningen och om förutsätt-

ningarna för räddningstjänst är uppfyllda gäller vidare långtgående befogenheter och skyldigheter för samhällsorgan och enskilda.

Avsikten med regleringen av räddningstjänsten i lagen om skydd mot olyckor är att klargöra ansvaret för samhällets räddningstjänst samt att tillhandahålla ett ramverk för räddningstjänstens organisation och ledning. Lagen innehåller också bestämmelser om särskilda skyldigheter och befogenheter som kan tillämpas i samband med räddningstjänst, såsom tjänsteplikt och ingrepp i annans rätt.

Lagen ger även möjlighet för kommunerna att få ersättning av staten för vissa räddningsinsatser. Den centrala tillsynen utövas av Statens räddningsverk (SRV).

2.1.2 Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommun- och landstingsledningarna har genom lagen förutsättningar för att vid kriser göra prioriteringar mellan olika verksamheter i syfte att kunna hantera krisen från ett helhetsperspektiv. Enligt 4 § definieras en extraordinär händelse som en sådan händelse *som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting*. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är deras stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen.

Lagen föreskriver att det i kommuner och landsting ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Inom ramen för det reglemente som fullmäktige, i enlighet med kommunallagens regler, ska ha beslutat för krisledningsnämnden får nämnden fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning. Kom-

muner och landsting ska för varje ny mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

I och med den nya lagen har kommuner och landsting givits vidgade möjligheter att biträda varandra vid extraordinära händelser. De har vidare en möjlighet att under en extraordinär händelse lämna ett begränsat ekonomiskt stöd till en enskild. De nu refererade reglerna överfördes till lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap den 1 september 2006 från den samtidigt upphävda lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Den äldre lagen hade då gällt sedan januari 2003. Reglerna utarbetades eftersom statsmakterna hade identifierat ett behov av ett enklare och effektivare beslutsfattande i kommuner och landsting i situationer där omfattande krav ställs på organisationen att snabbt fatta beslut om prioriteringar mellan olika behov och önskemål samtidigt som stora krav ställs på information till medborgarna.

I den nya lagen kompletterades de sedan tidigare gällande reglerna om extraordinära händelser med vissa bestämmelser om förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap, vilka hämtades från den samtidigt upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar. Den nya lagen om extraordinära händelser har också utökats med nya regler om att kommunerna och landstingen ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys till grund för planen för hur de ska hantera extraordinära händelser. Genom lagen infördes också bestämmelser om kommunernas geografiska områdesansvar, vilket bl.a. innebär att kommunerna under en extraordinär händelse i fredstid ska verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas samt att informationen till allmänheten samordnas.

Lagen innehåller också krav på att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Kommuner och landsting ska också rapportera läget dels i ett förberedande skede dels vid en extraordinär händelse. I den tillhörande förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap specificeras bl.a. uppgifter för kommuner och landsting vid extraordinära händelser.

Det kan nämnas att kommunerna själva väljer när systemet med krisledningsnämnd ska aktiveras. Enligt en undersökning av kom-

munernas erfarenhet av krishantering med anledning av stormen Gudrun 2005 valde flertalet av de drabbade kommunerna att inte kalla in krisledningsnämnden utan hanterade krisen inom ordinarie nämndorganisation.¹

2.1.3 Förhållandet mellan lagen om skydd mot olyckor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap

Bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor och bestämmelserna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap kan och ska tillämpas oberoende av varandra. Det innebär att om kriterierna för skyldigheten att göra en insats för kommunal räddningstjänst är uppfyllda så ska en sådan insats göras. Samtidigt kan en ordförande i en krisledningsnämnd, enligt bestämmelserna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap, bedöma att förutsättningar föreligger för att aktivera denna nämnd för att överta visst kommunalt beslutsfattande från andra nämnder. En sådan bedömning kan också göras i någon annan situation som inte samtidigt innebär krav på att en räddningsinsats ska göras. Det är således inte adekvat att resonera som om det finnas en valmöjlighet mellan att betrakta en viss händelse som en olycka eller en extraordinär händelse. Varje situation ska prövas självständigt mot kriterierna i respektive lag.

En viktig skillnad är att om kriterierna för att göra en räddningsinsats är uppfyllda så råder det en *skyldighet* att genomföra insatsen, medan däremot en övergång till verksamhet i krisledningsnämnd endast är en *möjlighet* som kan utnyttjas under de förutsättningar som anges i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap

En olycka i lagen om skydd mot olyckors mening är en händelse som ställer krav på utförandet av en viss verksamhet – räddningstjänst – med särskilda bestämmelser om ledning och om befogenheter som bara kan utövas i samband med den verksamheten. Begreppet extraordinär händelse i lagen om kommuners och lands-

¹ ”Storm. Krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun”, Sveriges Kommuner och Landsting, 2005, s. 4.

tings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap avser däremot att definiera en situation där det politiska beslutsfattandet på nämndnivå i kommunen eller landstinget kan ske i en förenklad organisation genom krisledningsnämnden. Därigenom kompletteras lagen kommunallagens bestämmelser om arbetsformer och beslutsfattande i kommuner och landsting. Till detta kommer uppgiften för kommunerna att under extraordinära händelser verka för samordning av andra aktörers åtgärder och av information till allmänheten. De olika verksamheter inom kommunen som kan beröras av den extraordinära händelsen, t.ex. socialtjänst, omsorgsverksamhet, distribution av värme, vatten och el, ska fortsätta att bedrivas enligt samma regler som under normala förhållanden. Bestämmelserna om räddningstjänst i lagen om skydd mot olyckor och bestämmelserna om extraordinära händelser i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap har således olika syften och vad gäller den operativa verksamheten kan det knappast sägas att det finns några bestämmelser som överlappar varandra.

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

Utöver ovan nämnda lag är förordningen om krisberedskap och höjd beredskap, vilken trädde i kraft i september 2006 av betydelse för krisberedskapsarbetet. Denna förordning ersatte den tidigare förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap innehåller föreskrifter som reglerar fredstida krishantering och höjd beredskap för statliga myndigheter under regeringen. Vissa undantag gäller för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och Försvarsmakten.

Enligt förordningen ska varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en sådan händelse. Av förordningen framgår också att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan kris.

I förordningen anges att varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen ska analysera om det

finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Från och med 2007 lämnas endast en sammanfattning till Regeringskansliet samt en kopia till Krisberedskapsmyndigheten (KBM).

I en bilaga till förordningen anges de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Dessa myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa en förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå risker. Myndigheterna ska, när en extraordinär situation uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Därutöver ska KBM till Regeringskansliet årligen lämna förslag till vilka myndigheter som har ett sådant ansvar och bör ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Vidare reglerar förordningen myndigheters ansvar när det gäller beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap.

2.2 Ansvaret för samhällets säkerhet

Ansvaret för samhällets säkerhet är en angelägenhet för flera aktörer: individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Vidare inkluderas även åtgärder som genomförs internationellt för att möta dagens hot.

I och med att det finns ett gemensamt ansvar för säkerhetsarbetet är det viktigt att det finns en balans mellan förväntningar och ansvar. Försvarsutskottet anger att ”/...det offentliga har ett huvudansvar för Sveriges säkerhet. Enskilda individer och företag har även de ett ansvar och därmed en viktig roll i säkerhetsarbetet. Det offentliga har ett ansvar att tydliggöra, ta till vara och organisera arbetet på bästa sätt. Samtidigt måste individer och företag hålla sig själva informerade om relevanta risker och hot, och vilka krav det ställer.”²

Den enskilde, både i egenskap som individ och verksamhetsutövare, har det primära ansvaret eller skyldigheten att skydda sitt

² Försvarsutskottets betänkande 2005/09:FöU09, s. 23f

liv och sin egendom och att inte förorsaka olyckor. Det åligger vidare var och en att vidta skäligen åtgärder att förebygga risker. Särskilda krav ställs på ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar samt på den som bedriver någon i lagstiftningen särskilt identifierad farlig- eller hälsovådlig verksamhet. Företag har i sin tur visst ansvar för den verksamhet som de bedriver, enligt relevanta författningar och föreskrifter. Sammanslutningar av enskilda, såsom exempelvis frivilliga organisationer bedriver också kunskaps- och höjande aktiviteter gentemot enskilda. Organisationerna utgör vidare ett resurstöd som kan nyttjas vid stora olyckor och extraordinära händelser.

Det offentliga möjligheten att förebygga risker och begränsa skador bygger bl.a. på de enskildas förebyggande åtgärder, insatser och förmåga. I fråga om räddningsinsatser begränsar sig samhällets åtagande till att först när den enskilde inte själv eller med hjälp av annan kan klara av situationen ingripa. Vidare handlar verksamheten om att ge den enskilde det stöd som behövs i form av information om vilka egna säkerhetsåtgärder som kan vidtas för att kunna klara en krissituation som t.ex. långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning.

Uppdelningen mellan stat och kommun är sådan att staten står för det övergripande ansvaret i form av lagstiftning och mål för de enskildas säkerhet. Staten har även ansvar vid vissa typer av händelser. Staten ansvarar också för tillsyn och för åtgärder som fordrar särskilda resurser eller speciellt kunnande som kommunerna har svårt att hålla samt för åtgärder som inte bestäms av geografiskt område. De statliga insatserna fördelas i sin tur på ett antal olika myndigheter, vilka vidtar åtgärder mot samhällsrisker och åtgärder som fordrar särskilda resurser eller ett särskilt kunnande som kommunerna kan ha svårt att hålla. Kommunerna ansvarar för åtgärder som regleras i förhållande till den geografiska avgränsningen, som exempelvis markanvändning, kontroll av skyldigheter och att genomföra insatser. Vattenförsörjning, räddningstjänst och skola är exempel på det geografiska områdesansvaret. Ett geografiskt områdesansvar finns även på regional och nationell nivå genom länsstyrelserna och regeringen.

Samhällets säkerhet utgörs således av de samlade åtgärder och förmågor som enskilda människor, verksamhetsutövare, organisationer, kommuner, länsstyrelser och centrala statliga myndigheter vidtar. Säkerhetsarbetet bygger därigenom på samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan

enskilda sektorer. Med utgångspunkt i författningar specifika för varje enskild sektor agerar aktörer utifrån sin roll, uppgift och befogenheter. Detta innebär att aktörerna är starkt beroende av varandra vid mer omfattande insatser som involverar flera aktörer varför en väl fungerande samordning är av stor betydelse.

2.3 Räddningstjänst och hanteringen av extraordinära händelser

I samband med att uppgifterna för KBM och SRV beskrivs och analyseras är det nödvändigt att klargöra utgångspunkter och ansvar inom området skydd mot olyckor respektive krisberedskapsområdet.

2.3.1 Åtgärder mot olyckor och krishanteringssystemet

Arbetet med olyckor och krishantering har reformerats de senaste åren. Ett av syftena med det nya gemensamma politikområdet för skydd mot olyckor och svåra påfrestningar var att säkerställa en tillräcklig krishanteringsförmåga genom förebyggande verksamhet.

Skydd mot olyckor

Introduktionen av lagen om skydd mot olyckor innebar förutom en modernisering av den tidigare räddningstjänstlagstiftningen även ett stöd för ett brett säkerhetsarbete på lokal nivå genom bl.a. handlingsprogrammet för förebyggande verksamhet. Verksamhetsområdet skydd mot olyckor inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar omfattar arbete med risker för olyckor och olyckor i stort och är inte avgränsat enbart till händelser som leder till insatser från räddningstjänsten. I verksamheten inkluderas olycks- och skadeförebyggande åtgärder, förberedande arbete för och genomförande av räddningsinsats samt sanering, återställande åtgärder och erfarenhetsåterföring.

Ansvar för åtgärder för att förhindra olyckor i samhället är fördelat på flera aktörer. Nuvarande uppdelning mellan statliga myndigheter har utgått från behovet att utveckla expertkunnskap inom olika områden. Det innebär att uppgifterna inom den statliga verksamheten har fördelats mellan en rad olika myndigheter fram-

förallt för åtgärder som syftar till förebyggande säkerhetsåtgärder. För att inte dubblera resurser har skyldigheter lagts på myndigheterna, uttryckt i krav, att samverka med varandra och att medverka vid kommunal och statlig räddningstjänst. Exempel på myndigheter på central nivå som agerar med stöd av speciallagstiftning för sina respektive verksamhetsområden är Arbetsmiljöverket, Boverket, Strålskyddsinstitutet, Kemikalieinspektionen, Vägverket och Banverket.

Säkerhetsarbetet i skedet innan olycka inträffar

För myndigheter involverade i arbetet med att förebygga olyckor har olycks- och skadeförebyggande och förberedande åtgärder framförallt inneburit ansvar för att inrikta, styra, sprida kunskap, kontrollera och ställa krav på åtgärder. De områden där det är angeläget att förhindra olyckor, dvs. där konsekvensen av en olycka är omfattande, har omgärdats av olika säkerhetssystem. En prioriterad del av säkerhetsarbetet är att arbeta med olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Efter att en olycka inträffat är det viktigt att skadebegränsande åtgärder sätts in så fort som möjligt. Tidsfaktorn är avgörande för att begränsa skadorna. Den förberedande verksamhet som ska bedrivas finns reglerad i lagen om skydd mot olyckor och omfattar bl.a. kommunernas arbete med att ta fram handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

SRV har det övergripande ansvaret att vara pådrivande inom området skydd mot olyckor. Tillsynen är en del av detta arbete genom vilken lagstiftningens krav på säkerhetsåtgärder förmedlas.

Det allmännas möjlighet att förebygga och begränsa skador utgår från den kunskap och förmåga som de enskilda har. För att stödja de enskilda, såväl personer som verksamhetsutövare, har myndigheternas roll varit att tillhandahålla kunskap och information.

Räddningsinsatser

Räddningstjänst genomförs i syfte att begränsa skador på människor, egendom och miljö. Merparten av de räddningsinsatser som genomförs i Sverige svarar den kommunala räddningstjänsten för. Staten har emellertid påtagit sig att ansvara för räddningstjänsten

vid särskilda fall; fjällräddningstjänst (polisen) och efterforskning av personer (polisen), flygräddningstjänst (Luftfartsinspektionen), sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket), miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen) samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelserna), s.k. statlig räddningstjänst. I alla andra fall är det kommunernas ansvar att genomföra räddningstjänst.

Säkerhetsarbetet efter olycka

Att samla erfarenheter och utvärdera genomförd verksamhet utgör grunden för att utveckla säkerhetsarbetet. Lagen om skydd mot olyckor ställer också krav på att kommunerna genomför en utredning som klarlägger orsaker till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen genomförts.

Ansvar för åtgärder som syftar till att rädda egendom åligger ägaren eller innehavaren av egendomen. Den sanering som kan behöva ske av miljö är en uppgift för den som förorenat. Kommunerna genomför sanering av olja vilket staten genom SRV ersätter kommunerna för. De kostnader som saneringen medfört kräver staten att förorenaren ersätter. Länsstyrelserna har ansvar för sanering av utsläpp av radioaktiva ämnen. Statens Haverikommission har uppgiften att utreda orsaken till de större olyckor som sker. Detta medan polisen genomför de undersökningar som behövs för att klarlägga ansvarsfrågan för brott vid specifik händelse.

2.3.2 Krishanteringssystemet

Den bärande tanken med dagens krishanteringssystem är att det ska finnas en flexibel struktur för planering och finansiering för att skapa en generell förmåga att hantera de hot och risker som samhället kan tänkas stå inför. Arbetet inom området är således inte avgränsat till att avse sådana händelser som kan föranleda räddningstjänst. Systemet är i praktiken en beskrivning av hur samhället på lokal-, regional- och central nivå samt inom och mellan olika sektorer ska arbeta med att förebygga och hantera kriser, men även hur samhället bör arbeta med att återställa skadade samhällsviktiga verksamheter efter en kris. Systemet bygger på samverkan mellan olika aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt inom och mellan enskilda sektorer.

Riksdagen beslutade 2002 om ett nytt system för krishantering, vilket innebar en förändrad inriktning gentemot tidigare (jmf kapitel 1). Regeringen framhöll att det krävdes en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. Samverkan mellan olika sektorer av samhället måste fördjupas för att kunna hantera kriser som inte direkt hotade Sveriges fred och säkerhet men som ändå allvarligt kunde skada viktiga samhällsfunktioner. En helhetssyn skulle prägla användningen av samhällets resurser och beredskap skulle byggas underifrån. Med detta avsågs att utgångspunkten är de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten varefter kompletterande åtgärder vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig.

Med utgångspunkt i sektorsspecifika författningar agerar varje aktör utifrån sin roll, uppgift och befogenheter. Insatserna utförs samtidigt och aktörerna är starkt beroende av varandra varför samordnande insatser behövs. Dagens struktur för krishantering bygger även på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen.

På lokal nivå har kommunerna områdesansvaret, på regional nivå länsstyrelserna och på nationell nivå regeringen. Det geografiska områdesansvaret innebär att det på varje nivå i samhället ska finnas en aktör som verkar för att inriktning, prioritering och samordning kommer till stånd bland de inblandade aktörerna inom området både före, under och efter en kris. Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå regleras i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap, särskilt 2 kap. 7 §. På regional nivå regleras detta i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, särskilt 6 och 7 §§. Det geografiska områdesansvaret innebär att den ansvarige bl.a. ska ha ett relevant nätverk, göra tvärsektoriella risk- och sårbarhetsanalyser kunna samordna verksamhet under en kris mellan olika aktörer, ha en kompetent krishanteringsorganisation, kunna samordna informationen till allmänheten vid en kris, kunna prioritera resurser vid behov och efter särskilda beslut.

Vid sidan om det geografiska områdesansvaret finns även ett sektorsansvar eller verksamhetsansvar. Det ansvaret gäller alltid och i alla situationer. En sektorsansvarig myndighet kan beskrivas som en statlig myndighet som har någon typ av tillsyns- eller planeringsansvar för ett samhällsområde som i sin tur har ett visst syfte eller inriktning och som omfattar såväl statlig som icke-statlig

verksamhet. I bilagan till förordningen om krisberedskap och höjd beredskap utpekas ett antal myndigheter med ansvar för särskilt viktig verksamhet för samhällets krisberedskap, t.ex. SRV för räddningstjänst och Socialstyrelsen för hälso- och sjukvårdssektorn. Olika sektorer ser olika ut och ansvaret för en verksamhet kan i många fall vara ett myndighetsansvar på nationell nivå medan det på regional nivå kan vara ett ansvar för den privata aktör som bedriver verksamheten. Ett exempel på detta utgör Svenska kraftnät som har ansvar för driften av det nationella stamnätet medan ansvaret på lokal och regional nivå är delegerat till de privata eloperatörerna. Det finns även exempel på sektorer där verksamheten är statlig ända ner på lokal nivå. Polisens verksamhet utgör ett exempel på detta. I de fall den sektorsansvariga myndigheten inte svarar för genomförandet av verksamheten på regional eller lokal nivå finns trots detta ett ansvar att se till att krisberedskapsaspekterna beaktas även på dessa nivåer.

Det geografiska områdesansvaret ska ses som ett komplement till sektorsansvaret vid en kris som berör flera sektorer samtidigt eller spänner över stora geografiska områden. Områdesansvaret pekar ut en sammanhållande aktör som ansvarig för samverkan och samordning av de insatser som krävs för att hantera krisen. Däremot innebär det inte att den som har geografiskt områdesansvar tar över ansvar eller beslutanderätten från någon annan.

Det svenska krishanteringssystemet bygger således på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på principen om att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (ansvarsprincipen). En viktig princip är att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga (närhetsprincipen). En annan princip är att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs (likhetsprincipen).

2.4 Mål och struktur för verksamheten mot olyckor och kriser

Den verksamhet som de tre i utredningen ingående myndigheterna bedriver begränsas till sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt verksamhetsområdena det civila försvaret och internationellt utvecklingsarbete. Dessa beskrivs nedan.

2.4.1 Politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Politikområdet omfattar verksamhetsområdena Svåra påfrestningar och Skydd mot olyckor. Målet för politikområdet är *att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred och minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.*

2.4.2 Verksamhetsområdet Skydd och beredskap mot olyckor

Målet för verksamhetsområdet är *att skydda kvinnors, mäns och barns liv, säkerhet och hälsa samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö.*

Inom verksamhetsområdet avses med normala fredstida olyckor både olyckor som människan vållat och naturolyckor där skador kan förorsakas på människa, egendom eller miljö. Verksamheten omfattar räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande verksamhet samt övriga åtgärder vid olyckor enligt lagen om skydd mot olyckor, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Vidare styrs verksamheten av ett antal författningar inom sjösäkerhetsområdet. Politikområdet omfattar även åtgärder som vidtas för att förebygga jordskred och andra naturolyckor. SRV prövar enligt lagen om skydd mot olyckor och den därtill knutna förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor frågan om ersättning till kommuner för vidtagna åtgärder och uppkomna merkostnader vid genomförda räddningsinsatser.

Verksamhetsområdet omfattar åtgärder för att förebygga och begränsa konsekvenser av olyckor samt avhjälpa skador. Verksamheten inom området bedrivs också av andra statliga myndigheter till del baserade på samma lagstiftning samt av kommunerna. Inom politikområdet innefattas även den verksamhet som KBM bedriver med uppgiften att införa, förvalta och utveckla ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet (Rakel).

2.4.3 Verksamhetsområdet Svåra påfrestningar

Målet för verksamhetsområdet är *att minska risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred. Om en sådan händelse skulle inträffa skall kvinnors, mäns och barns liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö hindras eller begränsas.*

Verksamhetsområdet omfattar samhällets planering av åtgärder för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred sker inom ramen för sex samverkansområden. Myndigheter med ett särskilt ansvar framgår av bilagan till förordningen om krishantering och höjd beredskap. Inom området ska tillräcklig förebyggande verksamhet bedrivas och tillräcklig krishanteringsförmåga åstadkommas i händelse av svåra påfrestningar i samhället. Åtgärderna ska också bidra till förmågan att motstå ett väpnat angrepp.

På lokal nivå regleras verksamheten genom lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap samt tillhörande förordning. De myndigheter som bedriver verksamhet inom politikområdet utgörs av de som pekas ut i bilagan till förordning om krisberedskap och höjd beredskap³.

2.4.4 Verksamhetsområdet det civila försvaret

Verksamhetsområdet ingår i politikområdet Totalförsvaret som omfattar verksamhetsområdena det militära försvaret och det civila försvaret. Med totalförsvaret avses i enlighet med lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret avser således en verksamhet och inte en organisation.

Målet för verksamhetsområdet Det civila försvaret är *att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.* I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs

³ De myndigheter som pekas ut i bilagan är Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, KBM, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, SPF, Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftinspektion, SRV, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt, Tullverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgäldskontoret, Skatteverket samt Länsstyrelserna.

för att skapa och vidmakthålla samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är därmed i likhet med vad som anges ovan om totalförsvaret inte en organisation utan den verksamhet som ett flertal aktörer genomför i syfte att komplettera det fredstida samhällets förmåga att hantera situationer då beredskapen höjts. Den grundläggande försvarsförmågan och kompetensen för det civila försvaret rymms i allt väsentligt inom den krisberedskap som byggs upp för fredstida kriser. För att säkerställa det civila försvarets förmåga vidtas emellertid vissa kompletterande åtgärder. Verksamheten ska genomföras samordnat med arbetet att stärka den svenska krisberedskapen inom ramen för de sex samverkansområdena.

2.4.5 Verksamhetsområdet internationellt utvecklingsarbete

Verksamhetsområdet internationellt utvecklingsarbete ingår i politikområdet med samma namn. Målet för verksamhetsområdet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Inom ramen för området genomför SRV bl.a. insatser för att rädda liv, lindra nöd och för att upprätthålla mänsklig värdighet. Insatserna genomförs där människor utsatts för, eller står under hot att utsättas för väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

2.5 Andra länders organisation

2.5.1 Danmark

Myndighetsstruktur

Beredskapsstyrelsen i Danmark ansvarar för tillsyn av och rådgivning till lokal räddningstjänst såväl som att koordinera planläggningen av den civila sektorns beredskap (krisberedskap). Myndigheten ansvarar vidare för Sevesolagstiftningen. Arbetet sker i samverkan med miljömyndigheterna samt Arbetsskyddstyrelsen. Vad gäller brandfarliga och explosiva varor låg detta tidigare på Beredskapsstyrelsen men har sedan något år tillbaka flyttats till Säkerhetsverket. Frågor om farligt gods hanteras av Beredskapsstyrelsen men ansvaret för dessa frågor vilar på Justitieministeriet. Vidare har man i Danmark gjort en åtskillnad mellan regleringen av gods på

väg och järnväg, där ansvaret för transporter av farligt gods på järnväg ligger under Trafikstyrelsen som tillhör Transport- och Energidepartementet. Verksamheten inom området är vid Beredskapsstyrelsen uppdelat i en operativ samt en tillsyns- och rådgivningsavdelning.

Planering

I Danmark finns ingen motsvarighet till det svenska anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Alla myndigheter är enligt lag skyldiga att planera för att kunna upprätthålla de samhällsviktiga funktioner de har ansvar för. Planeringen tar sin utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser. Beredskapsstyrelsen ger råd till myndigheterna och koordinerar deras arbete, bl.a. med hjälp av sex ”faglige koordinationsfora” som kan jämföras med de svenska samverkansområdena. Beredskapsstyrelsen sammanställer årligen (sedan 2005) en nationell sårbarhetsrapport och har också ansvar för viss tvärsektorieell planering som exempelvis den danska motsvarigheten till VMA-funktionen.

Förstärkningsresurser

Beredskapsstyrelsen upprätthåller beredskap att stödja lokal räddningstjänst, polis och andra myndigheter med manskap och specialutrustning från fem statliga beredskapscentra och ett frivilligcenter. För detta ändamål har Beredskapsstyrelsen en 24-timmarsfunktion och en utryckning ska kunna inledas inom minuter. Beredskapen bygger framförallt på värnpliktiga samt tidigare värnpliktiga som tecknat kontrakt som frivilliga, under befäl av anställd personal. Cirka 1400 värnpliktiga utbildas årligen för detta syfte. Den statliga räddningsberedskapen utnyttjas liksom i Norge relativt frekvent, 662 gånger under 2005.

Utbildning

Beredskapsstyrelsen har tre skolor spridda geografiskt i Danmark och med olika profil. Beredskapsstyrelsens Højskoles kärnområden är förebyggande arbete, beredskapsplanering, krisledning, kriskommunikation och internationell katastrofhjälp och har en bre-

dare målgrupp. Beredskapsstyrelsens Tekniske Skole och Beredskapsstyrelsens Center for Lederuddannelse utbildar främst personal inom räddningstjänsten. Den tidigare utbildar inom brandbekämpning och annan operativ räddningstjänst medan Center for Lederuddannelse fokuserar på vidareutbildning av chefer inom räddningstjänsten.

Internationell operativ verksamhet

Beredskapsstyrelsen är den statliga danska aktören för operativ internationell katastrofhjälp och bedriver verksamhet liknande de insatser som SRV svarar för inom ramen för internationellt utvecklingsarbete .

2.5.2 Norge

Myndighetsstruktur

I Norge finns Direktoratet för samfunnssikkerhet og beredskap sedan 2003 då de dåvarande Direktoratet för sivilt beredskap samt brann- og elsikkerhet slogs ihop till en myndighet. Den nya myndigheten fick ett brett ansvar för såväl räddningstjänst som krisberedskap och civilt försvar. Till detta kommer även tillsyn över elsäkerhet och farliga ämnen inklusive transporter av farligt gods på land (väg och järnväg) och tillsyn enligt Sevesodirektivet. Direktoratet har även ansvar för frågor rörande brandfarlig och explosiva varor.

Planering

Direktoratet ska generera kunskap om risk- och sårbarhetsutvecklingen i samhället samt analysera samhällets förmåga att hantera dessa genom såväl analys som utredningar och tillsyn. Bl.a. utarbetas nationella risk och sårbarhetsanalyser som värderar samhällets samlade förmåga. En viktig del av verksamheten är att stödja kommunerna att ta hänsyn till samhällssäkerheten i plan- och byggärenden. I Norge har även fylkesmannen (motsvarande landshövding) rätt att initiera ett övertagande av ett plan- och byggärende

från kommunen om den inte tar vederbörlig hänsyn till samhällssäkerheten. Direktoratet har utarbetat riktlinjer för denna process.

Tidigare fanns i Norge ett särskilt anslag för säkerhet och beredskap som tillföll sex utvalda departement. Detta anslag avskaffades fr.o.m. 2001 då det ansågs för svårt att dra en gräns mellan vanligt robusthets- och säkerhetsarbete och det som skulle finansieras över det särskilda anslaget.

Förstärkningsresurser

De statliga förstärkningsresurserna kallas i Norge för Sivilforsvaret och ligger organisatoriskt inom Direktoratet. De är indelade i regionorganisationer som i stort följer fylkesgränserna. Sivilforsvaret har insatsgrupper som kan sättas in vid större olyckor vilka stödjer sig på civilpliktig och frivillig personal. De har även tillgång till egen materiel såsom elaggregat, tält m.m. Det är framförallt polisen som rekvirerar denna hjälp i egenskap av sin uppgift att tillse överordnad ledning vid stora händelser, vilket sker relativt ofta. Sivilforsvaret förvaltar även Norges motsvarighet till VMA.

Utbildning

Det norska utbildningsväsendet för samhällssäkerhet ligger inom ramen för Direktoratets uppgifter. Norges brannskole utbildar framförallt personal inom räddningstjänsten. Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap har en bredare målgrupp och lär ut krisberedskap i samhället, där vissa utbildningar ger högskolepoäng i samarbete med universitetet i Stavanger och högskolan i Buskerud. Utöver detta finns inom tre av Sivilforsvarets regioner skolor som utbildar de statliga förstärkningsresurserna. Samtliga ovanstående institutioner erbjuder också öppna kurser till andra än de huvudsakliga målgrupperna.

Internationell operativ verksamhet

Direktoratet står också, genom Sivilforsvaret, för Norges beredskap för internationell katastrofhjälp. Denna verksamhet liknar den som bedrivs vid SRV men är något mindre omfattande.

3 Krisberedskapsmyndigheten

3.1 Allmän beskrivning av myndigheten

3.1.1 Organisation och ekonomi

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades den 1 juli 2002 med uppgift att samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser i fred och det civila försvaret. Vid bildandet av myndigheten överfördes uppgifter från Överstyrelsen för civil beredskap, Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) och Statens räddningsverk (SRV).

KBM bedriver verksamhet i Stockholm (132 årsarbetskrafter under 2006) och i Sollefteå (58 årsarbetskrafter under 2006) och har ett förvaltningsanslag som uppgår till 165 671 tkr (2007). Även anslaget 7:5 *Krisberedskap*, varifrån åtgärder för att förbättra samhällets robusthet och förmåga att hantera svåra påfrestningar finansieras, administreras av KBM. Anslaget uppgick 2007 till 1 711 976 tkr. Av anslaget 7:5 *Krisberedskap* disponerar KBM 1 351 893 tkr. KBM disponerar vidare anslaget 7:6 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*.

Inom ramen för uppdraget att vara samordnande för arbetet med att stärka krisberedskapen har KBM ett stort antal råd, delegationer och referensgrupper. Inom ramen för de olika samverkansområdena återfinns inom vart och ett av dessa grupper på olika nivåer. Därutöver finns fem råd kopplade till olika delar av arbetet med att stärka krisberedskapen; Informationssäkerhetsrådet, Rådet för näringslivssamverkan, Näringslivsrådet för informationssäkerhet, CBRN-rådet och Trossamfundens krisberedskapsråd.

För frågor som rör utvecklingen av RAKEL-systemet och användaravgifter finns RAKEL-delegationen, som utgörs av den primära användarkretsen.

3.1.2 Uppdrag

KBM bedriver verksamhet inom verksamhetsområdena Det civila försvaret, Skydd mot olyckor och Svåra påfrestningar. Myndigheten är i enlighet med sin instruktion¹ central förvaltningsmyndighet för frågor som rör samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar och ska i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga. Med krishantering avses i detta sammanhang åtgärder vid sådana situationer som beskrivs i 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I förordningen används även begreppet krisberedskap vilket definieras som summan av förmågorna att förebygga, motstå och hantera krissituationer. KBM:s uppgift är inte i första hand att bygga upp en egen förmåga utan att agera motor i en process för att samhällets övriga aktörer ska bygga denna förmåga inom sina respektive organisationer.

En annan uppgift för KBM är att sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga, att samordna kompetensutveckling samt informera och utbilda inom områdena samhällets sårbarhet, krishantering, säkerhetspolitik och totalförsvar. KBM har också regeringens uppdrag att vid krissituationer kunna bistå Regeringskansliet med områdesvisa lägesbeskrivningar.

I enlighet med sin instruktion ska KBM svara för samordningen och planeringen av åtgärder som stärker beredskapen när det gäller krishantering och civilt försvar bl.a. genom att särskilt utarbeta en planeringsinriktning. KBM ska mot bakgrund av den inriktning som regeringen sedan beslutar även svara för utbetalning av medel.

Ett ansvar för KBM är att i samverkan med andra aktörer, utveckla gemensamma övergripande principer för krishantering. Myndigheten bidrar till förmågan bl.a. genom att lämna förslag på förändrade regelverk, utveckla metoder och teknik samt utveckla och förvalta tekniska stödsystem. Syftet är att ta fram, förmedla och utbilda i metoder och tekniska system som kan användas av och mellan aktörerna för att hantera kriser, bl.a. för att skapa enhetliga rutiner, en gemensam lägesuppfattning vid kriser och för att samordna information.

En central del av KBM:s uppdrag är att bidra till utvecklingen av krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter och att verka för samverkan mellan

¹ Förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten

offentliga organ, organisationer och näringsliv. Myndigheten ska vidare kunna lämna stöd till offentliga organ i krissituationer. I uppdraget ligger också att följa upp och utvärdera genomförda åtgärder för att stärka beredskapen samt analysera och sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser. KBM ska även utveckla samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet samt arbeta för att kunskapen i frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund tas tillvara i krishantering.

Utveckling och stöd till frivilliga försvarsorganisationer regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och skyldigheten att fullgöra totalförsvarsplikt regleras i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

KBM har även ett sammanhållande ansvar för samhällets informationssäkerhet genom uppdraget att sammanställa en helhetsbild av informationssäkerheten. Vidare svarar KBM för samordningen av signalskyddsverksamheten inom det civila området. KBM har därutöver uppdraget att införa, utveckla och förvalta radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (RAKEL-systemet). Inom området farliga ämnen (CBRN²) ansvarar myndigheten för samordningen av beredskapen. Inom ramen för sitt verksamhetsområde ska KBM också följa den internationella utvecklingen samt bedriva omvärldsbevakning och genomföra omvärldsanalyser, initiera forskning respektive förmedla resultat.

I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt tillhörande förordning finns som redovisats i kapitel 2 bestämmelser som syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. För höjd beredskap finns dessutom ytterligare föreskrifter i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. I nämnda förordning anges att det för att främja en helhets-syn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska finnas sex olika samverkansområden för planeringen. Ett antal myndigheter pekas ut i en bilaga till förordningen.³ KBM vidare svarar i

² Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen

³ De myndigheter som pekas ut i bilagan är Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet, Styrelsen för psykologiskt försvar, Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftinspektion, Statens räddningsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt, Tullverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Riksgäldskontoret, Skatteverket samt Länsstyrelserna.

samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena för att utveckla formerna för arbetet inom respektive område.

I enlighet med vad som beskrivits i kapitel 2 anges i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap att varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen ska analysera sårbarheter respektive hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som allvarligt kan försämra myndighetens förmåga att lösa sina uppgifter. Av förordningen framgår även vilka myndigheter som har ett särskilt ansvar vid höjd beredskap.

3.2 Skydd mot olyckor

3.2.1 Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet

Allmänt om RAKEL-systemet

Radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (RAKEL) syftar till att bidra till alla medborgares trygghet och säkerhet och att samhället bättre ska kunna hantera olyckor, krissituationer och andra påfrestningar. Avsikten är att ett gemensamt system, jämfört med dagens c:a 200 olika system, ska öka förmågan till samverkan i vardagen men också vid större olyckor eller kriser. Systemets funktionalitet och tjänster bör även underlätta och effektivisera arbetet inom och mellan de olika organisationerna. Systemet är mer robust och innehåller fler tjänster än de system som tidigare använts och ger dessutom användarna tillgång till säkrare kommunikation. Det nya systemet ska uppfylla krav på integritet, tillförlitlighet och säkerhet. Systemet är avsett för organisationer i samhället som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Systemets tjänster bygger i stort sett på de tjänster som ingår i den så kallade TETRA-standard, som är en europeisk kommunikationsstandard.

De organisationer som från början hade rätt att ansluta sig till RAKEL-systemet var polis, akut- och ambulanssjukvård, räddningstjänst, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Statens strålskyddsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, länsstyrelserna samt krisledningsorganisationerna för kommuner och landsting. Den 1 januari 2007 trädde en ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft som gör det möjligt att använda frekvensutrymme utan att genomföra ett inbjudningsförfarande för sådan radioanvändning som behövs för

verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet och hälsa. Ändringen innebär att användarkretsen i RAKEL-systemet kan utökas. Nya användargrupper som kan tänkas ansluta sig är myndigheter såsom exempelvis Vägverket och Banverket, kommunala förvaltningar samt privata aktörer som elnätsföretag och elleverantörer.

Samtliga statliga myndigheter i den ursprungliga användarkretsen har uppgett att de kommer att vara anslutna när systemet är fullt utbyggt 2011. Idag är endast polisen och Kustbevakningen anslutna, Kriminalvården och två kommuner arbetar med sin anslutning. Antalet anslutna abonnemang är idag c:a 400.

Systemet byggs på uppdrag av KBM av ett konsortium bestående av SAAB, EADS och Eltel Networks. Utbyggnaden sker i sju etapper med start i storstadsregionerna och kärnkraftslänen. Den första utbyggnadsetappen, som omfattade Skåne, är avslutad.

Myndighetens uppdrag och verksamhet

KBM ska enligt sin instruktion införa, förvalta och utveckla systemet. Verksamheten ska bedrivas i nära samverkan med företrädare för användarna av systemet. KBM ska också ta in avgifter från användarna. Systemet byggs ut genom att KBM upprättar regionala etappkontor tillsammans med berörda länsstyrelser för samordning av användaranslutningen i aktuell region.

I uppdraget ingår vidare att verka för en så stor anslutning till systemet som möjligt. Ett stort kunskapsunderlag krävs för att ett beslut om anslutning till systemet ska vara möjligt. KBM arbetar därför med vägledning för de organisationer som är tänkta att ansluta sig till systemet, bl.a. genom informationsmöten, utbildning, mässor samt andra typer av stöd och information till användare och användarorganisationer. KBM är också ansvarig för att fastställa utbildningsplaner och fördela elevplatser till riksinstruktörsutbildningen i RAKEL-systemet. Användarorganisationerna ansvarar själva för metodutbildning samt hur systemet ska användas inom den egna organisationen.

Under utbyggnaden av systemet ansvarar KBM för att i samarbete med leverantören designa och planera systemets utbyggnad. Därigenom avropar KBM den utrustning som krävs för att kunna etablera systemet, däribland radioplanering, anskaffning av installationsplatser, bygg/installation, systemdesign, applikationsutveck-

ling, test, validering, mobilstationshantering och hantering av användarbehörigheter. Därutöver har KBM påbörjat en verksamhet i Sollefteå som omfattar mobilstationsprogrammering, terminalvalidering, test, behörighetshantering och fakturahantering. Driften av systemet utförs av konsortiet på uppdrag av KBM och i enlighet med de krav som myndigheten ställer.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 26 årsarbetskrafter med RAKEL-frågor. Myndigheten har verksamhet både i Stockholm (23 årsarbetskrafter) och Sollefteå (3 årsarbetskrafter). När systemet är fullt utbyggt ska hela verksamheten finansieras via användarnas avgifter. Staten har valt att subventionera systemet med drygt 700 mnkr. Medlen har tillförts anslaget 7:6 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet* som disponeras av KBM. Den totala kostnaden för utbyggnaden av systemet beräknas till 2,3 miljarder kronor.

3.3 Svåra påfrestningar och det civila försvaret

KBM har uppdraget att driva och underlätta samverkan mellan olika för krisberedskapsarbetet centrala aktörer. De myndigheter som anses särskilt viktiga ingår i de s.k. samverkansområdena, där frågor av gemensamt intresse behandlas. I samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena ska KBM utveckla formerna för arbetet inom samverkansområdena. Dessa utgör fora för samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och näringsidkare. Samverkansområdena används också för att bereda frågor rörande bl.a. fördelning av medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap*, koordinering av frågor inom ramen för EU-samarbetet samt för att identifiera forsknings- och utvecklingsinsatser.

KBM kan besluta att ytterligare myndigheter utöver de som pekats ut i bilagan till förordningen om krisberedskap och höjdberedskap ska ingå i eller stödja olika samverkansområden.

3.3.1 Samverkansområde geografiskt områdesansvar

Målet för samverkansområde Geografiskt områdesansvar är att samhällets grundläggande behov av verksamhetsledning, samord-

ning, samverkan och information säkerställs för krishantering vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Myndighetens arbete inom området avser bl.a. samordning, planering, utveckling, uppföljning samt stöd till andra aktörer i syfte att utveckla deras krishanteringsförmåga. Den absoluta huvuddelen av myndighetens verksamhet genomförs inom ramen för detta samverkansområde. Verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 3.3.2 nedan. I samverkansområdet ingår även signalskyddsverksamheten, vilken redovisas under avsnitt 3.3.8.

Vad avser det civila försvaret är målet för verksamheten inom området att en betryggande försvarsförmåga ska säkerställas i verksamhetsledning, samordning, samverkan och information på lokal, regional och nationell nivå vid ett eventuellt framtida väpnat angrepp. Verksamheten anpassas utifrån den gällande inriktningen för det militära försvaret.

Det civila och det militära försvarets planering ska ske samordnat och KBM har i uppdrag att svara för samordningen av det civila försvaret. För denna uppgift samverkar KBM med Försvarsmakten på regelbunden basis. Myndigheten deltar därför i Försvarsmaktens perspektivplanering och agerar även företrädare för de civila myndigheterna i denna planering. KBM ska också företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.

Myndighetens arbete inom det civila försvaret omfattar tre olika områden: frivilliga förstärkningsresurser, civilpliktsfrågor och samordning och planering.

3.3.2 Planering och samordning

Samordning och utveckling

KBM samordnar beredskapsförberedelserna för att stärka förmågan att hantera kriser. Detta görs bl.a. genom att myndigheten utarbetar inriktningsdokument för samhällets krisberedskap, en s.k. planeringsinriktning, och genom att myndigheten i samverkansområdena driver olika utvecklingsfrågor. Inriktningsdokumentet utgör KBM:s ”styrdokument” avseende vilka beredskapsförberedelser som bör vidtas av statliga myndigheter och används också av vissa kommuner, landsting, som vägledning i deras beredskapsarbete.

Myndigheten svarar också för samordning av krisberedskapsstödet till kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter så att krisberedskapsåtgärder vidtas enligt de krav som anges i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt där tillhörande förordningar. Arbetet sker bl.a. genom vägledning för arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser samt kontinuitetsplanering. De tidigare nämnda samverkansområdena är ett viktigt forum för KBM:s samordningsarbete.

Ytterligare en uppgift för KBM är att svara för sammanställning och analysera de statliga myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser samt att redovisa denna analys till regeringen. Risk- och sårbarhetsanalyserna syftar till att öka kunskapen om samhällets förmåga att hantera olika hot- och risker samt för att identifiera behov av framtida satsningar för att öka samhällets förmåga att motstå och att hantera allvarliga kriser. Under 2007 har KBM i samarbete med Försvarsdepartementet också genomfört en utbildningsserie inom Regeringskansliet för att öka departementens kunskaper om myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyserna.

Vidare deltar KBM i det civila beredskapsarbetet (*Civil Emergency Planning*) inom ramen för Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) samt genom Sveriges Partnerskap för fred-samarbete (PFP). Kommittén för civil beredskapsplanering *Senior Civil Emergency Planning Committee* (SCEPC) är det forum på EAPR-nivå där civilberedskapsplanering diskuteras. KBM deltar även aktivt i tillfälliga arbetsgrupper under *Civil Protection Committee* vad gäller kriskommunikationsfrågor och skydd av samhällsviktig verksamhet/kritisk infrastruktur.

KBM har genom Försvarsdepartementet lämnat bidrag till utvecklingen av EU:s framtida krishanteringsförmåga (*Crisis Coordination Arrangements – CCA*). Inom ramen för *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP) har KBM en stödjande roll till Regeringskansliet vad gäller EPCIP och är en av tre nationella kontaktpunkter för Kommissionen vad gäller programmet. När det gäller *Critical Infrastructure Warning Information Network* (CIWIN), som är en del av EPCIP, är KBM kontaktpunkt för denna fråga i Sverige.

Planering och uppföljning

I arbetet med att stärka krisberedskapen i samhället ansvarar KBM för att åtgärder vidtas med en helhetssyn på ett välavvägt och samlat sätt över myndighets- och sektorsgränser. KBM har för detta ändamål inte någon föreskrifts- eller tillsynsrätt för hanteringen av fredstida händelser. Ett viktigt instrument för myndigheten är istället anslag 7:5 *Krisberedskap*. Anslaget är avsett för att stärka förmågan att hantera kriser och till viss del för att minska samhällets sårbarhet. Fördelningen av dessa medel är ett sätt att styra arbetet med att bygga samhällets förmåga. Medlen på denna anslagspost ska endast användas till åtgärder för att stärka samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred. Åtgärder som syftar till att hantera händelser som inte leder till svåra påfrestningar ska bekostas genom myndigheternas normala anslag.

KBM har också uppdraget att utarbeta ett underlag till regeringen avseende fördelningen av medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap*, ett s.k. planeringsunderlag. Utbetalning sker av KBM i enlighet med regeringens beslut. KBM svarar även för övrig ekonomisk administration runt anslaget. I planeringsunderlaget lämnar myndigheten förslag på vilka åtgärder de myndigheter pekats ut i bilagan till förordningen om krisberedskap och höjd beredskap ska vidta för att förstärka förmågan och som bör finansieras över anslag 7:5 *Krisberedskap*. Förslagen diskuteras inom samverkansområdena och med KBM i syfte att de föreslagna åtgärderna ska vägas mot varandra för att sammantaget inte överskrida den ekonomiska ramen. Slutligen överlämnar KBM ett samlat förslag till regeringen för hur medlen ska fördelas.

Myndigheten har på regeringens uppdrag bedrivit ett utvecklingsarbete i syfte att förenkla planeringsprocessen. I den reformerade planeringsprocessen flyttas fokus från planering till inriktning och uppföljning.

I den årliga uppföljningen ingår främst att se hur de medel som myndigheten betalat ut har använts i förhållande till den inriktning som utarbetats samt vilken effekt genomförda åtgärder har fått på förmågan. Vissa myndigheter granskas också djupare utifrån hur de medel som beviljats från anslaget 7:5 *Krisberedskap* använts. Utöver utvärderingen av den förmåga som erhållits genom åtgärder finansierade från anslaget 7:5 *Krisberedskap* svarar KBM för att följa upp och utvärdera den totala svenska krisberedskapen. Denna del av utvärderingsarbetet kallas förmågebedömning. KBM utför också

fördjupade utvärderingar som syftar till att skapa ny kunskap för att stärka samhällets krisberedskap och har ett bredare sektors- eller myndighetsövergripande perspektiv.

Övrigt stöd

En central del av KBM:s verksamhet är att vara expertmyndighet i olika aspekter av krisberedskap och fungera som ett stöd till övriga aktörer. Det gäller exempelvis stöd till aktörerna att förstå hur samhällets krisberedskap är uppbyggd, hur varje aktörs verksamhet passar in i ett större sammanhang. Men det gäller även vissa specialområden som är specifika för kriser men relevanta för alla sektorer såsom privat-offentlig samverkan och kriskommunikation.

I Sollefteå bedrivs speciellt arbetet med utveckling av WIS-systemet (skyddat webbaserat informationssystem), se vidare avsnitt 3.3.3, teknik för framtida lösningar att dela information mellan myndigheter, tekniskt stöd i forskningsfrågor, kommunikationssäkerhet, stöd i standardiseringsarbetet, GIS-samordning samt stöd till att utveckla den kommunala tekniska ledningsförmågan

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 22,5 årsarbetskrafter med planering och samordning på KBM. Kostnaderna, exklusive löner, för denna verksamhet uppgick under 2006 till ca 3,5 mnkr och finansierades under 2006 med anslag 7:5 *Krisberedskap*. Fr.o.m. 2007 finansieras denna verksamhet huvudsakligen från anslag 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*

3.3.3 Krisinformation

Kriskommunikation

KBM har enligt sin instruktion till uppgift att utveckla metoder för kriskommunikation. Myndigheten har också regeringens uppdrag att främja användningen av Internet som informationskanal i kris- hanteringsarbetet. Arbetet bedrivs av myndigheten som en del av ett större arbetsområde som kallas Stöd för samverkan och kris-

information (SSKI) vilket avser åtgärder för att förbättra samverkan och krisinformation för alla aktörer i krishanteringssystemet. Myndigheten har även uppdraget att utreda former för rapportering och samordning av information vid en kris.

En del i detta arbete är utvecklingen av systemet WIS. KBM har även påbörjat arbetet med att utveckla en Nationell portal för krisinformation på Internet.⁴ Övriga delar i SSKI är de regeringsuppdrag som KBM har avseende ”former för rapportering” samt ”råd och rekommendationer för webbsidor med krisinformation”.⁵

I samband med fågelinfluensan och planeringen inför en eventuell pandemi lämnade KBM stöd till de ansvariga myndigheterna i det långsiktiga arbetet med mediestrategier och kriskommunikationsplanering samt i frågor kring gemensam information till allmänheten. Vid fågelinfluensautbrottet svarade KBM för uppbyggnaden av ett callcenter dit allmänheten kunde ringa för att få frågor besvarade. KBM har också medverkat i arbetet med att ta fram samordnad information om fågelinfluensa, vilket utöver 020-numret omfattar myndighetsgemensam information och en webb-lösning som stödjer myndighetsgemensam information (www.fagelinfluensa.info). De gemensamma informationstjänsterna innebär en stor avlastning för de ansvariga myndigheterna.

Den nationella portalen utgör en webbplats för information till allmänhet och medier om samhällets krishanteringssystem. Före en kris syftar portalen till att ge information om hur svensk krisberedskap är uppbyggd och vilka myndigheter som ansvarar för olika typer av händelser. Under en kris ska portalen ge en översiktlig bild av händelseförloppet och hänvisning till ansvariga aktörer. Efter krisen är avsikten att portalen ska kunna användas för att dokumentera händelseförloppet, såväl som för att ta tillvara erfarenheter. Portalen är fortfarande under utveckling och den första versionen ska finnas färdig till samverkansövningen, SAMÖ 2007 i april 2007. Den ska snarast därefter vara möjlig att publicera för allmänheten.

Den nationella portalen drivs av KBM med webbfunktionalitet, redaktion etc. Avsikten är att arbetet till stor del kommer att präglas av samverkan och samordning samt att länsstyrelserna ska kunna använda portalen för regional krisinformation.

⁴ Fö2003/247/CIV

⁵ Fö2003/247/CIV

Ledningsstöd

Myndigheten stödjer utvecklingen av ledningsförmågan på lokal, regional och central nivå, vilket omfattar bl.a. rådgivning och rekommendationer avseende tekniskt ledningsstöd.

Vidare arbetar myndigheten med att utveckla teknik för kris-hanteringssystemet. Arbetet omfattar både utveckling och tester samt utvärdering av etablerad och ny teknik för förbättrad kommunikation och interoperabilitet. KBM arbetar därmed bl.a. med utvecklingen av tekniskt ledningsstöd för krishanteringssystemets aktörer samt studier av olika tekniska system internationellt som skulle kunna ge synergier och medföra en bättre krishantering nationellt.

Arbetet omfattar bl.a. informationsdelningssystemet WIS (skyddat webbaserat informationssystem) för säker spridning av information om krisers utveckling och hantering mellan kris-hanteringssystemets aktörer. WIS är ett skyddat webbaserat informationssystem som syftar till att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris. Därigenom skapas bättre beslutsunderlag och förutsättningar för en samlad lägesuppfattning. WIS bygger på att aktörerna delar krisinformation i dagboksform med varandra. KBM äger och ansvarar för drift och förvaltning av WIS samt ansvarar även för bemanning av en 24-timmars supportorganisation. Supporten svarar för såväl teknik- som metodfrågor. I dagsläget finns strax över 170 organisationer anslutna till systemet. Av dessa utgörs ca 20 av centrala myndigheter, 20 av länsstyrelser, ca 90 kommuner, ett tiotal landsting och polismyndigheter samt 5 privata företag. Antalet användare (individer) är idag drygt 1 000. KBM arbetar också med frågor som rör GIS-utveckling som ett led i att utveckla informationsdelning under kriser.

KBM arbetar vidare med kommunikationssäkerhetsanalyser i syfte att påvisa styrkor, svagheter och brister i möjligheten att kommunicera, tillgänglighet och säkerhet. En del arbetet med att tillförsäkra kommunikationslösningar är anslutningen av viktiga aktörer till Försvarets telenät (FTN) i syfte att öka förmågan till kommunikation under en kris, då andra system kan upphöra att fungera.

Myndigheten ansvarar också för förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser, vilket innefattar bl.a. utbyte av utrustning,

funktionsprov och underhållsbesök samt åtgärdande av brister i funktionen.

Lägesbildsfunktion

Under en kris ska KBM ha förmåga att bidra till en ökad samordning och en gemensam lägesuppfattning under en kris. Myndigheten ska också kunna förse Regeringskansliet med sektorsövergripande lägesredovisningar. Myndigheten har även uppdraget att utveckla förmågan att skapa en gemensam lägesuppfattning för krishanteringssystemets behov.

Resurser och kostnader

Under 2006 har kostnaderna för utvecklingen av portalen varit ca 2,7 mnkr. Under 2007 uppgår budgeten för drift och förvaltning samt redaktionellt arbete till ca 5,5 mnkr, varav ca 2 mnkr i löpande kostnader och ca 3,5 mnkr avser investeringar. Kostnaderna har finansierats från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Utvecklingskostnaderna för WIS-systemet har hitintills (perioden 2004–2006) uppgått till totalt ca 14,2 mnkr. Under 2006 uppgick kostnaderna till ca 7 mnkr, varav utbildnings- och informationsinsatser utgjorde ca 1,5 mnkr och driftskostnader ca 1,5 mnkr. Budgeten för 2007 uppgår till 7,8 mnkr, fördelat på 1,6 mnkr för drift/utbildning för existerande system (WIS 1.6) samt 6,2 mnkr för utveckling av den nya versionen (WIS 2.0). Kostnaderna finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Under 2006 arbetade totalt 36,6 årsarbetskrafter med Kris-kommunikation, WIS, Nationella portalen, ledningsplatser och telesäkerhetsanalyser. Den totala kostnaden för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 87,5 mnkr och finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

3.3.4 Övning och utbildning

Övning

KBM arbetar med att utveckla och genomföra sektorsövergripande övningar i syfte att öka kompetensen och testa förmågan hos olika

aktörer i krishanteringssystemet, främst genom gemensamma övningar och generell metodutveckling. I detta sammanhang genomförs de så kallade samverkansövningarna (SAMÖ). Dessa övningar sker i tur och ordning för olika delar av landet med scenarier som omfattar olika typer av allvarliga kriser. För närvarande planeras för SAMÖ 2007, SAMÖ 2008 och SAMÖ 2009, som kommer att handla om en storskalig terrorattack liknande de som inträffat i London och Madrid mot Storstockholm, en IT-attack som lamslår Sveriges finansiella sektor och betalningssystem respektive en pandemi. KBM utvärderar övningarna utifrån hur verksamheten kan tänkas fungera vid liknande händelser. Även viss annan nationell övningsverksamhet samordnas av KBM.

Inom sitt verksamhetsområde svarar KBM för att samordna civil verksamhet i samband med internationella övningar inom ramen för främst EU och Partnerskap för fred. Efter regeringens beslut ska KBM också kunna ansvara för sådana övningar.

Utbildning

I enlighet med sin instruktion ska KBM sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga, bl.a. genom utbildning. Inom utbildnings- och övningsområdet har KBM också uppdraget att utarbeta en inriktning för verksamheten inom krisberedskapsområdet.

KBM arbetar med både konceptkunskap, dvs. kunskap om krishanteringssystemet, och funktionsutbildningar, dvs. utbildning av funktioner som t.ex. vakthavande beslutsfattare. Även utbildnings- och informationsmaterial, tas fram av KBM, för personer som arbetar med krisberedskapsfrågor och för utbildningsverksamhet på universitet och högskolor. KBM genomför också utbildningar knutna direkt till en viss verksamhet, såsom utbildningar i risk- och sårbarhetsanalyser eller i Basic Level for Information Security (BITS).

En betydande del av den utbildning som KBM tillhandahåller köps från olika leverantörer, såsom universitet och högskolor, SRV, fristående konsulter, m.fl. Även om viss utbildning tillhandahålls i egen regi, t.ex. utbildning i risk- och sårbarhetsanalyser och BITS. Anställda vid KBM medverkar också som föreläsare vid de utbildningar som myndigheten genomför vid externa utbildningsanordnare.

Under de åren som utredningen har granskat (2003–2006) har KBM genomfört ett hundratal utbildningar för ca 2 500 personer. Närmare 12 000 utbildningsdagar har tillhandahållits. Kostnaderna för de utbildningar som myndigheten har köpt uppgår till strax under 30 mnkr för perioden 2003–2006. Resterande utbildning en fjärdedel, har bedrivits med egen personal och för egna resurser, däribland utbildningsstöd till Regeringskansliet.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 13 årsarbetskrafter med utbildning och övning. Kostnaden för verksamheten, exklusive löner, uppgick till drygt 19 mnkr och finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

3.3.5 Analys och forskning

I enlighet med sin instruktion bedriver KBM omvärldsbevakning, genomför omvärldsanalyser, initierar forskning och studier samt tar del av, analyserar och förmedlar forskningsresultat. Syftet med detta är att utveckla och stärka krishanteringsförmågan hos kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter samt att bidra till att minska samhällets sårbarhet.

Analys

KBM presenterar bl.a. en årlig hot- och riskrapport som syftar till att skapa en gemensam uppfattning om hot och risker som krishanteringssystemets aktörer har till uppgift att hantera. I rapporten analyseras utvecklingen i omvärlden samt hot, risker och sårbarheter som kan få konsekvenser för svensk krisberedskap. På regeringens uppdrag genomför KBM även en analys av kritiska beroendeförhållanden i samhället samt utarbetar omvärldsexempel som används som underlag för förmågebedömningar och övningar. De risk- och sårbarhetsanalyser som årligen sammanställs av de statliga myndigheterna utgör ett viktigt underlag i denna process. Andra områden som är föremål för särskild analys av KBM är utvecklingen inom EU och samhällsutvecklingen inom de områden som myndigheterna i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap företräder. Syftet med denna analys är att uppmärksamma

skeenden som kan få betydelse för svensk krisberedskap. KBM följer och analyserar också utvecklingen av krisberedskapen i andra länder. Denna analys genomförs för att föra hem kunskap som kan bidra till utvecklingen av den svenska krisberedskapen. Vidare genomför KBM fördjupade utvärderingar, vilket innebär att en bredare sektors- eller myndighetsövergripande problematik granskas och analyseras.

I syfte att återföra erfarenheter från inträffade händelser och genomförda övningar genomför KBM uppföljningar och utvärderingar. Vid nationella och internationella större kriser genomför KBM även observatörsinsatser för att kunna hämta hem erfarenheter.

Forskning

I enlighet med sin instruktion och sitt regleringsbrev ska KBM initiera forskning inom sitt verksamhetsområde. KBM bedriver inte forskning inom ramen för myndigheternas verksamhet, däremot finansierar myndigheten forskning.

KBM har knutit till sig ett vetenskapligt råd. Rådet stödjer myndighetens arbete med att granska ansökningar om forskningsmedel och myndigheten i arbetet med att bedöma forskningsrapporter. Krav och formerna för rådet är inte reglerat i myndighetens instruktion, till skillnad mot exempelvis råd för näringslivssamverkan (15 §). Myndigheten beslutar självt vilka som ska ingå i rådet.

Under 2006 beviljade KBM forskningsansökningar för 61 mnkr. KBM beviljade därutöver 12,9 mnkr till andra myndigheter vilka i sin tur finansierar olika forskningsprojekt. Forskningen finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Målet för den forskning som KBM finansierar återfinns i myndighetens regleringsbrev samt i myndighetens forskningsstrategi och är att skapa kunskap som kontinuerligt bidrar till att minska sårbarheten i samhället och förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Forskningen ska även hålla god vetenskaplig kvalitet. Utgångspunkten för forskningen är behovet av kunskap hos användarna och resultaten från forskningen används som en del av underlaget för planering, utbildning, utvecklingsinsatser m.m. för krishanteringsystemets aktörer. I syfte att kvalitetssäkra forskningen genomför KBM utvärderingar av de olika projektens resultat.

KBM:s ramforskningsprogram utgår från myndighetens analys av områden av särskilt intresse för utvecklingen av samhällets krisberedskap. Analysen görs i samverkan med samverkansområdena. Arbetet inriktas mot att identifiera lämpliga forskningsmiljöer som bedöms vara kvalificerade inom ett väsentligt forskningsområde. Detta gäller framförallt kunskapsområdena risk och sårbarhet, hot och hotutveckling samt krishanteringsförmåga.

I de fleråriga ramforskningsprogram som KBM finansierar ligger tyngdpunkten på övergripande frågeställningar inom kunskapsområdet. Exempelvis kan nämnas Crisis Management Europe, som berör krishantering i ett nationellt och internationellt perspektiv och bedrivs av CRISMART (Crisis Management, Research and Training) vid Försvarshögskolan. Ramforskningsprogram finns även vid LUCRAM (Lund University Centre for Risk Analysis and Management) som är ett program för risk- och sårbarhetsstudier. Den totala kostnaden för de ramforskningsprogram som KBM finansierar uppgick 2006 till 20 mnkr.

Inom ramen för forskningen genomför KBM också öppna tematiska utlysningar inom olika avgränsade forskningsområden. Teman tas fram av myndighetens vetenskapliga råd tillsammans med referensgruppen för inriktning av forskning för krisberedskap. Detta är ett samrådsorgan där det ingår representanter från krishanteringssystemets samtliga samverkansområden.

Vid sidan av temautlysningen genomför KBM öppna utlysningar av forskningsmedel inom hela spektret av risker och sårbarheter, hot och hotutveckling samt krishanteringsförmåga. KBM lämnar även stöd till postdoktorala tjänster som ett komplement till utlysningarna av projektmedel. Detta är en relativt ny företeelse. Syftet med dessa tvååriga tjänster är att nydisputerade forskare med intresse för krisberedskapsområdet ska ges möjlighet att fortsätta sin forskarkarriär inom området. Under 2006 lämnade myndigheten 7 mnkr i postdoktoralt stöd.

KBM lämnar också stöd till olika forskningsinstitutioner för att bygga upp eller utveckla forskningsmiljöer där frågor kring samhällets säkerhet och beredskap kan få en fast förankring, s.k. miljöstödet. Stödet uppgår till drygt 1,4 mnkr över perioden 2006 till och med 2009.

Vid tre tillfällen under 2006 har KBM även utlyst forskningsmedel för internationell forskningssamverkan. Den avdelade summan för stödet uppgår till totalt 0,5 mnkr årligen. Syftet är att främja internationell forskarrörlighet och forskningssamarbete,

underlätta kontakter och erfarenhetsutbyte mellan svenska och utländska forskare samt att tillföra kunskaper från det internationella forskarsamhället till svensk krisberedskapsforskning.

Det kan nämnas att det i KBM:s regleringsbrev inte finns reglerat hur mycket som årligen ska satsas på forskning utan detta beslutas av myndigheten och behandlas inom ramen för den ordinarie processen för fördelning av anslaget 7:5 *Krisberedskap*. På senare år har regeringen emellertid beslutat om bemyndigande för viss forskning, eftersom flera forskningsprogram pågår längre än ett år.

Tillsammans med Vinnova svarar KBM för ett säkerhetsforskningsprogram⁶. Syftet med programmet är att stärka samhällets förmåga att förebygga sårbarheter samt motstå hot och risker. Detta ska relateras till pågående krisberedskaps- och försvarsforskning samt till pågående program för innovation och industriell utveckling. I uppdraget ingår även kartläggning av användarbehov och pågående säkerhetsforskning, beställning av relevant behovsmotiverad forskning, utvecklingsverksamhet och analyser samt uppföljning och utvärdering av initierade och pågående forsknings-satsningar. Programmet ska pågå i fyra år (2007–2010). Finansiering sker genom en ny inriktning av de medel som KBM avsätter för forskning inom anslaget 7:5 *Krisberedskap*⁷. Ett första led i genomförandet av det nationella programmet för säkerhetsforskning var att KBM tillsammans med Vinnova och Försvarets materielverk den 31 maj 2006 utlyste forskningsmedel (15⁸ mnkr) för förstudier av framtida forskningsprojekt inom programmet. Av de 50 mnkr som finns avsatta de närmaste tre åren bidrar KBM med 5 mnkr årligen från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade på KBM totalt 8,8 årsarbetskrafter med forskningsadministration, kommunikation av forskningsresultat, och samordning av de studier som KBM initierar och finansierar. Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner och medel för forskning, uppgick till närmare 3 mnkr. och finansieras med anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

⁶ I enlighet med regeringens beslut (Fö2006/2104/CIV) från den 7 september 2006.

⁷ Prop. 2005/06:133, s. 94f

⁸ Programmet finansieras med 5 mnkr från vardera myndighet.

3.3.6 Frivilliga förstärkningsresurser och civilpliktiga

Frivilliga förstärkningsresurser

Frivilliga förstärkningsresurser ska i händelse av en kris kunna utgöra en förstärkning för krishanteringssystemets aktörer. Även om verksamheten formellt tillhör verksamhetsområdet Civilt försvar inriktas idag arbetet mot fredstida kriser. KBM bidrar till att de frivilliga försvarsorganisationernas kunskaper och förmågor uppmärksammas och tas tillvara när det gäller samhällets krishantering. Den verksamhet de frivilliga försvarsorganisationerna bedriver ska också bidra till att ge säkerhets- och beredskapsfrågor en bred förankring. I samverkan med berörda myndigheter lämnar KBM uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer utifrån de behov som uppstår i samhället vid kriser. Syftet är att tillsammans med frivilligorganisationer bidra till uppbyggnaden av den kompetens som i en kris saknas eller inte finns i tillräcklig omfattning i samhället, t.ex. veterinärstöd, bandvagnsförare och informationsstöd.

Civilpliktiga

KBM ansvarar också för samordning och stöd till bemannings- och utbildningsansvariga vid myndigheter och organisationer så att enhetlighet och rättsäkerhet skapas i frågor som rör personalianspråktagen med civilplikt. Pliktpersonal som i händelse av höjd beredskap ska kunna utgöra en förstärkningsresurs för samhället. KBM:s svarar också för administrationen kring de civilpliktiga. KBM svarar även för samordning av frågor som gäller civilpliktiga, föreskrifter, uppföljning av avtalet med Totalförsvarets pliktverk samt administration av Civilpliktsrådets medlemmars förmåner. Även om rådet fysiskt sitter samlokaliserat med SPF.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 5,4 årsarbetskrafter med frivillig- och pliktfrågor. Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 54 mnkr inklusive organisationsstöd om ca 20 mnkr och finansieras med anslaget 7:5 *Krisberedskap* respektive anslaget 6:9 *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret*.

3.3.7 Privat-offentlig samverkan

KBM svarar för att utveckla privat-offentlig samverkan mellan relevanta myndigheter och företag, eftersom flera verksamheter vilka är avgörande för den svenska krisberedskapen är privatägda. I detta arbete ska KBM utveckla samverkan mellan offentliga organ, organisationer och näringsliv på central, regional och lokal nivå. För detta ändamål finns också ett råd för näringslivssamverkan. Rådet bistår myndigheten och arbetar fram förslag till hur offentliga organ och näringslivet gemensamt kan arbeta med att öka krishanteringsförmågan och minska sårbarheten. KBM sprider också information om användbara modeller för kontinuitetsplanering, sekretessfrågor avseende informations delning mellan företag och offentlig sektor samt utarbetar goda exempel, handböcker och standard avtal för privat-offentlig samverkan.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 1,4 årsarbetskrafter med privat-offentlig samverkan. Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 2 mnkr. Verksamheten finansierades under 2006 med anslag 7:5 *Krisberedskap*. Fr.o.m. 2007 finansieras denna verksamhet från anslaget 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*.

3.3.8 Trossamfund

Staten har genom KBM tecknat avsiktsförklaringar med 16 trossamfund, vilket innebär att myndigheten och ledningen för respektive samfund redovisat avsikten att samverka i frågor som rör trossamfundets verksamhet inom samhällets krishantering. KBM arbetar med att utveckla förmågan att använda trossamfunden som en resurs i samhällets krishantering. Samfunden kan fungera som ett stöd till krishantering främst på den lokala nivån vid en kris. Enligt KBM:s instruktion ska myndigheten ha ett råd för trossamfundens medverkan i krishantering och civilt försvar.

Trossamfundens råd bidrar dels till att tydliggöra trossamfundens roll som resurs i samhällets krishantering för alla aktörer dels till att skapa rutiner och strukturer för hur denna resurs aktiveras och fungerar tillsammans med andra delar i krishanteringssystemet.

Trossamfunden får idag ingen ersättning från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för sin medverkan i krishanteringssystemet. Däremot får de enskilda ledamöterna i Trossamfundens råd sammanträdesarvode.

Resurser och kostnader

Kostnaderna för det forum som arrangeras en gång per år samt de regionala samverkansdagarna uppgår till ca 0,5 mnkr per år för denna verksamhet. Under 2006 arbetade totalt 0,2 årsarbetskrafter med frågor relaterade till trossamfunden. Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 0,5 mnkr och finansieras med anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

3.3.9 Standardisering

KBM ansvarar för ett antal olika standardiseringsaktiviteter där merparten är av utvecklingskaraktär och av långsiktigt värde för krisberedskapen. Internationell standardisering bedrivs inom en mängd olika organisationer, av störst relevans för KBM är ISO (International organization for standardization), CEN (Comité européen de normalisation) och ETSI (European Telecommunications Standards Institute).

CEN inrättade 2004 en arbetsgrupp med uppgiften att undersöka om standardisering kan bidra till att göra Europa till en säkrare region att leva i. Syftet är att identifiera och kartlägga om det finns särskilda områden där ökad säkerhet kan nås genom att nya standarder tas fram. Kartläggningen ska avslutas under 2007.

ISO/TC 223 Societal security ska ge strategiska rekommendationer för och samordna ISO:s arbete inom hela säkerhetsområdet. Svenska standardiseringsinstitutet (SIS) har ansvar för sekretariatet. Nationellt finns en kommitté om samhällssäkerhet för att samla de svenska projektdeltagarna. Projektet löper till 30 september 2008. Prioriterade områden för den svenska kommittén är frågor kring informationsöverföring, interoperabilitet och lägespresentation.

Standardisering inom informationssäkerhetsområdet har kommit längre än på de övriga områdena och utvecklingstakten är hög. Med anledning härav har ISO och IEC (International Electrotechnical

Commission) bildat en gemensam teknisk underkommitté för informationsteknik med en undergrupp specialiserad på informationsteknik.

RAKEL-systemet bygger på den internationella standarden TETRA och för att kunna följa och påverka utvecklingen av denna är myndigheten involverad i ett antal olika fora. Den internationella utvecklingen ses som en naturlig del i det löpande arbetet. ETSI är det forum där den övergripande standarden utvecklas och KBM deltar i en av dess arbetsgrupper.

Utöver dessa fyra större områden där KBM är involverad finns engagemang i mindre omfattning på ett antal områden, exempelvis CEN/ISSS Workshop om informationsystem för disaster and emergency management och SCADA-säkerhet, system för övervakning och styrning av processer.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 1 årsarbetskraft med frågor inom standardiseringsområdet. Myndigheten har för standardiseringsverksamheten budgeterat totalt 3,1 mnkr för denna verksamhet 2007. Verksamheten finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

3.3.10 Åtgärder inom Samverkansområde Teknisk infrastruktur

Allmänt om samverkansområdet Teknisk infrastruktur

Målet för verksamhetsgrenen Åtgärder inom samverkansområde Teknisk infrastruktur är att den tekniska infrastrukturen i samhället är så utformad att risken för störningar minimeras samt att samhällets grundläggande behov kan tillgodoses vid svåra påfrestringar på samhället i fred.

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt tillhörande förordning (1996:633) innehåller bl.a. bestämmelser om säkerhetsskyddet som ska förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet röjs, ändras eller förstörs. Av lagens 1 § framgår att lagen gäller för verksamhet hos staten, kommuner och landsting. Även förordning om krisberedskap och höjd beredskap innehåller specifika krav på myndigheter med ett särskilt ansvar för fredstida hantering och för förmågan att fungera under höjd beredskap. Därutöver återfinns bestämmelser på området i lagen (1990:217)

om skydd för samhällsviktiga anläggningar, sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen (1998:204) samt i lagen om elektronisk kommunikation.

I 3 § kommunallagen (1991:900) finns föreskrifter om kommuners och landstings organisation. I och med lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap infördes krav på att kommuner och landsting ska ha en god beredskap att hantera krissituationer i fred. Vidare ska kommuner och landsting analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Dessa bestämmelser är allmänt hållna och tar således även sikte på sådan verksamhet som kan benämnas kommunalteknisk.

Därutöver finns i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster bl.a. bestämmelser som syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljö. Vidare ska kommunen se till att vattentjänsten snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän vattenanläggning. Lagen innehåller inte några särskilda bestämmelser för extraordinära händelser i fredstid.

Den verksamhet som KBM bedriver inom området kan delas in i områdena informationssäkerhet och signalskydd respektive kommunalteknisk försörjning.

Informationssäkerhet

KBM har det sammanhållande myndighetsansvaret på informationssäkerhetsområdet på policynivå. Inom ramen för det ska myndigheten bedriva omvärldsanalys samt ha en helhetsbild av samhällets informationssäkerhet. Vidare utarbetar myndigheten metoder för att säkerställa informationssäkerheten i samhället. Även utbildning och övning på området tillhandahålls av myndigheten. KBM svarar också för samordningen av informationssäkerhetsarbetet i samhället. Arbetet bedrivs i ett långsiktigt perspektiv och handlar till stora delar om att få olika delar av verksamheterna att fungera tillsammans, såväl tekniskt som administrativt, för att en tillräcklig informationssäkerhet ska uppnås. Myndigheten tar fram stöd till krishanteringssystemets aktörer, nyhetsbrev och årliga rapporter rörande trender, framtida hot, sårbarheter och ris-

ker samt förslag till åtgärder. Dessa utgör bl.a. underlag för myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser på området. Därutöver har myndigheten reviderat, uppdaterat och utvidgat tidigare framtagna rekommendationer för en grundläggande basnivå för informations-säkerhet (BITS).

För analys av informationssäkerheten i en organisation har KBM utvecklat verktyget BITS Plus. KBM lämnar även stöd till länsstyrelser och ca 250 kommuner samt flera landsting i deras arbete med att uppdatera de styrande dokument som redovisas i BITS och som omfattar informationssäkerhetspolicy och olika former informationssäkerhetsinstruktioner. Ett antal seminarier och utbildningar på området har även genomförts.

KBM har även uppdraget att vara svensk signatär inom CCRA (Arrangement on the recognition of Common Criteria certificates in the field of Information Technology security). CCRA är en internationell samverkan mellan 24 nationer med det övergripande målet att höja den internationella säkerheten genom användningen av ISO-standarderna Common Criteria för kravställning på IT-produkter och IT-system. Stöd lämnas därigenom till Förearets materielverk som är svenskt certifieringsorgan enligt den standard som sats upp inom CCRA avtalet.

Ett annat uppdrag är att utarbeta ”ett förslag till handlingsplan för genomförande av den nationella strategin för informations-säkerhet” i enlighet med vad som föreslogs i proposition 2005/06:133 s. 90. En lägesrapport ska redovisas till regeringen senast den 30 augusti 2007 och uppdraget ska slutredovisas i samband med årsredovisningen.

Signalskydd

I enlighet med sin instruktion svarar KBM för samordningen av signalskyddsverksamheten för att säkerställa den civila sektorns förmåga och tillgång till säkert informationsutbyte samt säker lagring av information med hjälp av säkra kryptografiska funktioner. KBM deltar och inriktar utvecklingen av de säkra kryptografiska funktioner som godkänns nationellt samt inriktar och samordnar de civila aktörernas användning av signalskyddet. I praktiska termer innebär detta att myndigheten tillhandahåller nationellt godkända kryptosystem, vilket består av utbildad personal, godkänd hårdvara, tekniskt och administrativt stöd samt nyckeldistribution. Där-

utöver tillhandahålls utrustning. KBM genomför även utbildningar och övningar, samt svarar för underhållet av materiel.

Kommunalteknisk försörjning

Inom ramen för uppdraget att ta fram förslag på en medelstilledning från anslaget har KBM inbjudit kommunerna att ansöka om investeringsbidrag för förstärkning av den kommunaltekniska försörjningen (VA-system, fjärrvärme, vattenförsörjning, mm). Bidraget som har omfattar upp till 50 % av kostnaden kommer att avvecklas under 2008. Fram till 2005 hade totalt ca 415 mnkr beviljats i bidrag till över 500 ansökningar från Sveriges kommuner. Framöver kommer KBM inom ramen för sitt uppdrag att verka för att kommunerna självständigt hanterar investeringar för att stärka förmågan inom det kommunaltekniska området.

KBM har från och med den 1 januari 2007 övertagit socialstyrelsens arbete med att stödja sjukvårdshuvudmännen (landstingen/motsvarande) i deras arbete med teknisk försörjningssäkerhet. Detta arbete innebär bl.a. att åstadkomma funktionssäkra och störningståligen sjukvårdsanläggningar med säker utformning och infrastruktur samt nödvändiga fastighetstekniska reservanordningar vid främst akutsjukhusen.

Från och med 2008 kommer KBM även att överta ansvaret för stödet mot landstingen vad gäller teknisk ledningsförmåga.

Samhällsviktig verksamhet

EU-kommissionen har efter en lång konsultationsprocess föreslagit ett europeiskt program för skydd av samhällsviktig verksamhet (EPCIP). Kärnan i programmet utgörs av ett direktiv. Förslaget kommer att förhandlas under 2007. Kommissionen föreslår att infrastruktur ska definieras som kritisk på europeisk nivå "som vid driftstörning eller förstörelse skulle få betydande följder för två eller fler medlemsstater, eller en enskild medlemsstat om den samhällsviktiga verksamheten finns i en annan medlemsstat. Detta inbegriper effekter till följd av sektorsöverskridande beroende av andra typer av infrastruktur." Kommissionen har inom ramen för en föreslagen process satt upp ett antal krav på medlemsstaterna. I dagsläget är det oklart vad utkomsten av förhandlingarna blir. San-

nolikt kommer dock någon form av lagstiftning att antas vilken innebär att nya uppgifter behöver utföras på myndighetsnivå i relation till skydd av samhällsviktig verksamhet.

Ovanstående föreslagna process har ingen direkt motsvarighet i Sverige. Även om KBM har inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag arbetat med att definiera vilka verksamheter som är samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv. Myndigheten har också tagit fram en generell definition på samhällsviktig verksamhet⁹. I februari 2007 presenterade KBM också en lista över verksamheter som bedöms som samhällsviktiga.

I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhället* (prop. 2005/06:133) anges att samhällsviktiga verksamheter bör kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet vid extraordinära händelser och att krav på förmåga för samhällsviktig verksamhet bör formuleras för att tydligare styra arbetet med att identifiera lämpliga åtgärder. Detta ligger i huvudsak linje med de förslag som presenterats inom EPCIP.

KBM är den sektorsövergripande aktören på myndighetsnivå i Sverige inom detta område. Myndigheten delar idag på kontaktpunktsskapet för CIP med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Det svenska sårbarhetsreducerande arbetet tar till skillnad från kommissionens förslag sin utgångspunkt i ett starkt underifrånperspektiv där varje sektorsmyndighet själv avgör, inom de budgetära och legala ramar som riksdag och regering anger, vad som är skyddsvärt inom sin sektor och hur skyddet ska utformas. Det viktigaste redskapet på sektorsövergripande nivå är den uppföljning som sker av samhällssektorernas förmåga. Denna uppföljning baseras på rapportering från sektorsmyndigheterna.

Sammantaget kan sägas att EU-kommissionens förslag bygger på reglering och tillsyn på sektorsövergripande nivå såväl som i sektorerna medan det svenska systemet bygger på samverkan, visst ekonomiskt stöd och uppföljning på sektorsövergripande nivå. Reglering och tillsyn sker inom respektive sektor. Därmed skulle ett genomförande av hela eller delar av kommissionens förslag innebära att nya uppgifter tillkommer i samhällets säkerhetsarbete på

⁹ Samhällsviktig verksamhet enligt KBM:s definition uppfyller det ena eller båda av följande villkor: 1.) Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället, och 2.) Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

den sektorsövergripande nivån. Det förstärks av att EPCIP, liksom de flesta EU-samarbeten, bygger på att det finns en kontaktpunkt gentemot EU-nivån som koordinerar det nationella arbetet

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 20,6 årsarbetskrafter (åak) med informationssäkerhet (10,3 åak), signalskydd (8,9 åak) och kommunal-tekniskförsörjning (1,4 åak). Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 31,9 mnkr och finansierades under 2006 med anslag 7:5 *Krisberedskap*. Fr.o.m. 2007 redovisas dock KBM:s samordningsuppgifter inom informationssäkerhetsområdet med anslag 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*.

Fr.o.m. 2007 tar KBM över uppgifter kopplat till landstingen från Socialstyrelsen. Dessa uppgifter kommer att kräva motsvarande ca 1 årsarbetskraft och beräknas kosta ca 9 mnkr årligen.

3.3.11 Åtgärder inom samverkansområde Farliga ämnen

Allmänt om samverkansområde farliga ämnen

Målet är att riskerna för och konsekvenserna av en spridning av farliga ämnen ska begränsas.

Ett flertal myndigheter¹⁰ har uppdraget att inom ramen för sitt verksamhetsområde kunna agera t.ex. vid en händelse där farliga ämnen kommit ut för att genomföra räddningsinsatser eller omhänderta skadade. Även inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten finns behov av att kunna detektera vissa typer av ämnen.

I lagen om skydd mot olyckor anges att kommunerna i syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig ska organisera sin räddningstjänst under höjd beredskap så att den utöver vad som anges i lagen om skydd mot olyckor omfattar bl.a. förmåga till indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.

¹⁰ Bl.a. Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket och Statens kärnkraftsinspektion

Myndighetens uppdrag

KBM ska i enlighet med sin instruktion verka för ökad samverkan och samordning mellan samverkansområden då det gäller beredskapen mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. Syftet är att åstadkomma en balans och en samordning mellan de beredskapsåtgärder som vidtas och skapa en väl avvägd förmåga att motstå ett brett spektrum av hot och risker vad avser farliga ämnen. Enligt förordningen om krisberedskap och höjdberedskap är KBM utpekad som en av flera myndigheter som har ett särskilt ansvar att vidta beredskapsåtgärder inom området farliga ämnen.

I samverkan med bl.a. Socialstyrelsen har KBM arbetat med att utveckla och stärka samhällets förmåga att motstå en pandemi. En särskild vägledning som ska underlätta offentlig sektors beredskapsplanering inför en pandemi har tagits fram. KBM lämnar också stöd till länsstyrelserna i deras arbete med beredskapsplanering inför en pandemi.

Myndigheten genomför och finansierar också sektorsövergripande studier och forskning inom området farliga ämnen. KBM arbetar också internationellt i arbetet med farliga ämnen, t.ex. i NATO:s minimum standards projekt och inom EU.

Myndighetens uppdrag att svara för samordningen inom området har hitintills inneburit att myndigheten bl.a. deltagit i ett stort antal arbetsgrupper i syfte att komplettera de sektorsvisa aspekterna av olika frågor. Detta gäller både för krisberedskap men och också för frågor som rör civilt försvar. Exempel på frågor är nya autoinjektorer. Myndigheten håller även samman det arbete som sker inom ramen för samverkansområdet farliga ämnen

Under 2004 utarbetade KBM en *NBC-strategi*, där myndigheten presenterade en aktuell hotbild samt en målbild för området farliga ämnen och översiktliga resonemang om krav på förmåga. Myndigheten arbetar vidare med att ta fram en ny strategi och är i detta uppdrag sammanhållande för att utveckla och fördjupa ett arbete kring hotbilden och då främst de antagonistiska hoten. Myndigheten har även inrättat ett CBRN-råd¹¹ för krisberedskap och höjd beredskap med representanter från ett antal expertmyndigheter och organisationer inom området. Rådet arbetar med strategiska och

¹¹ I rådet ingår Försvarmakten, Livsmedelverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Rikspolisstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kärnkraftinspektion, Statens räddningsverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålskyddsinstitutet, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

aktuella myndighetsövergripande frågor relaterade till utvecklingen i Sverige och utomlands. Genom rådet har KBM och de deltagande myndigheterna och organisationerna tillgång till ett kvalificerat nätverk. CBRN-rådet sammanträder vanligen fyra gånger per år. En viktig del av samverkansområdets arbete sker i de tre så kallade plattformarna. Det är en form av arbetsgrupper som är indelade ämnesvis med en plattform vardera för C-, B- respektive R/N-frågor. Plattformarna sammanställer och drar slutsatser av de egna risk- och sårbarhetsanalyserna och tar fram förslag på gemensamma projekt. I projekten deltar ofta flera myndigheter med kunskap och resurser för att komma fram till gemensamma lösningar. Verksamheten finansieras med medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap* och består bl.a. av metodutveckling, forskning, nätverk, system för omvärldsbevakning, utveckling av laboratorieberedskapen, materielanskaffning, förstärkningar i tekniska system, utbildning och övning.

KBM deltar i det internationella samarbetet vad avser farliga ämnen, bl.a. i arbetsgruppen *Working Group 161 Protection and Security of the Citizen* (PSC) inom ramen för CEN (Comité Européenne de Normalisation).

KBM arbetar med kunskapsuppbyggnad inom området och har dels genomfört ett antal utredningar och utvärderingar och översyner inom området, dels finansierat forskning. Resultaten av forskningen presenteras bl.a. genom särskilda seminarier.

Resurser och kostnader

Under 2006 arbetade totalt 1,2 årsarbetskrafter med frågor relaterade till farliga ämnen. Kostnaderna för verksamheten, exklusive löner, uppgick till ca 2,3 mnkr och finansierades under 2006 med anslag 7:5 *Krisberedskap*. Fr.o.m. 2007 finansieras denna verksamhet från anslag 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*.

4 Statens räddningsverk

4.1 Allmän beskrivning av myndigheten

4.1.1 Organisation och ekonomi

Statens räddningsverk (SRV) bildades 1986, då Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen slogs ihop, 2001 tillfördes även verksamheten från dåvarande Sprängämnesinspektionen. Huvudkontoret är lokaliserat till Karlstad men myndigheten bedriver även verksamhet i Kristinehamn, dit internationella avdelningen är lokaliserad, samt i Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö dit myndighetens skolor är lokaliserade. Vidare är SRV:s enhet nationellt centrum för lärande från olyckor lokaliserat till Karlskoga. Totalt hade SRV vid utgången av 2006 752 årsarbetskrafter, varav 294 i Karlstad, 358 vid de fyra skolorna, 20 i Karlskoga och ca 80 vid internationella avdelningen i Kristinehamn.

SRV:s förvaltningsanslag, 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*, uppgår under 2007 till drygt 669 mnkr. SRV administrerar även anslaget 7:2 *Åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor* som uppgår till drygt 39 mnkr och anslaget 7:3 *Ersättning för räddningstjänst* som uppgår till drygt 21 mnkr. SRV har vidare dispositionsrätt på anslaget 8.1 *Biståndsverksamhet*, anslagspost 4 som uppgår till 150 mnkr.

Fyra delegationer finns knutna till SRV. Dessa delegationer har till uppgift att bistå med upplysningar och synpunkter i planering och beredning av viktiga ärenden. De delegationer som finns knutna till SRV är delegationen för samordning av räddningstjänst, delegationen för beredskap mot kärnenergiolyckor, delegationen för samordning av förebyggande verksamhet och delegationen för hantering av farliga ämnen. Därutöver har SRV tre råd kopplade till specifik verksamhet. Dessa är Rådet för lärande från olyckor, Rådet för barnsäkerhet samt Rådet för transport av farligt gods

4.1.2 Uppdrag

SRV ansvarar för uppgifter inom ramen för verksamhetsområdena det civila försvaret, skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och internationellt utvecklingsarbete. I enlighet med myndighetens instruktion¹ är SRV central förvaltningsmyndighet i den mån det inte ankommer på någon annan myndighet för frågor rörande räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning samt för frågor om transporter på land av farligt gods på land, brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Dessa områden regleras i lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, lagen (2006:263) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods och lagen (1999:381) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagstiftningen) samt lagen (1988:868) och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

SRV bedriver arbete med olycks- och skadeförebyggande åtgärder med målet att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö. Inom ramen för detta uppdrag ansvarar verket även för samordning av samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt lagen om skydd mot olyckor och för att verka för att samhällets räddningstjänstorgan utvecklas, arbetar och samverkar effektivt. Detta sker framförallt genom forskning, utveckling och stödinsatser med tyngdpunkt på den kommunala räddningstjänstens verksamhet. SRV ansvarar även för att ta fram en samlad bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige samt för samordningen av arbetet för barn och ungas säkerhet

En annan uppgift för SRV är att svara för tillsynen i olika delar i enlighet med lagen om skydd mot olyckor, lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om transport av farligt gods. Verket samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet i fråga om landtransporter av farligt gods.

Därutöver svarar SRV för samordningen av beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor samt

¹ Förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk.

för att på regeringens särskilda uppdrag, kunna bistå regeringen vid kärnenergiolyckor eller andra allvarliga olyckor med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från myndigheter eller andra organ. SRV har till uppgift att samordna planläggningen på regional nivå för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. SRV ska även verka för att begränsa konsekvenserna av oljeutsläpp till sjöss när utsläppen når strandnära område och land samt för att miljöaspekter beaktas i samhällets arbete för skydd mot olyckor.

Sedan lagen (1994:1720) om civilt försvar upphörde att gälla den 1 september 2006, har vissa uppgifter som SRV tidigare haft särskilt för höjd beredskap och krigsförhållanden bortfallit. Från och med nyssnämnda datum gäller däremot en ny lag (2006:545) och förordning (2006:538) om skyddsrum². Enligt denna lagstiftning har SRV övertagit uppgifter som länsstyrelser och kommuner tidigare haft på skyddsrumsområdet.

SRV tillhandahåller utbildning som tillgodoser behov av kompetens hos kommuner och statliga myndigheter för att kunna utföra uppgifter som anges i lagen om skydd mot olyckor. I detta ryms de studiemedelsberättigande utbildningar som regleras i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor, vidareutbildningar i räddningstjänst, tillsyn och förebyggande åtgärder samt systematiskt säkerhetsarbete, vilka riktar sig till personal som är anställd i kommunen.

Utöver det nationella ansvaret medverkar SRV i räddnings- och biståndsinsatser utomlands. I samråd med berörda myndigheter och organisationer ansvarar SRV, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, för att stödja utlandsmyndigheter och nödställda. SRV ska också samarbeta med och utnyttja resurser vid Försvarsmakten när det gäller forskning, metod- och teknikutveckling avseende minröjning. En förmåga att stödja biståndsinsatser avseende humanitär minröjning ska också upprätthållas.

SRV är därutöver svensk kontaktpunkt gentemot den så kallade gemenskapsmekanismen (2001/792/EG) inom EU vars syfte bl.a. är att kunna förmedla hjälp i händelse av olyckor eller andra händelser inom unionen och tredje land. Verket är behörig svensk myndighet att begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för rådets beslut. SRV med-

² Prop. 2005/06:133

verkar också i Sveriges internationella säkerhets- och förtroendeskapande verksamhet inom ramen för samarbetet för Partnerskap för fred (NATO/PFF).

4.2 Olycksförebyggande verksamhet

Allmänt om den olycksförebyggande verksamheten

Målet för verksamheten är att bidra till att minska antalet olyckor samt till att minimera konsekvenserna av dessa för människors liv och hälsa samt för egendom och miljö. Verksamheten ska leda till att det sker färre olyckor i Sverige, att färre skadas eller dödas, mindre förstörs samt till att miljön utsätts för mindre påfrestningar till följd av de olyckor som trots allt inträffar.

Den olycksförebyggande verksamheten omfattar både verksamhet inriktad mot att begränsa antalet olyckor och verksamhet inriktad mot att minska konsekvenserna av de olyckor som inträffar. En rad aktörer, på statlig så väl som kommunal nivå, är involverade i arbetet med att minska antalet olyckor både inom och utanför verksamhetsområdet skydd mot olyckor. Viktiga aktörer i arbetet med att minska antalet olyckor i stort i samhället finns också bland frivilligorganisationer och i det arbete som genomförs av kommunerna inom en rad olika områden.

Olycksförebyggande verksamhet regleras i ett flertal lagrum. Utgångspunkten för den verksamhet som bedrivs inom området skydd mot olyckor är dock regleringen i lagen om skydd mot olyckor, lagen om transport av farligt gods, lagen om brandfarliga och explosiva varor och den så kallade Sevesolagen³ samt tillhörande förordningar.

Utöver ovanstående återfinns, som indikeras ovan, lagstiftning på andra områden som syftar till att förebygga olyckor eller begränsa konsekvenserna för liv och hälsa. En omfattande lagstiftning finns likaledes inom transportområdet, miljöområdet, inom socialstyrelsens verksamhetsområde och genom polislagens (1984:387) möjligheter att ingripa för att upprätthålla ordning och säkerhet.

³ Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor.

Uppgifter

SRV har uppgiften⁴ att samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt lagen om skydd mot olyckor. Det olycksförebyggande arbetet som SRV bedriver kan beskrivas utifrån fem områden:

- Säkerhet i boende- och fritidsmiljön
- Säkerhet på arbetsplatser
- Säkerhet i trafikmiljön
- Säkerhet i naturen samt
- Samordning av säkerhetsarbete

Säkerhet i boende – och fritidsmiljön

Vad avser säkerhet i boende och fritidsmiljön syftar verksamheten till att öka både enskilda individers och verksamhetsutövers förmåga att förebygga olyckor och agera på ett sådant sätt att skadorna minimeras om en brand eller annan olycka inträffar.

En central del av SRV:s verksamhet är normgivning, vägledning och information avseende förebyggande brandskydd i såväl boendemiljöer som andra byggnader och anläggningar. Inom boende- och fritidsmiljön prioriteras särskilt äldre och barn. SRV utarbetar även föreskrifter, allmänna råd och broschyrer inom området. Det förebyggande brandskyddet baserar sig bl.a. på skriftlig redogörelse av brandskyddet samt verksamheternas systematiska brandskyddsarbete. SRV genomför brandutredningsverksamhet i samverkan med ett 40-tal kommunala räddningstjänster där bränder av särskilt intresse utreds i detalj. Verksamheten innebär att erfarenheter kan sammanställas, analyseras och spridas till andra myndigheter, kommuner, tillverkare med flera. Andra delar är vägledning rörande t.ex. sotning och brandskyddskontroll.

SRV:s ansvar innefattar också användning av fyrverkerier, brandfarliga varor och gas samt för föreskrifter råd och normgivning inom området. Vidare bedriver SRV försöksutbildning i systematiskt säkerhetsarbete för vårdpersonal och har i samverkan med Socialstyrelsen tagit fram en nationell utvecklingsplan för vård och omsorg riktad mot förebyggande hälsa och säkerhet för äldre. Därutöver finns ett särskilt uppdrag att stärka säkerheten i samband med stora evenemang som t.ex. musikfestivaler och liknande,

⁴ Förordning (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk.

arbetet sker genom utarbetandet av vägledande material och utbildning.

Säkerhet på arbetsplatser

SRV:s arbete med säkerhet på arbetsplatser riktar sig framförallt till verksamhetsutövare och avser den yttre säkerheten. I lagen om skydd mot olyckor regleras förutom skyldigheter för ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar även skyldigheter för verksamhetsutövare. Särskilda krav ställs vid farlig verksamhet. SRV:s arbete inom detta område består främst av vägledning riktad mot länsstyrelser och kommuner.

Frågor rörande brandfarliga och explosiva varor regleras i en särskild lagstiftning som bl.a. ställer krav på tillstånd för hantering, godkännande av produkter och kompetens hos dem som hanterar varorna. SRV är ansvarigt för prövning av tillståndsfrågor och godkännande av explosiver. Kommunerna har ansvar för tillstånd för hantering av brandfarliga varor.

SRV svarar även för föreskrifter inom Seveso-området och är bl.a. part i miljödomstolen vid tillståndsprövningen avseende vissa verksamheter med hantering av kemikalier samt deltar i det internationella arbetet bl.a. inom EU.

Säkerhet i trafikmiljön

Vad avser SRV:s arbete med säkerhet i trafikmiljön rör detta dels transport av farligt gods, dels säkerhet i infrastrukturen. Arbetet med infrastrukturen agerar SRV företrädare för säkerhet ur ett allmänt intresse och avger yttranden i ärenden som remitteras enligt miljöbalken. Majoriteten av dessa ärenden avser byggande av väg eller järnväg och kan avse delar i byggnationerna som t.ex. tunnlar.

SRV är också central förvaltningsmyndighet för frågor rörande transport av farligt gods på land, dvs. väg och järnväg och svarar för normgivande arbete, samordning/samverkan, information samt utbildning och examination. Föreskriftsarbetet inom området styrs dels av aktuella konventioner, dels av gemenskapslagstiftning. Merparten av föreskrifterna behandlar krav på förpackningar, klassificering av kemikalier och utrustning för begränsning av skador. SRV har också samordningsansvar för säkerhetsföreskrifterna för

land-, sjö- och lufttransporter av farligt gods. Därutöver svarar SRV för att ta fram olycks- och tillbudsstatistik, tillsynsstatistik samt statistik över flöden av farligt gods för alla transportslag.

En del i arbetet inom området är också att kontrollera och godkänna utbildningsorganisationer som utbildar förare för transport av farligt gods (ADR-förare). SRV utarbetar prov och utfärdar intyg för förare för transport av farligt gods och säkerhetsrådgivare. Omkring 15 000 personer godkänns som ADR-förare varje år.

Säkerhet i naturen

För sitt arbete med säkerhet i naturen svarar SRV för kartläggning av översvämningsrisker utmed de större svenska vattendragen och av risk för skred i bebyggda områden. Verket samlar in rapporter beträffande flöden från länen och tar fram underlag för uppföljning av översvämningsrisker. Vidare svarar SRV för rådgivning rörande brandförebyggande åtgärder vid skogs och vegetationsbränder samt för att tillhandahålla brandriskprognoser. Verket fördelar årligen medel till kommunerna för förebyggande åtgärder mot naturolycka i befintlig bebyggelse.

Samordning av samhällets säkerhetsarbete

Den samordning av samhällets olycks- och skadeförebyggande verksamhet som SRV bedriver syftar till att öka säkerheten och tryggheten för befolkningen genom ett systematiskt och tvärsektorielt arbete på internationell, nationell, regional och lokal nivå. SRV stödjer också kommunerna i deras arbete med kommunala handlingsprogrammen för skydd mot olyckor. Även metodutveckling och utvecklingen av material för uppföljning och utvärdering av arbetet på central, regional och lokal nivå genomförs.

Tillsammans med ett tjugotal myndigheter⁵ och organisationer driver SRV en webbportal kallad Skydds nätet (www.skyddsnetet.se), vars syfte är att på ett lättillgängligt sätt sprida kunskap om risker och hur de kan förebyggas samt vilka åtgärder som bör vidtas om en olycka inträffar. SRV svarar också för information

⁵ Bl.a. Folkhälsoinstitutet, Vägverket, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten, Konsumentverket, Elsäkerhetsverket, Boverket, Barnombudsmannen samt Akut- och katastrofmedicinskt centrum.

genom skolmateriel om risker och säkerhet som riktar sig till elever i olika årskurser. Via olika ideella organisationer finansierar SRV utbildning av enskilda individer i syfte att öka förmågan att förhindra och agera vid olyckor.

Utifrån de 16 nationella miljömålen svarar SRV för att analysera sektorns miljöpåverkan och ta fram förslag på åtgärder. SRV ska stödja miljömålsansvariga myndigheter med statistik över sektorns miljöpåverkan.

I syfte att tillgodose behoven av fakta om risk- och olycksutvecklingen samt säkerhetsarbetet i samhället hos säkerhetsaktörer på nationell, regional och lokal nivå driver myndigheten ett Nationellt centrum för lärande från olyckor.

Barnsäkerhet

SRV har dels ansvar för barnsäkerhet ur ett sektorsperspektiv, dels uppgiften att samordna barnsäkerhetsarbetet.

Inom ramen för sektorsansvaret har SRV ansvar för barnsäkerhetsarbetet inom det egna verksamhetsområdet. Ett antal pågående projekt finns inom området. Forskning kring barn och bränder har bedrivits sedan 1993, bl.a. kring barns lek med eld, barns syn på faror med eld eller vatten eller på att gå vilse. Resultaten från forskningen används bl.a. i olika informationssatsningar och i utbildningsmaterial. SRV lämnar stöd till ett flertal frivilliga organisationer såsom Svenska Röda Korset, Sveriges Civilförsvärsförbund m.fl. för att dessa ska genomföra kurser riktade till barn.

Uppgiften att samordna barnsäkerhetsarbetet i Sverige har SRV sedan 2005. Överföringen av den samordnande uppgiften till verket innebar att samtliga sektorsmyndigheter har kvar sina respektive ansvarsområden. Uppdraget innebär att SRV ska samordna och vara pådrivande i frågor som rör säkerhet för barn och ungdom.

Nationellt centrum för lärande från olyckor

SRV har uppgiften att tillhandahålla ett nationellt centrum för lärande från olyckor för att kunna göra en samlad bedömning och tillhandahålla en bild över olycksutvecklingen samt säkerhetsarbetet i Sverige som tillgodoser behovet hos säkerhetsaktörer på nationell, regional och lokal nivå. Centrat ska utgöra ett kompe-

tenscentrum för tvärsektoriellt samarbete kring fakta och kunskapsutveckling om olyckor och säkerhetsarbete. Arbetet innebär att samla in befintliga data, sammanställa statistik och fakta vilka tillgängliggörs genom system, publikationer, seminarier m.m. Detta i syfte att få en samlad bild och bedömning har hittills varit inriktat på att ge tvärsektoriella sammanställningar av olycksutvecklingen. Ett antal publikationer och atlaser som beskriver skadeutvecklingen har tagits fram, med särskilt fokus på faktorer såsom ålder, kön och geografisk fördelning. Verksamheten bedrivs i samverkan med flera centrala myndigheter och inom ramen för EU.

Resurser och kostnader

Den olycksförebyggande verksamheten kostade 2006 totalt ca 148 mnkr. Av detta avsåg ca 25 mnkr utbetalningar av bidrag till kommunerna för åtgärder för förebyggande av ras och skred på anslag 7:2 *Åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor*. Vidare finansierades 103 mnkr från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* och knappt 20 mnkr för verksamhet vid NCO vilken finansieras via anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Totalt arbetar drygt 93 årsarbetskrafter inom verksamheten.

På SRV arbetar 2,5 årsarbetskrafter med samordningsfrågor kring barnsäkerhet. Kostnaderna för deras arbete beräknas uppgå till 1,5 mnkr. Den övriga barnsäkerhetsverksamheten som myndigheten bedriver till följd av sitt sektorsansvar omfattar ca 2 årsarbetskrafter och kostar ca 1,25 mnkr.

4.3 Tillsyn

Allmänt om tillsynsverksamheten

Räddningsverks tillsyn omfattar lagen och förordningen om skydd mot olyckor, alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm AB. Sevesolagstiftningen, lagen om transport av farligt gods samt lagen om brandfarliga och explosiva varor. SRV har även ansvar för marknadskontroll enligt produktsäkerhetslagen (1988:1604) i anslutning till lagen för brandfarliga och explosiva varor samt miljöbalken (1998:808).

SRV:s tillsynsverksamhet är organiserad i en särskild avdelning som är direkt underställd generaldirektören och utgör en av verkets

huvudprocesser. Den är i sin tur underindeldad i fem delprocesser enligt de lagstiftningar SRV har ett tillsynsansvar för. Målet för den tillsynsverksamhet som bedrivs är att SRV ska följa upp, granska och utvärdera verksamheten inom ansvarsområdet så att den bidrar till att olyckor förebyggs och att hanteringen av de olyckor som inträffar sker på ett sådant sätt att skadorna minimeras. Inom ansvarsområdet framträder mycket varierande förutsättningar för tillsynen. Vissa tillsynsuppgifter har SRV själva ansvaret för, i andra fall är uppgiften att ge tillsynsvägledning. I några fall utövas tillsyn endast mot andra myndigheter. Till största del bedrivs tillsynsvägledning riktat mot länsstyrelser och kommuner. Operativ tillsyn bedrivs av SRV över åtta specifika verksamheter:

- länsstyrelsernas planläggning av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och efterföljande sanering⁶
- länsstyrelsernas planläggning för uppgiften att vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst överta ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna⁷
- tillsyn över samordning av den statliga räddningstjänstens olika grenar⁸
- säkerhetsrådgivare och transportskydd för landtransporter av farligt gods⁹
- hantering av explosiv vara samt tillverkning av brandfarlig vara för vissa verksamheter¹⁰
- marknadskontroll av varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och produktsäkerhetslagen
- märkning och klassificering av kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper¹¹
- åtaganden som SOS Alarm AB har enligt alarmeringsavtalet¹²

Tillsynsverksamhet avseende lagen om skydd mot olyckor

Den operativa tillsynen enligt lagen om skydd mot olyckor regleras i förordningen om skydd mot olyckor och omfattar länsstyrelsernas planläggning av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva

⁶ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁷ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁸ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁹ Lagen (2006:263) om transport om farligt gods

¹⁰ Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

¹¹ Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹² Regeringsbeslut dat 94-06-30 (K94/1746/1).

ämnen samt saneringen efter sådana utsläpp. SRV har också uppgiften att utöva tillsynen över frågor som rör samordningen av den statliga räddningstjänstens olika grenar. Särskilda ärenden och inträffade händelser kan också indikera behov av tillsynsinsatser inom området.

SRV ger länsstyrelserna råd och stöd genom den tillsynsvägledning som lämnas för att länsstyrelserna i sin tur ska kunna följa upp den verksamhet som kommunerna bedriver. Inom ramen för detta arbete sker uppföljningar och sammanställningar över kommunernas arbete i samverkan med länsstyrelserna och i vissa fall direkt på underlag från kommunerna. Annat underlag för inriktning av tillsynen är insatsstatistik och erfarenheter från länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna.

Enligt överenskommelsen som staten har träffat med Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas uppgifter i krishanteringssystemet ska den uppföljning som staten genomför inom ramen för systemet samordnas med statens tillsyn över kommunerna enligt lagen om skydd mot olyckor. Arbetet sker i samverkan mellan SRV och KBM.

Vissa krav som uppställs i Sevesodirektivet har i Sverige genomförts i form av bestämmelser i lagstiftningen om skydd mot olyckor, i stället för i Sevesolagen. Det gäller skyldigheterna för verksamhetsutövare och berörda myndigheter att informera och rapportera om inträffade olyckor och tillbud vid anläggningar som omfattas av direktivet. Det gäller också skyldigheten för kommunerna att upprätta planer för räddningsinsatser vid verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Sevesolagen. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska också alla företag som bedriver en verksamhet där en olycka kan medföra allvarliga skador på människor eller miljön hålla eller bekosta en beredskap med personal eller egendom för att hindra eller begränsa sådana skador. Anläggningar som omfattas av Sevesolagen anses också omfattas av dessa skyldigheter. SRV utövar således på den centrala nivån ett samlat tillsynsansvar med avseende på åtgärder som behöver vidtas för att förebygga eller begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor i enlighet med Sevesodirektivet.

Tillsynsverksamhet avseende lagen om transport av farligt gods (LFG)

SRV:s operativa tillsyn enligt lagen om transport av farligt gods omfattar säkerhetsrådgivare för samtliga transportslag, transportabla tryckbärande anordningar och transportskydd vid landtransporter. Antalet verksamhetsutövare som omfattas av bestämmelserna om säkerhetsrådgivare, uppgår för närvarande till ca 4 500. Tillsynen genomförs genom bevakning av att verksamhetsutövare utser säkerhetsrådgivare, tillsynsbesök och granskning av årliga rapporter. SRV har även uppgiften att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet i fråga om transporter av farligt gods.

Tillsynsverksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor samt märkning och klassificering enligt miljöbalken

Den operativa tillsynen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattar tillsyn av hantering av explosiva ämnen samt viss verksamhet som hantering av brandfarliga varor enligt särskilt beslut som fattats av dåvarande sprängämnesinspektionen. Marknadskontroll enligt produktsäkerhetslagen ingår i den operativa tillsynen och omfattar gasapparater och explosiva varor för civilt bruk. Tillsyn av klassificering och märkning av kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper enligt miljöbalken är en uppgift som tillkommit från halvårsskiftet 2006. Statistik, olycks- och tillbudsrapportering utgör delar av underlag för att bedöma tillsynsbehovet.

Operativ tillsyn enligt miljöbalken omfattar tillverkares och primärleverantörers märkning och klassificering av produkter. Operativ tillsyn utövas också över försvarets hantering av brandfarliga och explosiva varor.

Tillsynsvägledning innefattar bl.a. uppföljning av kommuners och polismyndigheters tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor samt kommunernas tillsyn över klassificering och märkning av produkters brandfarliga och explosiva egenskaper enligt miljöbalken. I vägledningen ingår också stöd i tillsynsfrågor, information och kompetensutvecklingsinsatser.

Tillsynsverksamhet enligt Sevesolagen

Regleringen inom området syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom kemikaliehanterande industri och att begränsa skadorna om sådana olyckor skulle inträffa.

SRV svarar för tillsynsvägledning enligt Sevesolagen och denna utförs genom ett flertal aktiviteter såsom tillsynsbesök, uppföljning, temadagar och tillsynskonferenser. Bland länsstyrelsernas uppgifter återfinns uppdatering av uppgifterna i en databas över Sevesoanläggningar, som används för tillsynsvägledning och för rapporteringar till EU-kommissionen. En annan del av SRV:s uppgifter utgörs av samordning med andra myndigheter som berörs av arbetet med Sevesobestämmelserna i Sverige på såväl central, regional som lokal nivå. Syftet med Sevesolagstiftningen är att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och att begränsa följderna av sådana olyckor för människors hälsa och miljön. Seveso-direktivet och industriolyckskonventionen har implementerats i svensk lagstiftning genom Sevesolagen, men som ovan nämnts har ändringarna även införts i lagen om skydd mot olyckor, miljöbalken och föreskrifter till arbetsmiljölagen.

Resurser och kostnader

Med områdena ovan arbetar 12 årsarbetskrafter och kostnaden uppgår till 18 mnkr. Av dessa avser 4,5 mnkr finansiering av Statens haverikommissionens verksamhet vilka finansieras med 1,5 mnkr från anslag 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.* och 3 mnkr från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Vidare betalas ca 4 mnkr från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*, ut till länsstyrelserna för deras tillsyn enligt Sevesolagen.

4.4 Stöd till räddningsinsatser nationellt

Allmänt om räddningsinsatser

Samhällets räddningstjänst regleras i lagen och förordningen om skydd mot olyckor. SRV är central förvaltningsmyndighet för räddningstjänst, men ansvarar inte för operativa räddningsinsatser. Dessa utförs i stället i huvudsak av kommunerna, men också av ett antal statliga myndigheter, exempelvis länsstyrelserna har uppgifter

inom området och ansvarar särskilt för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Sverige har ingått ett antal internationella överenskommelser av betydelse för räddningstjänstområdet, bl.a. det s.k. NORDRED-avtalet som reglerar gränsöverskridande samarbete om räddningsinsatser mellan de nordiska länderna. Inom EU finns också ett omfattande samarbete på området.

Det övergripande målet för SRV:s verksamhet när det gäller räddningstjänst är att bidra till att konsekvenser av olyckor minimeras genom att samhället har förmåga att bedriva effektiva räddningsinsatser.

Uppgifter

SRV har uppgiften¹³ att samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt lagen om skydd mot olyckor och inom räddningstjänsten. Dessutom ska SRV verka för att organisation, ledning, ledningsmetoder samt materiel utvecklas så att samhällets räddningstjänstorgan arbetar och samverkar effektivt.

I lagen om skydd mot olyckor anges att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatser kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. I SRV:s regleringsbrev anges målet för verksamhetsgrenen räddningsinsatser till ”att bidra till att konsekvenserna av olyckor minimeras genom att samhället har förmåga att bedriva effektiva räddningsinsatser.” SRV har också uppgiften att utveckla, anskaffa och underhålla förstärkningsresurser för räddningstjänst och sanering både för höjd beredskap och för fredstida mer omfattande olyckor. Se vidare nedan avsnitt 4.4.3.

SRV har ett sektorsansvar för räddningstjänstens miljöpåverkan. Målet inom området är att minska olyckornas negativa miljöpåverkan exempelvis vid brand, utflöde av kemikalier, naturolyckor, oljeutsläpp samt kärnenergiolyckor. Såväl själva olyckan som den efterföljande räddningsinsatsen kan ha negativa effekter för miljön.

¹³ Förordning (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk

Verksamhet

Stöd till räddningsinsatser avser verksamhet över hela hotskalan från den lilla vardagshändelsen till den stora olyckan, extraordinära händelsen och under höjd beredskap. Det innebär att verksamheten finansiellt och verksamhetsmässigt är uppdelad på anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* och anslag 7:5 *Krisberedskap* samt att verksamheten hänförs till verksamhetsområdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Delar av verksamheten hanteras därför inom planeringssystemet för krisberedskap och ingår i planeringen som samordnas genom samverkansområdet beredskap mot farliga ämnen samt samverkansområdet skydd, undsättning och vård.

En uppgift för SRV är stödja berörda aktörer respektive verka för utveckling av räddningsinsatserna. Den verksamhet som SRV bedriver inom området kan delas in i fyra delar:

- utveckling av förmåga för räddningsinsatser
- beredskap mot händelser och olyckor med farliga ämnen
- informationsbank och beslutsstöd för skydd mot olyckor och krishantering (RIB)
- tekniskt ledningsstöd

SRV stödjer framförallt den kommunala räddningstjänsten genom forskning och utveckling av metoder, teknik och taktik vid insats samt ledning och organisation. Förmedlingen av ny kunskap sker i stor utsträckning genom utbildning, rapporter och kurser. För att förbättra insatsförmågan vid de s.k. vardagsolyckor genomför SRV olika utvecklingsprogram. SRV deltar också i utvecklingsarbetet rörande räddningstjänstens roll och förmåga vid extraordinära händelser och händelser som inte är att betrakta som räddningstjänst. I samverkan med KBM stödjer SRV kommunerna och den kommunala räddningstjänsten med rådgivning och tekniskt stöd vid införandet av RAKEL-systemet.

På nationell nivå sker samverkan med andra myndigheter bl.a. genom delegation för samordning av räddningstjänst. SRV samordnar också verksamheten utifrån det avtal som tecknats avseende RITS (räddningsinsatser till sjöss). Genom avtalet har SRV, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sex kommuner kommit överens om hur man ska bistå med hjälp vid brand och kemikaliebekämpning ombord på fartyg. Internationellt bedrivs även en omfattande samverkan inom ramen för olika avtal.

Vidare lämnar SRV stöd till kommunerna genom att ta fram olika underlag och verktyg för planering av räddningsinsatser samt i struktur och organisationsfrågor. Arbetet är framförallt inriktat på att utveckla insatsförmågan.

I syfte att förbättra den operativa förmågan på lokal nivå i samband med stora och omfattande insatser lämnas stöd till kommunal räddningstjänst, i form av räddningscentraler, mobila ledningsplatser, teknisk infrastruktur samt beslut- och ledningsstöd.

Därutöver beslutar SRV i ärenden om ersättning till kommun för kostnader för räddningstjänst som överstiger självriskbeloppet och för sanering vid utflöden av olja eller andra skadliga ämnen. Medel för dessa ersättningar finansieras av anslaget 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.*

Slutligen svarar SRV för förvaltning av skyddsrumssystemet framförallt genom besiktning och kontroll av funktionaliteten i de befintliga skyddsrummen. Bestämmelser om skyddsrum återfinns i huvudsak i lagen (2006:545) om skyddsrum. Skyddsrumsbeståndet består av ca 67 000 normalskyddsrum och 100 större skyddsrum (fler än 600 platser).

Resurser och kostnader

Verksamhetens kostnader uppgick under 2006 till 330 mnkr. Av dessa finansierades ca 100 mnkr över anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* och ca 213 mnkr med medel från anslag 7:5 *Krisberedskap*. Av medlen för krisberedskap avsåg 180 mnkr verksamhetsområdet svåra påfrestningar och 33 mnkr civilt försvar. Därutöver utbetalades ersättningar till kommunerna för räddningstjänstinsatser och sanering med 17 mnkr från anslag 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.* Antal personer som arbetar i verksamheten är ca 69 årsarbetskrafter.

4.4.1 Beredskap mot händelser och olyckor med farliga ämnen

Uppdrag

Målet för verksamheten är att samhällets förmåga att hantera plötsligt uppkomna hot och händelser med farliga ämnen ska utvecklas. SRV ska särskilt samverka och stödja kommunal och

statlig räddningstjänst avseende åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor med farliga ämnen för människor, egendom och miljö. Farliga ämnen är en företeelse som ger särskilda risker för och vid olyckor genom att de påverkar såväl olyckans omfattning och konsekvenser som förutsättningarna för räddningsinsatsens genomförande. SRV är genom Inspektionen för Strategiska Produkter även svensk kontaktpunkt för den gemensamma FN-organisationen Organization for the prohibition of chemical weapons (OPCW) med anledning av Sveriges åtagande inom ramen för FN:s konvention om förbud mot kemiska vapen. Verket är också kontaktpunkt för EU-gemenskapsmekanism (MIC).

SRV svarar, som ovan redovisats, bl.a. för att samordna beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor.

Enligt sin instruktion ska SRV hålla två delegationer inom området. Det är delegationen för hantering av farliga ämnen och delegationen för beredskap mot kärnenergiolyckor¹⁴. I dessa delegationer ingår representanter för olika myndigheter, näringslivet samt andra organisationer.

Allmänt om verksamheten för att utveckla beredskapen mot händelser och olyckor med farliga ämnen

Den verksamhet som bedrivs spänner över en mängd olika aktiviteter; forskning, erfarenhetsåterföring från nationella och internationella händelser, utvärdering, metod- och teknikutveckling och beslutstöd. I möjligaste mån genomförs denna verksamhet tillsammans med andra myndigheter och organisationer nationellt och i andra länder. Materielutveckling genomförs i mindre omfattning, men som stöd till de operativa organisationerna och i samverkan med andra myndigheter. Personal inom räddningstjänsten utbildas och övas inom området och ett flertal utbildningar bedrivs i samverkan och tillsammans med personal från polisen och sjukvården. Det bedrivs även samverkan och utvecklingsarbete med andra länder och internationella organisationer

¹⁴ I delegationen ingår Försvarets forskningsinstitut, Statens jordbruksverk, Kraftindustrin, Kärnkraftkommunerna, Länsstyrelserna i de fyra kärnkraftslänen, Rikspolisstyrelsen, Statens kärnkraftsinspektion, SMHI, Socialstyrelsen, Statens strålskyddsinstitut, Sveriges Radio.

Beredskapsplanläggning mot kärnenergiolyckor och N-händelser

SRV:s uppdrag är att samordna beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor. Det innebär att verket ska vara drivande i arbetet samt att säkerställa att länsstyrelsernas beredskap för kärnenergiolyckor samt för olyckor med radioaktiva ämnen är god. Till sammans med centrala myndigheter och länsstyrelser arbetar verket med en gemensam syn på bl.a. beredskapsfrågor och roller. SRV ska även utgöra ett stöd till regeringen vid en kärnteknisk olycka. Delegationen för beredskap mot kärnenergiolyckor stödjer verket i dess arbete. En annan uppgift är att samordna beredskapsplanläggningen för radiologiska och nukleära händelser. För närvarande ansvarar SRV för att utarbeta en inriktning för arbetet inom området fram till 2015. SRV svarar vidare för genomförandet av årliga utbildningar och övningar för berörda länsstyrelser. Ett arbete pågår också med att utarbeta ett allmänt råd om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

För händelser med radiologiska ämnen har SRV tagit fram en manual åt IAEA (International Atomic Energy Agency), vilken har distribuerats till 132 länder. Verket har medverkat i utarbetande av gemensamma riktlinjer för händelser där farliga ämnen är involverade. Arbetet har bedrivits som ett nordiskt samarbetsprojekt inom ramen för NATO. Båda dessa arbeten bygger på ”Först på plats” konceptet.

Beredskap mot olyckor med kemikalier och andra farliga ämnen

Målet är att samhällets beredskap och förmåga att hantera plötsligt uppkommande hot och händelser med farliga ämnen ska utvecklas så att konsekvenser av inträffade händelser minimeras. Inom området arbetar SRV med att förbättra taktik, metoder, teknik och beslutsstöd samt planering för olyckor och andra akuta händelser med farliga ämnen. Vidare bedrivs utbildning och övning. Expertstöd lämnas vid räddningsinsatser. Genom planerings- och beslutstödssystemet RIB finns en överblick över resurser för räddningstjänst. Dessa är både materiella och personella resurser som finns hos olika myndigheter och företag nationellt och i vissa fall även internationellt. Arbetet sker i samverkan med andra myndigheter och organisationer och med en inriktning som innebär att samverkan vid räddningsinsatser kan ske effektivt mellan olika

kommuner och för närvarande pågår implementering av en ny utvecklad myndighetsgemensam inriktning för indikering.

SRV arbetar med att utveckla en regional nationell indikeringsresurs tillsammans med andra operativa myndigheter. Tillsammans med Socialstyrelsen har SRV sett över ansvaret för personsanering samt utveckling av metoder och förslag på ny skadeplatsorganisation. Implementering av resultatet pågår. Regionala samverkansfunktioner kommer att kunna initiera planering, övning samt ny taktik och teknik. Sedan några år tillbaka genomförs en gemensam utbildning för polis, räddningstjänst och sjukvård kallad "Först på plats". Hittills har ca 500 handledare utbildats gemensamt för de tre operativa organisationerna. Dessa handledare har lokalt utbildat ca 20 000 personer.

Samverkan och samordning nationellt sker genom SRV:s delegation för hantering av farliga ämnen. Metod, taktik och teknikutveckling och utbildningar sker tillsammans med de andra operativa myndigheter. Planeringen för åtgärder för räddningsinsatser vid händelser med farliga ämnen samordnas även inom samverkansområdet farliga ämnen. En samverkan inom området sker med näringslivet bl.a. genom ett samverkansavtal med industrin för stöd vid kemikalieolyckor med experter och materiel. En utbildning riktad till experter avseende stabsarbete genomförs årligen av SRV på uppdrag av olika myndigheter.

SRV har genom ett samarbete med ett antal kommuner kemikoordinatorer som stöd för planering av räddningsinsats. I RIB-systemet finns även uppgifter och program som stöd för hantering av alla typer av farliga ämnen. De nationella resurserna utgör även resurser som kan nyttjas för att bistå andra länder vid händelse av angrepp med kemiska vapen eller hot om sådant angrepp enligt den FN-konvention som Sverige undertecknat.

Internationellt deltar SRV i det internationella samarbetet inom området inom ramen för EU, NATO, FN och i Norden.

Inom oljeskyddsområdet arbetar SRV med dels kunskapsförhöjande åtgärder, dels beredskapsåtgärder för att begränsa konsekvenserna av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss när utsläppen når strandnära. Räddningstjänst insatser och sanering efter ett utsläpp ska ske kostnadseffektivt och med hänsyn till miljön. SRV svarar också för samordningen av den svenska oljeskyddsberedskapen och förmågan ska successivt höjas fram till 2010.

Resurser och kostnader

Kostnaden för beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor och N-händelser uppgår till ca 19 mnkr årligen, vilket finansieras med medel från anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Av dessa 19 mnkr förmedlas mellan 7–8 mnkr årligen till länsstyrelsernas arbete inom området. Vid SRV arbetar ca 5,5 årsarbetskrafter med denna fråga.

Verksamheten för området räddningsinsatser vid olyckor med kemikalier och andra farliga ämnen, exklusive oljeskyddsberedskapen, finansieras med medel från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* med ca 6,9 mnkr och med 6 mnkr från anslag 7:5 *Krisberedskap*. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med beredskap för olyckor med kemikalier, exklusive oljeskyddsberedskapen, uppgår till 6.

Kostnaderna för beredskapen mot oljeolyckor uppgick 2006 till ca 7 mnkr och finansieras också detta från anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Med oljeskyddsberedskapen arbetar 2,5 årsarbetskrafter.

4.4.2 Besluts och ledningsstödssystem

Seatrack Web

Seatrack Web är ett Internetbaserat prognossystem som använder prognoser från SMHI:s väder- och strömmodell för beräkning av drift och utbredning av olja och kemikalier. Mål med systemet är bl.a. att skapa bra och säkra oljedriftprognoser för att kommunerna tidigt ska få larm om var och när oljan beräknas nå land. SRV, Kustbevakningen och SMHI har gemensamt och i samarbete med Danska Farvandsvæsnets utvecklat systemet, som också utgör ett svenskt bidrag till Helsingforskommissionens arbete för att skydda Östersjön och dess djur och växter mot skador från olja och kemikalier.

Varningsystem

Verksamheten vad avser varningssystem bedriv såväl i syfte att kunna hantera stora olyckor, svåra påfrestningar i fred som höjd beredskap. SRV förvaltar och utvecklar varningssystem för varning

utomhus, det så kallade VMA¹⁵ systemet. VMA-meddelande ska kunna ske dels genom ljudsignal, dels genom informationsmeddelande i etermedia i områden med farlig verksamhet samt i särskilt utsatta områden vid olyckshändelser och överhängande fara i syfte att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö. Varningssystemet med ljudsignal består av ca 4 500 ljudsändare i 228 kommuner. Meddelande via etermedia regleras via avtal med Sveriges Radio AB, Sveriges Tv AB, TV 4 och Radioutgivarförbundet. I den inre beredskapszonen kring kärnkraftsverken finns även via s.k. RDS-mottagare system för varning inomhus.

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över de tekniska och administrativa systemen för viktigt meddelande till allmänheten via etermedia samt hur mobiltelefoner ska kunna användas för varning och information. Under 2005 lämnade SRV ett förslag till regeringen om hur olika kommunikationstjänster i mobiltelefonsystemen kan användas vid kriser, både i Sverige och då människor med hemvist i Sverige drabbas av kriser utomlands, för att varna och informera allmänheten. SRV har därefter fått ett regeringsuppdrag att införa ett system för varning och information via mobiltelefoner och ska tillsammans med KBM utarbeta en metod för varning och information till mobiltelefoner via SMS. Metoden ska avse ett strukturerat system i samverkan mellan myndigheter och mobiloperatörer, och systemet ska kunna administreras av ett centralt förmedlingsorgan.

Informationsbank och beslutsstöd för skydd mot olyckor och krishantering (RIB)

RIB är ett planerings- och beslutsstödssystem som innehåller ett antal olika delar, riskhantering, insatsplanering, lokal lägesbild, funktionsbeskrivningar, m.m. Systemet ska utgöra ett stöd i kommunernas förebyggande arbete samt förmågan att planera för och genomföra effektiva räddningsinsatser vid vardagsolyckor, större händelser till katastrofer. Beslutsstödssystemet ska vidare kunna bidra till en god lägesbild vid extraordinära händelser och krishantering.

Systemet innehåller flera olika sammankopplade databaser, där det går att få fram information om erfarenheter från tidigare olyckor eller om genomförda försök. På samma sätt går det att få

¹⁵ Viktigt meddelande till allmänheten

beskrivningar över resurser nationellt. Den nationella resursdatabasen innehåller även annan information som t.ex. om experter, avancerad materiel och utrustning. Systemet innehåller via bibliotekssystemet fakta från nationella och internationella forsknings- och utvecklingsprojekt samt brandutredningar, riskanalyser av betydelse för utvecklingen inom området skydd mot olyckor och krishantering. Manualer och utbildningslitteratur för flertalet delar av området och övningsunderlag är en ökande del, där de nationella och internationella nätverken spelar en allt viktigare roll. Till systemet finns även en verktygslåda med beräkningsverktyg för kemikaliespridning i mark och luft, risker för kemiska reaktioner, system för bedömning av resursbehov vid kemikalieolycka, släckmedelsberäkning för skumsläckning, cisternbrandsläckning och riskområdesberäkning.

Vidare innehåller systemet ledningsmoduler för ledning och uppföljning av räddningsinsatser (LUPP), vars primära syftet är att tillhandahålla ett verktyg för noggrann dokumentation av lägesbild och händelseförlopp före, under och efter en räddningsinsats. Systemet innehåller även en riskhanteringsplattform Riskera som är ett GIS-verktyg för kommunal riskhantering.

RIB-systemet används idag av samtliga kommunala räddningstjänster och andra kommunala förvaltningar, ett flertal polismyndigheter Kustbevakningen, Socialstyrelsen, industrier och transportföretag samt flera organisationer i våra gränsländer är ytterliga exempel på användare. Planerings- och beslutsstödsystem RIB utvecklas för närvarande vidare i samverkan med andra länder genom ett EU-finansierat projektet (PREVIEW).

SRV har en vakthavande tjänsteman som kan nås 24 timmar om dygnet och som utgör en första kontaktpunkten mellan verket och olika operativa räddningstjänstorganisationer vid en olycka eller andra händelser inom SRV:s verksamhetsområde nationellt och inom ramen för EU:s gemenskapsmekanism.

Kommunikationssystem

SRV ger bidrag till kommunerna för ledningsplatser för räddningstjänstens behov för svåra påfrestningar och höjd beredskap. Detta bidrag avser i allt väsentligt kommunikationssystem i form av teknisk infrastruktur. De radiokommunikationssystem som tidigare använts har varit analoga tekniska system. Det nya kommunika-

tionssystemet RAKEL som håller på att införas är ett digitalt radiosystem som kan anslutas till den befintliga tekniska infrastrukturen. Inom ramen för sitt uppdrag svarar SRV för bl.a. samordning av stödet till de kommunala räddningstjänsterna vid införande av RAKEL. SRV har även på uppdrag av KBM tecknat ramavtal för mobilstationer för RAKEL-systemet. Upphandlingen genomfördes 2005 i samarbete med representanter från Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, ambulans och akutsjukvården, kommunal räddningstjänst, Sveriges Kommuner och Landsting samt KBM. Avtalen kan nyttjas av statliga myndigheter, landstingen och de kommuner som deltagit i upphandlingen. SRV förvaltar och uppdaterar ramavtalen.

Tillsammans med de kommunala räddningstjänster, som har för avsikt att ansluta sig till RAKEL och som önskar stöd av SRV, genomför SRV sambandsanalyser. SRV bedriver även viss annan verksamhet kopplad till RAKEL, såsom t.ex. Gemensam jour/beredskap (SAMBRUK) och utvecklingen av stödet till framskjutna enheter. Trots införandet av RAKEL kommer de analoga systemen att leva vidare i ett antal år framöver, åtminstone fram till att RAKEL-systemet är utbyggt över hela landet. Även i de kommuner som inte kommer att få RAKEL, eller har delar av sin yta som inte kommer att täckas av RAKEL-infrastruktur (främst fjällvärlden), finns fortsättningsvis behov av teknisk rådgivning och stöd för val av kommunikationslösningar, exempelvis analog radio eller satellitkommunikation för att täcka nödvändiga kommunikationsbehov. Även radiolösningar för att kommunicera med polisens fjällradiosystem måste finnas i dessa kommuner.

SRV äger idag vissa radioutrustningar och applikationer, såsom t.ex. Crossbasrelä, Opera och B96. Dessa system ingår som beståndsdelar i de analoga näten och kommer att behöva vårdas, underhållas och uppdateras ytterligare ett antal år.

Därutöver finns det internationella nödalarmeringssystemet COSPAS-SARSAT vilket varit i operationell drift sedan mitten på 80-talet. COSPAS (Rymdbaserat system för att söka efter nödställda farkoster) är ett ryskt system och SARSAT-systemet (Search And Rescue Satellite-Aided Trackning) har framtagits gemensamt av USA, Frankrike och Canada. Det avtal som Sverige ingått reglerar vissa förhållanden, såsom typprovning, kontroll av utrustning, upprättande av register, utbyte av nödmeddelande mm. Syftet med systemet är att effektivisera räddningstjänst genom att den nödställdes identitet och position kan fastställas och att fler människoliv härigenom kan räddas. SRV är enligt regeringens

beslut, sammanhållande för svenska myndigheter och ordförande i den svenska styrgruppen.

Resurser och kostnader

Kostnaderna för verksamheten avseende RIB systemet uppgick under 2006 till ca 8,5 mnkr, varav drygt 5,7 mnkr finansierades från anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* och drygt 2,8 mnkr från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Det totala antalet årsarbetskrafter knutna till denna verksamhet uppgick under 2006 till 12. Kostnaderna för Seatrack Webb är 200 tkr per år för SRV.

För arbetet med varningssystem för allmänheten uppgick kostnaden under 2006 till totalt 37 mnkr. Av dessa finansierades 8 mnkr från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Resterande andel finansierades av anslag 7:5 *Krisberedskap*. Det totala antalet årsarbetskrafter knutna till denna verksamhet uppgick under 2006 till 6.

Kostnaden för arbete med radiokommunikationssystem uppgick under 2006 till ca 5,4 mnkr och finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Det totala antalet årsarbetskrafter knutna till denna verksamhet uppgick under 2006 till 3,5.

4.4.3 Nationella förstärkningsresurser för räddningstjänst

SRV har uppgiften att utveckla, anskaffa och underhålla förstärkningsresurser för räddningstjänst och sanering. SRV har anskaffat resurser för att stärka den nationella förmågan både för höjd beredskap och för fredstida mer omfattande olyckor, vilka behandlas nedan. Utöver dessa har SRV resurser för internationella insatser, se vidare avsnitt 4.10.

Räddningstjänstmateriel för höjd beredskap (Rubb materiel)

Den räddningstjänstmateriel som anskaffats för att stärka Sveriges beredskap att motstå väpnat angrepp är idag placerad hos kommunerna, som har möjlighet att nyttja den enligt avtal. Exempel på sådan materiel är motorsprutor, kommunikationsutrustning, brandslangar, elverk och viss mätutrustning. Materielen administreras av SRV.

Det senaste decenniet har denna materiellhantering reducerats i omfattning som en följd av förändrade planeringsförutsättningar. För närvarande pågår en översyn och analys av materielen i syfte att bedöma i vilken utsträckning som räddningstjänstmateriel anskaffade för höjd beredskap är användbar som förstärkningsresurs för svåra påfrestningar.

Andningsskydd (för höjd beredskap)

Riksdagen beslutade 1982 att hela Sveriges befolkning ska ha tillgång till andningsskydd. SRV (tidigare Civilförsvarsstyrelsen) fick i uppdrag att genomföra beslutet. Det finns idag ca 7,6 miljoner andningsskydd lagrade hos kommunerna, vilka ansvarar för förvaring, underhåll och redovisning av skydden. Andningsskydden är primärt avsedda att delas ut vid höjd beredskap eller krig. De kan även användas som flyktmask vid händelser med farliga ämnen.

Central materielresurs

SRV har materiel i en central materielresurs, vilken består dels av övertalig äldre civilförsvarmateriel, dels av materiel överförd från Försvarmakten. Nyleveranser av övertalig materiel från Försvarmakten består i huvudsak av tält, fordon, entreprenadmaskiner, broar och elverk. Materielen är gemensam för den nationella och internationella beredskapen och kommer att minska allt eftersom den förbrukas. Viss materiel såsom tält och filter är på väg att ta slut.

Om och i vilken omfattning som den centrala materielresursen kommer att finnas kvar är i nuläget inte klart. SRV genomför för närvarande en översyn för att anpassa resurserna efter dagens förutsättningar.

Nationella depåer

Nationella depåer med materiel som kan förstärka kommunernas resurser för vissa typer av händelser hanteras av SRV. Depåer finns för händelser som avser skogsbränder, översvämningar, oljepåslag och kemikalieolyckor. Nationella resurser har byggts upp efter en ökad och förändrad hotbild och utifrån erfarenheter av större hän-

dels nationellt och internationellt. De nationella resurserna utgör en förstärkning till lokala och regionala resurser i samhället. I depån för kemikalieberedskap ingår de resurser som Sverige ställer till förfogande till andra länder enligt FN:s konvention om förbud mot kemiska vapen.

SRV har en depå för person- och materielsanering kopplat till farliga ämnen som avser stridsmedel. Utrustningen finns utplacerad hos räddningstjänsten i 35 kommuner. För närvarande pågår en översyn av behov, användning och placering av denna materiel. Därutöver finns även viss materiel som används för att indikera farliga ämnen.

Resurser och kostnader

Kostnaderna för räddningstjänstmateriel under höjd beredskap, den centrala materiel resursen samt nationella depåer för översvämning och skogsbrand och kemikalier uppgick 2006 till 81 mnkr. Av dessa finansierades ca 19¹⁶ mnkr från anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor* och ca 62 mnkr från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Det totala antalet årsarbetskrafter uppgick under 2006 till 14¹⁷.

4.5 Forskning

Uppdrag

SRV bedriver inte forskning inom ramen för sin verksamhet, däremot finansieras forskning. Syftet med denna forskning är att den långsiktigt och systematiskt öka kunskapen om risker och utveckla säkerhetsarbete så att samhällets skydd mot olyckor blir så effektivt som möjligt.

Verksamhet

Verket har ett fyraårigt forskningsprogram som gäller för perioden 2007–2010. Programmet har arbetats fram utifrån myndighetens

¹⁶ Av dessa kostnader ingår 4 mnkr för olja och 3 mnkr för kemikalier som är en delmängd av det som anges under avsnitt beredskap för farliga ämnen.

¹⁷ I dessa 14 avser 1,5 hantering av olja och kem som även ingår i de årsarbetskrafter som anges för beredskap för farliga ämnen.

långsiktiga bedömning av kunskapsbehovet där fyra områden har identifierats som särskilt viktiga; övergripande säkerhetsfrågor, olycks- och skadeförebyggande verksamhet, skadebegränsande verksamhet samt internationellt arbete.

Inom ramen för programmet sker årligen en öppen utlysning av forskningsmedel (24 mnkr/år), där inkomna ansökningar bereds och beslutas enligt fastställda rutiner. Den vetenskapliga bedömningen sker utifrån en fastställd modell och bedömningskriterier. SRV har för detta ändamål knutit till sig ett vetenskapligt råd. Rådet stödjer bl.a. myndigheten med att granska ansökningar om forskningsmedel och samt i bedömningen av forskningsrapporter.

SRV har idag inte olika temautlysningar, men har för avsikt att starta upp en sådan verksamhet. Sådana utlysningar avses framöver ligga till grund för finansiering av större ramprojekt. Även miljö- och programstöd lämnas till olika forskningsmiljöer. Miljöstöd lämnas till tre forskningsmiljöer; en professur inom området riskhantering vid Karlstads universitet, en adjungerad professur inom brandteknik med särskild inriktning på ledning vid Lunds tekniska högskola och en adjungerad professur vid socialmedicin vid Karolinska institutet. Miljöstödet uppgår sammanlagt till ca 3 mnkr årligen. Därutöver lämnar SRV ca 1,6 mnkr årligen i ekonomisk stöd till Styrelsen för svensk brandforskning (BRANDFORSK) för forskning inom brandområdet.

Det finns inte reglerat hur stor summa som årligen ska satsas på forskning utan detta beslutas av myndigheten.

Resurser och kostnader

Totalt kostar forskningsverksamheten ca 31 mnkr årligen. Av detta går ca 24 mnkr till forskningsprojekt, 3 mnkr till miljöstöd och 1,6 till forsknings- och utvecklingsprogrammet vid BRANDFORSK. Därtill kommer kostnader för administration om ca 2,25 mnkr. Inom SRV arbetar motsvarande 4,5 årsarbetskrafter med frågor rörande forskningssamordning. Verksamheten finansieras från anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*.

4.6 Risk- och säkerhetsutbildning

Allmänt om risk- och säkerhetsutbildning och Centrum för risk- och säkerhetsutbildning

SRV bedriver genom Centrum för risk- och säkerhetsutbildning utbildning för kommuner och statliga myndigheter inom området skydd mot olyckor. Med start hösten 2003 ersattes den tidigare 15 veckor långa grundutbildningen för heltidsanställda brandmän med en 2-årig studiemedelsberättigande utbildning. Den nya utbildningen leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete. Utbildningen innebär en väsentlig breddning av utbildningsmålen, bl.a. avseende förebyggande verksamhet och krishantering. I och med lagen om skydd mot olyckor gjordes också en grundläggande förändring i statens styrning av utbildningskraven. Kommunerna ansvarar numera för att personalen genom utbildning och erfarenhet har den kompetens som krävs för att den verksamheten som bedrivs kan tillförsäkra allmänheten en tillfredsställande säkerhet. Endast för räddningsledare och för brandskyddskontrollanter inom sotningsväsendet finns numera reglerade utbildningskrav. SRV bedriver även avgiftsfinansierad vidare- och uppdragsutbildning med anknytning till sina uppgifter.

Uppdrag

SRV har i enlighet med myndighetens instruktion i uppdrag att bedriva utbildning som ska tillgodose kompetens hos kommuner och statliga myndigheter för att kunna utföra uppgifter som anges i lagen om skydd mot olyckor. I förordningen om utbildning i skydd mot olyckor regleras förutsättningarna och villkoren för de utbildningar som genomförs med egentillträde och studiemedel.

Enligt sin instruktion ska SRV tillhandahålla risk- och säkerhetsutbildning som tillgodoser behov av kompetens hos kommuner, landsting och statliga myndigheter samt hos organisationer och företag för att kunna hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Vidare ska SRV bedriva fortbildning för räddningstjänstområdet och annan utbildning med anknytning till myndighetens uppgifter.

Verksamhet

SRV genomför denna utbildning vid Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, som har en särskild ställning inom myndigheten med en av regeringen utsedd styrelse med begränsat ansvar.

Utbildningsverksamheten har under de senaste åren genomgått stora förändringar. Utbildning av civilpliktiga påbörjades 1995 och ökade kraftigt fram till 1999 för att därefter reduceras successivt och upphöra helt 2005. Kraftiga rationaliseringar av utbildningsverksamheten har genomförts de senaste fem åren, vilket lett till att personalstyrkan har minskat från 600 till nuvarande 358 årsarbetskrafter. SRV tillhandahåller utbildningen via fyra skolor lokaliserade till Revinge, Rosersberg, Skövde och Sandö.

Utbildningsverksamheten sker integrerat med SRV:s övriga verksamhet och resultat från utvecklingsverksamhet respektive forskning omsätts i utbildningarna. Vid de fyra skolorna genomförs både grund- och vidareutbildning. Till grundutbildningen räknas den 2-åriga utbildningen i skydd mot olyckor, utbildning i räddningsinsats och utbildning för skorstensfejare. Vidareutbildningssystemet omfattar olika räddningsledarutbildningar, systematiskt säkerhetsarbete, tillsyn och olycksförebyggande arbete samt utbildning för skorstensfejartekniker samt ett påbyggnadsår för brandingenjörer. Kurser inom vidareutbildningssystemet ger kompetens att arbeta som räddningsledare och med tillsyn och olycksförebyggande verksamhet samt arbete med kommunala handlingsprogram.

Under 2003–2006 genomförde SRV inom området skydd mot olyckor (inklusive tjänsteexport), exklusive utbildningen av civilpliktiga, utbildning som omfattade närmare 2 600 olika kurser, vilket motsvarar drygt 780 000 utbildningsdagar. Det var knappt 12 000 elever som genomgick dessa utbildningar

Tabell 4.1 Utbildning 2003–2006 Statens räddningsverk

	Antal kurser				Antal utbildnings-dagar			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Grundutbildning	58	43	45	44	59 855	132 403	146 751	146 338
Vidareutbildning	46	25	24	28	34 920	25 525	26 514	27 882
Delsumma grund- och vidareutbildning	104	68	69	72	94 775	157 928	173 265	174 220
Fortbildning och uppdragsutbildning	493	418	454	447	27 000	25 000	31 511	41 966
Tjänsteexport	37	53	67	65	3 500	7 500	8 600	7 890
Interna uppdrag exkl. civilplikt	81	59	52	52	5 966	8 179	7 470	5 404
Delsumma ej grund- och vidareutbildning	611	530	573	564	36 466	40 679	47 581	55 260
Total exklusive civil- pliktutbildning	715	598	642	636	131 241	198 607	220 846	229 480

Av den utbildning som genomfördes under 2006 fördelar sig utbildningsdagarna som redovisas nedan avseende de olika utbildningarna.

Tabell 4.2 Utbildning 2006 Statens räddningsverk

	Antal kurser	Antal utbildningsdagar
Grundutbildning		
2-årig SMO	20	120 926 ¹⁸
Räddningsinsats	21	19 692
Skorstensfejare	3	5 720 ¹⁹
SUMMA GU	44	146 338
Vidareutbildning		
Räddningsledare	16	14 605
Systematiskt säkerhetsarbete	2	757
Tillsyn och olycksförebyggande	7	5 424
Brandingenjörer	1	4 776
Skorstensfejartekniker	2	2 320 ²⁰
SUMMA VU	28	27 882
SUMMA GU+VU	72	174 220

¹⁸ Varav lärande i arbetslivet 29 824 utbildningsdagar.

¹⁹ Varav lärande i arbetslivet 2 055 utbildningsdagar, en kurs avser handledarutbildning.

²⁰ Varav lärande i arbetslivet 845 utbildningsdagar, en kurs avslutades 20 jan 2006.

Därutöver har SRV utfört ett stort antal mindre kurser regionalt de fyra olika skolorna inom området skydd mot olyckor. Den utbildning som sker inom ramen för den internationella verksamheten redovisas under avsnitt 4.4.7 nedan.

Resurser och kostnader

Nedan redovisas kostnaderna (exklusive civilpliktsutbildningen) för utbildning m.m. vid Centrum för risk- och säkerhetsutbildning (CRS) under perioden 2003–2006. Kostnaderna inkluderar overhead samt kostnader för ledningsstöd för verksamheten vid centrumet i Karlstad, dock ej kostnader för konferens- och internattjänster.

Tabell 4.3 Kostnader²¹ för utbildning m.m. vid CRS 2003–2006

	Kostnader (tkr)			
	2003	2004	2005	2006
Grundutbildning ²²	177 029	203 060	210 271	211 925
Vidareutbildning ²³	85 738	59 469	53 421	50 192
<i>Delsumma grund- och vidareutbildning</i>	<i>262 767</i>	<i>262 529</i>	<i>263 692</i>	<i>262 117</i>
Fortbildning och Uppdragsutbildning ²⁴	19 555	26 138	30 334	31 975
Tjänsteexport ²⁵	8 595	16 044	21 170	18 789
Interna uppdrag exkl. civilplikt ²⁶	44 741	46 265	39 437	41 324
<i>Delsumma ej grund- och vidareutbildning</i>	<i>72 891</i>	<i>88 447</i>	<i>90 941</i>	<i>92 088</i>
Totalt kostnad	335 658	350 976	354 633	354 205

²¹ Kostnaderna för grund- och vidareutbildning omfattar även lärande i arbetslivet, dvs. arbetsplatsförlagd praktik. Interna uppdrag avser förutom genomförd utbildning, t.ex. internationellutbildning och högre räddningstjänstkurs, även medverkan i olika uppdrag från sakavdelningarna vid SRV. Exempel på utbildningar är internationell utbildning, kärnenergiutbildning, HRK m.m. Uppdragsutbildningen i skydd mot olyckor för Stockholms brandförsvaret genererade 2005 intäkter motsvarande 5,6 mnkr och 4,6 mnkr 2006. Motsvarande utbildning genomfördes 2006 åt flygflottiljen F4 i Östersund och innebar en intäkt på 1,8 mnkr. Tjänsteexport avser endast kostnader för CRS. Övriga kostnader för SRV:s tjänsteexport ingår således inte.

²² Grundutbildningen finansieras via anslag.

²³ Grundutbildningen finansieras via anslag.

²⁴ Fort- och uppdragsutbildning finansieras via avgifter.

²⁵ Tjänsteexporten finansieras via avgifter.

²⁶ Kostnaderna avser alla interna uppdrag exklusive civilpliktsutbildningen.

Kostnaderna för all utbildning inom området skydd mot olyckor uppgick således till närmare 354 mnkr under 2006, varav 262 finansierades över anslaget 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Till SRV:s skolor finns en intäktsfinansierad internatverksamhet. Kostnaderna för denna uppgick under 2006 till 40,5 mnkr. Resultatet 2006 var -3,1 mnkr, med ett balanserat resultat på -21,4 mnkr.

Övning

Räddningsverket stödjer regionala räddningstjänstövningar och medverkar i nationella övningar som arrangeras av Försvarsmakten och/eller KBM samt i övningar internationellt inom ramen för samverkan med EU, FN, NATO/PFP och Barents Rådet samt nordiska samarbetet. Övningar ingår även som ett sätt att hålla särskilda organisationer för specifika områden uppdaterade på sina uppgifter, såsom för beredskap för olja och kemikalier.

Resurser och kostnader

Kostnaderna för övningarna uppgick under 2006 till 2,5 mnkr och finansierades med medel från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Kostnaderna varierar dock år från år. Under 2006 genomfördes ingen övning för OPCW och NATO/PFP. Kostnader för övningar för NATO/PFP uppgår normalt till 1,5 mnkr och för OPCW till 1 mnkr. Dessa övningar finansieras med medel från anslag 7:5 *Krisberedskap*. Därutöver genomförs vart tredje år en omfattande övning inom ramen för Barents rådets verksamhet (Barents rescue). Även den sistnämnda övningen brukar finansieras med medel från anslag 7:5 *Krisberedskap*. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med övningar uppgår i snitt till ca 3.

4.7 Tjänsteexport

Syftet med SRV:s tjänsteexport är bl.a. att öka kompetensen i andra länder och därmed minska antalet olyckor samt begränsa konsekvenserna av inträffade olyckor genom kunskapsöverföring. Målgrupperna är i första hand europeiska räddningstjänster och räddningsorganisationer. Tjänstexporten sker med stöd av det bemyn-

digande som finns angivet i SRV:s instruktion 10 § och på de villkor som anges i tjänsteexportförordningen.

Verkets tjänsteexport har som huvudsaklig inriktning att erbjuda utbildning vid myndighetens fyra skolor till andra länder. SRV erbjuder även tjänsteexport i form av ren kunskapsöverföring och stöd till utveckling av verksamheter i andra länder. Hittills har denna verksamhet emellertid varit av mindre omfattning. Under 2006 rörde det sig om 7 890 utbildningsdagar. Avtal finns bl.a. med kunder i Holland och Storbritannien. Den största volymen av uppdrag rör utnyttjande av svenska övningsfält samt utbildning och övning med övertädningscontainer. Inom ramen för tjänsteexporten genomförde SRV 65 olika kurser under 2006, i vilka drygt 1 500 elever deltog.

Resurser och kostnader

Intäkterna för denna verksamhet uppgick under 2006 till 18,1 mnkr. Resultatet för 2006 var 1,2 mnkr och det balanserade resultatet uppgick till 2,2 mnkr. Tjänsteexporten bedrivs som ett eget resultatområde och intäkterna redovisas vid sidan om anslagsredovisningen.

4.8 Internationell verksamhet inom området skydd mot olyckor

Stöd till personer med hemvist i Sverige vid katastrofer utomlands

SRV fick i februari 2005 i uppdrag att förbereda att på mycket kort varsel kunna stödja utrikesdepartementet i dess konsulära uppdrag att bistå personer med hemvist i Sverige i nöd utomlands. Stödet består framförallt i att SRV har en stödstyrka som kan skickas ut för att bistå på områden som exempelvis etablering av en samordningsstab för att stödja rekognoscering av hjälpbehovet, insatsplanering och samordning av den svenska hjälpen. Vidare kan myndigheten stödja med att etablera ett centralt såväl som lokala informationscenter för informationsinhämtning och informations-spridning samt ge initialt krisstöd och sjukvård. Stödstyrkan består av personal från flera myndigheter samt svenska kyrkan. Beredskapen finansieras idag över anslag 7:4 *Sambällets skydd mot olyckor*

medan insatserna finansieras över anslag 5:4 *Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet.*

Förmåga att ta emot internationell hjälp

Det finns ett antal internationella samarbeten med syfte att underlätta begäran om bistånd mellan länder. Överenskommelserna har olika former (avtal, memorandum of understanding, osv.). Dessa faller också under olika organisationer och sammanslutningar, såsom FN, EU, olika regionala sammanslutningar och överenskommelser mellan en eller flera stater. Förutom de generella samarbeten som finns för katastrofsituationer finns vissa specifika samarbeten för ömsesidigt bistånd, exempelvis inom hälso- och sjukvård, miljöräddningstjänst till sjöss, radioaktiva ämnen eller analys av farliga ämnen. Många avtal är dock i praktiken inte aktiva som mekanism för att utbyta hjälp. Dessa samarbeten bygger på att det i varje medlemsland finns en kontaktpunkt som har ett mandat att begära såväl som lämna hjälp.

Inom vissa sektorer finns sektorsmyndigheter som är berörda av dessa avtal och ansvarar även för dessa avtals hantering och för resurser som kan ställas till förfogande enligt avtalen. Inom EU finns en generell överenskommelse om att bistå varandra vid olyckor och andra händelser genom gemenskapsmekanismen. SRV är svensk kontaktpunkt gentemot gemenskapsmekanismen. Mekanis men ger medlemsländerna möjlighet att lämna och få hjälp vid olika större olyckor. Inom NATO finns ett liknande samarbete (EADRCC). SRV är idag svensk kontaktpunkt för dessa samarbeten, liksom för motsvarande samarbete inom FN (UN-OCHA).

Som en del i samarbetet mellan de nordiska länderna finns NORDRED-avtalet vilket reglerar samarbete över landsgränser vid olycka eller risk för olycka, vilket syftar till att förhindra eller begränsa skador på människor, egendom och miljö. SRV och KBM har för närvarande i uppdrag att se över hur den svenska förmågan att ta emot bistånd från andra länder kan förbättras.

Räddningsinsatser

Verksamhetsområdet skydd mot olyckor omfattar de internationella räddningsinsatser som inte bedrivs inom ramen för biståndspolitik, med andra ord i länder som av OECD inte har klassats som mottagare av internationellt bistånd.

SRV:s uppdrag regleras dels i myndighetens instruktion och regleringsbrev, dels i ett antal överenskommelser undertecknade både av regeringsnivå och på myndighetsnivå. Bland avtalen som regeringen ingått återfinns avtalen med Ryssland, Estland, Lettland och Litauen. Flera av dessa har sedan legat till grund för ytterligare överenskommelser på myndighetsnivå. Vidare medverkar SRV i arbetet inom Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet.

Verksamheten är till sin natur lik den som bedrivs inom ramen för verksamhetsområdet internationellt utvecklingssamarbete, bl.a. vad avser vilken beredskap och vilka resurser som krävs. Detta verksamhetsområde beskrivs längre ner.

Förtroendeskapande verksamhet

Förtroendeskapande verksamhet omfattar samarbetsprojekt i Sveriges närområde, med EU:s nya kandidat- och grannländer samt de nya demokratierna i Östeuropa, Kaukasus och Centralasien för att stärka stabiliteten i Sveriges och EU:s närhet.

Verksamhet inom ramen för NATO/PFP

SRV deltar även inom ramen för NATO/PFP genom regelbundna möten samt genomför utbildningar och övningar.

Resurser och kostnader

Kostnaderna för verksamheten uppgick 2006 till 13 mnkr och finansieras av anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*. Vidare finansieras verksamhet för NATO/PFP med medel från anslag 7:5 *Krisberedskap* med ca 5 mnkr. Det totala antalet årsarbetskrafter knutna till denna verksamhet uppgick under 2006 till 10.

4.9 Svåra påfrestningar och civilt försvar

SRV:s verksamhet inom området har redovisats under avsnitt 4.4.

4.10 Internationellt utvecklingsarbete

Allmänt om internationellt utvecklingsarbete

Målet för det internationella utvecklingsarbetet är att skapa förutsättningar för människor i fattiga länder att förbättra sina levnadsvillkor. Inom detta område genomför bl.a. SRV:s insatser för att rädda liv, lindra nöd och för att upprätthålla mänsklig värdighet. Insatserna genomförs där människor utsatts för, eller står under hot att utsättas för väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

Den verksamhet som bedrivs kan delas in i tre områden: räddningsinsatser, minhantering samt kapacitetsutveckling och återuppbyggnad. I och med försvarsbeslutet 2004 beslutade riksdagen att utöka den internationella biståndsrelaterade verksamhet som verket genomför. Det utökade mandatet skapade förutsättningar för en mer långsiktig planering än tidigare, där SRV kan stödja arbetet med att utveckla kopplingen mellan de akuta insatserna och mera långsiktiga bistånds/återuppbyggnadsinsatser.

SRV ska vidare vara Sveriges operativa aktör för humanitär minröjning till lands och bidra till att utveckla svensk kompetens samt stödja FN och andra organ vid humanitära minhanteringsinsatser i ledning, kvalitetssäkring och utbildning.

Räddningsinsatser

Målet för den verksamhet som SRV bedriver inom området är att den ska bidra till rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

I enlighet med sin instruktion (6§) ska SRV hålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. SRV får endast besluta om sådana insatser under förutsättning att någon annan än verket själva finansierar insatsen.

Både insatser och beredskap finansieras, i de fall det rör sig om länder som är upptagna på OECD-DAC:s förteckning över biståndsländer (ODA-länder), över anslag 8:1 *Biståndsverksamhet*. Man brukar då tala om humanitärt bistånd. Dessa insatser utgör den allra största delen av de internationella insatser SRV genomför. För insatser i andra länder, exempelvis i Europa, finansieras beredskapen genom anslag 7:4 *samhällets skydd mot olyckor* och insatserna av mottagande land eller i undantagsfall genom den anslagspost på anslaget 7:5 *Krisberedskap* som disponeras av Regeringskansliet (se ovan under avsnitt 4.8). Alla insatser sker på förfrågan av ett drabbat land eller en internationell organisation. De utförs också inom ramen för en större multinationell insats som i regel leds av ett FN-organ.

SRV har genomfört insatser i flertalet världsdelar. Sedan 1988, då insatsverksamheten påbörjades, har 380 insatser genomförts. Den geografiska fördelningen av insatserna har varierat över tiden. Under 1990-talet skedde merparten av insatserna i Europa. SRV var aktivt i det massiva återuppbyggnadsarbetet som följde efter kriget i f.d. Jugoslavien. Kapacitetsuppbyggande suveränitetsstöd till de nyblivna staterna i Baltikum utgjorde också en betydande del av verksamheten under 90-talet. Under 2000-talet har antalet insatser i Afrika, Mellanöstern och Sydostasien dominerat. SRV har haft insatser i såväl humanitära katastrofer som uppkommit av väpnade konflikter, exempelvis i Irak, Sudan och Palestina/Israel, som i regioner som drabbats av naturkatastrofer som exempelvis efter flodvågen i borte Asien 2004 och jordbävningen i Pakistan 2005.

För närvarande (2007-03-13) pågår 30 insatser i 15 länder och totalt är 60 personer utsända på SRV:s uppdrag. Samarbetsorganisationerna i pågående insatser samt i de insatser som beräknas påbörjas inom en nära framtid är: WFP, UNHCR, UNICEF, UNMAS, UNDP, UNEP, EU-ESFP, UNMIL, OCHA samt bilaterala samarbeten.

Tidig återuppbyggnad

Sedan början av 1990-talet har SRV på regeringens uppdrag genomfört insatser inom området tidig återuppbyggnad. Syftet är att hjälpa katastrofdrabbade fattiga länder återgå till en normal försörjning, ofta temporära lösningar exempelvis vad avser brobyggnad, där myndigheten anställer, såväl svensk som lokal, personal

samt bidrar med byggnadsmaterial. Sådana insatser kan ses som en brygga mellan det omedelbara humanitära biståndet och utvecklingsbistånd.

Både insatser och beredskap finansieras över anslag 8:1 *Biståndsverksamhet*.

Humanitär minhantering

SRV är Sveriges operativa aktör för internationella humanitära minhanteringsinsatser²⁷. Insatserna kan dels vara snabba insatser direkt efter en konflikt, dels längre insatser som ett led i återuppbyggnaden i ett land och syftar till att undanröja de hot som minor och oexploderad ammunition utgör mot befolkningen i drabbade länder. Sverige och SRV är främst aktiva inom området kartläggning och utmärkning av minor och oexploderad ammunition, utbildning och övning av insatspersonal och lokalbefolkning samt kvalitetssäkring av minhundar och sjukvårdspersonal. Insatserna genomförs i regel på uppdrag av FN, framförallt UNMAS. I minhanteringsfrågor har SRV ett nära samarbete med ett flertal internationella aktörer samt Försvarmakten, och då framförallt Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum.

Både insatser och beredskap finansieras över anslag 8:1 *Biståndsverksamhet*.

Kapacitetsuppbyggande

SRV har också i uppdrag att bidra till förmåga att förebygga och hantera stora katastrofer, vilket innebär att verket tillsammans med utvecklingsländer ska verka för en kapacitetsutveckling inom myndigheter och organisationer. Kapacitetsuppbyggande verksamhet har det övergripande syftet att förebygga katastrofers skadeverkningar och därmed bidra till det övergripande målet att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor. Därmed är verksamheten, liksom den inom ramen för tidig återuppbyggnad, en brygga mellan det humanitära biståndet och utvecklingsbiståndet. Arbetet sker i samverkan med lokala aktörer.

²⁷ Minhantering består av fem områden – undervisning; kartläggning, utmärkning och röjning, rehabilitering, politiskt arbete samt förstöring av lager.

Inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet i närområdet genomförs sedan början av 1990-talet ett flertal insatser för att bygga upp lokal kapacitet i Baltikum och Ryssland. I samband med utökningen av SRV:s internationella verksamhet har utrymme skapats för att förbereda och genomföra kapacitetsuppbyggande åtgärder i syfte att stärka katastrofberedskapen i andra länder även inom ramen för biståndet.

Både insatser och beredskap finansieras över anslag 8:1 *Biståndsverksamhet*.

Freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Freds- och säkerhetsfrämjande insatser bedrivs i syfte att bidra till frihet, säkerhet och demokrati i vår omvärld vilket i sin tur skapar förutsättningar för ekonomisk utveckling. Verksamheten finansieras även här över anslag 8:1 *Biståndsverksamhet* när det gäller insatser i ODA-länder samt med anslag 5:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* i övriga länder och för vissa typer av uppdrag i ODA-länder som faller utanför OECD-DAC:s kriterier för bistånd.

De senaste två åren har SRV i kraft av sin erfarenhet att ge indirekt stöd i humanitära insatser fått en viktig roll att stödja EU:s civila fredsfrämjande insatser. Stödet liknar det indirekta stöd som ges till FN-organ inom ramen för det humanitära biståndet. I den hittills största insatsen, stöd till EU:s övervakningsinsats i Aceh i Indonesien, har SRV stött med logistik, kontor och förläggning.

Utbildning

SRV genomför utbildning för den personal som ingår i insatser utomlands. Utbildningen är uppdelad i olika avsnitt från grundläggande introduktion till insatsutbildning med olika inriktningar. Under 2006 har 22 utbildningar genomförts, varav en har varit grundutbildning och resterande befattningsutbildningar.

I nuläget tillhandahåller SRV utbildning till flera internationella organisationer såsom EU, NATO och ett flertal olika FN-organ, exempelvis WFP och UNICEF. Under 2006 genomfördes 4 kurser med 100 deltagare motsvarande ca 1 100 utbildningsdagar. Utbildningen bedrivs i olika utsträckning vid samtliga skolor samt vid

SRV:s internationella avdelning i Kristinehamn. Den inriktning som finns inom SRV idag är att andelen utbildning som bedrivs i Kristinehamn ska öka. Under 2008 beräknas att ett 30-tal kurser omfattande ca 4 000 utbildningsdagar att genomföras i Kristinehamn. Under 2009 beräknas ett 50-tal kurser omfattande 6 000–7 000 utbildningsdagar. Kostnaderna för utbildning av insatspersonal uppgick till 10 mnkr under 2006 vilket finansierades av anslag 8:1 *Biståndsverksamhet*. Utbildning för internationella uppdragsgivare uppgick under 2006 till 4,6 mnkr. De sistnämnda utbildningarna finansieras av uppdragsgivarna och från anslag 7:4 *Samhällets skydd mot olyckor*.

Resurser

För att upprätthålla beredskap för olika typer av räddnings- och biståndsinsatser internationellt som myndigheten har i uppdrag att kunna genomföra finns både materiella och personella resurser. De personella resurserna består av personal som kan kallas in om behov uppstår. SRV har för detta ändamål förmåga att bl.a. skicka iväg följande:

Sök- och räddningsstyrkan (SAR): Styrkan består av en personalpool på 76 personer och 12 sökhundar och är främst avsedd att snabbt kunna sättas in vid jordbävningar.

Snabbinsatsstyrkan för Baltikum: har en räddningsmodul gemensam med sök- och räddningsstyrkan. I övrigt ingår en etablerings- eller stabsmodul, en kemmodul och en brandmodul. Personlig utrustning och sambandsmateriel finns på de kommunala räddningstjänster som deltar i styrkan.

Beredskapen för att kunna bistå Utrikesdepartementet med att vid behov undsätta personer med hemvist i Sverige vid katastrofer utomlands: Beredskapen, som omfattar tre stödstyrkor om vardera 55 personer, är under uppbyggnad och insatspersonalen för denna typ av insats kommer att vara färdigutbildad 2008. Utrustningen för verksamheten består av personlig utrustning, IT- och sambandsmateriel samt en stabsmodul. Personlig utrustning kommer att finnas i deltagarnas bostad medan övrig materiel finns i SRV:s förråd.

Support camp/stödinsats: SRV har förmåga att upprätta stödläger och ge logistiskt stöd till internationell personal som arbetar i ett katastrof- eller krisområde. Det kan exempelvis gälla vattenrening, transporter (lastbilar och bilar), sambands- och IT materiel. SRV

rekryterar och sekonderar även enskilda personer inom dessa områden på förfrågan av främst olika FN-organ.

Stöd till överlevande efter en katastrof: SRV har i samverkan med FN:s olika "katastrofororgan" (OCHA, WFP, UNHCR m.fl.) utvecklat en kapacitet att hjälpa överlevande genom att transportera och samordna distributionen av mat, vatten och andra förnödenheter, upprätta tältläger med vattenrening och sanitet m.m.

MERT (Medical Emergency Support Team): MERT är små, mobila och flexibla sjukvårdsenheter som snabbt kan sättas upp och sedan verka under kortare eller längre perioder för stöd till internationella organisationer.

SRV har även utöver vad som beskrivs ovan resurser för behovsbedömning och koordinering, minhantering, brobyggnad, sambands- och IT materiel, personlig utrustning samt en generell materiel, dels för att vid behov kunna komplettera materielresurserna för en viss insatstyp, dels för att kunna svara upp mot förfrågningar som inte faller inom ramen för de överenskomna insatstyperna.

Insatspersonalen utgörs till viss del av anställd personal på SRV, inklusive Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, men i relativt hög grad av privat anställda och personal från andra myndigheter utöver den kommunala räddningstjänsten. Dessa personer finns i ett register som SRV förfogar över och personalen korttidsanställs av myndigheten för varje insats.

Den materiel som idag finns för internationella insatser kan i vissa fall användas nationellt under förutsättning att beslut om finansiering finns vilket har förkommit vid några tillfällen, t.ex. vid översvämningen i Arvika.

Kostnader

Kostnaden för internationella biståndsinsatser är beräknade 2007 till 150 mnkr. Av dessa kostnader avser 33 mnkr den materiel som hålls för internationella insatser. Insatser som genomförs finansieras av externa medel från Sida eller uppdragsgivarorganisationer inom FN eller EU. Kostnader för insatserna under 2007 bedöms uppgå till 250 mnkr varav 160 mnkr avser finansiering av Sida.

5 Styrelsen för psykologiskt försvar

5.1 Allmän beskrivning av myndigheten

5.1.1 Uppdrag

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) ansvarar för uppgifter inom ramen för verksamhetsområdena det civila försvaret och svåra påfrestningar. I enlighet med myndighetens instruktion¹ är SPF central förvaltningsmyndighet med uppgift att ge råd och vägledning om massmedieföretags planering för höjd beredskap, att följa och analysera utvecklingen av mediernas planering för höjd beredskap samt mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred. SPF ska vidare sprida kunskap i samhället om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt genom en årlig studie, som gjorts alltsedan 1952, följa svensk opinionsutveckling av betydelse för psykologiskt försvar. I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 uo 6) föreslog regeringen att SPF fr.o.m. årsskiftet 2006/2007 skulle överta ansvaret för utbetalning av ersättning för den särskilda etermedieberedskapen vilken tidigare hanterades av Krisberedskapsmyndigheten (KBM).

SPF har även i uppdrag att genom vägledande och rådgivande verksamhet främja personalvården för totalförvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt samt informera totalförvarspliktiga om deras rättigheter under tjänstgöringen och hur dessa kan tas till vara. Till stöd för verksamheten finns ett råd, Rådet för rättssäkerhet och personalvård för totalförvarspliktiga.

I SPF:s uppdrag ingår att utföra kansligöromål, föredragning av ärenden och liknande uppgifter åt Överklagandenämnden för totalförsvaret, som är en självständig myndighet och vars ledamöter utses av regeringen.

¹ Förordningen (2005:629) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar

SPF har sedan tidigare regeringens uppdrag att svara för kontakterna med de anhöriga och överlevande efter M/S Estonias förlisning samt upprätta en informationsbank om förlisningen.

Sedan 2005 har SPF uppdraget att hålla en beredskap för att det nationella rådet efter beslut av regeringen ska kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av större katastrofer utomlands.

5.1.2 Organisation och ekonomi

SPF inrättades i sin nuvarande form 1985. När KBM bildades 2002 överfördes delar av verksamheten till den nya myndigheten och idag har SPF totalt 13 årsarbetskrafter. SPF:s förvaltningsanslag uppgår för 2007 till drygt 32 mnkr, varav 15 mnkr är bidrag till den särskilda etermedieberedskapen.

Utöver ovan nämnda råd har SPF för arbetet med beredskapen hos massmedieföretagen ett särskilt råd, Mediernas Beredskapsråd.

SPF administrerar vidare Totalförsvarets informationsråd som består av berörda myndigheters informationschefer samt representanter från Frivilligorganisationernas samarbetskommitté och Centralförbundet Folk och Försvar. SPF har för arbetet med Estonia en referensgrupp med experter från olika sakområden samt med representanter för anhöriga och överlevande.

5.2 Det civila försvaret

5.2.1 Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret

Allmänt om Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret

Målet för SPF:s verksamhet är att främja en fördjupning av kunskaperna i samhället avseende svensk säkerhetspolitik och svenskt totalförsvaret med särskild inriktning mot ungdomar i gymnasieskolan. Verksamheten ska bedrivas i nära samverkan med andra totalförsvarsmyndigheter och organisationer.

Uppdrag

SPF har sedan myndigheten bildades haft uppdraget att svara för att främja en fördjupning av kunskaperna i samhället avseende svensk säkerhetspolitik och svenskt totalförsvar. Uppdraget överfördes till SPF i samband med att Totalförsvarets upplysningsnämnd lades ner.

Tillsammans med Försvarmakten, KBM, Statens räddningsverk (SRV), Totalförsvarets pliktverket samt Folk och Försvar har myndigheten tagit fram en webbplats rörande säkerhetspolitik (www.sakerhetspolitik.se). Webbplatsen är ett interaktivt läromedel som främst riktar sig till elever och lärare på gymnasieskolan. SPF ger även ut olika forskningsrapporter och studier, som exempel kan nämnas rapporter om revolutionen i Belgrad 2000, Göteborgskravallerna, Källkritik för Internet och mediers beredskap.

5.2.2 Kansligöromål – Överklagandenämnden för totalförsvaret (ÖNT)

I förordningen (1995:625) med instruktion för Överklagandenämnden för totalförsvaret anges att nämnden har till uppgift att, enligt vad som föreskrivs särskilt, pröva överklaganden av beslut som rör totalförsvarspliktiga. Överklagandenämnden skall även pröva överklaganden av beslut enligt 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor samt enligt 35 § verksförordningen (1995:1322) pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden.

Under 2005 prövade nämnden 181 pliktärenden och 34 anställningsärenden för myndigheter under Förvarsdepartementet. Av dessa ärenden utgörs 10 av anställningsärenden medan, merparten av de resterande ärendena utgörs av prövningar avseende behörighet till utbildningen om skydd mot olyckor och brandmannautbildning. I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 uo 2) föreslog regeringen att möjligheten till överprövning av myndigheternas anställningsbeslut skulle flyttas från regeringen till Överklagandenämnden för totalförsvaret. Årligen rör det sig om cirka 150 ärenden. Regeringen ansåg i propositionen att nämnden har kapacitet att ta emot ärendena inom nuvarande betingelser. Överflyttning skedde genom en ändring av 35 § verksförordningen. Frågor av administrativ karaktär som följer av överföringen, exempel-

vis frågan om namnändring, nämndens sammansättning och vilket utgiftsområde nämnden bör tillhöra, kommer att behandlas senare. Överklagandenämnden är sedan 2003 samlokaliserad med SPF som är värmyndighet åt nämnden.

Resurser och kostnader

Hos SPF arbetar idag 3 årsarbetskrafter med frågor relaterade till nämndens verksamhet. Kostnader för verksamheten uppgår till ca 1,7 mnkr (exkl. overhead). Därutöver tillkommer kostnader för personal 0,3 mnkr samt lokalkostnader motsvarande ca 190 tkr. Totalt uppgår kostnaderna till ca 2,2 mnkr och finansieras från anslaget 7:8 *Styrelsen för psykologiskt försvar*.

5.2.3 Personalvård

Allmänt om personalvård

Rättsfunktionen och rådet för rättsäkerhet och personalvård för totalförvarspliktiga syftar till att ge totalförvarspliktiga ökad trygghet och stöd under utbildningstiden. Målet är att främja personalvården för totalförvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt samt informera dem om deras rättigheter under tjänstgöringen. Till rättsfunktionen kan totalförvarspliktiga som anser att de har blivit illa eller felaktigt behandlad av personal, lärare eller befäl, vända sig för att få råd och information.

Uppdrag

Av SPF:s instruktion framgår att myndigheten genom vägledande och rådgivande verksamhet samt genom egna initiativ ska främja personalvården för totalförvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt. SPF ska informera totalförvarspliktiga om deras rättigheter under tjänstgöringen och hur dessa kan tas till vara. Av instruktionen framgår vidare att det inom SPF ska finnas ett råd som ska bistå myndigheten i dess arbete. Rådet består av högst 14 ledamöter.

I rådet finns företrädare för riksdagspartierna, Försvarmakten, Totalförsvarets pliktverket, KBM, Värnpliktsrådet samt Civilplikts-

rådet. SPF främjar personalvården för de totalförsvarspliktiga främst genom besök vid olika utbildningsplatser och genom samtal med totalförsvarspliktiga och deras företrädare.

Resurser och kostnader

Vid SPF finns ett kansli för uppgiften med 1,5 årsarbetskrafter och budgeten uppgår till 1,5 mnkr och finansieras från myndighetens förvaltningsanslag.

5.3 Svåra påfrestningar

5.3.1 Åtgärder inom Samverkansområde Teknisk infrastruktur

Medieberedskap

Massmedierna är nyhetsförmedlare och opinionsbildare även under kriser och katastrofer. De primära uppgifterna för medieföretagen är att erbjuda fri nyhetsförmedling, fritt meningsutbyte, underhållning och allsidig upplysning. Men medieföretagen ingår också i samhällets varnings-, larm- och informationssystem. SPF:s arbete på området syftar till att säkerställa att informationsflödet i samhället kan fortgå även under kriser eller andra störningar. För detta ändamål har staten inbjudit medierna till ett forum för diskussion kring frågor rörande förmågan att upprätthålla fri och oberoende medier även vid svåra påfrestningar på samhället. Mediernas beredskapsråd är en frivilligt sammansatt gruppering och utgör SPF:s forum för arbete med frågor som rör medieberedskap. Rådets verksamhet syftar till att skapa de tekniska och infrastrukturella förutsättningarna. Inom rådet bedrivs bl.a. ett arbete för att nå en gemensam syn på behov av säkerhet, beredskap, krishanteringsförmåga och samverkan inom medieområdet. I rådet finns representanter från KBM, SRV, Post- och telestyrelsen, Radiobranschen RAB, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Teracom, Tidningarnas Telegrambyrå, Tidningsutgivarna, TV4 samt Comhem.

Även frågor som rör t.ex. personhot, informationsoperationer, minoritetsmedier och konsekvenser av internationaliseringen av mediebranschen diskuteras vid rådets sammanträden, seminarier och workshops. Mediernas beredskapsråd ska bidra till att i mediesystemen och mediedistributionen skapa en sådan robusthet och

flexibilitet att en fri och oberoende nyhetsförmedling, myndighetsinformation och varningsmeddelanden kan förmedlas snabbt och heltäckande även vid extraordinära händelser och vid höjd beredskap. En av rådets viktigaste uppgifter är att verka för att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan aktörer och beslutsfattare. Rådet sammanträder minst fyra gånger per år.

SPF har från och med 2007 ansvaret för utbetalning av medel för att stärka den särskilda etermedieberedskapen.

Resurser och kostnader

Under 2006 använde SPF ca 2,5 mnkr för verksamhet kring medieberedskapen vilka finansieras från anslaget 7:8 *Styrelsen för psykologiskt försvar*. Fr.o.m. 2007 ansvarar SPF även för att betala ut ersättning för drift och vidmakthållande av vissa särskilda funktioner inom etermedia, motsvarande 15 mnkr. Även dessa medel utbetalas från anslaget 7:8 *Styrelsen för psykologiskt försvar*.

5.3.2 Nationella rådet

Allmänt om nationella rådet

Målet är att verka för samordning av samhällets insatser och stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004 samt att tillvarata erfarenheter från detta arbete och indikera hur dessa erfarenheter kan användas i framtiden.

SPF ska även vara förberedd på att, efter beslut av regeringen, kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands.

Uppdrag

SPF ska stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004. Vidare ska SPF, efter beslut av regeringen, stödja även andra personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands.

SPF ska särskilt underlätta kontakterna mellan enskilda och myndigheter, verka för samordning av myndigheters, organisa-

tioners och övriga aktörers insatser, verka för samordning av den offentliga informationen om den reglering som har betydelse för dem som drabbats samt identifiera behov av särskilda insatser.

Resurser och kostnader

SPF har inga medel för detta på sitt anslag men anslaget kan användas för detta ändamål om regeringen skulle finna nödvändigt i samband med någon händelse då Rådet bör startas upp.

5.4 Övrig verksamhet

5.4.1 Estoniauppdraget

SPF har genom regeringens beslut 1996 och 1997 i uppdrag att vara statens kontaktorgan för anhöriga och senare även för överlevande från M/S Estonia. Uppdraget utvidgades 2001 till att myndigheten också skulle ansvara för att bygga upp en samlad information, tillhandahålla allmänheten information och besvara frågor om M/S Estonias förlisning. Inom ramen för uppdraget att skapa en informationsbank innehållande material om fartygets förlisning publicerades styrelsen i september 2004 ett omfattande svenskt arkivmaterial på Internet (www.estoniasamlingen.se). Arbetet med att informera om Estoniakatastrofen innebär att SPF har kontakter med representanter för anhöriga och överlevande samt med journalister, forskare och andra intresserade av Estoniafrågan.

Under 2006 uppdrog regeringen åt Vinnova att ur ett sjösäkerhetsperspektiv studera fartygets sjunkförlopp samt åt Statens kriminaltekniska laboratorium att studera bildmaterial från fartygsvraket. Vinnova har i sin tur lagt ut regeringens uppdrag på två konsortier som var för sig arbetar med sjunkförloppsfrågan. Under 2006 har SPF lämnat stöd såväl till Vinnovakonsortierna som till det kriminaltekniska laboratoriet då det gäller arkivmaterial som rör Estoniafrågan. Periodvis är efterfrågan på stöd från olika befattningshavare omfattande. Det handlar i första hand om att söka och ta fram handlingar som rör katastrofen. SPF bedömer att behovet av stöd kommer att fortgå till dess utredningarna är slutförda, vilket beräknas ske under 2008.

Resurser och kostnader

SPF:s Estoniaarbete finansieras via den s.k. övertäckningsfonden som disponeras av Sjöfartsverket. Styrelsen rekviderar medel därifrån för samtliga utgifter kring Estoniaarbetet.

6 Olyckor, hot och risker

6.1 Olyckor, hot och risker i Sverige

I samhället sker dagligen olika typer av händelser som drabbar enskilda eller grupper av människor. Merparten av dessa incidenter är inte av allvarlig karaktär och hanteras av enskilda individer eller av enskilda med stöd av samhället. Det kan handla om människor som söker vård till följd av skador, enstaka nedfallna träd som blockerar vägar eller bryter el- och teleledning. Då och då inträffar emellertid händelser som kräver insatser från samhällets sida. Det kan t.ex. röra sig om trafikolyckor, bränder, sjukdomar eller mindre störningar i tekniska system. Mera sällan inträffar större och mera omfattande händelser, så kallade extraordinära händelser, som kräver omfattande insatser från samhällets sida. På senare tid har emellertid flera sådana händelser inträffat. Flodvågskatastrofen i Sydostasien, stormen Gudrun, översvämningarna i Arvika och discoteksbranden i Göteborg utgör några exempel.

De händelser som kan inträffa utgörs således inte enbart av sådana som kan föranleda räddningsinsatser. Nedan återfinns en redogörelse för olycksutvecklingen i Sverige samt en övergripande bild över några av de hot och risker som det moderna svenska samhället står inför.

6.1.1 Olyckor

Olyckor är kostsamma för samhället, vare sig det är personer, miljö eller egendom som skadas. Med samhällsekonomiska kostnader avses alla kostnader oavsett vem som bär dem – stat, kommun, landsting, företag, föreningar, hushåll eller enskilda individer. De ekonomiska konsekvenserna för samhället kan i princip delas in i två delar, direkta kostnader för vård, rehabilitering m.m. samt indirekta kostnader som t.ex. produktionsbortfall. Enligt Statens rädd-

ningsverks (SRV:s) bedömning uppgick den samhällsekonomiska kostnaden till följd av olyckor till drygt 37 miljarder kronor under 2003, vilket motsvarar ungefär 4 150 kronor per invånare. Av den totala kostnaden avser två tredjedelar direkta kostnader och en tredjedel indirekta kostnader.

En normal vecka i Sverige omkommer över 50 personer till följd av olyckor, varav ungefär tio i vägtrafiken, drygt 25 till följd av fallolyckor, ett par i bränder och något fler i drunkningsolyckor. En normal vecka läggs ett par tusen personer in på sjukhus till följd av skador efter olyckor, 12 000 uppsöker en akutmottagning och 20 000 uppsöker primärvården. Vidare rycker den kommunala räddningstjänsten ut till 210 bränder i byggnader, 280 bränder som inte är i byggnader, 215 trafikolyckor, 10 drunkningar och drunkningstillbud samt 38 utsläpp av farliga ämnen.

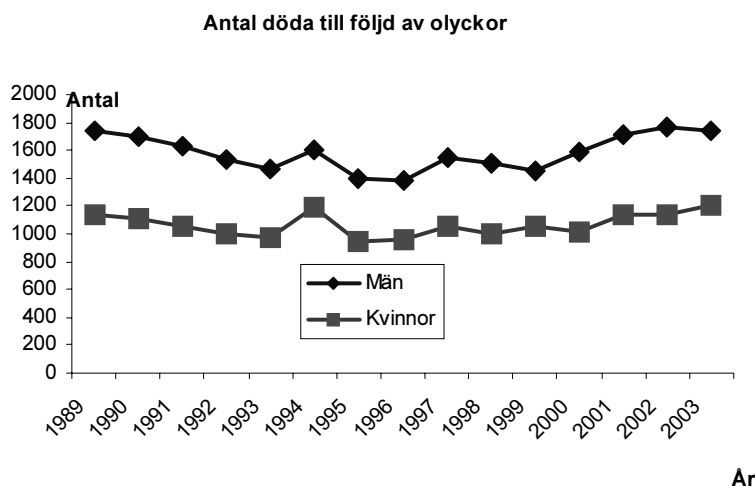
Vid en jämförelse med andra liknande länder inom EU eller OECD avviker Sverige i statistiken över personolyckor endast i tre avseenden och alla i positiv bemärkelse. Det är olyckor i vägtrafiken, där Sverige under lång tid tillhört de allra säkraste länderna dels säkerheten i arbetslivet. Sverige ligger också i den absoluta toppen vad gäller barns säkerhet.

6.2 Olycksutvecklingen

6.2.1 Dödsfall och personskador till följd av olyckor

Den långsiktiga trenden för dödsfall till följd av olyckor har varit neråtgående i Sverige sedan 1970-talet. Minskningen har dock stannat av och sedan mitten på 1990-talet har utvecklingen ersatts av en uppgång. Mellan åren 1999 och 2003 har antalet dödsfall ökat från 2 503 till 2 940, dvs. med 15 %.

Figur 1 Antal döda till följd av olyckor



källa: Dödsorsaksregistret, EpC/Socialstyrelsen

Trenderna ser emellertid olika ut för olika olyckstyper. Med utgångspunkt från nedanstående tabell kan det t.ex. konstateras att antalet dödsfall inom vägtrafiken fortsätter att minska medan antalet dödsfall till följd av fallolyckor fortsätter att öka. Att antalet dödsfall till följd av förgiftningar har ökat kraftigt under åren 2000–2001, medan antalet bränder som leder till dödsolyckor förefaller vara svagt minskande. Skillnaderna mellan olika år beror dock inte enbart på faktiska förändringar i antalet dödsfall utan också på att förändringar i klassificeringen av dödsfallen får genomslag i statistiken. Exempelvis genomfördes 1997 en större klassificeringsförändring beträffande fall. I gruppen ”annat olycksfall” ingår även olyckor där omständigheterna bakom olycksfallet varit oklara. Fördjupade studier visar emellertid att cirka 75 procent av dessa dödsfall beror på att vederbörande fallit. Med utgångspunkt från ovanstående tabell kan det även konstatera att händelser som discoteksbranden i Göteborg 1998 och Estonias förlisning 1994 får genomslag i statistiken.

Tabell 1 Antalet dödade i olycksfall 1991 till 2003

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alla olycksfall	2 68	2 533	2 433	2 791	2 336	2 337	2 595	2 508	2 503	2 606	2 861	2 893	2 941
därav													
Fall	38	357	355	382	385	428	588	480	501	486	543	588	682
Annat olycksfall	89	818	834	756	793	801	864	833	916	868	943	1017	1009
Vägtrafik	71	725	602	517	519	507	507	503	508	558	559	513	491
Förgiftning	12	109	114	102	126	129	103	129	149	221	306	255	269
Brand	10	76	81	87	71	95	92	138 ¹	74	90	101	111	93
Drunkning	18	134	152	649 ²	139	100	154	146	120	135	154	158	144
Kvävning	10	151	114	119	129	115	111	137	97	115	101	95	88

källa: Dödsorsaksregistret, EpC, Socialstyrelsen

Av alla de olyckor som föranleder besök på en akut- eller jourmottagning inträffar ca 80 procent i hem- och fritidmiljöer. I dessa miljöer skadas framförallt barn, ungdomar och äldre. Totalt inträffar varje år minst³ 1 400 dödsfall till följd av fallolyckor och över 70 000 vårdas på sjukhus. Det är alltså nästan tre gånger så många som omkommer till följd av fallolyckor som till följd av olyckor i vägtrafiken och det är fler än fem gånger så många som vårdas på sjukhus till följd av fallolyckor som till följd av olyckor i vägtrafiken. Nio personer av tio som avlider på grund av fallolyckor är 65 år eller äldre och nästan två tredjedelar av dem som vårdas på sjukhus är 65 år eller äldre.

En trend som kan konstateras är att antalet stora olyckor (olyckor med fem eller fler omkomna) minskar, i både antal och omfattning. Större olyckor inträffar oftast inom vägtrafiken och innefattar minibussar och liknande. En sammanställning av de större olyckorna, där ett större antal omkommit eller skadats, som inträffat i Sverige de senaste 50 åren återfinns nedan.

¹ Discoteksbranden i Göteborg

² Estonias förlisning

³ Många äldre utvecklar svåra följsjukdomar till följd av frakturer mm. Det rör sig t.ex. om blodpropp i lungor som om de leder till döden längre tid än en månad efter själva olyckstillfället inte blir registrerade som en olycka. Det finns alltså ett mörkertal som av vissa bedömare anses röra sig om ytterligare ett par tusen personer varje år.

Tabell 2 Större olyckor och Extra ordinära händelser de senaste 50 åren i Sverige som inneburit flera döda eller skadade

Årtal	Ort	Händelse	Antal döda	Antal skadade
1956	Ställdalen	Tågolycka	20	8
1964	Ängelholm	Flygolycka	31	6
1969	Södra och västra Sverige	Storm	10	200
1977	Tuve	Skred	9	62
1978	Borås	Brand	20	35
1979	Tjörn	Broras	8	
1986	Norra Sverige	Nedfall radioaktiva ämnen	-	-
1987	Lerum	Tågolycka	9	130
1990	Lysekil	Fartygsbrand	158	30
1992	Göteborg	Spårvagnsolycka	13	35
1994	Östersjön	Fartygsförlisning	865	
1995	Kumla	Kemikalier	2	11
1997	Vagnhärad	Skred		5
1998	Göteborg	Brand	63	190
1998	Enköping	Trafikolycka med buss		42
1998	Gävle	Kemikalier		63
1999	Skåne	Storm	1	20
2005	Södra Sverige	Storm	15	
2006	Arboga	Bussolycka	9	40

Källa Statens räddningsverk

Antalet olycksfall måste också sättas i relation till andra dödsfall orsakade av skador. Under 2003 omkom sammanlagt 4 619 personer till följd av skador. Av dessa omkom 2 941 personer till följd av olyckor, 1 108 personer till följd av självmord, 81 personer till följd av våld, 328 till följd av medicinska komplikationer m.m. och i 272 fall har orsaken inte kunnat fastställas.

Antalet personer som vårdats på sjukhus till följd av olyckor har varit relativt konstant under de senaste decennierna och ligger stabilt runt 100 000 personer per år. I och för sig innebär detta inte att antalet olyckor ligger stabilt utan detta kan vara en effekt av förändringar inom sjukvårdens metoder, organisation och/eller policys.

Olycks- och personskadebilden domineras idag framförallt av äldre, sjuka, missbrukare, socialt och/eller ekonomiskt marginaliserade samt i viss mån även av ungdomar. En ökande konsumtion

av alkohol och andra droger riskerar därmed på sikt att generera fler olyckor i samhället. Detta gäller framförallt vägtrafikolyckor, bränder, drunkning och förgiftningsolyckor men även sådana olyckstyper som t.ex. fall. Vid studier av rättskemiska analyser över omkomna i brand- och drunkningsolyckor kan konstateras att 60 till 70 procent av de omkomna männen i åldersgruppen 20 till 64 år hade druckit alkohol. Även fynd av narkotika och läkemedel var vanligt hos de omkomna.

6.2.2 Skador på egendom

Antalet räddningsinsatser till följd av brand i byggnad har under perioden 1996 till 2005 legat mellan 13 200 och 9 700 årligen. Trenden är svagt minskande. Vid drygt hälften av dessa bränder handlade det om bränder i bostäder. Av de totala brandskadekostnaderna står näringslivet för närmare 70 procent trots att andelen av samtliga bränder som inträffar inom sektorn uppgår till 20 procent av samtliga.

Under de senaste åren har det inträffat flera större översvämningar, stormar och skogsbränder i Sverige, t.ex. översvämningar i Norrland och Arvika 2000, Kristianstad och Orust 2002, Småland och Värmland 2004, stormen Gudrun i Småland 2005 och skogsbränderna i Norrland 2006, Stormen Per 2006. Även situationer med extrem nederbörd har inträffat vid flera tillfällen de senare åren, t.ex. snöovädret i Gävle 1998, regnen i Sundsvall 2001, Hagfors 2004, Abisko 2004 och Ånn 2006.

Götaälvdalen är Sveriges mest skredkänsliga område. Stora ras har inträffat i Surte 1950, Göta 1956 och Tuve 1977. Vid skredet i Tuve omkom 9 personer. Ett skred inträffade även i Vagnhärad 1997 vilket ledde till omfattande materiella skador. Under innevarande år inträffade även ett skred i Munkedal som innebar att E6:an stängdes av. I dessa ras omkom totalt 13 personer.

6.2.3 Skador på miljön

Antalet räddningsinsatser till följd av utsläpp av förorenande ämnen är i genomsnitt ca 2 000 per år. Trenden är minskande. Utifrån antalet går det dock inte att dra slutsatser om utvecklingen för miljöskadorna eftersom skadornas storlek och påverkan beror

på om och hur spridningen skett till miljön, vilket ämne det handlar om, vilka volymer och huruvida det genomförts skadebegränsande åtgärder som minskat spridningen av förorenande ämnen.

Enskilda olyckors miljöpåverkan är ofta begränsad i relation till samhällets totala miljöpåverkan. Däremot är påverkan i flera avseenden betydande ur ett lokalt eller regionalt perspektiv.

Större potentiella olyckor som t.ex. stora oljeutsläpp till havs, stora kemikalieolyckor, översvämningar och stora bränder kan ha en betydande påverkan på den lokala eller regionala miljösituationen. Hotade djur- och växtarter med en mycket begränsad geografisk spridning kan också sägas vara särskilt påverkbara av konsekvenser av potentiella olyckor.

6.3 Olyckor, hot och risker

De hot och risker som samhället står inför idag är komplexa. Erfarenheterna från området visar att de största kriserna har sitt ursprung i händelser som inte tidigare identifieras som potentiella risker. Grunden för arbetet med att bemöta dessa hot och risker är dels ett förebyggande och sårbarhetsreducerande arbete, dels utvecklingen av en generell förmåga att hantera händelser, oavsett hur dessa händelser ser ut eller inom vilken sektor de inträffar. Bland de hot som samhället står inför kan nämnas smittor, tekniska kollapsar, naturkatastrofer och antagonistiska hot. Vidare kan utredningen liksom Förvarsberedningen⁴ konstatera att det kan vara svårt att identifiera hot och riskers ursprung eftersom dessa kan utvecklas såväl nationellt som internationellt. Mer omfattande händelser kan utöver ett hot mot människors liv och hälsa också utgöra ett hot mot samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati och rättsäkerhet. Nedan lämnar utredningen en redogörelse över ett antal exempel på hot- och risker. Redogörelsen är tänkt att ge en bild av olika olyckor, hot och risker, men gör inte anspråk på att vara en fullständig förteckning.

Smitta

Influensapandemier har drabbat världen med oregelbundna intervall åtminstone sedan 1500-talet. Allt talar för att vi även i fram-

⁴ DS 2006:1, s. 11

tiden kommer att få uppleva att nya virusvarianter, vilka vi saknar motståndskraft mot, snabbt sprider sig globalt med många sjuka och en hög dödlighet som följd. Det är dock omöjligt att förutsäga när nästa pandemi kommer att bryta ut. En del experter har gjort bedömningen att den allt mer globala spridningen av den fågelinfluensa som upptäcktes i Hong Kong år 1997 (H5N1) har fört oss närmare en ny pandemi men sannolikheten för detta är mycket svår att bedöma.

Erfarenheterna från tidigare pandemier, som Spanska sjukan 1918–1919, Asiaten (1957–1958) och Hong Kong (1968–1969) talar för att alla samhällssektorer kan drabbas av en pandemi t.ex. i form av en omfattande sjukfrånvaro bland de anställda.

På många sätt är världen emellertid bättre förberedd i dag än vid någon av de föregående pandemierna, eftersom det idag finns en beredskapsplanering och system för övervakning av olika sjukdomar. På samma gång finns andra faktorer som verkar i en försvårande riktning, såsom en större befolkning, en högre grad av urbanisering och ett ökat globalt resande, vilket gör att smittspridningen sannolikt kommer att gå snabbare vid en framtida pandemi.

Antagonistiska hot

Bland de antagonistiska hoten har den internationella terrorismen alltsedan attackerna mot USA den 11 september 2001 varit i myndigheternas, mediernas och allmänhetens fokus. Säkerhetspolisens bedömning är emellertid att det för närvarande inte finns något riktat hot mot Sverige. Däremot finns en förhöjd risk för terroristattentat mot vissa andra länders intressen i Sverige. Svenskar och svenska intressen utomlands kan också drabbas t.ex. vid militära insatser så väl som bistånds- och räddningsinsatser utomlands. Även svenskar som befinner sig utomlands som turister kan drabbas, situationen i Libanon 2006 och attentaten på Bali 2002 är exempel på detta. Händelserna i samband med protesterna mot karikatyrteckningarna av profeten Muhammed i början av 2006, då den svenska ambassaden i Damaskus eldhärjades, visar också att svenskar och svenska intressen kan drabbas även om Sverige inte är det egentliga målet för en viss attack. Händelser som dessa visar därmed också på att hotbilden är svår att förutsäga och att den snabbt kan förändras.

Sverige skulle också kunna påverkas av attacker riktade mot mål i vår geografiska närhet. Stora evenemang som politiska toppmöten, Nobelfesten eller stora idrottstävlingar skulle kunna locka en antagonistisk aktör att göra något i Sverige.

Naturkatastrofer

Alla samhällen är sårbara för extrema natur- och väderhändelser. Dessa fenomen kan medföra betydande skador och störningar och kan, i synnerhet vid långvariga förlopp, lamslå väsentliga delar av samhällets verksamhet. De scenarier för klimatförändringar som presenteras av klimatforskare visar att extrema vädersituationer förväntas bli mer frekventa och kan leda till ökade risker för ras, skred, stormar, översvämningar och en ökad risk för spridning av föroreningar i mark och vatten. Enligt Världshälsoorganisationen beräknas t.ex. antalet allvarliga översvämningar i världen komma att öka tio gånger fram till 2050. Vid extrema natur- och väderhändelser blir effekterna på den samhällsviktiga infrastrukturen särskilt tydliga. Skador kan även försvåra insatser under den akuta fasen som leder till allvarliga problem med att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner i drabbade områden.

Tekniska kollapsar

Den tekniska infrastrukturen spelar en alltmer avgörande roll för förmågan att upprätthålla samhällsviktiga funktioner och tjänster. Få verksamheter i samhället fungerar t.ex. inte utan tillgång till el eller elektroniska kommunikationer. Därtill är samhället beroende av väl fungerande transporter samt vatten- och avloppsinfrastruktur. Komplexa beroendeförhållanden bidrar till att göra samhället känsligt och sårbart. Avregleringar inom olika tekniska infrastrukturer har även inneburit att det i dag inte finns samma överblick över systemen och dess funktion.

Ett haveri i ett kärnkraftverk skulle innebära att människa och miljö utsätts för omfattande skaderisker med verkan under mycket lång tid genom att stora mängder radioaktiva ämnen frigörs. Därför avser det förebyggande arbetet åtgärder att förhindra och begränsa risken för haveri genom att förebygga förlopp som skulle innebära

en skada av reaktorhärden. De förebyggande åtgärderna är både tekniska och administrativa.

Haveriet i Three Mile Island (USA) 1979 resulterade i en partiell härdsvälta, där personalen lyckades häva olycksförloppet och kyla reaktorhärden. Stora mängder radioaktiva ämnen kom dock ut i anläggningen men utsläppen till omgivningen begränsades. En händelse i Ginna (USA) 1982 kunde ha fått samma förlopp som i Three Mile Island men effekten blev endast ett mindre utsläpp av radioaktiv ånga. Det välkända haveriet i Tjernobyl inträffade 1986 då en av reaktorerna i kärnkraftverket havererade med följden att stora mängder av radioaktiva ämnen spreds.

För kärnkraftsanläggningar bedöms antalet incidenter och mindre avbrott i Sverige till ca 400 stycken per år. I de svenska kärnkraftverken finns särskilda larmsystem för mera allvarliga incidenter, något sådant larm har dock inte förekommit i Sverige. Sommaren 2006 inträffade emellertid ett av de allvarligaste tillbudena inom svensk kärnkraft när reaktor ett i Forsmarks kärnkraftverk snabbstoppades på grund av ett elfel i ett ställverk. Ytterligare exempel är branden i ett ställverk i Ringhals i november 2006 samt bristerna som uppdagats i kärnkraftsverket i Forsmark innevarande år.

Olyckor med farliga ämnen

Sverige har under de senaste 50 åren inte haft någon riktigt svår olycka med kemikalier eller vid transporter där ett stort antal människor omkommit eller skadats allvarligt. Det har emellertid förekommit mindre omfattande olyckor med ett mindre antal dödade eller skadade (jmf ovan). Olyckorna har i hälften av fallen varit utsläpp av gas/vätska och i andra hälften bränder och explosioner. I Sverige finns dessutom flera petrokemiska industrier som tillsammans med annan användning i samhället genererar en jämn ström av transporter med olika ämnen på land och till sjöss.

Exempel på kemikalieolyckor med dödlig utgång är explosionen i en kemisk industri i Karlskoga 1992 där en person omkom och sju skadades. Andra exempel är utsläppet av svavelväte från en fabrik i Kumla 1995 där två personer omkom och elva skadades samt läckaget av saltsyra i Gävle 1998, där 63 personer fick föras till sjukhus. Ytterligare ett exempel är läckaget 2005 där stora mängder svavel-syra läckte ut från en cistern som rämnat på Kemiras fabrik i Hel-

singborg. Även vid transporter av olika slag förekommer mellan 60–80 tillbud och olyckor årligen. Exempel är den tankbilsolycka som inträffade i Karlshamn för ca 10 år sedan då diesel rann ut och slog ut en vattentäkt, godståget som spårade ur i Borlänge centrum 2000 och branden i en lastbil på E6 2005 där föraren omkom och E6:an stängdes av under flera dagar.

6.4 Ett brett spektrum av händelser – ett brett spektrum av åtgärder

6.4.1 Händelser

De händelser som samhället dagligen hanterar rör vardagsolyckor, så som bränder, fall- och trafikolyckor samt andra händelser så som brottslighet, sjukdomar, fel i tekniska system, väderhändelser, mindre avbrott i el och elektroniska kommunikationer m.m. Därutöver finns ett antal händelser som samhället långtifrån dagligen hanterar men som när de inträffar får konsekvenser för många människor i vårt samhälle eller för samhället som sådant. Dessa händelser som t.ex. stora olyckor, katastrofer, extrema väderhändelser eller händelser där stora delar av tekniska system går ner, ställer större krav på samhällets förmåga vid detta enskilda tillfälle och involverar en större mängd aktörer. I vissa fall utgörs dessa av mindre händelser som eskalerar eller av olyckor som inträffar i vardagen men där konsekvenserna blir särskilt allvarliga, t.ex. en större tågolycka i kombination med petrokemiska produkter. I andra fall är dessa händelser drivna av hot utifrån som t.ex. IT-attacker eller ekonomiska hot. Därtill ska läggas mera långsiktiga processer som t.ex. klimatförändringen.

Det spektra av händelser som kan inträffa är således mycket brett och spänner från vardagens olyckor till extraordinära händelser.

6.4.2 Åtgärder

De olyckor, hot och risker som samhället står inför är, som ovan nämnts, av mycket varierande karaktär. Flera av de olyckor som samhället mer eller mindre dagligen har att hantera är i vissa fall enkla till sin karaktär, även om de kan vara svåra att förhindra. Ofta kan det handla om mänsklig ovilja att ändra beteende eller histo-

riska inlåsningar i byggnationer eller infrastruktur som gör att händelsen inte går att förebygga eller förhindra, dvs. strukturella sårbarheter. I andra fall ligger mer komplicerade orsakssamband bakom olyckorna. Utöver olyckor finns även andra hot mot samhället såsom antagonistiska hot, tekniska kollapsar och smitta, där det finns behov av att kunna möta dessa i syfte att säkerställa samhällets funktionalitet och värna vissa grundläggande värden i samhället.

En del av de olyckor, hot och risker som samhället står inför kan delvis byggas bort genom långsiktiga satsningar och ett kontinuerligt säkerhetsarbete. Det senare gäller även de strukturella sårbarheterna i samhället. Andra hot och risker är mer komplexa och kan snabbt utvecklas till allvarliga kriser vilka sällan går att förutse, eller om de förutses är det inte säkert att de fått genomslag i det förebyggande och sårbarhetsreducerande arbetet.

De åtgärder som behöver vidtas rör ett flertal aktörer i samhället, exempelvis myndigheter, organisationer, företag och enskilda. Flera av dessa har också ett ansvar för att vidta åtgärder (jämför kapitel 2) för att minska riskerna för eller förmågan att hantera olika typer av händelser. De åtgärder som behöver vidtas skulle kunna delas in som följer:

Förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder – dvs. åtgärder som syftar till att förhindra, minska risker, förebygga olyckor och kriser samt sårbarhetsreducerande arbete som syftar till att minska riskerna för och konsekvenserna av olika typer av händelser. Som exempel kan nämnas förebyggande åtgärder vilka syftar till att undvika olämpliga byggnadskonstruktioner, produkter eller andra lösningar. Därutöver kan det röra sig om åtgärder eller strategier för att undvika vissa förlopp eller en viss utveckling såsom t.ex. klimatförändringen. Sårbarhetsreducerande åtgärder är t.ex. att öka hållfastheten i luftburna el- och teleledningar eller reservkraft till viktiga tekniska system.

Föreberedande åtgärder – denna del innefattar arbetet med att utveckla den operativa förmågan och krisledningsförmågan inom olika områden för att möta både vardagshändelser och mer komplexa händelser som kräver insatser från flera aktörer. Det kan t.ex. handla om utveckling av metoder och teknik inom räddningstjänsten, polisens operativa förmåga eller av informationssäkerheten.

Operativa och stödjande åtgärder – Dessa åtgärder handlar om insatser i samband med en händelse från en rad olika aktörer som

räddningstjänsten, hälso- och sjukvården, polisen eller från andra aktörer. En viktig del i denna fas är information till allmänhet och media –kriskommunikation. Det kan också handla om expertstöd, förstärkningsresurser eller stöd i form av transporter. En del i detta arbete är förmågan att kunna ta emot och lämna internationellt stöd.

Normalisering – Denna typ av åtgärder rör hanteringen av de konsekvenser som kan uppstå efter en händelse. Det kan t.ex. handla om att återställa förtroende genom kommunikation. Detta kan ske genom att stöd lämnas till dem som drabbats av eller anhöriga till dem som drabbats av en händelse. En del i detta arbete är även sanering och återuppbyggnad efter en olycka eller kris.

Erfarenhetsåterföring – En central del i arbetet som är nära kopplat till samtliga ovanstående delar är arbetet med att tillvarata erfarenheter från nationella och internationella händelser i syfte att utveckla den nationella förmågan att hantera olika typer av händelser.

Det handlar således om ett brett spektrum av åtgärder före, under och efter händelsen som måste till för att kunna möta olyckor, hot och risker i vårt samhälle. Arbetet med dessa åtgärder involverar ett flertal aktörer och flera samhällssektorer. Utvecklingen av samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser berör därigenom en rad olika samhällssektorer.

6.4.3 Ett brett arbete med många aktörer

Insatser behövs från samhällets sida dels för att förebygga och begränsa konsekvenserna av dessa händelser, dels för att utveckla en generell förmåga att möta dess händelser – oavsett orsak och vilken samhällssektor som primärt berörs. Att ett sådant arbete sker kontinuerligt och anpassat efter de olyckor, hot och risker som samhället står inför är enligt utredningen nödvändigt för att nå de mål för verksamheten som riksdag och regering har satt upp. För att nå dessa mål krävs en kontinuerlig och till olyckor, hot och risker anpassad utveckling av förmågan. Denna förmåga utgörs av samhällets samlade förmåga att förebygga, förhindra, lindra, begränsa och hantera konsekvenserna av händelser som kan uppstå snabbt eller utvecklas över en längre tid och leda till skador på enskilda, egendom eller miljö samt hotar funktionalitet och förtroende för samhället. Det handlar således om att utveckla en generell

förmåga utifrån ett helhetsperspektiv. Detta har utgjort en central utgångspunkt för utredningen.

Arbetet med att utveckla denna förmåga involverar med nödvändighet ett flertal olika aktörer oavsett om det rör sig om olyckor och/eller extraordinära händelser. I flera fall rör det sig också om samma aktörer som behöver vidta åtgärder för att möta både dessa typer av händelser. Kommuner och landsting utgör ett exempel på sådana aktörer. För ett effektivt arbete mot olyckor, hot och risker och i arbetet med att utveckla en generell förmåga bör arbetet därför ske på ett enhetligt sätt och mot samma övergripande mål. På så sätt underlättas utvecklingen av en generell förmåga som kan användas för att möta olika typer av händelser oavsett var i hot-skalan de placeras eller vilken samhällssektor som berörs.

Slutsatser och förslag

7 Allmänna överväganden

Utredningen har, i enlighet med sina direktiv, analyserat verksamheten vid de tre aktuella myndigheterna. Denna analys har dock inte kunnat avse samtliga delar av myndigheternas verksamhet. Anledningen till detta är främst den begränsade tid som utredningen haft för uppdraget. Utredningen har exempelvis inte bedömt Statens räddningsverks (SRV:s) internationella verksamhet eller RAKEL-verksamheten, som främst bedrivs vid Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Inte heller har utredningen närmare studerat ordningen med samverkansområden. I relevanta delar för att bedöma behovet av förändringar inom området samt för att kunna ta ställning till om en ny myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar bör bildas anser sig utredningen dock ha fullt tillräckligt underlag för de överväganden och förslag som redovisas i det följande.

Nedan redovisar utredningen allmänna överväganden om de tre i utredningen ingående myndigheterna. Därpå följer en genomgång av de omdömen som intressenterna lämnat avseende myndigheternas verksamhet. Därefter redovisas utredningen ett antal överväganden och förslag. Överväganden om huruvida en ny myndighet bör bildas redovisas i kapitel 8.

7.1 Allmänna överväganden om myndigheterna

Krisberedskapsmyndigheten

Det uppdrag som KBM har enligt sin instruktion och sitt regleringsbrev måste anses som mycket svårt. Som en statlig myndighet bland många andra ska KBM svara för samordning av sådan verksamhet som hos många statliga myndigheter (felaktigt) anses falla utanför deras kärnverksamhet. Samordningen avser också verksamheten inom krisberedskapsområdet på lokal och regional

nivå. För samordningsuppdraget saknar KBM också befogenheter som exempelvis föreskriftsrätt eller möjligheter att bedriva tillsyn. Ytterligare en uppgift för KBM är att fördela och ansvara för utbetalningen av medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap* efter regeringens beslut.

KBM får anses ha en tämligen oklar roll. Detta framgår också av den intressentundersökning som utredningen låtit göra.

Statens Räddningsverk

SRV:s uppdrag är i flera avseenden mer konkret än KBM:s. Uppdraget ligger avsevärt närmare den dagliga verksamheten inom kommunal räddningstjänst och inom SRV finns betydande erfarenhet från just räddningstjänstområdet.

När utredningen mer noga studerat SRV:s uppdrag, har det framkommit att det är en heterogen samling av frågor som ska hanteras. En betydande del av SRV:s uppgifter idag är utbildningsverksamheten. Den externa undersökningen som utredningen låtit göra visar också på att SRV primärt förknippas med just utbildning.

Utbildningsverksamheten dras sedan en längre tid med stora finansiella problem. Kapaciteten är för stor, kostnaderna är för höga och en fortsatt utveckling av verksamheten har inte kunnat ske i den takt som krävts. Inom SRV:s ledning råder full insikt i dessa problem. Utredningens mening är att utbildningsfrågan mycket snabbt måste lösas.

Styrelsen för psykologiskt försvar

De uppdrag som Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har är synnerligen disparata. Kärnan i verksamheten får sägas ligga i att sköta mediernas beredskapsråd. Det är av stor vikt att denna typ av verksamhet sköts på sådant sätt att det inte kan tolkas som att staten påverkar mediernas verksamhet som sådan. Uppdraget är istället att bidra till att det finns tekniska och infrastrukturella förutsättningar att distribuera radio- och Tv-program, tidningar, nyheter på Internet och via mobiltelefoner till landets medborgare. SPF ansvarar därutöver för det nationella rådet som, efter beslut av regeringen, ska kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av större katastrofer utomlands. Detta är en verksamhet

som kräver omfattande samverkan med en rad aktörer. Av den undersökning som utredningen låtit göra framgår dock att SPF är okänt för flertalet av potentiella samverkanspartners.

7.2 Intressenternas omdömen om myndigheternas verksamhet

Utredningen har genomfört en intressentundersökning i två delar, en kvantitativ del och en kvalitativ del. Den kvantitativa undersökningen har sänds till samtliga kommuner, landsting och länsstyrelser. Den kvalitativa har genomförts genom intervjuer med företrädare för andra statliga myndigheter än länsstyrelser.

Undersökningen visar bl.a. att kommuner, landsting och länsstyrelser uppfattar brister i samverkan mellan SRV och KBM. Samverkan mellan SRV respektive KBM och andra statliga myndigheter förefaller fungera bättre, även om andelen goda betyg är liten. Resultatet av undersökningen visar även att kommuner, landsting och i viss mån även länsstyrelserna ger den verksamhet som bedrivs vid SRV och KBM relativt låga betyg.

Krisberedskapsmyndigheten

När det gäller kännedomen om KBM:s verksamhet bland kommuner, landsting och länsstyrelser får denna anses vara relativt dålig. Bilden av KBM är dessutom otydlig. I en liknande riktning pekar den kvalitativa undersökningen. Flera av myndighetsföreträdarna uppfattar dessutom att KBM har en otydlig roll och ett otydligt uppdrag.

Att kommuner och landsting har relativt dålig kännedom om KBM:s verksamhet skulle, enligt KBM:s uppfattning, delvis kunna bero på att KBM har prioriterat arbete gentemot de statliga myndigheterna och Regeringskansliet.

Det som i den kvantitativa undersökningen ges bäst betyg är KBM:s ”produkter”, men samtidigt kan konstateras att andelen som känner till dessa produkter är låg. Av den kvalitativa undersökningen framgår att det är flera som upplever arbetet inom samverkansområdena positivt, bl.a. eftersom det skapar ett kontaktnät mellan myndigheter inom samma sektorer. Andra myndighets-

företrädare uppfattar KBM som pådrivande för arbetet inom krisberedskapsområdet.

KBM:s arbete gentemot kommuner, landsting och länsstyrelser får knappt godkänt bland de svarande. Ett flertal företrädare för statliga myndigheter ger liknande omdömen och KBM betecknas av någon som "en organisation som kommer efter och säger vad som gjordes fel". Flera svaranden pekar även på den problematik som uppstår i samband med KBM:s fördelning av medel för verksamhet som faller inom andra myndigheters ansvar. I undersökningen anser flera myndighetsföreträdare att denna process är omfattande, tidskrävande och alltför detaljreglerad. Vissa myndighetsföreträdare menar dessutom att KBM inte har kompetens att hantera sådan detaljstyrning. Andra myndighetsföreträdare menar att det är märkligt att en myndighet ska styra sektorsmyndigheternas krisberedskapsarbete, utan att ha ansvar för verksamheten som istället åvilar den ansvariga myndigheten. I något fall påstås det t.o.m. att KBM bedriver verksamhet som är överlappande gentemot den som andra myndigheter bedriver och dessutom drar ner på de medel som fördelas från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för att själva bedriva i stort sett motsvarande verksamhet. I vad mån dessa uppfattningar har sin grund i de prioriteringar som KBM med nödvändighet måste göra kan utredningen inte avgöra.

Enligt vad utredningen erfarit delar dock KBM uppfattningen att hanteringen av de medel som fördelas från anslaget 7:5 *Krisberedskap* är alltför omfattande.

Statens räddningsverk

SRV får i undersökningen till stor del samma omdömen som KBM vad avser arbetet gentemot kommuner, landsting och länsstyrelser. Kunskapen och kännedomen om den verksamhet som bedrivs är relativt låg bortsett från utbildningsverksamheten med vilken SRV är starkt förknippad.

Företrädarna för de statliga myndigheterna framhåller att SRV tillhandahåller bra utbildning, men samtidigt framförs synpunkter på att SRV är sämre på att stödja andra myndigheter i deras utbildning. Det kan konstateras att ju mer en myndighet har regelbunden samverkan med SRV, desto mer positiv är myndighetsföreträdaren i sina åsikter.

De vanligaste negativa åsikterna gäller att SRV förefaller ha otydliga gränser för sitt ansvarsområde och en oklar ansvarsfördelning gentemot andra myndigheters verksamhet. I den kvalitativa undersökningen framkommer uppfattningen att SRV har en tendens att utöka sin verksamhet och ignorera överenskommelser eller en sektorsmyndighets formella ansvarsområde. Vissa intressenter framför att det är svårt att samarbeta på lika villkor, eftersom SRV helst vill styra själv.

Styrelsen för psykologiskt försvar

I den kvalitativa undersökningen framkommer att SPF som myndighet är okänd. Den verksamhet som SPF bedriver rör en begränsad mängd aktörer och SPF är så pass liten att det av myndighetsföreträdarna uppfattas som att den borde ha svårt att fungera som självständig myndighet. Den verksamhet SPF bedriver inom mediesektorn ges goda betyg av de företrädare inom mediesektorn som intervjuats.

Slutsatser

Det resultat som framkommer i den intressentundersökning som utredningen låtit göra är nedslående. Även om sådana resultat ska tolkas med viss försiktighet, stöds resultatet till stora delar av annan information som delgivits utredningen. Utredningen finner det anmärkningsvärt att den verksamhet som KBM och SRV bedriver gentemot kommuner och länsstyrelser inte är mer känd för berörda och får så förhållandevis låga betyg. Att KBM prioriterat arbetet gentemot de statliga myndigheterna och att SRV svarar för tillsyn, vilket inte alltid är en populär uppgift, kan till del förklara resultatet. Myndigheterna har också uppgifter som innebär otydliga gränssnitt mot andra verksamheter.

I den intressentundersökning som utredningen låtit göra har det också framkommit att många myndighetsföreträdare anser att processen runt fördelningen av anslaget är krånglig, byråkratisk samt att det är märkligt att KBM fördelar så stor andel av medlen till den egna myndigheten.

Kommunerna och länsstyrelserna är viktiga aktörer inom kris- hanteringssystemet och i arbetet inom området skydd mot olyckor.

Det är därför inte tillfredsställande att myndigheterna når ut till dessa aktörer i så låg utsträckning. Dessutom är det allvarligt att det inte sker en bättre samordning mellan KBM och SRV.

7.3 Överväganden och förslag

Utredningen har under arbetets gång identifierat ett antal områden där det föreligger behov av utveckling och förtydliganden. Inom SRV:s område gäller detta främst utbildningsområdet och myndighetens administration. Till frågan om administrationen återkommer utredningen i kapitel 10. Inom KBM:s område har utredningen funnit att den nuvarande planeringsprocessen avseende anslaget 7:5 *Krisberedskap* måste anses omodern och ineffektiv, detta trots att den förenklats sedan den introducerades. Utredningen har också funnit att den nuvarande ordningen med risk- och sårbarhetsanalyser för statliga myndigheter behöver utvecklas. Även om förbättringar har genomförts successivt, är det enligt utredningens mening angeläget att utveckla modellen så att ett tydligare ansvar läggs på de enskilda myndigheterna.

Utredningen lämnar därför ett antal förslag i syfte att stärka och utveckla arbetet inom främst krisberedskapsområdet. Dessa är dock till viss del av generell natur och har därigenom i dessa delar även bäring på arbetet inom området skydd mot olyckor. Förslagen utgör ingen ändring av krishanteringssystemet som sådant, utan avser krisberedskapsarbetet. En grundläggande utgångspunkt för utredningens förslag är behovet av att stärka och tydliggöra ansvaret för krisberedskapsarbetet i samhället, framförallt på statlig nivå. Förändringarna ska också bidra till att utveckla och tydliggöra ansvaret för utvecklingen av en generell förmåga vilken krävs för att möta de olyckor, hot och risker som samhället står inför (jmf kapitel 6).

7.3.1 Tillämpningen av ansvarsprincipen och tvärssektoriell samordning

Utredningen föreslår en striktare tillämpning av ansvarsprincipen och en tydligare tvärssektoriell samordning.
--

Som tidigare redovisats bygger det svenska systemet för att hantera kriser på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på tre principer – ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.

Såväl i arbetet med att stärka förmågan för att hantera kriser som i arbetet med att minska antalet olyckor, krävs åtgärder inom en rad olika samhällssektorer. Verksamheten inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap har båda således element som är av sektorsövergripande karaktär. För att både det förberedande och det operativa arbetet vid en kris eller olycka ska kunna bedrivas effektivt krävs också en god samverkan mellan sektorerna. Det sektorsövergripande arbetet bör, enligt utredningens bedömning, inte innebära att en myndighet övertar andra myndigheters ansvar, eftersom ansvarsprincipen då skulle åsidosättas. Utredningen kan emellertid konstatera att detta delvis sker idag och att det finns strukturer i dagens system som skapar en situation där sektorsmyndigheternas ansvar är otydligt. Utredningen menar därför att sektorsmyndigheterna i betydligt högre utsträckning än idag måste beakta olycks- och krisberedskapsperspektivet i det arbete som bedrivs inom respektive sektor. Detta är viktigt för att arbetet med att utveckla krisberedskapen och minska antalet olyckor ska bli effektivt och att de mål som riksdag och regering slagit fast ska kunna uppnås.

Mot bakgrund av de olyckor, hot och risker som samhället står inför är det särskilt viktigt att såväl krisberedskapsarbetet som arbetet med skydd mot olyckor utgör en integrerad del av den ordinarie verksamheten hos olika myndigheter. Detta särskilt eftersom det för att möta dessa hot och risker torde krävas ett brett spektra av åtgärder och inkluderar ett flertal aktörer och samhällssektorer. Arbetet inom dessa områden kan alltså inte ses som åtskilt från övriga åtgärder som vidtas.

I den intressentundersökning som utredningen låtit göra framkommer att andra myndigheter uppfattar att framförallt SRV, men även KBM, vidtar åtgärder som rimligen faller på respektive sektorsmyndighet att utföra. Utredningen har t.ex. funnit att framförallt KBM inom ramen för sin forskningsverksamhet beställer forskning som rimligen bör åvila en viss sektor. Detta måste tolkas som ett uttryck för de delar av myndigheternas uppdrag som kopplas till den sektorsövergripande verksamheten.

Utredningen har vidare funnit att det finns strukturer som skapar otydlighet och bidrar till svårigheter med att upprätthålla tillämpningen av ansvarsprincipen och därigenom de olika myndig-

heterna ansvar. Fördelningen av medel via anslaget 7:5 *Krisberedskap* utgör ett exempel på detta. Utredningen kan konstatera att det finns risk för att systemet med fördelning av medel inte leder till den eftersträvade effekten av förbättrad samverkan och samordning vid kriser. Ett exempel är fördelningen av medel mellan myndigheterna, där de tre i utredningen ingående myndigheterna erhåller närmare 50% av de "fria medlen"¹ på anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Systemet med fördelning av medel över ett särskilt anslag har emellertid inneburit möjligheter att vidta förberedande åtgärder vid olika myndigheter, vilka sannolikt inte kommit tillstånd i annat fall.

I Norge och Danmark tillämpas sektorsansvaret och därigenom ansvarsprincipen, striktare än vad som är fallet i Sverige. Enligt vad utredningen erfarit ger detta en enkel struktur med en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. De sektorsvisa åtgärderna, som behöver vidtas enligt ansvarsprincipen, måste anses vara av vikt för att minska sårbarheten och förebygga antalet olyckor i samhället samt för att utveckla en generell förmåga att hantera olika typer av händelser.

Utredningens överväganden och förslag

7.3.1.1 Tillämpningen av ansvarsprincipen

Mot bakgrund av de principer som finns för det svenska krisberedskapsarbetet och vad som angetts ovan föreslår utredningen en striktare tillämpning av ansvarsprincipen. Detta innebär att sektorsmyndigheterna måste ta det ansvar som redan åligger dem och därigenom ansvaret för åtgärder för att minska antalet olyckor och krisberedskapsåtgärder. Utredningens förslag i denna del innebär ingen förändring av rådande principer, utan enbart att de etablerade principerna ska tillämpas mer strikt.

Kommuner, landsting och statliga myndigheter har ett direkt ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att det finns en förmåga att hantera större och mindre händelser. Det är utredningens bestämda uppfattning att åtgärder inom såväl krisberedskapsområdet som området skydd mot olyckor måste utgöra en integrerad del av den ordinarie verksamheten för att få avsedd effekt. Detta innebär bl.a. att sektorsmyndigheterna måste ta ett

¹ I och med att en andel av medlen på anslaget 7:5 *Krisberedskap* är uppbundna i investeringar, kommunersättning, avgiftsmedel etc. utgör de rörliga medlen på anslaget endast en del av anslaget.

ökat ansvar för såväl sårbarhetsreducerande åtgärder, vilket får anses ligga inom ramen för det ansvar som myndigheterna redan har, som för krisberedskapsåtgärder inom respektive sektor. Krisberedskap måste därför beaktas på samma sätt som t.ex. skydd mot olyckor eller jämställdhet, exempelvis när sektorsvisa strategier utarbetas eller handlingsplaner utformas.

Finns dessutom tydliga mål för och krav för den verksamhet som myndigheterna ska bedriva underlättas och ges en tydlighet i arbetet inom respektive sektor.

En striktare tillämpning av ansvarsprincipen möjliggör och ställer krav på respektive sektorsmyndighet att ta ett större ansvar för mer konkreta åtgärder som exempelvis kunskapsuppbyggnad, kompetensutveckling och utveckling av krishanteringsförmågan.

En striktare tillämpning av ansvarsprincipen innebär emellertid inte att behovet av samverkan mellan de olika sektorsansvariga myndigheterna minskar. Däremot blir det tydligt hur ansvaret dem emellan fördelas. Det finns till och med starka skäl som talar för att i det förebyggande och förberedande arbetet söka överbrygga de negativa effekter av beroendeförhållanden som kan finnas mellan de sektorer som myndigheterna ansvarar för. Ett exempel på inbördesberoenden som ofta lyfts fram är el, tele och IT.

7.3.1.2 Tvärsektoriell samordning

Utredningen bedömer att det vid mer omfattande händelser kan uppstå situationer där sektorsmyndigheternas möjligheter att ta sitt ansvar fullt ut försvåras. Detta beror på att sådana händelser slår igenom flera sektorer och en åtgärd som kan anses rätt utifrån en myndighets ansvar kan ge upphov till negativa konsekvenser för en annan myndighet. För att minimera riskerna för denna typ av utveckling vid hanteringen av en händelse krävs ett tvärsektoriellt perspektiv på såväl hantering som förberedelser.

En striktare tillämpning av sektorsansvaret behöver således kompletteras med en väl fungerande tvärsektoriell samordning i det förberedande arbetet. Samordning behövs både inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå. Krav på att myndigheterna ska samverka i dessa situationer återfinns också dels genom allmänna riktlinjer vilka regleras i exempelvis förvaltningslagen (1986:223), dels i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Utan tvärsektoriell samordning finns risk för subopti-

meringar, dubbleringar och för att synergier inte kan tillvaratas. En tvärsektoriell samordning är också viktig för att säkerställa att de olika, ofta specialiserade, sektorerna kan fungera tillsammans och för att säkerhetsarbetet ska beaktas ur ett helhetsperspektiv. Ett redskap för samordning mellan olika aktörer inom olika sektorer finns genom de så kallade samverkansområdena.

7.3.1.3 Generellt

Dessa två element, ett tydligt sektorsansvar och en väl fungerande tvärsektoriell samordning av förberedelsearbetet, innebär en renodling och utveckling av den struktur som finns för krisberedskapsarbetet idag och är två viktiga utgångspunkter för denna utredning. Utredningen menar att en sådan utveckling tydliggör ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i och med att ansvarsprincipen tillämpas. Sektorsmyndigheterna får därigenom ett tydligt ansvar för såväl större som mindre händelser. På samma gång skapas en renodlad funktion med ansvar för att följa upp och utvärdera arbetet samt för tvärsektoriell samordning i det förberedande arbetet och för de rent sektorsövergripande frågorna. De förslag som utredningen lämnar vad avser tillämpningen av ansvarsprincipen och en tydlig tvärsektoriell samordning innebär således ett tydliggörande av ansvaret för arbetet inom området och en tydligare funktion för samordning än dagens.

En utveckling av systemet för krisberedskapsarbetets bedrivande är också viktig för att möta den internationella utvecklingen där säkerhetsfrågorna ofta hanteras utifrån ett helhetsorienterat synsätt, med bl.a. flera sektorsövergripande handlingsplaner.

7.3.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

Utredningen föreslår att kravet enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap att upprätta risk- och sårbarhetsanalys avskaffas och ersätts med krav i regleringsbrev. Vidare föreslår utredningen att analyserna ska sändas till en ansvarig myndighet, som får till uppgift att påtala brister. En kopia av analysen ska sändas till regeringen. Utredningen föreslår också att möjligheterna att på kommunal nivå samordna arbetet med handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor och planering för händelser enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska ses över.

Risk- och sårbarhetsanalyser inom statlig sektor

Utredningen har kunnat konstatera att modellen med risk- och sårbarhetsanalyser har vissa brister. Statskontoret har t.ex. på Finansdepartementets uppdrag genomfört en studie av risk- och sårbarhetsanalyserna avseende myndigheterna under Finansdepartementet. I denna studie framkommer bl.a. att mindre än hälften av myndigheterna upprättar en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare konstaterades att sårbarheter var bristfälligt analyserade och att flera myndigheter identifierar samma risker.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen gör bedömningen att det nuvarande systemet med risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas och lämnar därför ett förslag på hur detta skulle kunna ske. För de statliga myndigheterna föreslår utredningen att kravet på att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys ersätts med en skyldighet för varje sakdepartement att avgöra om en sådan analys ska upprättas. Att ansvaret för detta förs till respektive sakdepartementet är en konsekvens av den striktare tillämpningen av ansvarsprincipen. En utgångspunkt för vilka myndigheter som ska upprätta analyser är att kravet minst bör omfatta de myndigheter som pekas ut i bilagan till förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Även andra myndigheter

bör dock kunna komma i fråga. Utredningen menar att det med ett sådant system skapas möjligheter att anpassa kraven efter behov. Exempelvis kanske vissa myndigheter enbart bör upprätta analysen vartannat år och i stället för en analys rapportera åtgärder som vidtagits för att avhjälpa identifierade brister.

Om en analys ska upprättas ska detta enligt utredningens förslag regleras i myndighetens regleringsbrev. Utredningen är medveten om att varaktiga uppgifter bör regleras i instruktion, men anser att det i detta fall finns skäl att frångå denna princip. Det ska i regleringsbrevet också anges att arbetet ska ske i enlighet med en viss angiven standard som utarbetats av en ansvarig myndighet. I analysen ska ingå såväl att identifiera sårbarheter och risker som att redogöra för åtgärder som vidtagits och hur dessa bidrar till att minska risker och sårbarheter. I och med att uppgiften att utarbeta en risk- och sårbarhetsanalys inte såsom idag bör omfatta alla myndigheter, kan berörda sakdepartement undanta mindre myndigheter, såsom nämnder och råd, från kravet på att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. Genom att kravet införs i regleringsbrevet finns också möjligheter att anpassa de krav som ställs utifrån behovet med vilket intervall analysen ska upprättas. I och med att det med utredningens förslag blir upp till respektive sakdepartement att avgöra vilka myndigheter som ska upprätta en analys måste detta koordineras inom Regeringskansliet. Detta för att säkerställa att analyser genomförs med vissa intervaller och att det finns möjlighet att på en aggregerad nivå sammanställa resultaten från analyserna.

Utredningen bedömer att en styrning genom regleringsbrev får bättre genomslag än den nuvarande regleringen i förordning. Ordningen med att risk- och sårbarhetsanalysen ska skickas in till såväl regeringen² som KBM bör också ändras så att den sänds till en granskningsansvarig myndighet med kopia till regeringen. I instruktionen för den granskningsansvariga myndigheten bör anges att det är ett åliggande att anmäla till regeringen om en risk- och sårbarhetsanalys, som upprättats enligt uppdrag i regleringsbrev, inte uppfyller de krav som ställs på en sådan analys. Givetvis ska en sådan anmälan bara göras om en dialog med myndigheten inte lett till tillräckliga förbättringar av analysen.

Den av utredningen föreslagna ordningen liknar den som finns för miljöledningssystem, såtillvida att det i likhet med redovisningen av miljöledningssystemen är en myndighet som har ansvaret

² Sedan 2007 erhåller regeringen emellertid endast en sammanställning av analyserna.

för att följa upp det samlade resultatet. Enligt utredningens förslag får en myndighet dels ansvaret för att ange vad risk- och sårbarhetsanalysen ska innehålla, dels ansvaret för att granska och följa upp innehållet. Den granskningsansvariga myndigheten får även den viktiga uppgiften att till berört sakdepartement påtala brister vad gäller risk- och sårbarhetsanalyserna. Enligt utredningens bedömning är dock risk- och sårbarhetsanalyserna inte tillräckliga för en mer djuplodande värdering av tillståndet inom en sektor, även om de kan utgöra en indikator och en värdemätare. Utredningen lämnar därför nedan förslag till hur mer djuplodande utvärdering kan komma till stånd.

Risk- och sårbarhetsanalyser för kommuner och landsting

Kommuner är enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skyldiga att i ett handlingsprogram redovisa sådana risker som finns i kommunen, som kan leda till räddningsinsatser. För att upprätta ett sådant handlingsprogram krävs att kommunen genomför en riskinventering, en riskanalys med åtföljande riskbedömning samt en planering för åtgärder hur riskerna kan mötas. Dessutom ska kommuner och landsting, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, årligen analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en särskild risk- och sårbarhetsanalys, vilken ska ligga till grund för en plan för kommunens hantering av extraordinära händelser. Planen ska fastställas varje mandatperiod.

I propositionen med förslag till lagen om skydd mot olyckor (prop. 2002/03:119) konstaterades att kraven på kommunal planläggning enligt den då gällande lagen om extraordinära händelser, hade beröringspunkter med de handlingsprogram som föreslogs i den nya lagen om skydd mot olyckor. Vidare framhölls att det fanns behov av att tillvarata möjligheterna till samordning av de olika planerna och handlingsprogrammen.

Utredningens överväganden och förslag

När det gäller den förberedande verksamhet som ska bedrivas i form av handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor, respektive planering för hantering av extraordinära händelser enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, finns anledning att överväga om kraven skulle kunna samordnas på ett tydligare sätt i lagstiftningen. Även om det idag finns viss samordning av de krav som ställs via dessa lagar, kvarstår faktum att snarlika krav ställs på kommunerna via två separata lagkomplex. Utredningen anser att det finns en potential till rationalisering som underlättar för kommunerna och samtidigt bidrar till att stärka samhällets säkerhetsarbete utifrån ett helhetsperspektiv.

Utredningen menar att den ordning enligt vilken kommunerna är skyldiga att upprätta både handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor och planer enligt lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap bör ses över. En förändrad ordning bör bidra till en tydligare styrning och prioritering nationellt. Här torde det samtidigt finnas en potential för rationalisering och besparing på den centrala nivån med avseende på utbildning och information till kommunerna i anslutning till arbetet med handlingsprogrammen och planen för hantering av extraordinära händelser. I detta sammanhang bör det även övervägas om det finns skäl att ändra med vilket intervall risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsprogram bör upprättas.

Förslagsvis bör en översyn ske i samband med den uppföljning av reformen som aviserades i den proposition som låg till grund för beslut om lagen om skydd mot olyckor. Att en översyn sker i särskild ordning är angeläget eftersom de berörda lagstiftningarna i övrigt är olika till sin karaktär och tillkommit för olika syften. En sådan översyn bör också visa om det finns förutsättningar att föra samman hela eller delar av lagstiftningarna.

7.3.3 Anslaget 7:5 *Krisberedskap*

Utredningen föreslår en renodling av anslaget 7:5 *Krisberedskap* och överföring av medel till vissa sektorsansvariga myndigheter. Vidare föreslår utredningen att planeringsprocessen i sin nuvarande form avskaffas och ersätts med ett bidragsförfarande. Utredningen föreslår dessutom att förordningen om (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ändras så att denna även omfattar andra organisationer än frivilliga försvarsorganisationer.

Nuvarande ordning

KBM disponerar idag huvuddelen av anslaget 7:5 *Krisberedskap*, vilket uppgår till drygt 1,7 mdkr³. Anslaget ska bl.a. användas för förberedande och sårbarhetsreducerande åtgärder i syfte att bibehålla och förbättra samhällets robusthet samt för att bygga förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Den övervägande delen av förmågan att hantera såväl vardags-händelser som extraordinära händelser skapas inom ramen för det arbete som utförs av myndigheter, organisationer m.fl. i deras vardagliga verksamhet. Grunden för samhällets säkerhet är alltså den robusthet, flexibilitet och motståndskraft som byggs in i samhällets ordinarie förmåga.⁴

KBM svarar för att ta fram ett underlag till regeringen avseende fördelningen av medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap*, ett s.k. planeringsunderlag. Myndigheten har på regeringens uppdrag bedrivit ett utvecklingsarbete i syfte att förenkla planeringsprocessen. Fokus i processen har flyttats från planering till inriktning och uppföljning.

Utredningen har i sitt arbete med anslaget 7:5 *Krisberedskap* utgått ifrån planeringsunderlaget för 2007–2008⁵ och KBM:s regleringsbrev för 2007. KBM föreslår i planeringsunderlaget att medel ska satsas inom tre olika förmågeområden; krishanteringsförmåga, operativ förmåga och förmåga hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar. KBM föreslår även att en mindre del av anslaget satsas på åtgärder för förmågan inom det

³ Regleringsbrev för Krisberedskapsmyndigheten (Fö2006/272/CIV). Krisberedskapsmyndigheten disponerar inte avgifter eller medel för internationella insatser, dvs. motsvarande 360 mnkr.

⁴ Prop. 2004/05:5, s. 216-217

⁵ Planeringsunderlag för 2007 och 2008

civila försvaret. Det kan noteras att denna del har minskat avsevärt under de senaste åren.

Enligt KBM:s planeringsunderlag för 2007 satsas ca 770 mnkr på krishanteringsförmåga, ca 455 mnkr på operativ förmåga och ca 140 mnkr på förmåga hos den samhällsviktiga infrastrukturen att motstå störningar. Ca 100 mnkr satsas på åtgärder inom det civila försvaret. För elektroniska kommunikationer och elberedskap tas en särskild avgift ut motsvarande 100 mnkr för Post- och telestyrelsen och 250 mnkr för Svenska kraftnät. Avgiften tas ut av operatörerna och användarna och redovisas mot inkomsttitel. Motsvarande belopp anvisas sedan till nämnda myndigheters disposition på anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

De medel som beräknas för åtgärder inom det civila försvaret fördelas mellan sex myndigheter, varav KBM och SRV får ca 40 mnkr vardera. De medel som KBM disponerar går till frivilliga försvarsorganisationerna (35,5 mnkr) samt till civilpliktsfrågor (4 mnkr) och de medel som SRV disponerar används till att upprätthålla viss krigsspecifik materiel (5,5 mnkr) samt till verksamhet kopplad till hanteringen av de befintliga skyddsrummen (35 mnkr).

Utredningens överväganden

En konsekvens av utredningens förslag om en striktare tillämpning av ansvarsprincipen och därigenom respektive sektors ansvar är att förändringar bör övervägas vad avser de medel som särskilt pekats ut för krisberedskapsåtgärder – på anslaget 7:5 *Krisberedskap*. För anslaget finns också behov av att renodla strukturen för anslaget som sådant samt se om den planeringsprocess som tillämpas för fördelning av medel från anslaget kan förenklas. I och med att några myndigheter avstår från att söka medel när det rör sig om mindre belopp, p.g.a. att processen som sådan är alltför omfattande och resurskrävande, visar också på behovet av att förenkla processen.

Utredningen kan konstatera att anslaget 7:5 *Krisberedskap* till en betydande del, 28% av anslaget, används för finansiering av verksamhet inom de tre myndigheter som utredningen arbetat med. Dessa 28% motsvarar som nämnts närmare 50% av de ”fria medel”⁶

⁶ I och med att flertalet miljoner är uppbundna i investeringar, kommunersättning, avgiftsmedel etc. är de rörliga medlen på anslaget 7:5 *Krisberedskap* inte motsvarande anslagets verkliga storlek.

som finns på anslaget. Enligt utredningens mening måste det starkt ifrågasättas att tre myndigheter får nästan hälften av ett anslag som är ämnat att stärka hela samhällets förmåga inom krisberedskapsområdet.

Enligt utredningens mening bör utgångspunkten vara att ett anslag av den aktuella typen endast ska användas till verksamhet av sektorsövergripande karaktär som bedrivs av ett flertal myndigheter i samverkan och inte till verksamhet som bedrivs av den beredande myndigheten själv.

Utredningen konstaterar att mycket kraft lagts ned på att definiera skillnaden mellan sådana åtgärder som förbättrar förmågan att hantera svåra påfrestningar (av KBM betecknat som den "förstärkta förmågan") och åtgärder som syftar till förmågan att hantera mer vardagliga händelser. De förstnämnda kan finansieras via anslaget 7:5 *Krisberedskap* medan de senare ska finansieras inom ramen för varje verksamhets normala anslag. Utredningen anser att det är olyckligt att på detta sätt skilja på säkerhetsarbete som avser olika delar av hotspektrat. Det är dessutom i många fall i praktiken omöjligt att skilja på de åtgärder som syftar till att hantera extraordinära händelser respektive vardagshändelser. Genom att ha ett särskilt anslag och medföljande process för vissa åtgärder, skiljs dessa på ett markant sätt ut från aktörernas vanliga säkerhetsarbete. Detta är enligt utredningens mening olyckligt eftersom det därmed inte blir tydligt vilket ansvar som åvilar de enskilda myndigheterna.

Utredningen vill istället understryka vikten av en helhetssyn i säkerhetsarbetet. De åtgärder som vidtas mot de svåraste händelserna måste integreras med övriga åtgärder och ska vara en naturlig del av samhällsviktiga aktörers arbete för att stärka förmågan generellt sett. Detta innebär att de olika myndigheterna ska ta ett helhetsansvar både för vardagshändelser och extraordinära händelser. Vidare leder dagens system till betydande svårigheter att följa upp det arbete som sker, något som för övrigt var ett skäl till att Norge avskaffade sin motsvarighet till anslaget 7:5 *Krisberedskap* och delade ut medlen till respektive sektor.

Mot en sådan lösning kan naturligtvis anföras att om medel tillförs olika myndigheters anslag finns risk för att prioriteringar mellan krisberedskapsåtgärder och andra åtgärder över tiden innebär att de avsatta medlen för krisberedskapsåtgärder används till andra ändamål. Utredningen kan konstatera att myndigheterna med dagens system inte ges möjlighet att göra denna avvägning. Där-

igenom ges myndigheterna inget tydligt ansvar för att allokera de resurser som behövs för åtgärder inom krisberedskapsområdet.

Utredningen anser att alltför stort fokus har lagts på fördelningen av de medel som finns på det aktuella anslaget, vilket medfört att huvudsyftet med verksamheten fått stå tillbaka. Detta trots att medlen bara kan finansiera en mycket liten del av de åtgärder som behövs för att skapa ett robust samhälle och en förmåga att hantera både vardagens olyckor och kriser. Fördelningen har emellertid kommit att bli en omfattande verksamhet såväl på KBM som i samverkansområdena, även om processen har förenklats de senaste åren. Systemet för fördelning av medlen kan dessutom inverka menligt på övrig samverkan mellan myndigheterna.

Utredningen menar också att den modell som tillämpas idag försvårar och skapar en otydlighet i statsmakternas styrning, eftersom medel fördelas som bidrag till olika myndigheter istället för att fördelas genom det normala förfarandet. Dagen system försvårar därmed sakdepartementens möjligheter att följa upp och styra den verksamhet som sker för att stärka förmågan inom respektive område.

Likaledes menar utredningen att dagens system försvårar uppföljning och utvärdering av den verksamhet som bedrivs för dessa medel, bl.a. sker formell revision bara av hur en del av medlen används. Förvisso har KBM som ett led i den årliga uppföljningen och den djupare myndighetsuppföljningen granskat ett antal myndigheter med hjälp av revisionsföretag. Utredningen anser dock att en revision som sker frikopplad från den ordinarie inte får samma genomslag gentemot sakdepartementen och därmed i styrningen av myndigheternas verksamhet.

Utredningens förslag

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen ett antal förändringar avseende anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Detta är förslag som syftar till att renodla anslaget, förenkla utbetalningen och bidra till en tydligare struktur inom krisberedskapsområdet. Inledningsvis bör de medel som motsvarar avgifter, dvs. medel som idag disponeras av Svenska kraftnät och Post- och telestyrelsen, föras till andra anslag hos dessa myndigheter. Dessutom bör de medel som Regeringskansliet disponerar för internationella insatser föras till ett anslag inom Regeringskansliet.

Vidare bör vissa medel för uppgifter som finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap* föras till respektive myndighets förvaltningsanslag. En sådan överföring bör enligt utredningen ske om det rör sig om en permanent uppgift och en verksamhet som är konstant över tiden. En annan förutsättning är att de medel som överförs ska bidra till att stärka krishanteringsförmågan. I och med en sådan överföring av medel bör dessa uppgifter regleras på lämpligt sätt, t.ex. i instruktioner, regleringsbrev eller i annan författning, så att verksamheten kan säkerställas. Verksamheten bör även följas upp för att se att den ger avsedd effekt. Hur sådan uppföljning kan ske utvecklas nedan. Detta innebär att medel bör föras från anslaget 7:5 *Krisberedskap* till ett flertal myndigheter. Utredningen föreslår att i storleksordningen 400 mnkr förs från anslaget. Som exempel på medel som kan komma ifråga kan nämnas medel för räntor och amorteringar till Socialstyrelsen och medel för svenska nationella ambulansflyget till Luftfartsstyrelsen. En förutsättning för att genomföra ovanstående förändring är att de åtgärder som utredningen nedan föreslår för att säkerställa en önskvärd utveckling av samhällets krisberedskap säkerställs. Förslaget innebär att fokus ytterligare flyttas från planering mot uppföljning.

För de tre i utredningen ingående myndigheterna innebär detta att de uppgifter som idag finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör föras till förvaltningsanslag om de uppfyller ovan ställda krav. Enligt det underlag som utredningen utgått ifrån används ca 530 mnkr till verksamhet (inom områdena svåra påfrestningar, civilt försvar och skydd mot olyckor) som bedrivs av de tre i utredningen ingående myndigheterna. Av dessa medel föreslår utredningen att 464 mnkr förs till förvaltningsanslag, se även bilaga 6.

I dag ansvarar KBM också för utbetalning av medel i form av organisationsstöd respektive uppdragsmedel till frivilliga försvarsorganisationer. KBM utbetalar ca 35 mnkr för uppdrag och dessa medel finns på anslaget 7:5 *Krisberedskap*. För organisationsstöd finns anslaget 6:8 Frivilliga försvarsorganisationer. Anslaget uppgår 2007 till ca 68 mnkr varav KBM disponerar ca 23 mnkr. SRV har på sitt förvaltningsanslag medel för individstöd. Dessa uppgår 2007 till 37 mnkr.

Utredningen föreslår i syfte att ytterligare renodla styrningen av respektive anslag att delar av de uppdragsmedel som idag finns på anslaget 7:5 *Krisberedskap* förs över till anslaget 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer* och att de delar som inte förs över frigörs för andra åtgärder. Utredningen föreslår därutöver att de medel som

SRV disponerar för individstöd också flyttas till anslaget 6:8 Frivilliga försvarsorganisationer. Detta innebär att ändamålet för anslaget 6:8 Frivilliga försvarsorganisationer måste utökas till att omfatta även uppdragsmedel samt till att avse andra organisationer än frivilliga försvarsorganisationer.

De förordningar som idag reglerar de frivilliga försvarsorganisationerna samt ersättningar m.m. till de frivilliga innehåller en begränsning till totalförsvarsuppgifter. Om dessa förordningar skall anpassas till den rådande helhetssynen måste denna begränsning till totalförsvarsuppgifter tas bort. För att underlätta hanteringen vid en sådan sammanföring av medel till ett anslag föreslår utredningen att förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ändras så att denna även omfattar andra organisationer än frivilliga försvarsorganisationer. Utredningen menar att frivilligorganisationerna är ett stöd som borde kunna utnyttjas mer effektivt, bl.a. vid större olyckor och kriser. Det finns dock skäl att tydligare prioritera de organisationer som mest effektivt kan tillgodose det stöd som samhället har behov av.

Utredningen anser att den föreslagna förändringen möjliggör ett mer samlat stöd till frivilliga organisationer, vilket bör underlätta både för dem och för de myndigheter som har att administrera stödet. En samordning av arbetet bör också leda till en ökad effektivitet och en minskad administration, något som efterlysts av frivilligorganisationerna. Den exakta fördelningen av de medel som utredningen föreslår till anslaget 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer* mellan frivilligorganisationer och individstöd blir en fråga för den/de myndigheter som får uppdraget att svara för administrationen av anslaget.

De föreslagna förändringen innebär en renodling av anslaget och att regeringens styrning, uppföljning och utvärdering bör kunna underlättas. Oavsett vad som händer avseende frågan om en ny myndighet, så är det utredningens bestämda uppfattning att en förändring avseende anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör genomföras.

Utredningen föreslår vidare att 400 mnkr behålls på anslaget 7:5 *Krisberedskap* och att den myndighet som disponerar detta anslag får i uppdrag att betala ut bidrag för tvärsektoriella åtgärder, exempelvis övning och utbildning samt för vissa särskilt angelägna sektorsåtgärder. Anslaget blir som synes lägre än dagens nivå. I och med att medel fördelas genom bidrag kan också planeringsprocessen som KBM idag ansvarar för avskaffas.

I dagsläget lämnas planeringsunderlaget till regeringen och beslut fattas i samband med beslut om KBM:s regleringsbrev. Utredningen föreslår att regeringen istället bestämmer de övergripande villkoren för anslaget 7:5 *Krisberedskap* i regleringsbrevet, men att fördelningsbeslut fattas direkt av den för anslaget ansvariga myndigheten. En konsekvens av detta blir att planeringsunderlaget i fortsättningen inte ska lämnas in till regeringen. Däremot är det viktigt att regeringen anger tydliga krav och mål för vad som ska uppnås. För att en helhet ska kunna åstadkommas finns behov av en koordinering inom Regeringskansliet av de krav som ställs på olika myndigheter i dessas regleringsbrev. Utredningen menar att det också i den myndighets regleringsbrev som ansvarar för utbetalningen från anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör införas tydliga återrapporteringskrav och krav på mer detaljerade redovisningar av hur utbetalade medel använts.

7.4 Åtgärder för att säkra en tillfredställande utveckling inom krisberedskapsområdet

I och med utredningens förslag ovan innebär detta att utvecklingen inom krisberedskapsområdet måste säkerställas genom andra åtgärder än fördelning av medel.

En åtgärd för att säkerställa en tillfredställande utveckling inom krisberedskapsområdet är införandet av föreskriftsrätt avseende kommunal, landstingskommunal och statlig verksamhet. På så sätt skapas förutsättningar för att reglera vissa grundläggande och gemensamma krav inom området. Vidare skulle det innebära en ökad likformighet med andra områden, exempelvis området skydd mot olyckor.

Enligt utredningens mening finns det också behov av att kontinuerligt följa de åtgärder som vidtas inom de olika sektorerna för att säkerställa en önskvärd utveckling inom krisberedskapsområdet. Av särskild vikt är att följa upp de mål som finns för verksamheten inom respektive område. Detta bör ske dels genom en löpande uppföljning, dels genom utvärdering och analys. Utredningen gör också bedömningen att den tvärsektoriella samordningen stärks genom de förslag som utredningen lämnar avseende uppföljning, utvärdering och analys.

Syftet med uppföljningen är att säkerställa att mål, krav och riktlinjer efterlevs. Ett exempel på en sådan åtgärd är att följa upp de

åtgärder som vidtas av sektorsmyndigheterna för att stärka krisberedskapen. Därigenom tillskapas också ett medel för att säkerställa att de medel som enligt utredningens förslag bör föras från anslaget 7:5 *Krisberedskap* använts för avsett ändamål.

Utvärdering i sin tur syftar framförallt syftar till att ge underlag för en utveckling och förstärkning av säkerhetsarbetet inom olika områden. Vidare handlar det om att analysera och på aggregerad nivå få en överblick över olyckor, väsentliga risker och sårbarheter i samhället. Detta är centralt för att kunna följa upp utvecklingen i ett långsiktigt perspektiv och för att se inom vilka områden åtgärder främst behöver vidtas. ett sådant underlag kan också användas av regering och riksdag för inriktning av verksamheten. Utifrån utvärdering och analys finns också förutsättningar att återföra erfarenheter i syfte att stärka samhällets förmåga att hantera kriser och olyckor.

Utredningen lämnar nedan förslag på ett antal åtgärder som kan bidra till att på sikt utveckla förmågan att hantera olyckor och kriser.

7.4.1 Föreskrifter och allmänna råd

Utredningen föreslår att föreskriftsrätt avseende kommunal, landstingskommunal och statlig verksamhet ska övervägas.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om det finns behov av föreskriftsrätt när det gäller formerna för krisberedskapsarbetet samt i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

SRV har föreskriftsrätt inom lagstiftningsområdena skydd mot olyckor, brandfarliga och explosiva varor, transport av farligt gods, förebyggande och begränsande åtgärder mot allvarliga kemikalieolyckor samt skyddsrum. Inom områdena transport av farligt gods och brandfarliga och explosiva varor är föreskrifterna relativt omfattande. SRV ger också i samverkan med Kemikalieinspektionen ut föreskrifter om märkning och klassificering av kemiska produkter. Vidare ger SRV ut allmänna råd, t.ex. om brandvarnare i bostäder och brandskyddskontroll i bostäder.

Detta kan jämföras med att KBM:s föreskriftsrätt begränsar sig till civila myndigheters signalskyddsberedskap enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

Föreskrifter avseende statlig verksamhet

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen menar att det i likhet med andra områden finns behov av att säkerställa vissa grundläggande krav och viss likformighet mellan myndigheternas arbete inom krisberedskapsområdet. För detta ändamål fyller samverkansområdena en viktig funktion.

Ett annat effektivt instrument för att säkerställa en likformighet och vissa grundläggande krav är föreskriftsrätt. Enligt utredningens bedömning finns det ett behov av att ställa vissa grundläggande krav på beredskapen vid vissa myndigheter, grundläggande utbildning, samordning och samverkan, tjänsteman i beredskap, vissa grundläggande krav avseende risk- och sårbarhetsanalyser etc. Behovet av att kunna säkerställa viss likformighet ökar i och med att ansvar förs över till de enskilda myndigheterna enligt utredningens förslag. En sådan föreskriftsrätt skulle kunna införas i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

Ett avgörande skäl för att det bör införas en föreskriftsrätt inom området är också att det i krisberedskapsarbetet finns ett stort behov av att aktörerna strävar i samma riktning, använder vissa system eller kompatibla sådana. Betydelsen av detta har visats sig inte minst i samband med händelser på senare tid.

Utredningen är emellertid medveten om att olika sektorer har olika förutsättningar och att formerna för arbetets bedrivande inom de olika sektorerna är olika. De krav som föreskrivs måste därför vara av generell natur och bidra till en generell grund. Att en myndighet ges dessa möjligheter är enligt utredningens bedömning av stor betydelse för att skapa förutsättningar för att åstadkomma en gemensam nivå vad avser bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser. Enligt utredningens bedömning är föreskriftsrätt det mest effektiva och rationella sättet att uppnå detta. Utredningen kan vidare se att det på nationell nivå kan komma att uppstå behov av viss enhetlighet vad gäller t.ex. kommunikation.

Föreskrifter avseende kommuner och landstings verksamhet

Utredningen har ser betydande skillnaderna mellan systemen för uppföljning inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor. I detta sammanhang menar utredningen att det skulle vara

önskvärt att uppföljningen sker på ett likartat sätt, se vidare avsnitt 7.5.2.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att få till stånd en likformighet på vissa områden för att få en väl fungerande nationell samverkan och samordning. Det föreligger också ett behov av att arbetet inom krisberedskapsområdet och arbetet inom området skydd mot olyckor förs närmare varandra och bedrivs på ett likformigt sätt. Utredningen förordar därför att det införs föreskriftsrätt vad avser åtgärder enligt lagen och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Detta skulle bl.a. göra det möjligt att ställa vissa grundläggande krav på de risk- och sårbarhetsanalyser som kommuner och landsting upprättar. Dessa krav är också nödvändiga dels för att underlätta länsstyrelsernas uppdrag att sammanställa regionala risk- och sårbarhetsanalyser, dels för att det underlag som risk- och sårbarhetsanalyserna utgör ska kunna användas för arbetet på en aggregerad nivå, dvs. nationellt.

7.4.2 Uppföljning

Utredningen föreslår att metoder för sektorsvis uppföljning utvecklas. Vidare föreslår utredningen att möjligheterna att införa tillsyn avseende krisberedskapsområdet ses över.

För det långsiktiga arbetet med att minska antalet olyckor och sårbarheter i samhället, likväl som för utvecklingen av förmågan att hantera olyckor och kriser, finns ett behov av en väl fungerande uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring. Dessa åtgärder behövs för att kontinuerligt följa de åtgärder som vidtas inom de olika sektorerna för att säkerställa en önskvärd utveckling såväl inom krisberedskapsområdet som inom området skydd mot olyckor. Vad avser uppföljning utgörs denna inte av en djupare analys utan sker löpande genom indikatorer i syfte att få en bild av i vilken riktning utvecklingen går. Utredningen anser att de förändringar som föreslås vad avser risk- och sårbarhetsanalyserna innebär

att dessa blir ett mer effektivt instrument och en indikator för uppföljningen av det arbete som sker inom respektive sektor.

Arbetet på statlig nivå

Vad gäller uppföljningen av statliga myndigheters åtgärder för att hantera extraordinära händelser regleras detta genom förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, där det anges att myndigheterna årligen ska upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. På det statliga området saknas inom krisberedskapsområdet, jämfört med flera andra områden, tydliga krav på aktörerna samt möjligheter till uppföljning och sanktion. KBM svarar idag för sammanställningar och uppföljning av genomförda risk- och sårbarhetsanalyser. KBM svarar också för viss uppföljning av hur utbetalade medel används.

Ordningen med risk- och sårbarhetsanalyser behöver som utredningen redovisat utvecklas. Problemen ligger bl.a. i avsaknaden av grundläggande krav för hur analyserna ska utföras samt i bristen på strukturerad uppföljning och återkoppling. Ett stort antal myndigheter underlåter dessutom att lämna in en risk- och sårbarhetsanalys, utan att detta föranleder någon åtgärd.

Utredningens överväganden och förslag

Den uppföljning som bör genomföras inkluderar bl.a. en uppföljning av den generella förmågan att hantera kriser och olyckor inom respektive sektor, vidtagna beredskapsåtgärder samt effekterna av dessa liksom efterlevnaden av krav och riktlinjer. Utredningen ser i detta sammanhang ett behov av att utveckla nya metoder för uppföljning. Ett exempel på en metod skulle kunna vara ett värderings-system liknande den s.k. EA-värdering som används inom staten och som utvecklats av Ekonomistyrningsverket. Ett sådant system skulle kunna utgå ifrån vissa grundläggande kriterier, som t.ex. huruvida det finns handlingsplaner för åtgärder, genomförd utbildning, etc.

En annan metod för att följa upp skulle kunna vara reguljär tillsyn. Införande av tillsyn kräver dock förändringar både vad avser arbetssätt och regelverk. Inom vissa områden finns idag statliga myndigheter som har ett tillsynsansvar över verksamhet som andra

statliga myndigheter bedriver. Ett exempel är Arbetsmiljöverket. Utredningen kan konstatera att det för att åstadkomma en förändring som innebär tillsynsansvar krävs en översyn av det befintliga regelverket inom området, något som inte legat inom utredningens uppdrag. Frågan bör därför bli föremål för vidare översyn.

Arbetet på kommunal nivå

En del i arbetet med att följa upp den kommunala verksamheten inom området skydd mot olyckor är tillsyn. Genom lagen om skydd mot olyckor finns också sanktionsmöjligheter, genom bl.a. föreläggande mot dem som brister i sin verksamhet i förhållande till de angivna kraven i lagen. Denna tillsynsverksamhet behandlas vidare i kapitel 9.

Inom krisberedskapsområdet förekommer idag ingen motsvarande tillsyn som finns avseende skydd mot olyckor. KBM genomför i samarbete med länsstyrelserna årligen uppföljning av kommunernas beredskapsarbete enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Uppföljningen genomförs samordnat med SRV:s uppföljning avseende skydd mot olyckor. KBM:s uppföljning utgör ett led i arbetet med avstämning av den treåriga uppbyggnadsperioden (2006–2008) enligt en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. Enligt denna överenskommelse ska medel tillföras kommunerna för utvecklingen av förmågan att hantera extraordinära händelser. Modellen med ett avtal mellan staten och kommunerna följer samma princip som användes då verksamheten rörde civilt försvar. Kommunerna erhöll då liksom idag särskild ersättning för de uppgifter som staten ålagt dem att utföra inom ramen för det civila försvaret. Åtgärderna inom civilt försvar utgör idag en mycket liten del av den verksamhet som ska bedrivas, vilket också framgår av den gällande överenskommelsen mellan staten och kommunerna. De åtgärder som idag vidtas inriktas således främst mot extraordinära händelser.

Sedan överenskommelsen gjordes har lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap händelser tillkommit. Lagen reglerar i huvudsak de åtgärder som kommunerna enligt överenskommelsen ska vidta. Vidare innehåller lagen bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och landsting för förberedande uppgifter. Ersättning

för dessa uppgifter uppgår till ca 260 mnkr per år i enlighet med den överenskommelse som finns mellan staten och kommunerna. Någon motsvarande ersättning finns t.ex. inte för arbetet med handlingsprogram för förebyggande och räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor.

Utredningen kan konstatera att det för verksamheten inom krisberedskapsområdet inte heller finns motsvarande krav på lokala mål som i lagen om skydd mot olyckor.

Utredningens överväganden och förslag

På samma sätt som på statlig nivå finns på kommunal nivå behov av att säkerställa att krisberedskapsfrågorna beaktas och att det utvecklas en tillräcklig förmåga. Behovet av att följa utvecklingen kontinuerligt föreligger även inom området skydd mot olyckor. Dessa uppföljningar bör ske integrerat.

Det kan övervägas om dagens modell med avtalsfinansiering med viss uppföljning är mer effektiv än en modell med nationella respektive lokala mål och därtill följande tillsyn. Utredningen kan konstatera att den uppföljning som idag ska ske enligt överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting ska genomföras av KBM "tillsammans med" organisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Denna avtalslösning får enligt utredningens uppfattning ses som en betydligt svagare modell än en tillsynsmodell eftersom det inte finns ett tydligt lagstöd för den uppföljning som ska bedrivas. Konstruktionen väcker dessutom frågor om sanktionsmöjligheter och rättsäkerhet.

En avgörande skillnad mellan krisberedskapsarbetet och civilt försvar, som avtalsmodellen ursprungligen avsåg, är enligt utredningen att krisberedskap utgör ett bredare område där kommunerna har ett betydligt större ansvar än vad som var fallet då det rörde sig om åtgärder inom civilt försvar. Krisberedskapsarbetet kan således inte betraktas som enbart ett statligt åtagande utan är i princip i lika hög grad ett åtagande för den kommunala nivån.

Utredningen menar att det mot bakgrund av att delar av verksamheten inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap på lokal och regional nivå är överlappande skulle vara önskvärt om områdena kunde regleras enligt samma metod. Ett system med en tillsynsmodell för kommunal nivå skulle således vara att föredra framför en avtalsmodell.

En sådan modell skulle också, enligt utredningens bedömning, möjliggöra att principen om att de bidrag staten lämnar till kommunerna inte bör utgöras av specialdestinerade medel kan följas.

Ett införande av en tillsynsmodell kräver emellertid en översyn av gällande lagstiftning, vilket inte har legat inom utredningens uppdrag. Utredningen anser att en sådan översyn bör genomföras i samband med den tidigare nämnda översynen av reformen med implementeringen av lagen om skydd mot olyckor. I avvaktan på denna översyn bör de medel som kommunerna erhåller från anslaget 7:5 *Krisberedskap* föras till Kammarkollegiet för utbetalning. I samband med en översyn kan det övervägas om dessa medel bör fördelas som en del av de generella statsbidragen till kommunerna eller som ett specialdestinerat bidrag.

7.4.3 Utvärdering och analys

Utredningen föreslår att systemet för utvärdering och analys stärks i syfte att utveckla förmågan att förebygga och hantera olika händelser.

Utöver uppföljning finns behov av en kontinuerlig utvärdering och analys. Med utvärdering avses djuplodande granskning av händelser och sektorernas åtgärder. Med analys avses utvärdering i en vidare kontext, bl.a. genom att på aggregerad nivå sammanställa en överblick över olyckor, väsentliga risker och sårbarheter i samhället.

Inom både krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor ser utredningen att det finns ett behov av att utveckla och förstärka utvärdering och analys, där erfarenhetsåterföring är en naturlig del från båda dessa. Detta handlar både om behovet av att sammanställa helhetsbilder över olyckor och kriser och att genomföra utvärdering av vissa åtgärder inom en sektor och olika händelser. Utredningen menar att det finns både effektivitetsvinster och verksamhetsmässiga fördelar av att arbetet vad avser utvärdering av olika typer av händelser knyts närmare vart annat. Synergier torde finnas både vad avser metod och resultat. Utvärderingen och analys inom både området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet behandlas därför nedan. Både KBM och SRV bedriver idag ett visst arbete med utvärdering och erfarenhetsåterföring. SRV genomför arbetet tvärsektoriellt genom Nationellt centrum för lärande från olyckor. Syftet med centrat, som tillkom

2002, är att vara ett nationellt kompetenscentrum inom området ”lärande från olyckor”. Avsikten har dock inte varit att ersätta befintliga system för lärande från olyckor hos andra myndigheter, utan att komplettera och ge mervärde till existerande system. SRV har också uppdraget att för regeringen presentera en samlad bild och bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige. Detta har presenteras i publikationen Olyckor i siffror. Arbetet har hitintills främst fokuserats kring vardagsolyckor och alltså i huvudsak varit inriktat på personskador. Sedan 2005 har arbete också påbörjats vad avser större olyckor och bl.a. har en databas över de större olyckorna sedan 1950-talet tagits fram och ett arbete pågår med att utveckla en databas för naturolyckor.

SRV genomför också särskilda undersökningar exempelvis inom brandområdet och genom granskning av de handlingsprogram som kommunerna utarbetat.

KBM genomför utvärderingar av vissa särskilda händelser, som t.ex. Energimyndighetens HEL-projekt och arbetet med CBRN-frågor hos räddningstjänsten, polisen och akutsjukvården. Vidare granskar KBM de risk- och sårbarhetsanalyser som upprättas. Både SRV och KBM arbetar också med att inhämta erfarenheter från relevanta händelser internationellt.

Utredningens överväganden och förslag

Utvärdering

Utredningen har besökt både Danmark och Norge och kan konstatera att en av de mest centrala funktionerna som motsvarande myndigheter har i dessa länder är utvärdering. I exempelvis det norska systemet genomför Direktoratet för samfundsikkerhet og beredskap sektorsanalyser eller tvärsektoriella analyser i syfte att utveckla arbetet med att minska antalet olyckor och förbättra förmågan att hantera kriser. Detta sker som på uppdrag av Räddnings- och beredskapsavdelningen på Justitie- och polisdepartementet och koordinerat med övriga departement. Utredningen anser att det i Sverige bör införas ett liknande system enligt vilket regeringen genom Försvarsdepartementet kan uppdra åt den myndighet som har ansvar för krisberedskapsfrågor att genomföra sektorsanalyser eller tvärsektoriella analyser i syfte att kontinuerligt minska sårbarheterna i samhället och utveckla förmågan att hantera omfattande

olyckor, kriser och andra händelser. Innan Försvarsdepartementet ger ett sådant uppdrag bör i likhet med i Norge en samordning inom Regeringskansliet ske.

Utredningen föreslår därför att en myndighet ges i uppdrag att årligen genomföra djupare granskningar av en eller ett par sektorer. Sådana analyser bör ge dels en djupare bild av förmågan inom den aktuella sektorn, dels en grund för hur verksamheten bör förändras för att öka förmågan ytterligare. Granskningarna bör inkludera såväl system som regelverk inom respektive sektor. I de fall det finns tydliga krav på och mål för den verksamhet som de olika sektorsmyndigheterna bedriver är det naturligt att följa upp dessa. Utredningen anser också att det bör finnas en myndighet som kan utvärdera effekter och värdet av enskilda beredskaps- och förebyggandeåtgärder och projekt inom krisberedskaps- och räddningstjänstområdet.

Det finns likaledes ett värde av att studera krishanteringen och räddningstjänsten fungerat i samband med olika händelser. Av särskild vikt torde vara studier av större eller mycket frekventa händelser. Det förra framförallt för att det rör flera aktörer eller sektorer då det ofta krävs en längre och mer omfattande samverkan mellan de enskilda aktörerna. Större händelser inkluderar dessutom aktörer som vanligtvis inte är engagerade i hanteringen av händelserna i vardagen. Hur denna samverkan har fungerat är ofta centralt för hur händelsen har hanterats.

Vad gäller mycket frekventa händelser, olyckor, finns ett värde av att studera dessa för att se hur insatserna kan förbättras i syfte att minska konsekvenserna av olyckor för människor och miljö. Utredningen vill i detta sammanhang peka på det arbete som bedrivs inom flyg- och järnvägsområdet där arbetet utgår från incidenter eller situationer som kunde ha orsakat olyckor. Det torde finnas möjligheter att utveckla liknande system även vad avser händelser inom andra områden där olyckor inte är särskilt frekvent förekommande.

Resultaten av utvärderingarna bör kunna behandlas i samverkansområdena för att se hur åtgärder kan vidtas för att utveckla förmågan att minska risken för och hantera olika händelser.

En naturlig del av utvärderingsarbetet är också att följa upp mer omfattande olyckor och kriser internationellt i syfte att tillvarata erfarenheter, vilket bör bidra till såväl arbetet med att minska antalet olyckor och reducera sårbarheter som till att öka förmågan att hantera olyckor och kriser nationellt.

Analys

Nationellt finns ett behov av att på aggregerad nivå ha en överblick över olyckor, väsentliga risker och sårbarheter i samhället. Detta utgör ett viktigt underlag för att bedöma utvecklingen inom de olika områdena samt för att se inom vilka områden åtgärder främst behöver vidtas. Åtgärderna som identifieras utifrån en sådan analys kan utgöra dels åtgärder som rör t.ex. regelverk, dels åtgärder som bör vidtas inom ramen för respektive sektor. Utifrån ett sådant arbetssätt finns möjligheter att återföra erfarenheter för att minska risker och förbättra förmågan att hantera olyckor och kriser. Att utvärdering och erfarenhetsåterföring sker utifrån ett helhetsperspektiv är viktigt för arbetet med att utveckla förmågan att förebygga och hantera olika typer av händelser.

En myndighet bör ges i uppdrag att tillhandahålla en aggregerad bild, medan respektive sektorsmyndighet bör kunna tillhandahålla en mer detaljerad bild för den egna sektorn. Utredningen menar att detta är en utveckling av det som görs inom SRV och KBM idag eftersom det kommer att avse både kriser och olyckor. Risk- och sårbarhetsanalyserna kan, om de förändras, komma att utgöra ett underlag för en aggregerad bild. Den myndighet som ges uppdraget att utifrån ett helhetsperspektiv svara för utvärderingen, bör kunna identifiera frekvent förekommande risker, sårbarheter och kritiska beroendeförhållanden i samhället. En naturlig del av ett sådant uppdrag är också att identifiera brister och lämna förslag till åtgärder. Samtidigt krävs ett fortsatt arbete med de olyckor som frekvent förekommer i samhället och där döds- och skadetalen är höga i syfte att kontinuerligt hitta möjligheter att påverka utvecklingen i positiv riktning.

Den myndighet som får uppdraget att svara för analys och utvärdering ska identifiera utvecklingsmöjligheter, systemfel och ha i uppdrag att påtala dessa. I de delar bristerna rör den egna myndighetens ansvarområde ska åtgärder vidtas. Åtgärder ska även vidtas då bristerna berör det sektorsövergripande arbetet. I de fall bristerna rör andra sektorer ska åtgärder vidtas inom de aktuella sektorerna. För att säkerställa att de brister som identifieras omhändertas bör det införas en skyldighet att rapportera att åtgärder vidtagits. Rapportering bör ske både till den ansvariga myndigheten och till berört sakdepartement.

7.5 Forskning

Utredningen föreslår en förbättrad samordning av forskningen inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor samt att sektorsmyndigheterna ska ta ansvar för forskning inom den egna sektorn. Vidare föreslår utredningen att det inrättas ett råd för koordinering av forskning.

Nuvarande ordning

KBM och SRV har i enlighet med sina respektive instruktioner och regleringsbrev i uppdrag att initiera forskning inom respektive verksamhetsområde. Ingen av myndigheterna bedriver forskning inom ramen för den egna verksamheten⁷, däremot finansierar SRV och KBM forskning. SPF finansierar ingen forskning, men ger däremot ut olika forskningsrapporter och studier.

Under 2006 beviljade KBM forskningsansökningar för 61 miljoner kronor och SRV ansökningar för 20,8 miljoner kronor⁸. Därutöver beviljade KBM ytterligare 12,9 miljoner kronor via samverkansområdena till andra myndigheter vilka i sin tur finansierade olika forskningsprojekt. Under 2006 användes totalt 94,7 miljoner kronor till olika forskningsprojekt.

Målet med den forskning som KBM finansierar är att erhålla kunskap som bidrar till att minska sårbarheten i samhället och förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Syftet med den forskning som SRV finansierar är att den långsiktigt och systematiskt ska öka kunskapen om risker och säkerhetsarbete så att samhällets skydd mot olyckor blir så effektivt som möjligt. Det finns alltså relativt likartade målsättningar för den forskning som finansieras från de båda myndigheterna. I princip handlar det inom båda forskningsområdena om att utveckla samhällets kunskap och förmåga inom området skydd mot olyckor respektive krisberedskap samt att forskningen ska bidra till att öka robustheten respektive minska antalet olyckor i samhället. Forskningen förutsätts hålla god vetenskaplig kvalitet.

⁷ SRV låter emellertid anställda vid verket bedriva doktorandstudier inom ramen för sina tjänster, under förutsättning att det rör sig om ett forskningsområde som är relevant för verket enligt dess forskningsprogram.

⁸ Siffran under 2006 var emellertid något lägre än normalt eftersom SRV generellt beviljar forskningsprojekt för 24 mnkr/år.

Utredningens överväganden och förslag

KBM och SRV har båda i uppdrag att initiera och finansiera forskning som på olika sätt bidrar till att stärka samhällets förmåga inom området skydd mot olyckor respektive krisberedskapsområdet.

Den forskning som myndigheterna bedriver sker som tidigare konstaterats utifrån relativt likartade mål och i vissa delar inom likartade områden. Båda myndigheterna bedriver exempelvis flera projekt inom området ledning och kommunikation. Även forskning rörande naturkatastrofer finansieras från båda myndigheterna. Inom ledningsområdet finns ett gemensamt projekt; *Effektivare ledning vid storskalig räddningstjänst och krishantering* på Lunds tekniska högskola. Från och med 2007 finns ytterligare ett gemensamt projekt som samfinansieras av bl.a. SRV och KBM rörande riskhanteringsbeslut i transportsystemet. I flera andra fall rör det sig om projekt där myndigheterna utnyttjar samma institutioner och samma forskningskompetens. Ett exempel på detta är att båda myndigheterna bedriver forskning rörande ledarskap och beslutsfattande vid olyckor och kriser. SRV:s projekt; *Ledarskap och beslutsfattande under stress vid komplexa olyckor* och KBM:s projekt; *Ledarskap och beslutsfattande vid komplexa olyckor och kriser* uppvisar betydande likheter. Båda projekten genomförs vid Försvarshögskolan och har samma projektledare.

Som redovisats ovan finansierar både KBM och SRV forskningsprojekt inom områdena ledning, kommunikation och naturolyckor. Enligt utredningens bedömning är det en fördel om denna forskning i högre grad samordnas. Härigenom ökar förutsättningarna för att kraftsamla kring prioriterade områden och minskar risken för likartade projekt. En samordning bör därför komma tillstånd oavsett om en sammanläggning av relevanta delar av myndigheternas verksamhet genomförs eller inte.

Utifrån det material som utredningen fått tillgång till från de båda myndigheterna kan det noteras att det förekommer ett flertal projekt som ligger i gränslandet mellan forskning som berör en specifik sektor och sådan som kan kategoriseras som sektorsövergripande. Exempel på sådana projekt är; *Kriminalpolitikens internationalisering och dess konsekvenser*, *Global finance and economic security: the case of Sweden*. *Modellering av spridning och kontroll av mul- och klövsjuka i Sverige*, *inklusive analys av kontaktnät mellan svenska djurbesättningar* är ett annat projekt. Även för SRV:s vid-

kommande finns ett fåtal sådana projekt, t.ex. *Åskskydd för känsliga strukturer* och *Alkohol som riskfaktor för skador*.

För utvecklingen inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap är forskning en central del och statsmakterna en central aktör. Statliga myndigheter svarar i hög grad för kompetensuppbyggnad, normgivning och utveckling. Forskning utgör en nödvändig del av detta arbete, särskilt för de myndigheter som ska vara expertmyndigheter inom områdena risk, olyckor och kriser.

Utredningen kan konstatera att det inom krisberedskapsområdet finns exempel på flera projekt som ligger nära traditionell statsvetenskaplig säkerhetspolitisk forskning, t.ex. projekt rörande internationell politik och internationell konflikthantering. Flertalet av dessa initierades redan av Överstyrelsen för civil beredskap. Exempel på sådana projekt är *Demokratisering och försoning efter inomstatlig konflikt*, *The Legacy of War and Violence: Reconstruction and Reconciliation in Cambodia, Bosnia and Palestine*. I detta sammanhang är det viktigt att beakta att Utrikesdepartementet har egna forskningsmedel som avsätts för liknande säkerhetspolitiska forskningsändamål. Utredningen gör bedömningen att denna typ av forskning inte bör finansieras från ett anslag där syftet är att stärka den svenska krishanteringsförmågan eller att minska sårbarheterna i det svenska samhället. Sådan forskning bör snarare vara en fråga för t.ex. Utrikesdepartementets forskningsinitiering eller grundforskning vid universitet och högskolor. Projekten som sådana bör däremot kunna bidra till den svenska förmågan att genomföra fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands. Om regeringen bedömer att denna forskning inte kommer till stånd inom ramen för ordinarie forskningsstrukturer bör den finansieras från anslag som syftar till att stärka den svenska förmågan att genomföra fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands, dvs. anslag inom utgiftsområde 5 *Internationell samverkan* respektive 7 *Internationellt bistånd*.

Det finns enligt utredningens uppfattning ett behov av att noggrant överväga det miljöstödd som myndigheterna lämnar, eftersom detta kan påverkas av andra av regeringen fastställda satsningar. I den mån sådant stöd ska lämnas bör det ske med detta i beaktande och utifrån en sammanvägd bedömning i syfte att selektera de miljöer som är särskilt betydelsefulla.

Den otydliga gränsdragning som finns vad avser främst KBM:s ansvar respektive sektorsmyndigheternas ansvar för att finansiera forskning, riskerar enligt utredningens bedömning att leda till en

förskjutning av ansvaret från sektorsmyndigheterna till KBM. Åtgärder inom krishanteringsområdet uppfattas från övriga myndigheter som att de ska finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Utredningen anser därför att risken är stor att sektorsmyndigheterna inte tar ansvar för de kunskapshöjande åtgärder som rimligen åvilar respektive sektorsmyndighet. Utredningen ser även en risk att medel inte används på det mest effektiva sättet eftersom sektorsmyndigheterna inte tvingas göra samma prioritering av medel som om forskningen finansierats från respektive myndighets anslag. Vidare finns ett visst problem med att vissa typer av forskning periodvis kan anses "hetare" än annan forskning, vilket kan göra att den långsiktiga prioriteringen mellan olika områden förskjuts.

Det faktum att KBM använder två system för fördelning av forskningsmedel, dels via myndighetens forskningsprocess, dels via fördelning av medel till vissa myndigheter inom ramen för samverkansområdena, innebär en otydlighet. Vidare ser utredningen att det bemyndigande som finns för forskning riskerar att skapa ytterligare inlåsnings effekter på anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Mot bakgrund av ovanstående problematik finner utredningen att finansieringen av forskning samt uppföljningen av inkomna forskningsresultat i förhållande till ändamålet bör ske mer stringent än idag. Det finns också anledning att överväga i vilken utsträckning forskning avseende krishantering, hot och risker inom ramen för olika samhällssektorer ska finansieras från ett generellt anslag för krisberedskap eller om forskning inom en specifik sektor bör finansieras av den aktuella sektorn. Mot bakgrund av att sektorsmyndigheterna enligt utredningens bedömning bör ha ett huvudansvar för åtgärder inom sitt respektive område bör den forskning som idag finansieras av de båda myndigheterna begränsas till forskning som är av sektorsövergripande natur och avser krisberedskap, skydd mot olyckor och förmågan att genomföra insatser inom dessa områden. Detta skulle generera en konkret verksamhetsnytta och innebära att respektive sektorsmyndighet får ett uttalat ansvar för att initiera och finansiera forskning inom sitt ansvarsområde, vilket skulle ligga mer i linje med ansvarsprincipen.

För att stärka koordineringen mellan de olika sektorsmyndigheternas forskning samt för att undvika överlappande forskningsprojekt mellan olika sektorer är det utredningens bedömning att det behövs en tydligare, instruktionsstyrd process. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det inrättas ett forskningsråd, där

berörda sektorsmyndigheter finns representerade. En viktig uppgift för forskningsrådet blir att identifiera områden där det behövs ny kunskap och därigenom säkerställa att forskning bedrivs på relevanta områden vad avser skydd mot olyckor och krisberedskap. Rådet skulle också kunna tillförsäkra att de synergier som finns mellan olika områden tillvaratas.

Medel för finansiering av forskning

Årligen avsätter SRV och KBM ca 95 mnkr för forskning. KBM har även i uppdrag att utveckla ett säkerhetsforskningsprogram tillsammans med Vinnova. Finansieringen av detta program ska såvitt utredningen kan bedöma ske genom att medel omfördelas från annan forskning.

Mot bakgrund av den sammanställning av projekt under perioden 2006 till 2009 som utredningen genomfört är bedömningen att den forskning som inte faller inom ramen för andra myndigheters uppdrag uppgår till drygt 50 mnkr per år. Utredningen menar i likhet med vad som anförts ovan att berörda myndigheter själva bör ta ett ansvar för forskning inom deras respektive sektor. De medel som årligen anslås av SRV och KBM bör därmed ligga runt 50 mnkr årligen och finansieras från ett förvaltningsanslag. Utredningen har i detta inte tagit ställning till omfattningen av den säkerhetsforskning, som KBM under 2006 fick i uppdrag att påbörja, utan ser att det finns skäl för statsmakterna att ta ställning till denna fråga i särskild ordning.

7.6 Utbildning

KBM ska i enlighet med sin instruktion sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga, bl.a. genom olika utbildningar. SRV däremot ska enligt sin instruktion bedriva utbildning som tillgodoser kravet på kompetens hos kommuner och statliga myndigheter för att kunna utföra uppgifter som anges i lagen om skydd mot olyckor. I förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor regleras förutsättningarna och villkoren för de utbildningar som genomförs med egentillträde och som berättigar till studiemedel. Myndigheterna har således olika uppdrag och olika modeller för tillhandahållande av utbildning. KBM har en modell

där utbildning framförallt beställs externt, medan SRV i första hand tillhandahåller utbildningar genom de egna skolorna.

Det finns även andra aktörer inom utbildningsområdet vilka bedriver utbildning som liknar den som SRV tillhandahåller. Ett exempel är Folke Bernadotteakademin.

Under årens lopp har verksamheten vid SRV:s fyra skolor setts över ett flertal gånger. Avvecklingen av civilpliktsutbildningen och introduktionen av det nya utbildningssystemet inom området skydd mot olyckor innebar behov av omfattande förändringar i verksamheten. Därför genomförde SRV 2005 en översyn av verksamheten. I Rapporten *Risk- och säkerhetsutbildningens utveckling – nuläge, framtid och vägval* (fortsättningsvis kallad UVU-utredningen) konstaterades bl.a. att efterfrågan på den skolbundna risk- och säkerhetsutbildningen sannolikt kommer att minska i framtiden. På samma gång såg SRV att det finns stora behov av och efterfrågan på fortbildning inom området skydd mot olyckor. Ökningen avser dock främst efterfrågan på distansutbildning och stöd för utbildning och övning regionalt och lokalt. SRV gjorde bedömningen att fortbildningen framgent bör stödjas med anslagsmedel.

I UVU-utredningen konstateras också att det finns ett stort behov av utbildning för krishanteringsförmåga hos kommuner m.fl. Framförallt efterfrågas utbildnings- och övningsstöd regionalt och lokalt. SRV konstaterar i detta sammanhang att Centrum för risk- och säkerhetsutbildning inte har denna kompetens i alla delar, utan för detta skulle krävas ett tydligare uppdrag och särskilt avdelade resurser för bl.a. kompetensuppbyggnad och kursutveckling.

SRV konstaterar vidare i UVU-utredningen att det för att möta den framtida förväntade efterfrågan på utbildning krävs en ominriktning med starkt ökade resurser för att utveckla och genomföra distansutbildning samt regionalt/lokalt bedriven utbildning. Forskning och utveckling behöver öka och få en starkare koppling till utbildningen. Spetskompetens inom området behöver utvecklas. Därutöver ansåg SRV att en högre grad av vetenskaplighet i utbildningen bör eftersträvas genom bl.a. ökad samverkan med universitet och högskolor. En ökad akademisering av delar av utbildningen bör enligt SRV eftersträvas på sikt.

Efter UVU-utredningen har SRV genomfört ytterligare en analys samt en bedömning av skolorna. Resultatet av detta arbete överlämnades till utredningen den 29 januari 2007. SRV konstaterar i detta att en successiv anpassning av verksamheten kan påbörjas

redan under 2007. SRV gör bedömningen att ett omfattande behov av utveckling föreligger på skolorna för att där kunna anpassa verksamheten till utbildningsvolymerna samt för att utveckla metoder, teknik, personal och genomförande av utbildningen mot nya och förändrade krav. Samtliga skolor anses ha kapacitet att bedriva utbildningsverksamhet inom hela området skydd mot olyckor. Enligt SRV har skolorna de senaste åren, så långt tillgängliga ekonomiska resurser medgivit, utvecklats och anpassats för både praktiskt och teoretiskt lärande. Trots detta föreligger idag behov av investeringar för att åtgärda brister i utbildningsanordningar och lokaler. Den bedömning som SRV gör är emellertid att samtliga skolor har goda möjligheter att öka eller förändra utbildningsvolymerna om de framtida utbildningsbehoven ändras.

SRV presenterar i rapporten två förslag på hur verksamheten skulle kunna bedrivas framgent. Förslagen bygger på att utbildningen bedrivs på motsvarande sätt som idag och utifrån antaganden om att tjänsteexporten uppgår till samma volym som idag samt att den internationella utbildningen växer med ca en sjättedel jämfört med dagens volymer.

Det första förslaget utgörs av ett tvåplatsalternativ. Vid ett sådant alternativ är inriktningen att den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor och utbildningen i räddningsinsats (utbildning av deltidsbrandmän) genomförs på båda platserna. Härutöver inriktas utbildningen på den ena platsen mot räddningstjänstområdet, vidareutbildningarna inom räddningsledning, påbyggnadsutbildning för brandingenjörer samt tjänsteexport. Till den andra platsen förläggs utbildning inom tillsyn och olycksförebyggande, samhällsinriktat säkerhetsarbete samt skorstensfejare. Kostnaderna för ett sådant alternativ uppgår enligt SRV:s bedömning till 227 mnkr från och med 2008.

Det andra förslaget utgörs av ett treplatsalternativ där inriktningen är två större och en mindre utbildningsplats. Den tvååriga utbildningen i skydd mot olyckor och utbildningen i räddningsinsats genomförs på samtliga platser. Utbildningen på en av de större utbildningsplatserna inriktas mot räddningstjänstutbildning och tjänsteexport medan det på den andra platsen genomförs utbildningar inom tillsyn och olycksförebyggande, samhällsinriktat säkerhetsarbete samt skorstensfejarutbildning. På den tredje, mindre, platsen genomförs viss vidare- och uppdragsutbildning.

Vid en sådan omställning krävs på den mindre platsen att vissa av nuvarande resurser avyttras och/eller avvecklas för att skapa balans

mellan resurser och utbildningsvolym. Kostnaderna för detta alternativ uppgår enligt SRV:s bedömning till 241 mnkr från och med 2008.

SRV har också skattat avvecklingskostnaderna för ett tvåplats- respektive treplatsalternativ enligt nedan.

	Revinge	Rosersberg	Sandö	Skövde
Avvecklingskostnader för hel skola	133	136	82	119
Avvecklingskostnader för del av skola	75	86	50	64

Avvecklingskostnaden inkluderar kostnader för uppsägning av personal, hyror, restvärde, avflyttning, rivning och miljösanering. En viss osäkerhet föreligger, enligt SRV:s bedömning, vad avser kostnaderna för miljösanering.

Utredningens överväganden

Utredningen har haft i uppdrag att lämna en generell bedömning av behovet av utbildning och övning. Utredningen är i detta avseende hänvisad till de underlag som SRV och KBM lämnat till utredningen och kan utifrån dessa konstatera att utbildning är av central betydelse för att kontinuerligt förbättra samhällets förmåga att hantera olyckor och extraordinära händelser. KBM har också regeringens uppdrag att utarbeta en inriktning för utbildnings- och övningsverksamheten inom krisberedskapsområdet m.m. Såvitt utredningen kan bedöma kommer det sammantagna behovet av utbildning inte att minska framgent eftersom det handlar om en kontinuerlig kompetensutveckling. Däremot kan behovet av vissa funktionsutbildningar komma att minska. Ett exempel på detta är grundutbildningen inom området skydd mot olyckor där det årliga behovet, enligt SRV:s bedömning, kommer att uppgå till 240 utexaminerade elever med grundutbildning inom skydd mot olyckor. Till det kommer utbildning för deltidsanställd personal inom räddningstjänsten, vilket beräknas till 560 personer per år. Utredningen noterar dock att avsikten med den nya utbildningen inom skydd mot olyckor inte enbart var att utbilda brandmän för kommunala behov utan att tillskapa en risk- och säkerhetsutbild-

ning. Behovet torde därmed kunna vara något större än det som SRV angett.

Utbildningsbehovet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar rör ett mycket brett spektrum av områden och olika kompetensområden. Det gäller såväl funktionsutbildningar exempelvis stabsutbildningar och utbildningar till räddningsledare, som utbildningar om systemen som sådana. Det rör sig också om en mängd professioner som arbetar på olika nivåer och inom olika myndigheter, organisationer och företag med skiftande behov av utbildning. Det är mot denna bakgrund centralt att det i utbildningen finns en stor flexibilitet, avseende såväl inriktning som utbildningsvolym.

För att de olika organisationerna ska kunna ta del av ett brett utbildningsutbud där det finns flera utbildningsanordnare krävs en samlad information över utbildningsutbudet. Det måste med andra ord finnas en struktur som gör det enkelt för olika professioner inom myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer att se vilka utbildningar som finns tillgängliga. Detta är särskilt angeläget i och med att dessa aktörer själva ansvarar för att säkerställa att de har nödvändig kompetens för arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap.

Utredningen gör bedömningen att övning är av central betydelse för att kontinuerligt förbättra samhällets förmåga att hantera olyckor och extraordinära händelser. Ett exempel på behovet av övning framgår av den analys av risk- och sårbarhetsanalyser för myndigheter under Finansdepartementet som Statskontoret genomfört. Det konstateras där att det finns brister när det gäller utbildning och övning av krishanteringsorganisationen. Övning måste ses som ett viktigt instrument för att upprätthålla nödvändiga kunskaper och färdigheter för olika yrkesroller, men också ur ett systemperspektiv för att träna samverkan mellan olika aktörer och ledningsnivåer. I många fall kan utbildning och övning kombineras. De övningar som bidrar till att utveckla samverkan mellan olika aktörer, såväl över sektorsgränser som mellan olika ledningsnivåer, torde vara av särskild betydelse. Övningarna bör vidare innehålla så realistiska inslag som möjligt så att de kan bidra till förbättringar av gällande rutiner och system. Utredningen anser också att det finns ett behov av att involvera näringslivet i övningar för att öka deras kunskap om samhällets krisberedskap och förmåga att bidra i en krissituation. Detta gäller särskilt företag som har ansvar för infrastruktur som samhället är beroende av.

Inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar handlar det således om en bred utbildnings- och övningsverksamhet som behöver bedrivas. Det handlar om en kontinuerlig kompetensutveckling som inbegriper både konceptutbildning och olika funktionsutbildningar.

Vad gäller skolorna och dess verksamhet har utredningen haft att se över utbildningsplattformarnas verksamhet ur ett kostnads-effektivitetsperspektiv. Utredningen anser, utöver vad SRV framhållit, att det finns ett akut behov av genomgripande förändringar av utbildningsorganisationen. Utvecklingen under senare år har visat att utbildningsorganisationen är avsevärt större än det utbildningsbehov som föreligger och att den nödvändiga flexibiliteten för att anpassa organisationen saknats. En del kurser genomförs också av skolorna med avgiftsfinansiering. Dessa kurser konkurrerar i vissa fall direkt med privat verksamhet eller riskerar att tränga undan privata alternativ. Utredningen anser också att den organisationsform som infördes i och med bildandet av centrum för risk- och säkerhetsutbildning har bidragit till en otydlig styrning.

En annan utveckling som utredningen noterat är att betydande delar av den internationella utbildningen numera förläggs till Kristinehamn. Det blir enligt utredningens bedömning därmed svårare att hålla samman och dra nytta av de synergieffekter som finns mellan den nationella och den internationella utbildningen. Utredningen konstaterar därutöver att den internatverksamhet som finns kopplad till skolverksamheten visar ett balanserat underskott om hela 22 mnkr. Detta underskott har uppstått bl.a. på grund av neddragningar som har gjorts till följd av minskade utbildningsvolymer, vilka medfört avvecklingskostnader för personal.

Utredningen anser således att det finns ett betydande reformbehov av den struktur för utbildning som bedrivs i SRV:s regi. Utredningen återkommer i kapitel 9 till sina förslag i denna del.

8 En myndighet för säkerhet och beredskap?

Utredningen har haft i uppdrag att pröva frågan om relevanta delar av verksamheten vid Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Statens räddningsverk (SRV) och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) bör föras samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet. Dessutom ska utredningen pröva om övriga delar av myndigheternas verksamhet bör föras till andra befintliga myndigheter.

8.1 Dagens struktur – problem och möjligheter

En helhetssyn på arbetet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar

Nuvarande myndighetsstruktur bygger primärt på en uppdelning mellan åtgärder som syftar till att hantera händelser i den övre delen av hotskalan, ”extraordinära händelser,” samt händelser i resten av hotskalan, bl.a. ”olyckor”. Det rör sig således inte enbart om händelser som resulterar i räddningsinsatser. SRV och KBM har inom sina respektive områden främst till uppgift att stödja och i viss mån styra, andra aktörer som är primärt ansvariga för att bygga den förmåga som behövs och för att genomföra olika insatser vid olyckor eller extraordinära händelser. Denna uppdelning är dock inte konsekvent bl.a. eftersom SRV ansvarar för insatser vad avser händelser som mycket väl kan utgöra en extraordinär händelse.

Utredningen anser att den uppdelning som gjorts mellan verksamhet för att stärka samhällets förmåga vid väpnat angrepp och normal verksamhet inte kan översättas till en uppdelning mellan verksamhet för att stärka samhällets förmåga att hantera svåra händelser och verksamhet med syfte att hantera mindre svåra händelser. Huruvida en mindre händelse utvecklas till en extraordinär händelse kan i många fall avgöras av hur effektivt den hanteras samt

vilket förebyggande och sårbarhetsreducerande arbete som vidtagits.

Några exempel visar också på svårigheten att skilja de åtgärder som avser den övre delen av hotskalan från de som avser den lägre. Medel har under årens lopp använts till exempelvis reservkraft inom vattenförsörjningen och till reservbroar. Vidare har t.ex. en enkät genomförts om medieföretagens förmåga att hantera ett elavbrott, fast anställda elmontörer har utbildats för arbete på stam- och regionnät etc. Utredningen anser att detta påvisar att de medel som finns för åtgärder i den övre delen av hotskalan i lika hög utsträckning avser den lägre delen av hotskalan som den övre. Det är dessutom svårt att göra avgränsningar, eftersom begreppet svåra påfrestningar inte tydligt har definierats.

Åtgärder inom området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet är således i många fall överlappande och rör samma aktörer eftersom verksamheten till sin natur är sådan att om förmågan utvecklas när det gäller att hantera vardagliga händelser, så bidrar detta till en bättre förmåga även när det gäller mer omfattande händelser och vice versa. Den tudelning som finns mellan myndigheterna speglar heller inte det faktum att vissa typer av händelser kan få mycket långtgående konsekvenser både i tiden och utanför den sektor där händelsen sker.

Utredningen anser inte heller att dagens uppdelning mellan den lägre och högre delen av hotskalan är förenlig med de hot och risker som samhället står inför. De olyckor, hot och risker som samhället står inför utgörs istället av ett brett spektra av händelser där det torde krävas ett brett spektra av åtgärder (jmf kapitel 6).

Med flera myndigheter som i huvudsak fokuserar på olika delar av hotspektrat och händelsernas räckvidd, finns risk för att viktiga aspekter och sammanhang i rådgivnings-, planerings- och uppföljningsarbetet tappas bort. Detta försvårar den statliga styrningen på området. Dessutom riskerar uppdelningen att leda till ett mindre effektivt arbete. Det är därför eftersträvarsvårt att i ökad utsträckning integrera arbetet inom områdena krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar. På så sätt kan också en ökad integration mellan förebyggande, sårbarhetsreducerande och krisberedskap respektive räddningstjänst åstadkommas.

Myndigheterna har också liknande roller, i första hand indirekt stöd och normgivning snarare än operativt agerande. Syftet med verksamheterna är också likartad, att förbättra samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. I detta arbete är det ofta samma typ

av förmåga som myndigheterna arbetar med, skillnaden avser vilka händelser i hotskalan som de i huvudsak arbetar gentemot. KBM:s arbete fokuserar på extraordinära händelser i den övre delen av hotskalan i ett tvärsektoriellt perspektiv, medan SRV:s arbete inom området skydd mot olyckor främst fokuserar på vardagsolyckor och stora olyckor. Även om arbetet inte i alla delar rör händelser som kan föranleda räddningsinsatser finns synergier vad avser exempelvis metod och teknik mellan olika områden.

Utredningen efterlyser mot bakgrund av vad som redovisats ovan en helhetssyn på samhällets arbete, där extraordinära händelser och skydd mot olyckor hanteras som en helhet och där arbetet bedrivs utifrån ett brett perspektiv vad avser konsekvenserna inom olika samhällssektorer och i tiden.

Genom att föra samman verksamheten till en myndighet med ansvar för samhällets säkerhet skulle det, enligt utredningens bedömning, skapas förutsättningar att bedriva arbetet inom de olika områdena mer integrerat. En sådan utveckling innebär också att det tas ytterligare ett steg för att förena arbetet inom olika delar av hotskalan, vilket främjar en helhetssyn och användningen av samhällets resurser.

En viktig fråga i sammanhanget är även de mål som finns för verksamheten inom verksamhetsområdena Skydd mot olyckor, Krisberedskap och civilt försvar. Utredningen ser att dessa mål är likartade och att de i allt väsentligt syftar till att *förebygga, lindra, begränsa och hantera konsekvenserna av plötsliga händelser som hotar människors liv och hälsa, egendom och miljö samt att minska lidande och skadeverkningar av olyckor och extraordinära händelser i andra länder. Vidare ska verksamheten bidra till samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp*. Utredningen ser att ett tydligt gemensamt mål för verksamheten skulle underlätta och stärka arbetet inom de idag tre olika områdena samt förbättra statsmakternas möjligheter till styrning. Ett gemensamt mål skulle också skapa bättre förutsättningar att tillvarata de synergier som finns mellan verksamheterna.

Tydlighet mot målgrupperna

Utredningen menar att svårigheten att dra en gräns mellan åtgärder som syftar mot extraordinära händelser och övriga säkerhetshöjande åtgärder i vissa fall leder till osäkerhet om vilken myndig-

het som är ansvarig för vilka åtgärder och därmed till en otydlighet gentemot målgrupperna. Detta är allvarligt eftersom samhällets arbete i allt väsentligt bedrivs av de aktörer som ansvarar för viktiga verksamheter. Såväl KBM:s som SRV:s och SPF:s viktigaste uppgifter nationellt är att utgöra ett stöd och i viss mån följa upp arbetet hos dessa aktörer.

Ett exempel på bristerna inom området framgår av den utvärdering som Sveriges Kommuner och Landsting genomförde efter stormen Gudrun. I rapporten pekas bl.a. på bristande samordning och otydliga roller mellan statliga myndigheter på såväl central som regional nivå¹. Den intressentundersökning som utredningen låtit göra pekar i en likartad riktning. Det är inte tillfredställande att den statliga verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att verksamheten på lokal och regional nivå försvåras och därför bör dels ansvar, dels den tvärssektoriella samordningen förtydligas.

Arbetet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar sammanfaller också till stora delar på den kommunala och regionala nivån. Kommunerna har också ett geografiskt områdesansvar på lokal nivå. Verksamheten inom områdena rör dessutom flera kommunala förvaltningar, vilket är särskilt påtagligt vad avser det förebyggande och sårbarhetsreducerande arbetet. Exempel på överlappande verksamhet är bl.a. kommunernas handlingsprogram för skydd mot olyckor i enlighet med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och arbetet med att upprätta planer i enlighet med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, något som utredningen redogjort för tidigare i betänkandet.

Länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar samt ansvar för regional samverkan. En del av länsstyrelsernas arbete utgörs av uppföljning av den lokala krishanteringsförmågan och av kommunernas arbete med att utföra risk- och sårbarhetsanalyser samt av tillsyn över kommunernas arbete enligt lagen om skydd mot olyckor inklusive kommunernas handlingsprogram för skydd mot olyckor. Alltså bedrivs arbete parallellt även i den verksamhet som länsstyrelserna svarar för inom området. På nationell nivå ansvarar regeringen för det geografiska områdesansvaret.

¹ Storm – krishantering i kommuner och landsting som drabbats av stormen Gudrun 2005, s. 9f

En rationell myndighetsstruktur

I budgetpropositionen för 2007 angav regeringen att en översyn av den statliga förvaltningen kommer att genomföras i syfte att effektivisera och få tillstånd en tydligare förvaltningsstruktur. En del i detta arbete är bl.a. att överväga om det finns behov av förändringar i uppgiftsfördelningen mellan dagens myndigheter i syfte att renodla vissa verksamheter och undvika rollkonflikter. Likaså ska det undersökas om det finns möjligheter att avveckla eller slå samman myndigheter med närliggande verksamhet i syfte att minska antalet alltför små och kostsamma myndigheter.² Regeringen har för detta ändamål tillsatt en utredning – Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen ska omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet.

I detta sammanhang kan konstateras att SRV, KBM och SPF har en närliggande verksamhet och som ovan framgår finns en rad exempel på att myndigheterna bedriver mycket likartad verksamhet. Inom forskningsområdet finansierar t.ex. myndigheterna forskning inom samma områden. Detta är dessutom forskning som ofta har samma mottagare i slutändan, bl.a. kommuner och lands-ting. Både KBM och SRV arbetar också med att utveckla olika typer av tekniska beslutstödssystem och kommunikationssystem till stöd för olycks- och krishantering. Myndigheterna har exempelvis utvecklat olika system för beslutsstöd och informationsflöden (RIB och WIS). Myndigheterna har även var för sig ansvar för implementering och utveckling av kommunikationssystem. KBM ansvarar för Rakel och SRV för flera av de analoga system som används på lokal nivå. SRV har även vissa uppgifter avseende Rakel enligt avtal med KBM. Båda myndigheterna stödjer också uppbyggnaden av kommunala ledningsplatser, dock för olika ändamål. Flera av de åtgärder som vidtas av SRV finansieras också via anslaget 7:5 *Krisberedskap*, vilket administreras av KBM.

Myndigheterna ansvarar vidare för varning och information i samband med olyckor och kriser. Verksamheten består exempelvis av att ge råd till olika aktörer i dessa frågor. SRV har ansvaret bl.a. för systemet med viktigt meddelande till allmänheten (VMA), medan KBM på regeringens uppdrag byggt upp en portal för

² Prop. 2006/07:1, Uo 2

information i samband med större olyckor och kriser. Två system med liknande syfte hanteras således av två olika myndigheter.

Vad gäller specifika områden finns också överlappande verksamhet. Farliga ämnen är ett exempel på detta. KBM har inom ramen för sitt uppdrag i uppgift att svara för samordningen av arbetet med farliga ämnen (CBRN). SRV har ett ansvar för beredskapen för kemikalieolyckor, samordningen av beredskap för kärnenergiolyckor samt för utveckling av förmågan att på lokal nivå omhänderta olika typer av farliga ämnen.

Det finns ytterligare områden där myndigheterna bedriver likartad verksamhet. SPF har exempelvis uppdraget att stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004 och ska efter beslut från regeringen även kunna stödja andra personer med hemvist i Sverige som drabbas av större katastrofer utomlands. SPF har också sedan flera år tillbaka ansvaret för kontakter med anhöriga och överlevande efter Estoniakatastrofen. Inom SRV påbörjades redan i början på 1990-talet ett arbete som resulterade i det numera välkända POSOM-konceptet. SRV bedriver utbildningar inom detta område. KBM har inom ramen för sitt uppdrag ett råd för trossamfundens medverkan i krishantering och inom civilt försvar.

Arbetet i ett efterskede av en händelse är av mycket stor vikt. Det handlar om att återföra erfarenheter för att utveckla samhällets säkerhet och förmåga att möta en specifik situation. Framförallt handlar det dock om omhändertagande av personer som drabbats på olika sätt. Stödet involverar ett flertal aktörer där statliga myndigheter främst svarar för stöd och råd till de aktörer som ska lämna det egentliga stödet t.ex. kommuner och landsting. Myndigheterna har således inom detta område ansvar för olika delar av en helhet.

Utredningen anser sammanfattningsvis att risken är uppenbar för att samhällets resurser inte används effektivt utan att duplicerande uppgifter utförs. Om detta kombineras med en otydlig styrning finns risk för olika inriktning från myndigheterna och i värsta fall även till konflikter mellan dessa. Vidare finns stor risk att synergieffekter tappas bort och att lösningar tas fram som inte är kompatibla. Detta leder i sin tur till en sämre förmåga att hantera framförallt svårare händelser. I flera verksamheter leder dessutom dupliceringen till otydlighet mot målgrupperna.

Internationell verksamhet

Sedan den 11 september 2001 och därpå följande terroristattacker samt ett antal större naturkatastrofer, har säkerhet i allt större utsträckning kommit att bli ett samarbetsområde på den internationella arenan. Det har i sin tur medfört, i synnerhet inom EU, att dessa frågor alltmer betraktas som en helhet. Inom EU behandlas således många av de frågor som berör både SRV och KBM i samma fora.

Någon motsvarighet till den svenska uppdelningen i krisberedskap respektive skydd mot olyckor finns inte vare sig inom EU eller i andra internationella samarbeten, med undantag från NATO där en uppdelning görs mellan sektorövergripande och sektorsfrågor. Även inom EU går att finna ett undantag genom EU:s så kallade solidaritetsfond, ur vilken medlemsstaterna kan ansöka om medel efter s.k. svåra händelser vilka till skillnad från i Sverige är kvantitativt definierade.

I dagens EU- och internationella samarbete går en skiljelinje snarare mellan samarbete av mer operativ natur för att hantera direkta skadeverkningar och samarbete för att reducera sårbarheter. Denna skiljelinje, operativt – förebyggande, är emellertid på väg att försvinna i samband med att samarbetet inom EU och internationellt på säkerhetsområdet blir allt mer avancerat. Ett tydligt exempel på detta är EU:s kommande säkerhetsforskningsprogram som kommer behandla såväl teknik för hanterandet av svåra olyckor som skydd av samhällsviktig infrastruktur.

En annan skiljelinje som präglar säkerhetssamarbetet med andra länder är huruvida en potentiell händelse får gränsöverskridande effekter. Samarbeten har främst byggts upp för att hantera händelser där stater uppenbart är beroende av andra länders beredskap. Exempel på detta är kemikalieområdet, den internationella pandemiberedskapen och kärnsäkerhetssamarbetet. Parallellt har flera länder även byggt upp en förmåga att hjälpa andra inom ramen för sin biståndspolitik. Det finns flera skäl till att denna skiljelinje blir allt mindre relevant eftersom samarbetet med andra länder på säkerhetsområdet alltmer integreras i det nationella arbetet. Inom EU styrs medlemsstaterna allt oftare av gemensam lagstiftning, som på senare år även kommit att omfatta säkerhetsfrågor. Stater blir dessutom alltmer sårbara för händelser som inträffar i andra länder i takt med att gemensam infrastruktur byggs ut. Ett exempel på detta är ett flertal strömavbrott i västra Europa på senare år.

Den otydliga gränsdragningen mellan KBM och SRV har inneburit vissa oklarheter om hur representation ska ske i olika fora. Flera av myndigheternas viktigare EU-frågor behandlas också i samma rådsarbetsgrupp inom EU. Även om samarbeten inom EU och internationellt inte i första hand bör vara styrande för hur svenska myndigheter organiseras, blir det allt viktigare att ha en ändamålsenlig myndighetsstruktur för att på bästa och effektivaste sätt arbeta för säkerhet i Sverige samt kunna utöva inflytande inom EU och i internationella sammanhang.

Sektors- och sektorsövergripande verksamhet

Det görs ibland gällande att en förenig av sektors- och sektorsövergripande verksamhet inte är möjlig eftersom det bl.a. handlar om att förena olika perspektiv. Samhällets arbete inom områdena krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar kräver en sektorsövergripande samordning och samverkan som innebär stöd och uppföljning av andra aktörers åtgärder. Dessutom krävs att myndigheterna själva tar ansvar för vissa åtgärder som renodlat kan anses tillhöra områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. I dagens myndighetsstruktur har KBM som huvuduppgift att vara motor i en sektorsövergripande process för att tillse att åtgärder vidtas inom olika sektorer för att förbättra förmågan att hantera extraordinära händelser. Även SRV har sektorsövergripande uppgifter inom området skydd mot olyckor och ska exempelvis tillse att en rad aktörer vidtar åtgärder för att förebygga såväl vardagliga som svårare olyckor. Vidare har SRV sektorsuppgifter bl.a. genom det centrala förvaltningsansvaret för räddningstjänstfrågor. KBM har också sektorsuppgifter i och med ansvaret för informationssäkerhet och signalskydd.

Det är inte ovanligt att det finns både sektorsuppgifter och sektorsövergripande uppgifter inom en myndighet. Ett exempel på en annan myndighet med sådana uppgifter är Naturvårdsverket. Såvitt utredningen erfarit har det inte inneburit några problem att båda typerna av uppgifter finns inom en och samma myndighet. Utredningen kan snarare se fördelar med en tydlig koppling mellan konkret verksamhet och sektorsövergripande uppgifter. Utifrån den intressentundersökning som utredningen låtit göra har det snarare visat sig att det finns problem med hur det sektorsövergripande arbetet bedrivs idag. Utredningen konstaterar att det faktum att

både SRV och KBM arbetar såväl sektorsövergripande som inom olika sektorer inte går att likställa med att myndigheterna har fokus på olika delar av hotskalan. Dagens uppdelning i myndighetsstruktur är därför inte relevant i detta avseende.

Utredningen kan slutligen konstatera att det i Danmark och Norge finns myndigheter som har ansvarsområden som motsvarar stora delar av den verksamhet som i Sverige bedrivs vid SRV och KBM. Efter vad utredningen har erfarit fungerar dessa lösningar mycket väl, både vad avser verksamheten som sådan och ifråga om den statliga styrningen av myndigheten.

Formerna för krisberedskapsarbetet

Arbetet med att stärka förmågan att hantera extraordinära händelser är en utveckling av det arbete som tidigare har bedrivits som en del av det civila försvaret. Ett antal beslut har inneburit en förändrad inriktning och medfört att arbetet mer kommit att fokusera på vardagens hot och risker. Åtgärder vad avser befolkningskydd i krig är exempelvis ett område där verksamheten nedprioriterats till förmån för fredstida hot och risker. Den krisberedskapsverksamhet som bedrivs idag syftar framförallt till att utveckla en förmåga utöver den s.k. grundläggande förmågan som finns för att hantera olyckor. Utredningen har ovan visat att det med dagens olyckor, hot och risker är svårt att skilja dessa kompletterande åtgärder från de grundläggande.

Dagens krisberedskapsarbete kan inte heller till skillnad från det civila försvaret ses som samma tydliga statliga åtagande eller samma isolerade verksamhet. Kommuner, landsting och statliga myndigheter har ett direkt ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att det finns en förmåga att hantera såväl större som mindre händelser. Såsom arbetet bedrivs idag ser utredningen betydande svårigheter att få alla aktörer att dels se vad som faktiskt är deras ansvarsområde dels få dem att axla detta ansvar. Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns starka skäl att ändra strukturen och formerna för arbetet inom krisberedskapsområdet.

8.2 Bildandet av en ny myndighet

Utredningen föreslår att det inrättas en ny central förvaltningsmyndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Den nya myndigheten föreslås inrättas från och med den 1 juli 2008. Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar föreslås avvecklas.

Utredningen har prövat för- och nackdelar med att skapa en ny myndighet för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Fördelarna är bl.a. ökad tydlighet, ökad effektivitet och ökat förtroende. Enligt utredningens uppfattning finns inga bärande skäl mot att bilda en sådan myndighet.

Inom myndigheterna finns idag starka kulturer som har sina rötter i den nuvarande och tidigare myndighetsstrukturen och det bör framhållas att bildandet av den nya myndigheten kommer att kräva betydande insatser för att skapa en ny myndighetskultur. Detta är dock inget skäl att låta ordningen med flera myndigheter bestå. I den intressentundersökning som utredningen låtit göra har framkommit farhågor om att en ny myndighet skulle bli för stor, att kompetens skulle kunna försvinna samt att sakfrågor skulle kunna marginaliseras i en ny myndighet. Utredningen ser emellertid att en ny myndighet skulle bli avsevärt mindre än vad de tre myndigheterna tillsammans är idag och att kompetens kan säkras. Utredningen ser inte heller något problem i ett brett myndighetsuppdrag.

Tillskapandet av en ny myndighet är enligt utredningen lösningen på flertalet av de problem som finns till följd av dagens struktur. Utredningen har ovan konstaterat att det i de flesta fall är omöjligt att skilja på åtgärder som vidtas för att hantera händelser i olika delar av hotspektrat och att samma typer av åtgärder relevanta för hela hotspektrat. Utredningen ser därför att det är naturligt att föra samman dessa delar till en helhet i syfte att stärka den generella förmåga att möta olika typer av händelser oavsett var de finns i hotskalan. En sådan utveckling ökar sannolikheten för att samhället ska fungera som en helhet såväl till vardags som vid större kriser eftersom alla aktörer får stöd av *en* aktör enligt *en* metod.

En ny myndighet har dessutom enligt utredningens bedömning avsevärt större möjligheter att möta den utveckling av olyckor, hot och risker som samhället står inför. Genom bildandet av en ny

myndighet skapas förutsättningar för att bedriva ett integrerat arbete mot olyckor och kriser. Istället som idag verka antingen utifrån olycks- eller krisperspektivet. Då kan också det faktum att åtgärder som vidtas för att stärka krisberedskapsförmågan även bidra till att stärka förmågan att möta vardagens händelser och vice versa utnyttjas till fullo.

Med en central förvaltningsmyndighet med ansvar för de tre områdena är det utredningens bedömning att arbetet inom de tre områdena skulle stärkas. På så sätt skapas förutsättningar att nå de mål som riksdag och regering satt upp.

Med en myndighet är det vidare utredningen bedömning att den statliga styrningen avsevärt skulle underlättas.

För att en ny myndighet ska bli effektiv krävs tydliga avgränsningar av uppdrag och ansvarsområde. Det är för utredningen tydligt att den blandning av uppgifter som de nuvarande myndigheterna, särskilt SRV, har försvårar tydligheten i genomförandet av uppdraget. KBM:s uppdrag när det gäller fördelning av medel från det s.k. 7:5-anslaget leder vidare till otydlighet i ansvar när det gäller övriga statliga myndigheters krisberedskapsarbete. Till detta finns flera skäl men huvudsakligen handlar det om att de enskilda myndigheterna inte tar sitt ansvar för sin egen beredskapsplanering.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som sagts ovan att det skapas en ny central förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor om krisberedskap och skydd mot olyckor samt civilt försvar. Den nya myndigheten ges därmed ett nytt och bredare uppdrag än var och en av de tre tidigare myndigheterna och ett huvudansvar för politikområdet skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt verksamhetsområdet det civila försvaret. Utredningen menar att ansvaret för verksamheter inom de tre myndigheterna idag såsom forskningssamordning, utveckling, planering, samordning, utbildning, övning, metodstöd och analys bör föras till den nya myndigheten, helt eller delvis.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv haft att överväga om vissa verksamheter bör överföras till andra myndigheter. Motivet för detta måste ses som att en renodling av verksamheten. Det helhetsperspektiv på arbete inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar som myndigheten får utgör en god grund för samverkan med andra aktörer som arbetar med säkerhetsfrågor i samhället.

Det är dock inte rationellt att samla ”all” verksamhet som har betydelse för samhällets säkerhet vid den nya myndigheten. Det

handlar istället om att skapa en tydlig struktur för ett effektivt arbete inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. På så sätt kan det arbete som redan bedrivs av de tre i utredningen ingående myndigheterna effektiviseras. Dessutom skapas förutsättningar att verka gentemot andra myndigheter och aktörer med ett tydligt mandat.

En tydlig och väl fungerande tvärsektorieell samordning och ett förtydligande av ansvaret hos sektormyndigheterna på krisberedskapsområdet bidrar till att skapa klara och tydliga ansvarslinjer. Sektorsmyndigheterna får därmed ett tydligare ansvar för att inom respektive sektor utveckla förmågan att förebygga händelser, reducera sårbarheter och hantera de händelser som inträffar. Genom de förslag som utredningen lämnat i kapitel 7 kan också utvärdering och uppföljning av de åtgärder som vidtas i syfte att stärka och förbättra det förebyggande arbetet samt förmågan att hantera olyckor och kriser utvecklas. Utredningens förslag kompletterar i dessa delar varandra och de bör därför genomföras samtidigt.

Den nya myndigheten kommer att få både sektorsövergripande och sektorsspecifika uppgifter. Såväl krisberedskapsarbetet som arbetet med skydd mot olyckor har en bred ansats både vad avser vilka hot och risker som arbetet inriktas mot, vilka aktörer som ansvarar för att åtgärder vidtas och på vilken nivå åtgärderna vidtas.

Det är viktigt att det i den nya myndigheten skapas en gemensam myndighetskultur i syfte att undvika ineffektivitet, samarbetsvärigheter och för att den nya organisationen inte ska tappa tempo i det betydelsefulla arbetet med att utveckla områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. Utredningen vill därför poängtera att det som föreslås är *en ny* myndighet och inte en sammanföring av de tre befintliga myndigheterna och deras verksamhet. Den nya myndigheten ges också ett *nytt* uppdrag och kommer till delar att behöva annan kompetens än vad de nuvarande myndigheterna har idag. För den nya myndigheten är det emellertid centralt att tillvarata de olika perspektiv och kunskaper som finns inom dagens myndigheter.

Utredningen ser att en ny myndighet med en för ändamålet ändamålsenlig struktur och organisation liksom andra myndigheter bör kunna utgöra ett stöd för den nationella funktion för krishantering som föreslagits i Regeringskansliet och som för närvarande utreds i särskild ordning.

Utredningen gör bedömningen att en ny myndighet bör kunna inrättas och påbörja sin verksamhet den 1 juli 2008. De nuvarande

myndigheterna, KBM, SRV och SPF, upphör i den takt som är möjlig i förhållande till det avvecklingsarbete som ska genomföras.

8.3 Den nya myndigheten

8.3.1 Den nya myndighetens uppdrag

Utredningen anser att den nya myndigheten *bör vara ansvarig för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Myndigheten ska därmed utgöra en pådrivande kraft i utvecklingen av samhällets förmåga att förebygga och hantera såväl olyckor som extraordinära händelser. Myndigheten ska i detta syfte tillhandahålla en översikt över olyckor, hot och risker i samhället. Vidare ska myndigheten svara för utveckling av metoder för en effektiv hantering av olyckor och kriser på lokal-, regional- och central nivå samt kunna bistå med strategiska analyser. Myndigheten får också ansvar för tillsyn och utveckling av samhällets räddningstjänst och krisberedskap samt för att upprätthålla en operativ förmåga vad avser förstärkningsresurser och internationella insatser.*

Den nya myndighetens uppdrag spänner över ett brett spektra av händelser och sträcker sig från det förebyggande och orsaksminimerande till normalisering och lärande efter en händelse. Det område som den nya myndigheten kommer att ansvara för blir då hela kedjan av åtgärder från förebyggande till normaliserande åtgärder. Utredningen menar att ett sådant arbete bidrar till att stärka såväl olika delar i kedjan som helheten. Den nya myndigheten kommer därigenom att verka utifrån ett helhetsperspektiv vad avser olyckor, hot och risker inom hela hotskalan, från de mer vardagliga till de händelser som ger svåra konsekvenser. Myndighetens verksamhet sträcker sig också från säkerhet på individnivå till samhällets säkerhet.

Den verksamhet den nya myndigheten ska bedriva bör, så långt det är möjligt, utgöra en sammanhållen process med de åtgärder som vidtas för att förhindra, begränsa och hantera de konsekvenser som olika händelser i hotspektrat kan ge upphov till. Den förmåga som byggs för de framtida händelserna utgör också grunden för förmågan att hantera en situation med höjd beredskap.

En naturlig förlängning av myndighetens nationella uppdrag är att den nya myndigheten även bidrar till det internationella säkerhetsarbetet, bl.a. genom att lindra humanitärt lidande i samband

med katastrofer utomlands. Myndigheten ska också utgöra ett samlat stöd och vara kontaktpunkt såväl nationellt för kommuner och regionala myndigheterna såväl som i det internationella samarbetet. Likaledes bör myndigheten ansvara för de internationella frågor som faller inom myndighetens verksamhet nationellt.

Utredningen har ovan redovisat myndighetens uppdrag men har valt att inte ta fram förslag till nya mål för den verksamhet som ska bedrivas vid den nya myndigheten eftersom mål och inriktning för verksamheten beslutas av regering och riksdag. Utredningen har dock pekat på att de befintliga målen i allt väsentligt syftar till samma sak och att det genom ett mål istället för flera skapas bättre förutsättningar att bedriva arbetet utifrån ett helhetsperspektiv. På grundval av de förslag till uppdrag och uppgifter som utredningen lämnar, bör verksamhetsmålen ses över.

Myndighetens uppgifter redovisas i kapitel 9.

9 Den nya myndighetens verksamhet

Utredningen har som redovisats i kapitel 8 föreslagit att en ny myndighet med ansvar för områdena krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar bör inrättas. Myndighetens uppgifter inom dessa områden utvecklas nedan.

9.1 Krisberedskap, skydd mot olyckor och civilt försvar

Utredningen föreslår att den nya myndigheten blir central förvaltningsmyndighet för frågor rörande skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

KBM:s, SRV:s och SPF:s nuvarande verksamhet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar redovisas i sin helhet i kapitel 3–5.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen ser betydande samordningsfördelar med att krisberedskapsverksamheten sker integrerat med arbetet inom området skydd mot olyckor. Krisberedskapsarbetet utgör tillsammans med arbetet inom området skydd mot olyckor en helhet för de olyckor och kriser som kan drabba individer eller samhället. Ansvar för arbetet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar bör enligt utredningens uppfattning föras till den nya myndigheten. Utredningen har identifierat flera områden där det finns betydande synergier mellan den verksamhet som SRV bedriver idag och den verksamhet som KBM bedriver. Exempel på sådana områden är arbetet med naturolyckor och arbetet med farliga ämnen, där myndigheterna idag bedriver verksamhet var och en utifrån sina utgångspunkter. Utredningen menar att det arbete som

bedrivs idag kan ske utifrån ett bredare perspektiv genom att dessa verksamheter samlas i en ny myndighet. På så sätt skapas förutsättningar att stärka och utveckla arbetet inom respektive område och utifrån ett helhetsperspektiv.

Det systematiska arbetet inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i samhället handlar dels om privata och offentliga aktörers egna förmågor, dels om att skapa förutsättningar för en bättre förmåga att hantera mer omfattande händelser som kräver sektorsövergripande insatser. Arbetet inkluderar åtgärder i alla faser från sårbarhetsreducerande och förebyggande till normaliserande på såväl operativ som strategisk nivå. En central del av den nya myndighetens uppgifter är att verka för just ett systematiskt arbete inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Detta i syfte att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och kriser. Att säkerhetsfrågor beaktas i ett systemperspektiv och att kopplingen mellan de olika nivåerna i samhället fungerar på ett effektivt sätt är en viktig uppgift för den nya myndigheten.

Den nya myndigheten bör vidare ha det övergripande ansvaret för det förebyggande och sårbarhetsreducerande arbetet samt ha det övergripande ansvaret för arbetet med att utveckla förmågan att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga störningar. Arbetet bör bedrivas systematiskt och tvärssektoriellt på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Samverkan med olika myndigheter, kommuner, landsting, företag och frivilliga organisationer utgör därmed en viktig del av myndighetens arbete. Myndigheten ska svara för utveckling av förmågan inom räddningstjänst- och krishanteringsområdena. Ett sådant arbete inkluderar bl.a. lednings-, metod- och förmågeutveckling samt att tillse att samhällets räddningstjänst- och krishanteringsorgan arbetar och samverkar effektivt. Detta arbete inkluderar såväl förmågan att leda, samordna och informera vid händelser som förmågan att genomföra operativa insatser. För detta ändamål ska myndigheten föra ut erfarenheter och utveckla metoder för att stödja olika aktörer i deras arbete. Detta inte minst mot bakgrund av det geografiska områdesansvar som åvilar kommuner och länsstyrelser.

Metodutvecklingen inom räddningstjänst- och krishanteringsområdet bör ha en nära koppling till den forskning som den nya myndigheten bör svara för, se vidare avsnitt 9.6. På motsvarande sätt som idag föreligger därför ett behov av att stödja lokal, regional och i viss mån statlig nivå genom forskning och utveckling av

metoder, teknik, taktik vid insatser samt ledning och organisation. Staten måste ta ett ansvar för denna utveckling eftersom det på kommunal eller regional nivå inte finns vare sig kapacitet eller resurser att svara för detta. Utredningen anser dock att det är viktigt att både den kommunala nivån och de statliga myndigheter som har uppgifter inom räddningstjänst- och krishanteringsområdet i ökad utsträckning tar del av och bidrar till denna utveckling. Förmedling av kunskap sker bl.a. via utbildning, men den nya myndigheten måste inrikta sitt arbete på att i ökad utsträckning nå ut till befintlig personal inte minst inom räddningstjänsterna. Den nya myndigheten bör också föra ut erfarenheter från såväl nationella som internationella räddnings- och biståndsinsatser för att sprida ”best-practice” och nya metoder, se vidare avsnitt 9.4.

Utredningen noterar också att det inom metod och teknikområdet finns behov av att i ökad utsträckning arbeta med att utveckla nationella standarder för att främja interoperabiliteten mellan räddningstjänsterna på kommunal nivå.

Vidare anser utredningen att den nya myndigheten bör överta SRV:s uppgift att analysera och sammanställa sektorns miljöpåverkan samt ansvaret att ta fram förslag på åtgärder för att minska den negativa miljöpåverkan.

Ett ansvar för den nya myndigheten blir också att svara för de åtgärder som vidtas inom området civilt försvar, som exempelvis befolkningsskydd, beredskapslager och samverkan med Försvarsmakten kring totalförsvarsplanering. Utredningen kan konstatera att den verksamhet som bedrivs inom detta område är mycket begränsad till följd av den hotbild som för närvarande finns mot Sverige. Om det i framtiden skulle uppstå behov av att ändra denna bedömning utgörs en mycket viktig grund för den svenska förmågan att möta dessa händelser av den förmåga som finns inom krisberedskaps- och räddningstjänstområdena. Utredningen ser mot denna bakgrund att den nya myndigheten bör ansvara för de åtgärder som fortfarande behöver vidtas inom ramen för det civila försvaret.

En naturlig del av myndighetens arbete är också att svara för expertstöd inom sitt verksamhetsområde till andra aktörer. Den nya myndighetens arbete ska därigenom bidra till att öka samhällets förmåga att förebygga, motstå och hantera olyckor och kriser.

Utredningen anser att den nya myndigheten bör ges ansvar för sådan internationell verksamhet som faller inom dess verksamhets-

område, såvida denna inte åvilar andra myndigheter. För den nya myndigheten handlar det exempelvis om arbete inom NATO/PFF och EU.

9.2 Specifika uppgifter inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor

9.2.1 Brandfarliga och explosiva ämnen och Seveso

Utredningen föreslår att den nya myndigheten blir central förvaltningsmyndighet för frågor rörande brandfarliga och explosiva varor samt för åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso). Utredningen föreslår vidare att möjligheterna att samla arbetet med farliga ämnen ska ses över.

Olyckor med farliga ämnen ses som en av samhällets största risker med stor potential till skador på både liv, hälsa och miljö. I kommunernas handlingsprogram anges kemikaliehantering oftast som en stor risk. SRV arbetar med farliga ämnen i syfte att både förebygga olyckor och att begränsa konsekvenserna om en sådan olycka inträffar. Vidare har SRV ansvaret för att hålla samman arbetet bl.a. inom områdena brandfarliga och explosiva varor och Seveso.

Förebyggande verksamhet med farliga ämnen redovisas i detta avsnitt medan åtgärderna för att hantera en olycka behandlas i avsnitt 9.2.2.

Utredningens överväganden och förslag

De tre lagstiftningarna lagen (2006:263) om transport av farligt gods, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) omfattar säkerhet och hantering av farliga ämnen. Utöver dessa lagar finns emellertid annan lagstiftning som omfattar farliga ämnen, såsom exempelvis miljöbalken (1998:808), förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt regleringar rörande kemiska, biologiska och nukleära ämnen och hanteringen av dessa. Detta innebär att lagstiftningen rörande farliga ämnen inte

hanteras av en myndighet. Vissa delar av lagstiftningarna kompletterar emellertid varandra, som t.ex. lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen (2003:788) om skydd mot olyckor. Ett annat exempel är Sevesolagstiftningen och miljöbalken.

Utredningen kan också konstatera att det inom EU (REACH) och FN pågår arbeten som kommer att påverka den svenska kemikalielagstiftningen. En utredningen har aviserats för att se över vilka förändringar REACH innebär för den svenska lagstiftningen inom kemikalieområdet. REACH-utredningen kommer framförallt att avse miljöbalkens bestämmelser, men kommer också att behöva pröva behovet av ändringar i lagen om brandfarliga och explosiva varor samt Sevesolagstiftningen.

Utredningen anser att det finns skäl att överväga om hela eller delar av ansvaret för farliga ämnen inom SRV kan föras till någon annan myndighet för att på så sätt renodla verksamheten i den nya myndigheten. Genom att samla ansvaret för vissa lagstiftningar eller ett område hos en myndighet skulle det normerande arbetet kunna bedrivas utifrån en helhetssyn, vilket skulle underlätta för de näringsutövare som ska följa regelverken. Utredningen har övervägt möjligheten att föra hela verksamheten inom området farliga ämnen till Kemikalieinspektionen. En myndighet vilken har till uppgift att lämna stöd till kommuner och länsstyrelser i deras kemikalietillsyn samt begränsa riskerna med kemikalier. Inspektionens verksamhet är dock främst inriktad mot kemikaliers effekter för hälsan och arbetar med kemikaliers hälsovådlighet. SRV däremot arbetar med kemikaliers fysiologiska egenskaper och dess inneboende risk för brand och explosioner, vilket i sin tur kan generera räddningsinsatser.

En överföring av ansvaret för exempelvis Sevesolagstiftningen till Kemikalieinspektionen skulle därför innebära att en helt ny typ av uppgifter fördes till inspektionen. Det skulle då bli en myndighet med ett mycket bredare uppdrag än dagens – ”en inspektion för farliga ämnen”. En sådan inspektion skulle omfatta såväl ett olycks- och miljöperspektiv som ett hälsoperspektiv. Ett sådant förslag kräver enligt utredningens bedömning en djupare analys och har heller inte legat inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen kan dock se att det finns skäl att pröva behovet av om ansvaret inom området kan samlas till en myndighet i samband med att området farliga ämnen ses över, se vidare avsnitt 9.2.2. I ett sådant sammanhang är det dock viktigt att beakta att den nya myndigheten bör kunna lämna stöd till räddningsinsatser vid olyckor

med farliga ämnen. Utredningen redovisar nedan överväganden och förslag avseende den verksamhet som utredningen anser ska bedrivas av den nya myndigheten.

Brandfarliga och explosiva varor

När det gäller tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor hanteras denna till största delen av kommunerna och sker integrerat med tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor. I samband med den senaste översynen av lagen om brandfarliga och explosiva varor¹ föreslogs bl.a. att kommunernas ansvar skulle utökas till att omfatta även ansvaret för tillstånd och tillsyn avseende förvaring av och handel med explosiva varor.

I kommunerna är det ofta samma personer som utför tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor och tillsynen utförs samtidigt. Utredning bedömer att det därför finns skäl att bibehålla kopplingen mellan ovan nämnda regelverk. Dessutom anser utredningen att det finns skäl att i så hög utsträckning som möjligt underlätta stödet till kommunerna och låta en aktör, den nya myndigheten, hantera detta. Utredningen anser därför att ansvaret för brandfarliga och explosiva varor framgent bör handhas av den nya myndigheten.

Utredningen har erfarit att industrin anser att handläggningstiderna för frågor rörande brandfarliga och explosiva ämnen har ökat sedan verksamheten fördes från Sprängämnesinspektionen till SRV. Detta kan orsaka problem för viss industri som har produkter vilka snabbt behöver omsättas i produktion orsaka problem. Utredningen kan efter en genomgång konstatera att situationen med långa handläggningstider är känd och uppmärksammas av SRV:s ledning. Vidare kan konstateras att de genomsnittliga handläggningstiderna initialt ökade när verksamheten fördes över till SRV 2001, men att de idag ligger på en lägre nivå än när Sprängämnesinspektionen var en egen myndighet. Utredningen anser att det är angeläget att handläggningstiderna för klassificerings- och tillståndsärenden är sådana att de inte negativt påverkar industrin och att tillsyn inom området sker med regelbundna intervaller. I detta sammanhang menar utredningen att det är angeläget att en kontinuerlig uppföljning sker för att säkerställa acceptabla handläggningstider.

¹ SOU 2006:16

Seveso

Syftet med sevesolagstiftningen är att förebygga och begränsa allvarliga kemikalieolyckor samt följderna av sådana olyckor för människors hälsa och miljön. Genom det krav som finns avseende en integrerad miljö- och säkerhetsprövning får säkerhetsfrågorna en mer framskjuten plats och behandlas på ett mer systematiskt sätt än tidigare. I fråga om operativ tillsyn enligt miljöbalken och enligt Sevesolagstiftningen svarar den kommunala och regionala nivån för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket har det centrala tillsynsansvaret enligt miljöbalken, även om flera andra myndigheter också bedriver tillsyn med stöd av miljöbalken. SRV har det centrala ansvaret för tillsyn enligt Sevesolagstiftningen och lagen om skydd mot olyckor.

Utredningen kan konstatera att en liknande tillsynsorganisation tillämpas på både miljö- och säkerhetsområdet. Utredningen har därför funnit skäl att överväga huruvida det centrala ansvaret för tillsynen enligt Sevesolagstiftningen bör handhas av den nya myndigheten eller om ansvaret kan flyttas till Naturvårdsverket.

Frågan huruvida SRV eller Naturvårdsverket skulle ha tillsynsansvaret för Sevesolagstiftningen övervägdes redan av *Utredningen om kemikalieolyckor* (SOU 1998:13). Denna utredning föreslog att SRV skulle bli central förvaltningsmyndighet med hänvisning till SRV:s övergripande roll i samhällets olycks- och skadeförebyggande arbete. Naturvårdsverket å sin sida bedömdes inte ha något särskilt ansvar för säkerhetsfrågor, utan enbart ansvaret för miljöskydd. Utredningen om kemikalieolyckor konstaterade att:

Någon skarp gränslinje mellan SRV:s centrala tillsynsansvar enligt räddningstjänstlagen, Sevesolagen och Naturvårdsverkets centrala tillsynsansvar enligt miljöskyddslagstiftningen inte kommer att finnas. De båda tillsynsområdena kommer i många avseenden att gå i varandra och båda myndigheternas specialkompetens kommer att behöva utnyttjas. Det är därför viktigt att de båda myndigheterna kan utveckla ett nära och förtroendefullt samarbete.²

Utredningen anser att ansvaret för frågor rörande Sevesolagstiftningen skulle kunna flyttas till Naturvårdsverket, men att detta skulle innebära att Naturvårdsverket måste bygga upp en helt ny kompetens inom olycksområdet. Sevesolagstiftningen tar dessutom sikte på sådana typer av händelser som ligger inom den nya myn-

² SOU 1999:13, s. 114

dighetens ansvarsområde och har en stark koppling till den verksamhet som bedrivs inom ramen för skydd mot olyckor. Utredningen föreslår därför att ansvaret för frågor rörande sevesolagstiftningen och därtill hörande ansvar överförs till den nya myndigheten.

9.2.2 Farliga ämnen (CBRN)

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges uppdraget att svara för samordning av planering och förberedelser för oönskade händelser med farliga ämnen. Myndigheten ska även svara för expertstöd och materiella förstärkningsresurser vid olyckor med farliga ämnen. Utredningen föreslår också att det inrättas ett råd – i stället för som idag flera olika – som samlar berörda aktörer för arbetet med farliga ämnen. Vidare föreslår utredningen att området farliga ämnen ses över i syfte att säkerställa att synergier tas till vara och för att säkerställa en operativ förmåga.

Utredningen behandlar nedan frågor rörande förmågan att hantera en händelse med farliga ämnen oavsett om denna händelse uppstår till följd av en olycka, naturlig smittspridning eller någon form av antagonistisk handling.

Generellt

Ansvaret för att förhindra och förebygga olyckor med farliga ämnen vilar på ett flertal myndigheter samt de som använder och hanterar dessa ämnen. Ansvaret för att begränsa och hantera avsiktlig eller oavsiktlig spridning av farliga ämnen ligger på flera aktörer: i första hand den kommunala räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt polisen, som alla har ett operativt ansvar. Därtill kommer de aktörer som ska hantera en händelse med ett ofta mer gradvis eskalerande händelseförlopp som utbrott av smitta hos människor och djur, radiologiska olyckor eller förgiftning av livsmedel. I de flesta fall är det expertmyndigheter som Smittskyddsinstitutet, Jordbruksverket, Statens strålskyddsinstitut och Livsmedelsverket som har huvudansvaret för konsekvenshanteringen. Arbetet involverar således en mängd myndigheter men också organisationer och näringsliv. En god förmåga att hantera avsiktlig

eller oavsiktlig spridning av farliga ämnen kräver en effektiv samordning av planering, förberedelser samt en väl övad samverkan mellan dessa. Framförallt är samverkan mellan operativa aktörer och experter viktigt när en händelse med farliga ämnen inträffar. Det måste också beaktas att händelseförlopp vid ett utsläpp av farliga ämnen beror på faktorer som plats, tid, årstid, omfattning av utsläppet samt vilket ämne det rör sig om.

Utredningens överväganden och förslag

Regeringen och svenska myndigheter gör idag bedömningen att sannolikheten för att en antagonistisk handling där farliga ämnen används och riktas mot Sverige eller svenska intressen är låg. Hotbilden såvitt avser terrorism och gränsöverskridande kriminalitet kan dock snabbt förändras och riskerna måste därför alltid beaktas. Risken för olyckor med farliga ämnen är däremot ständigt närvarande, exempelvis vid industri eller under transporter. Sverige eller svenskar kan även drabbas vid händelser i vår geografiska närhet, exempelvis vid en kärnkraftsolycka, vid internationella insatser eller vid vistelser i andra länder. Risken för en framtida influensapandemi måste också beaktas. Samhällsutvecklingen kan därutöver medföra nya och ändrade hot- och riskbilder. Vidare kan den höga graden av teknisk komplexitet i exempelvis övervaknings-, styr- och kommunikationssystem öka samhällets sårbarhet. Ett längre bortfall av elleveranserna kan t.ex. både skapa farliga situationer och förhindra eller försämra möjligheterna att avhjälpa skadan.

Utredningen kan mot bakgrund av ovanstående konstatera att det i samhället måste finnas en god förmåga att möta en situation med farliga ämnen oavsett om dessa kommit ut avsiktligt eller oavsiktligt.

En händelse med farliga ämnen kan involvera en rad olika aktörer beroende på vad det är för typ av ämne som kommit ut, utsläppets omfattning och var utsläppet skett. För en väl fungerande förmåga att hantera utsläpp av farliga ämnen finns behov av samordning och samverkan, t.ex. avseende interoperabilitet men också mera långsiktiga utvecklingsåtgärder så som investeringar, forskning, utbildning och övning.

Utredningen anser att det finns ett behov av att tillvarata synergier mellan det stora antal aktörer som finns inom området, dels i syfte att stärka förmågan totalt sett, dels i syfte att undvika onödiga

dubblingar av kapaciteter. KBM har också i uppdrag³ att se över bl.a. vilka resurser som finns tillgängliga nationellt, inventera tillgång till och behov av expertstöd, laboratoriekapacitet samt hotbildsanalyser. I uppdraget ingår även att kartlägga befintliga nationella expertresurser vad avser farliga ämnen (CBRN) samt behovet av ytterligare expertstöd. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2007.

Under den tid som utredningen har haft till sitt förfogande har det inte funnits möjlighet att tillfullo analysera och granska området farliga ämnen i sin helhet. Utredningen ser heller inga skäl att föregripa den översyn som KBM har i uppdrag att genomföra, men kan mot bakgrund av den stora mängd aktörer som finns inom området konstatera att det finns skäl att se över dels hur synergier kan tas tillvara, dels säkerställa en operativ förmåga inom området. Det kan dock konstateras att det för att insatserna ska kunna genomföras effektivt krävs ett väl fungerande samarbete mellan bl.a. räddningstjänst, polis, sjukvård, tull, kustbevakning och näringslivet. Möjligheterna till gemensamma lösningar bör därför undersökas. Utredningens förslag nedan koncentreras dock till den verksamhet och det ansvar som SRV och KBM bedriver och har inom området idag.

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av samordning av planering och förberedelser i syfte att åstadkomma en effektiv samverkan vid en händelse med farliga ämnen. Mot denna bakgrund föreslås att den nya myndigheten får i uppdrag att svara för samordning av planering och förberedelser i syfte att åstadkomma en effektiv samverkan vid en händelse med farliga ämnen – oavsett om dessa ämnen kommer ut till följd av en olycka eller genom en avsiktlig handling. I ett sådant uppdrag utgör analys och utvärdering av händelser eller tillbud en naturlig del. Detta inte minst eftersom händelser med farliga ämnen inte är så vanligt förekommande. Erfarenhetsåterföring från inträffade händelser och övningar utgör också en viktig grund i risk- och sårbarhetsarbetet. Analys av hot och risker samt spridning av kunskap om sådana till berörda aktörer är en del av samordningsuppgiften. Ett sådant uppdrag involverar ett flertal aktörer. Den nya myndigheten bör därför ges uppdraget att initiera och hålla samman analyser som rör händelser med sektorsövergripande konsekvenser.

³ I enlighet med regeringens beslut den 14 september 2006 (Fö2006/2158/CIV)

Tidigare har utredningen föreslagit att den nya myndighetens ansvar ska omfatta bl.a. räddningstjänst. SRV svarar idag för stöd till den kommunala räddningstjänsten vid olyckor med farliga ämnen. Utredningen anser att kunskaper kring räddningsinsatser vid olyckor med kemikalier måste finnas att tillgå inom den nya myndigheten. Det är därför naturligt att den nya myndigheten är den som framgent svarar för stödet till räddningsinsatser där farliga ämnen förekommer. En del av denna förmåga återfinns idag genom den kompetens SRV har inom området brandfarliga och explosiva ämnen samt Seveso-området. SRV lämnar också stöd vid olika typer av olyckor med kemikalier eller explosiva ämnen. En kemikalieberedskap med särskilda kontaktpersoner (kemkoordinatorer) och materieldepåer har också byggts upp. Ett konkret exempel är lämpliga pumpar för olika kemikalier samt en särskild databas över kemikalier och hur dessa ska hanteras. På samma sätt som SRV tidigare gjort bör den nya myndigheten svara för relevanta statliga förstärkningsresurser inom kemikalieområdet.

Det uppdrag den nya myndigheten ges inom området innebär ett ansvar för bl.a. forskningsinsatser och utveckling av bl.a. metod, taktik, teknik och beslutstöd vilket är viktiga förutsättningar för den framtida utvecklingen. Andra områden av betydelse för räddningstjänstens förmåga att hantera farliga ämnen är tidig identifiering och varning. Ny teknik för varning, nya typer av simulering för övning och nya spridningsprogram behöver implementeras. Vid olika typer av händelser finns behov av ett utvidgat expertstöd under och efter en insats, där den nya myndigheten är en naturlig kontaktpunkt.

Utredningen anser också att det CBRN-råd som KBM ansvarar för och SRV:s delegation för farliga ämnen bör föras samman. Utredningen ser ett värde i att det skapas ett forum som samlar de aktörer som har förmåga att möta händelser med farliga ämnen. Ett sådant råd kan, enligt utredningen, bidra till att utveckla samverkan, utgöra en motor i arbetet med nationella övningar och ett forum för koordination av deltagande och medverkan i internationella övningar. I dagens råd finns statliga myndigheter representerade och i delegationen finns företrädare för både myndigheter och näringslivet. Ett nytt råd för farliga ämnen föreslås etableras under den nya myndigheten.

Utredningen ser samtidigt att det finns andra nätverk internationellt som i hög grad påverkar det svenska arbetet, där den nya myndigheten bör finnas representerad. Den nya myndigheten bör

delta i det internationella arbetet inom ramen för de uppgifter den tilldelas inom området farliga ämnen.

9.2.3 Standardisering

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att svara för standardiseringsarbetet inom ramen för sitt verksamhetsområde.

Internationell standardisering bedrivs inom en mängd olika organisationer. Av stor relevans för den verksamhet som den nya myndigheten kommer att bedriva är bl.a. ISO (International organization for standardization), CEN (Comité européen de normalisation) och ETSI (European telecommunications standards institute). Verksamheten inom området har redovisats i kapitel 3.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser att det är viktigt att följa den internationella utvecklingen och att den nya myndigheten bör överta ansvaret för de ovan nämnda områdena som KBM idag ansvarar för. Ansvaret för standardiseringsarbetet bör följa den verksamhet som myndigheten bedriver. Vad avser den internationella standarden TETRA, som Rakel-systemet bygger på, är det centralt att följa och påverka utvecklingen. Därigenom bör det vara en uppgift för den myndighet som har ansvar för Rakel-systemet. Utöver dessa tre större områden finns ett antal mindre områden där den nya myndigheten bör ha ansvaret, exempelvis CEN/ISSS Workshop om information system for disaster and emergency management och SCADA-säkerhet, dvs. system för övervakning och styrning av processer, där medverkan sker i mindre omfattning.

Även SRV deltar i visst standardiseringsarbetet främst kopplat till utformning av brand- och räddningsutrustning inklusive fordon samt den personliga skyddsutrustningen så att räddningsinsatser kan genomföras på ett säkert sätt. Ansvaret för de områden där SRV idag medverkar i standardiseringsaktiviteter föreslås föras till den nya myndigheten.

9.2.4 Barnsäkerhet

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ansvara för det sektorsvisa barnsäkerhetsarbetet inom sitt verksamhetsområde.

SRV har dels uppgiften att samordna barnsäkerhetsarbetet, dels ansvar för barnsäkerhet ur ett sektorsperspektiv. Uppgiften att samordna barnsäkerhetsarbetet har SRV haft sedan 2005. Överföringen av den samordnande uppgiften till SRV innebar att samtliga sektorsmyndigheters ansvar kvarstår men att SRV svara för samordningen och ska dessutom vara pådrivande i frågor som rör säkerhet för barn och ungdom. För detta ändamål har bl.a. skapats ett barnsäkerhetsråd. Den andra delen av SRV:s uppgift utgörs av ett ansvar för att bedriva barnsäkerhetsarbete inom det egna verksamhetsområdet, exempelvis forskning kring barn och bränder.

Utredningens överväganden och förslag

Den myndighet som utredningen föreslår kommer att få tre huvuduppgifter, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, varvid det *sektorsvisa* barnsäkerhetsarbetet naturligt utgör en del. Utredningen anser emellertid inte att det *samordnande* ansvaret för barnsäkerhetsarbetet bör vara en uppgift för den nya myndigheten. En rad andra myndigheter har uppgifter inom området exempelvis Socialstyrelsen, som stödjer socialtjänstens arbete med utsatta barn bl.a. genom allmänna råd och föreskrifter och förmedling av kunskap. Därutöver har Socialstyrelsen tillsyn över hälso- och sjukvård för barn och ungdomar. Epidemiologiskt centrum följer och analyserar befolkningens hälsa, sjukdomar m. m. Centrumet ansvarar också för dödsorsaksregistret och patientregistret, d.v.s. register med data om skador och förgiftningar. Socialstyrelsen har vidare ett återkommande uppdrag att rapportera om svenska befolkningens hälsa, sociala förhållanden och miljörelaterad ohälsa.

En annan myndighet som har ett ansvar inom området är Folkhälsainstitutets som har som huvuduppgift att förbättra folkhälsan. Institutet som ska utgöra ett nationellt kunskapscentrum för folkhälsa bedriver också tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena. Den svenska folkhälsopolitiken utgår ifrån elva målområden vilka fokuserar på faktorer som påverkar folkhälsan.

Folkhälsoinstitutet ansvarar för att samordna uppföljning av arbetet. Arbetsmiljöverket är en annan myndighet som arbetar med barnsäkerhet och som bl.a. utarbetar information som berör barn och ungdomars arbetsmiljövillkor i skola, arbetsliv och andra miljöer där ungdomar vistas.

Utredningen anser att ansvaret för samordningen av barnsäkerhetsarbetet i Sverige borde föras till Socialstyrelsen. Myndigheten stödjer socialtjänsten i uppföljningsarbetet kring utsatta barn samt utövar tillsyn över hälso- och sjukvården för barn och ungdomar. Ett viktigt skäl till att utredningen anser att en tudelning av uppgifterna bör göras är att den nya myndigheten fortsättningsvis kommer att vara en viktig aktör i arbetet med att stärka säkerheten för barn. Dessutom anser utredningen att ett ansvar för samordning av frågorna inte bör ligga på samma myndighet som över hela sektorn har ett ansvar för att följa upp och utvärdera insatser. Till följd av sina direktiv kan utredningen dock inte lämna något förslag i denna del, utan måste utgå från att uppdraget ska ingå i uppgifterna för den nya myndigheten.

9.3 Tillsyn

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska svara för tillsynsvägledning, operativ tillsyn och samordning av tillsyn i enlighet med särskilda författningar.

Den nya myndigheten bör, i enlighet med de förslag som lämnats ovan, få ansvaret för en relativt omfattande tillsynsverksamhet. Vad avser tillsynen har utredningen enligt sina direktiv att överväga hur denna kan ges en oberoende ställning i förhållande till myndighetens övriga uppgifter.

Tillsynsutredningen som lämnade sina betänkanden 2002⁴ respektive 2004⁵ konstaterade att tillsyn är att betrakta som oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt vilken syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift. Tillsyn kan även omfatta andra särskilda villkor som har meddelats.

Det finns idag ingen generell lagstiftning om tillsyn som lägger fast principerna för denna. Tillsynsutredningen konstaterade att en

⁴ SOU 2002:14

⁵ SOU 2002:100

kombination av normgivning och tillsyn är det vanligaste bland svenska myndigheter. Någon ändring härvidlag har Tillsynsutredningen inte förordat. Exempel på myndigheter som utövar både tillsyn och normgivning är Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. I den mån flera organisatoriska nivåer är inblandade i tillsynen, främst länsstyrelser och kommuner, är det vanligt att de centrala myndigheterna har uppgiften att utarbeta vägledningsmaterial för den praktiska tillsynen.

Tillsynsutredningen konstaterade att det går att urskilja vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning. Den statliga tillsynsverksamheten har sin utgångspunkt i det statliga övergripande ansvaret för den nationella politikens genomförande och måste bedrivas med respekt för det kommunala självstyret.

Tillsynen som sådan kan delas in i tre olika former: *Operativ tillsyn* vilken utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. *Tillsynsvägledning* utgör stöd som en tillsynsmyndighet på högre nivå ger till en tillsynsmyndighet på en lägre nivå. Tillsynsvägledning består av uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen samt råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsynsutredningen konstaterade i detta sammanhang att det behövs en benämning för alla de former som används när en myndighet ska eller får samordna, styra och påverka andra organ. Tillsynsutredningen använde då begreppet *Samordning av tillsyn* vilket bl.a. innefattar komponenter som föreskrifter om hur tillsynen ska bedrivas, samordning, uppföljning och utvärdering av tillsynen samt information om och vidareutbildning inom området. I detta begrepp inkluderas även förelägganden riktade till tillsynsorgan vilka inte uppfyller de skyldigheter som omfattas av ett uppdrag inom tillsynsområdet med krav på att avhjälpa bristen. I begreppet inkluderas även beslut om att ansvaret för tillsynen över en viss verksamhet som ett tillsynsorgan har, ska flyttas över till en statlig myndighet. Detta är det yttersta instrument som kan aktualiseras i undantagsfall då en tillsynsmyndighet grovt eller under längre tid har åsidosatt sina tillsynsuppgifter.⁶

Tillsynsutredningen konstaterade också att tillsynsorganet bör avgränsas så att tillsynen skiljs från normering (regelgivning, råd-

⁶ SOU 2004:100, s. 55

givning) samt att tillsyn endast ska ske utifrån ”måttstockar” i form av bindande föreskrifter, såsom lagar, EG-förordningar och andra författningar (och förstås praxis i tillämpningen av dessa). Avslutningsvis framhölls att tillsynsorganet ska ha en självständig och oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten. Detta innebär för det första att tillsynsbesluten ska kunna fattas utan risk för påverkan av eller hänsynstaganden till någon av de objektsansvariga. För det andra innebär det att tillsynsorganet inte ska vara en del av en organisation som också innehåller andra delar vilka är föremål för tillsyn av tillsynsorganet. Oberoendekravet omfattar vilken möjlighet det finns att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel, t.ex. genom att tilldela resurser eller ange resultatmål för verksamheten.

I dagens struktur har oberoendekravet inom SRV lösts organisatoriskt genom att tillsynsavdelningen är en egen avdelning direkt under generaldirektören.

Utredningens överväganden och förslag

Det kan konstateras att den absoluta merparten av den tillsynsverksamhet som SRV bedriver utgörs av tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner. Utredningen har i detta avseende tagit del av ansvarskommitténs betänkande och kan konstatera att de förändringar som kommittén föreslår inom tillsynsområdet kan komma att påverka den operativa tillsynens bedrivande. Även om dessa ändringar genomförs kommer det framgent att kvarstå ett behov av tillsynsvägledning inom de områden där SRV idag lämnar sådan.

Inom SRV:s nuvarande ansvarsområde framträder mycket varierande förutsättningar för tillsynen. Vissa tillsynsuppgifter har SRV själva ansvaret för, i andra fall är uppgiften att ge tillsynsvägledning. I några fall utövas tillsyn endast mot andra myndigheter.

Vad gäller tillsynens bedrivande har utredningen erfarit att industrin anser att den operativa tillsynen minskat i omfattning sedan Sprängämnesinspektionen fördes till SRV. Utredningen kan emellertid konstatera att tillsyn, rådgivning och stöd hanterades vid den tidigare Sprängämnesinspektionen och vid SRV fram till 1 januari 2004 utan åtskillnad. Detta kan vara ett skäl till att industrin upplever att den operativa tillsynen har minskat i omfattning sedan

verksamheten vid Sprängämnesinspektionen överfördes till SRV. Utredningen menar emellertid att den tudelning av arbetet som gjorts fr.o.m. 2004 ligger helt i linje med vad Tillsynsutredningen anfört om att rådgivning och tillsyn bör skiljas åt.

Tillsynsverksamheten utgör, enligt utredningen, i första hand ett kontrollinstrument som ska bedöma regelefterlevnaden hos dem som genomför viss verksamhet. För att säkerställa detta krävs att tillsynsmyndigheten har förmåga att pröva och ta ställning till i vilken grad en verksamhet uppfyller de krav som ställs. Detta ställer krav på att tillsynsmyndigheten har erforderlig kompetens så att tillsynen kan bedrivas effektivt samt att det finns en tilltro och legitimitet för verksamheten. Ett antal strukturella och reella krav ställs därmed på verksamheten. Det strukturella kravet på legitimitet säkerställs genom att tillsynsverksamheten har en fristående ställning och att tillsynen utförs genom en oberoende granskning, dvs. ett tillsynsorgan bör inte ansvara för tillsyn inom ett område där organisationen även har ansvar för driften av verksamheten. Tillsynen ska med andra ord ske oberoende och inte vara en del av den organisation som är föremål för tillsyn av tillsynsorganet.

På den statliga nivån kan detta åstadkommas genom att uppgifterna ansvarsmässigt hanteras av olika myndigheter. Den strukturella legitimiteten för tillsynsverksamheten blir särskilt tydlig i förhållande till kommersiell verksamhet. Av detta skäl har staten de senaste åren skilt tillsyn från genomförande av verksamheten. Ett exempel på detta är att Luftfartsverkets uppgifter delats upp. Luftfartsverket har ansvar för genomförande av verksamhet och Luftfartsstyrelsen har ansvar för myndighetsuppgifter inkluderande tillsynsverksamheten.

Utredningen har tidigare föreslagit att den nya myndigheten ska vara central förvaltningsmyndighet med ansvar för bl.a. räddningstjänst, Sevesolagstiftningen samt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att den nya myndigheten övertar ansvaret för tillsynsuppgifterna inom dessa områden. Utredningen har därutöver identifierat sju specifika områden där SRV bedriver operativ tillsyn idag och som bör föras till den nya myndigheten. Dessa är:

- länsstyrelsernas planläggning av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen och efterföljande sanering⁷
- tillsyn över samordning av den statliga räddningstjänstens olika grenar⁸
- länsstyrelsernas planläggning för uppgiften att vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst överta ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna⁹
- hantering av explosiv vara samt tillverkning av brandfarlig vara för vissa verksamheter¹⁰
- marknadskontroll av varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och produktsäkerhetslagen (2004:451)
- märkning och klassificering av kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper¹¹
- åtaganden som SOS Alarm AB har enligt alarmeringsavtalet¹²

Vad avser alarmeringsavtalet ser utredningen att den nya myndigheten skulle kunna spela en viktig roll i utvecklingen av avtalet och bör kunna lämna stöd till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i dessa frågor.

Den nya myndigheten kommer således att svara för dels operativ tillsyn, dels tillsynsvägledning. Vad avser den tillsyn som sker enligt lagen om skydd mot olyckor respektive lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer den nya myndigheten också att svara för samordningen av tillsynen.

För att åstadkomma en oberoende tillsyn i den nya myndigheten bör tillsynen vara skild från främjande verksamhet. Utredningens förslag till organisatorisk lösning framgår av kapitel 10. Den reella legitimiteten för tillsynen torde grunda sig på att tillsynsverksamheten som sådan genomförs med en kvalitet och i en omfattning som säkerställer tilltron till resultatet. Detta kräver att tillsynsmyndigheten besitter kompetens, resurser och bedriver tillsynen utifrån ett systematiskt arbetssätt. Myndighetens personal behöver såväl kunskap om de krav som lagstiftningen ställer som kunskap inom området som granskas. Tillsynsverksamheten behöver vidare bedrivas i en omfattning som är rimlig i förhållande till risk, omfattning och konsekvenser av dålig regelefterlevnad.

⁷ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁸ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

⁹ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

¹⁰ Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

¹¹ Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

¹² I enlighet med regeringens beslut den 30 juni 1994 (K94/1746/1).

9.4 Kunskapsuppbyggnad

En central del i arbetet med att utveckla den nationella förmågan att hantera olyckor och extraordinära händelser är uppföljning, utvärdering, analys och erfarenhetsåterföring. Arbetet med uppföljning, utvärdering och analys bör ske integrerat vad avser krisberedskap och skydd mot olyckor. Utredningen har i kapitel 7 redovisat förslag på hur detta skulle kunna ske. Detta arbete handlar bl.a. om att kartlägga och identifiera brister samt verka för att dessa åtgärdas. Utvärdering av förmåga inom olika sektorer samt uppföljning av arbetet på lokal och regional nivå bör ske löpande. Vissa delar av denna verksamhet finns vid KBM och SRV idag. Utredningen anser emellertid att det finns skäl att utveckla denna verksamhet och delvis ge den en ny inriktning. För detta torde krävas delvis annan kompetens än den myndigheterna har idag. Utredningen anser också att det bör vara möjligt att automatisera insamlingen av data och att statistikproduktionen bör kunna förläggas till andra myndigheter, exempelvis Statistiska centralbyrån, universitet och högskolor eller genom att köpa tjänster från privata aktörer. Verksamheten bör därigenom kunna rationaliseras. Vad avser kunskapsuppbyggnad utgörs verksamheten av ett antal specifika uppgifter vilka redovisas nedan.

9.4.1 Utvärdering och uppföljning

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att svara för och utveckla metoder för sektorsvis uppföljning samt utvärdering inom den nya myndighetens verksamhetsområde.

Uppföljning är en kontinuerlig granskning av verksamhet och uppnådda resultat. Det kan gälla förhållanden både inom och utanför en organisation. I det senare fallet undersöks om samhällsförhållandena på något sätt ändrats till följd av organisationens verksamhet. Syftet med uppföljning är oftast att snabbt kunna vidta olika korrigerande åtgärder innan det är för sent eller utgöra en utgångspunkt för djupare analyser. Dessa mer djuplodande analyser, utvärderingar, utgör mer kvalitativa analyser och är ett viktigt komplement till uppföljningen.

Överväganden och förslag

Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att en modell liknande den norska modellen med sektorsanalyser bör införas i Sverige. Analyserna ska ge en djupare bild av förmågan inom den aktuella sektorn och en grund för hur verksamheten bör förändras för att ytterligare öka förmågan. Dessa analyser bör genomföras av en granskningsansvarig myndighet. Granskningar bör genomföras både ur ett olycksperspektiv och ur ett krishanteringsperspektiv. Den nya myndigheten bör svara för dessa analyser efter inriktning från regeringen.

Den nya myndigheten bör kontinuerligt genomföra uppföljning och utvärdering av genomförda krisberedskapsåtgärder. Detsamma gäller de åtgärder som vidtas inom området skydd mot olyckor i syfte att minska och hantera olyckor. Genom uppföljning och utvärdering bedöms den nya myndigheten kunna bidra till att stärka och utveckla samhällets arbete med att minska antalet olyckor och att stärka krisberedskapen på ett mer effektivt sätt än idag. Uppföljningen och utvärderingen bör kunna bidra till att identifiera vad som fungerar bra respektive mindre bra, identifiera styrkor och svagheter i de åtgärder som de olika aktörerna vidtar och i de system som finns. Den nya myndigheten bör utifrån genomförda utvärderingar kunna identifiera brister och lämna förslag på åtgärder. Därigenom förbättras beslutsunderlaget för aktörerna. Utvärderingen bör också avse de internationella räddnings- och biståndsinsatser som myndigheten ansvarar (se vidare avsnitt 9.5.1) för att systematisera och tillvarata erfarenheter från dessa insatser.

9.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsprogram

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får ansvaret för att ta fram riktlinjer för hur risk- och sårbarhetsanalyser ska upprättas. Myndigheten ska därutöver analysera risk- och sårbarhetsanalyserna och påtala brister till berörda sakdepartement. Vidare ska myndigheten svara för uppföljning av de handlingsprogram för förebyggande arbete och räddningstjänst som kommunerna upprättar.

Idag har alla statliga myndigheter, med några få undantag samt alla kommuner och landsting skyldighet att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Detta sker i syfte att identifiera hot och risker som allvarligt kan påverka samhället och den egna krisberedskapsförmågan. De statliga myndigheterna ska årligen sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys som ska redovisas till regeringen med kopia till KBM. En uppgift för KBM är att genomföra övergripande analyser av risk- och sårbarhetsanalyserna, vilket ger ett underlag för arbetet med att analysera hot och risker. Detta arbete bidrar till att öka kunskapen om samhällets förmåga att hantera olika hot och risker samt för behov av framtida satsningar för att öka samhällets förmåga att motstå och att hantera allvarliga kriser.

Överväganden och förslag

Utredningen anser att den nya myndigheten bör överta ansvaret inom dessa områden och svara för den löpande uppföljningen. SRV har idag ansvar för att följa upp kommunernas arbete inom området skydd mot olyckor samt de handlingsprogram som ska upprättas. Genom dessa program kan SRV hålla en överblick över den verksamhet som bedrivs på kommunal nivå. Uppföljningen sker genom tillsyn. KBM svarar för uppföljning av de åtgärder som vidtas av kommuner och landsting i enlighet med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och den överenskommelse som staten tecknat med kommunerna avseende åtgärder för att stärka krisberedskapen på kommunal nivå. KBM har också i uppdrag att genomföra analyser av de risk- och sårbarhetsanalyser som lämnas in.

Utredningen har pekat på att kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsprogram för förebyggande och räddningstjänst bör samordnas. När det gäller den förberedande verksamhet som ska bedrivas i form av handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor, respektive planering för hantering av extraordinära händelser enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns anledning för den nya myndigheten att genomföra uppföljningen integrerat i så hög utsträckning det går i enlighet med gällande lag-

stiftning eftersom det finns samordningsmöjligheter gentemot den kommunala verksamheten. Under förutsättning att lagstiftningen anpassas, i enlighet med det förslag som lämnats i kapitel 7, till en mer ändamålsenlig struktur skapar detta förutsättningar för den nya myndigheten att genomföra en uppföljning av arbetet på kommunal nivå än mer effektivt.

Den nya myndigheten bör också ha ansvar för att inrikta, samordna och analysera de risk- och sårbarhetsanalyser som görs på statlig nivå.

9.4.3 Analys

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att svara för analys i enlighet med vad utredningen tidigare föreslagit. Vidare föreslår utredningen att analysverksamheten vid KBM och SRV förs samman. Verksamheten vid Nationellt centrum för lärande från olyckor i Karlskoga upphör därmed i sin nuvarande form.

En uppgift som bör utföras inom ramen för den verksamhet som den nya myndigheten bedriver är strategisk analys. Den strategiska analysen tar sin utgångspunkt i omvärldsanalys, forskning och allmän kunskapsuppbyggnad i form av studier, utredningar och utvärderingar. Sådana analyser bör kunna ligga till grund bl.a. för arbetet med att ta fram relevanta beskrivningar över olyckor, hot, risker och sårbarheter i samhället. Detta är underlag som behövs för den strategiska inriktningen av verksamheten. Ett sådant arbete inkluderar bl.a. att ta fram policys baserat på det underlag som erhålls genom analys, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.

I syfte att stärka och samla analysen inom området föreslår utredningen att befintlig verksamhet inom SRV och KBM förs samman till en analysfunktion. Verksamheten vid Nationellt centrum för lärande från olyckor upphör därmed i sin nuvarande form och en helhetsbild vad avser olyckor och kriser skapas. En sammanföring och därmed förstärkning av denna verksamhet ger enligt utredningens bedömning upphov till synergier och bör bidra till ett mer effektivt arbete, bl.a. genom att verksamheten bedrivs ur ett bredare perspektiv. Vidare innebär detta att erfarenhetsåterföringen

kan ske utifrån ett samlat perspektiv, vilket torde underlätta för mottagarna av informationen.

Den nya myndigheten bör bevaka och sammanställa en översiktssbild över och utvecklingen avseende olyckor, hot, risker och sårbarheter i samhället, men också ha kunskap om samhällets förmåga att hantera dessa. Myndigheten bör i detta arbete följa utvecklingen inom olika samhällssektorer. Detta måste ske utifrån ett brett perspektiv på olyckor och kriser och innefatta både sådana som kan leda till räddningsinsatser och sådana som inte gör det. Därtill måste följdverkningarna av båda dessa typer av händelser analyseras. Detta arbete handlar om att myndigheten, på ett systematiskt sätt ska bevaka, följa upp och utvärdera vad som händer nationellt för att dra erfarenheter från olika händelser. Den nya myndigheten ska även föreslå åtgärder där brister identifieras.

Utredningen menar att analys av mer frekventa händelser på en aggregerad nivå utgör en viktig del av utvecklingen av arbetet inom de olika områdena. En metod inom de områden där det sker få olyckor är att arbeta med analyser av tillbud. Att utveckla metoder för att på ett systematiskt sätt få fram uppgifter om hur samhället kan bli säkrare är i detta sammanhang en central uppgift. Den kunskap som myndigheten erhåller utifrån dessa analyser är också av betydande vikt för att utveckla förmågan inom räddningstjänst- och krisberedskapsområdet.

Analysverksamhet behövs också i förhållande till den internationella utvecklingen för att kunna driva svenska intressen i EU och Nato-sammanhang. Myndigheten bör också analysera utvecklingen av andra länders arbete inom sitt verksamhetsområde samt händelser utomlands i syfte att föra hem kunskap som kan utveckla och stärka den nationella förmågan.

9.4.4 Forskning

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får ett ansvar för att initiera forskning inom myndighetens verksamhetsområde samt för det råd för koordinering av forskning som tidigare föreslagits.

Överväganden och förslag

Utredningen har i kapitel 7 redovisat behovet av att ändra avgränsningen för den forskning som finansieras. Den nya myndigheten kommer enligt utredningens förslag att ha ett ansvar för beställning av forskning inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten bör ha i uppdrag att finansiera forskning som rör myndighetens specifika uppgifter dock inte sådan forskning som faller inom andra myndigheters ansvarsområden. Tillämpad forskning med koppling till myndighetens verksamhetsområde bör prioriteras. Den nya myndigheten ska vidare följa utvecklingen av forskning och teknik inom sitt verksamhetsområde samt initiera studier. En sådan inriktning innebär främst att forskning som förväntas skapa ett säkrare samhälle, dvs. har en konkret verksamhetsnytta för den nya myndigheten, beställs. Vidare innebär det att respektive sektorsmyndighet får ett tydligt och uttalat ansvar för att initiera och finansiera sådan forskning som genererar en konkret verksamhetsnytta för dessa myndigheter. Detta är mer i linje med ansvarsprincipen än vad som är fallet idag.

I myndighetens uppdrag bör ingå att analysera och förmedla resultat från forskning. En naturlig del av arbetet med forskning inom myndighetens verksamhetsområde är att följa den internationella utvecklingen. Finansiering av forskning utgör endast ett av flera sätt för att få fram ny kunskap. Andra metoder är exempelvis studier, litteraturstudier, tester och metodutveckling. Utredningen menar att den nya myndigheten bör kunna använda sig av flera olika metoder för att generera ny kunskap inom sitt verksamhetsområde. En naturlig del av detta arbete är att föra ut erfarenheterna från den utvärdering och uppföljning som myndigheten ska bedriva.

Utredningen har föreslagit ett forskningsråd för koordineringen mellan de olika sektorsmyndigheternas forskning samt för att undvika överlappande forskningsprojekt mellan olika sektorer. Den nya myndigheten bör få ansvar för detta råd.

9.4.5 Anslaget 7:5 *Krisberedskap*

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får ansvaret för att betala ut bidrag från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för sektorsövergripande åtgärder samt för särskilt angelägna sektorsåtgärder.

I arbetet med att stärka krisberedskapen i samhället ansvarar KBM idag för att åtgärder vidtas över myndighets- och sektorsgränser. Anslaget 7:5 *Krisberedskap* är avsett för att stärka förmågan att hantera kriser och till viss del för att minska samhällets sårbarhet. Fördelningen av dessa medel är ett sätt att styra arbetet med att utveckla samhällets förmåga att hantera kriser.

Överväganden och förslag

En följd av de förslag som utredningen presenterat i kapitel 7 är att den planeringsprocess som idag finns för anslaget 7:5 *Krisberedskap* kommer att utgå och ersättas med ett bidragsförfarande. Utredningens förslag innebär att medlen endast kommer att användas för sektorsövergripande åtgärder samt särskilt angelägna sektorsåtgärder. Tvärsektoriella åtgärder som exempelvis identifieras inom samverkansområdena, övningar som rör flera sektorer är sådana åtgärder som bör kunna komma ifråga för bidrag. Medlen ska dock inte fördelas till den egna verksamheten. Den nya myndigheten ska besluta om hur dessa medel ska användas och utbetalning ske som bidrag.

9.4.6 EU:s samarbete för skydd av samhällsviktig infrastruktur

EU-kommissionen har efter en lång konsultationsprocess föreslagit ett europeiskt program för skydd av samhällsviktig verksamhet (EPCIP). Ytterligare beskrivning finns i kapitel 3.

Utredningens överväganden och förslag

Den föreslagna processen har ingen direkt motsvarighet i Sverige idag, det rör sig således om introduktionen av ett nytt system både inom EU och i Sverige. Utredningen bedömer att den nya myndigheten är bäst lämpad att på myndighetsnivå i Sverige ansvara för samarbetet inom EU runt skydd av samhällsviktig verksamhet. Den nya myndigheten bör därför få till uppgift att arbeta vidare med att identifiera grundläggande funktionskrav inom samhällsviktiga verksamheter. EPCIP är ett utpräglat sektorsövergripande arbete

vilket syftar till att förbättra samhällets säkerhet och robusthet, vilket är två av områden den nya myndigheten ska arbeta med.

De nya uppgifter som kommer att åläggas den nya myndigheten beroende på utfallet av förhandlingarna i EU kan komma att ställa nya krav på myndigheten jämfört med KBM idag. Det gäller sannolikt de samverkansformer som KBM idag ansvarar för vilka kan behövas byggas ut, bl.a. för att kunna stödja sektorsmyndigheterna i genomförandet av EU-samarbetet nationellt och för att ta del av de medel som anslås på EU-nivå.

9.5 Operativa insatser

Det finns ett behov av att på statlig nivå hålla vissa förstärkningsresurser för att kunna stödja den lokala och regionala nivån. Det kan gälla mycket speciella händelser som inträffar relativt sällan, exempelvis omfattande kemikalieutsläpp eller situationer där lokala och regionala resurser inte räcker till ens i samverkan. Detsamma gäller när andra länder drabbas av händelser och inte har tillräckliga egna resurser för att hantera den uppkomna situationen och begär hjälp. Det är naturligt att förstärkningsresurser liksom kapaciteten att genomföra insatser finns hos den nya myndigheten.

9.5.1 Internationella bistånds- och räddningsinsatser

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges ansvar för räddningsinsatser, tidig återuppbyggnad, humanitär minhantering, kapacitetsuppbyggande samt freds- och säkerhetsfrämjande internationella insatser. Myndigheten föreslås även få ansvar för att stödja personer med hemvist i Sverige vid katastrofer utomlands.

En av de uppgifter som SRV svarar för idag är att stödja andra länder exempelvis genom att genomföra insatser med personal och i förekommande fall med materiel. Insatserna kan hjälpa ett land såväl direkt, exempelvis genom att rena vatten, som indirekt genom att stödja en annan organisation som direkt hjälper katastrofdrabbade människor. Som redovisats i kapitel 4 genomför SRV i huvudsak fem olika typer av insatser för att stödja andra länder. Det är räddningsinsatser, tidig återuppbyggnad, humanitär minhantering, kapacitetsbyggande samt freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

SRV har även uppdraget att stödja personer med hemvist i Sverige vid katastrofer utomlands.

Utredningens överväganden och förslag

En skillnad mellan SRV och andra myndigheter som verkar utomlands, är att SRV är en av få svenska myndigheter som på kort tid måste kunna ta fram och skicka iväg materiel i viss omfattning. Detta ställer krav på bl.a. lagerhållning av materiel som inte kan köpas in med kort varsel samt krav på kontakter med leverantörer vilka snabbt kan leverera utrustning av olika slag. Vidare behöver materiel och personal kunna transporteras till insatsområden. Transport kan vara mycket kostsam, särskilt om det gäller stora mängder som ska flygfraktas med kort varsel. Det gäller särskilt vid en större katastrof då efterfrågan på flygtransportresurser är stor. Området kräver en god beställarkompetens och goda kontakter med flygmäklare m.fl., eftersom transporter i regel måste köpas från olika leverantörer.

Flertalet av de insatser som genomförs kräver utbildad och övad personal. Att vara insatsledare kräver särskild kompetens och erfarenhet från tidigare utlandstjänstgöring liksom vissa utbildningar. För att sörja för sin personal och för att verksamheten ska kunna bedrivas måste insatserna ofta medföra egna supportfunktioner på vissa nyckelområden som logistik, samband och sjukvård, till viss del samma funktioner som myndigheten stödjer andra med. I de flesta insatser följer exempelvis sjukvårdspersonal med samtidigt som det finns en läkare i Sverige redo att svara på frågor dygnet runt.

Generella slutsatser

Utredningen anser att SRV:s internationella verksamhet bör föras till den nya myndigheten. SRV är idag en kompetent och internationellt erkänd och uppskattad aktör inom humanitärt bistånd mycket tack vare förankringen i det svenska arbetet inom området skydd mot olyckor. Utredningen vill peka på vikten av att framgent bevara och förstärka denna koppling, eftersom det stärker både den nationella och den internationella verksamheten. På samma sätt som myndighetens internationella verksamhet bygger på den

nationella, innebär utbyggnaden av den internationella kapaciteten även att myndighetens möjlighet att verka nationellt vid stora olyckor förstärks.

Utredningen betonar dock att biståndsmedel inte kan användas för nationell beredskap eller beredskap att stödja svenskar utomlands av hänsyn till det av riksdagen beslutade ändamålet och gällande internationella normer. Det är dock rimligt att materiel och expertis i en svensk myndighet kan användas för att rädda liv i Sverige eller EU. Lösningar av administrativ natur är därför nödvändiga för att nå en god samordning utan att reglerna för, och ändamålet med, biståndsmedel åsidosätts.

Samtliga system för katastrofhjälp bygger också på frivillighet. Det handlar således om en avvägning i resursanvändning som regeringen måste göra om det skulle uppstå prioriteringssituationer där en viss typ av expertis eller utrustning samtidigt behövs både i Sverige och utomlands.

Utredningen menar också att det finns rationaliseringsvinster att göra t.ex. vad avser beredskapshållning som är nödvändig både för nationell och internationell verksamhet, vilket bör komma båda sidor till godo.

Det är också viktigt att kunskapsöverföringen i båda riktningar mellan hanteringen av olyckor och kriser i Sverige samt motsvarande verksamhet utomlands upprätthålls och förstärks. Ett viktigt redskap är att myndigheten genomför utbildningar såväl för internationell insatspersonal som för de personer som arbetar med säkerhet i Sverige både inom räddningstjänst och övriga samhället. Slutligen borgar det faktum att den internationella insatspersonalen kommer från olika delar av det svenska samhället, inte minst från räddningstjänsten, för att erfarenheter på ett naturligt sätt återförs till samhället efter genomförd insats.

Utredningen anser inte att den nya myndigheten bör tillföras egna medel för insatser. Den nya myndigheten bör liksom idag utföra insatser medan ansvaret för att finansiera dessa ligger utanför myndigheten. Den nuvarande modellen för extern finansiering fungerar överlag väl och myndigheten bör inte tillföras det policyansvar inom biståndsområdet som en sådan tilldelning skulle innebära. En sådan förändring skulle också innebära en olycklig överlappning vad avser finansiering av insatser mellan Sida och i vissa fall Regeringskansliet och den nya myndigheten utan att nämnvärt öka effektiviteten i myndighetens verksamhet.

Specifikt för olika insatstyper

Nedan redovisas utredningens syn på den nya myndighetens roll i olika insatstyper. Det går i stort i linje med SRV:s, till stora delar icke-kodifierade mandat.

Den nya myndigheten bör ha ett samordningsansvar på nationell myndighetsnivå för det operativa genomförandet av internationella räddnings- och biståndsinsatser. Dessa insatser kräver en kapacitet att på kort tid rekrytera, utrusta och skicka ut personal och ibland materiel till mycket svåra miljöer. Detta ställer stora och kostnadskrävande krav på beredskap, säkerhetsbedömningar, kunskap om logistik och strategiska transporter, mm. Det är inte rationellt vare sig ekonomiskt eller verksamhetsmässigt att sprida ut denna kapacitet på flera myndigheter. Vidare bygger de internationella systemen i regel på att det finns en nationell kontaktpunkt. Detta ansvar ställer samtidigt krav på myndigheten att ha en väl utbyggd samverkan med de myndigheter och andra organisationer som bidrar med personal och materiel till dessa insatser.

Myndigheten bör vidare ha ett samordningsansvar på myndighetsnivå för att hålla beredskap och genomföra insatser till stöd för personer med hemvist i Sverige i nöd utomlands, när en begäran om sådant stöd kommer från Utrikesdepartementet. Anledningen till detta är att denna verksamhet ställer liknande krav som genomförandet av internationella räddnings- och biståndsinsatser och att beredskapshållning med fördel kan samordnas, så långt reglerna för användning av olika budgetmedel medger detta.

En beredskap bör också finnas för att, på begäran av regeringen, försörja freds- och säkerhetsfrämjande insatser med personal som i Sverige arbetar inom områdena skydd mot olyckor och svåra påfrestningar. Det gäller idag främst personal inom olika områden. Uppdraget kan komma att breddas och inkludera exempelvis krisberedskapsexperter i och med att koncepten för freds- och säkerhetsfrämjande insatser i allt högre utsträckning genomförs. Vidare bör myndigheten ha ett visst samordningsansvar på nationell nivå för de områden man arbetar med på det humanitära området, i linje med vad som i praktiken redan är fallet.

Vad avser kapacitetsuppbyggnad bör detta endast omfatta att i andra länder bygga sådan kapacitet som en myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar representerar i Sverige. Eftersom dessa insatser är av långsiktig karaktär och genomförs med förhållandevis god framförhållning i

något stabilare områden blir behovet av samordning mindre. Det bör dock finnas en möjlighet för andra myndigheter som genomför liknande projekt att vid behov få stöd av myndigheten vid insatser.

9.5.2 Förstärkningsresurser för räddningstjänst m.m.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges ansvar för materiella förstärkningsresurser inom räddningstjänstområdet samt att den nya myndigheten ges i uppdrag att ansvara för att lämna bistånd till och begära bistånd från andra länder i händelse av mer omfattande olyckor och kriser. Vidare föreslår utredningen att:

- det skapas en bättre överblick över tillgängliga resurser,
- samtliga resurser som staten förfogar över ska kunna användas som förstärkningsresurser i Sverige,
- att förmågan att flytta nationella resurser inom landet utvecklas samt
- en bättre samordning mellan statliga förstärkningsresurser.

Utredningen föreslår också att principerna för när staten ska hålla förstärkningsresurser samt vilken typ av resurser detta ska gälla ska ses över.

Flera aktörer i samhället har materiella resurser som kan användas vid olika typer av insatser. Utöver den materiel som kommunerna har, finns även utrustning hos bl.a. statliga myndigheter med ett ansvar för räddningstjänst. Viss materiel som kan utnyttjas för att på olika sätt stödja samhället finns också hos andra statliga myndigheter som t.ex. Försvarsmakten. Därutöver finns stora resurser inom näringslivet, exempelvis transportresurser. SRV har idag enligt sin instruktion ett särskilt uppdrag att hålla förstärkningsresurser för räddningstjänst och sanering för att vid behov kunna stödja den kommunala räddningstjänsten.

Utredningens överväganden och förslag

Det statliga åtagandet

En mycket allmän ram för diskussionen om det offentliga åtagandets innebörd återfinns i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Ett ingripande av det allmänna ska ske när det framstår som rimligt att det allmänna ska ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada här i landet. Detta kommer bl.a. till uttryck i en proportionalitetsregel i inledningen till lagen om skydd mot olyckor. Där anges att staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.¹³

Det grundläggande arbetssättet enligt lagen om skydd mot olyckor, för arbetet med att förebygga och genomföra räddningsinsatser utgår från kommunernas och statliga myndigheters ansvar för att genomföra riskanalyser och därigenom identifiera risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Mål ska anges för hur dessa risker ska förebyggas och hanteras. Kommunerna har också en skyldighet att upprätta handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor och ska således dimensionera resurser och organisera verksamheten för att kunna möta identifierade hot och risker. Räddningstjänsten ska organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamheten utifrån lagen om skydd mot olyckor ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och andra som berörs (1 kap. 6§). Om en händelse inträffar som den enskilda kommunen inte har tillräckliga resurser att hantera, ska kommunen samverka med andra kringliggande kommuner och statliga myndigheter. I lagstiftningen finns heller inget som hindrar kommunerna från att gemensamt eller via t.ex. civilrättsliga avtal eller kommunalförbund i förväg bygga upp gemensamma resurser. För statliga myndigheter föreligger en skyldighet att medverka i räddningstjänst. Därutöver ges i lagen om skydd mot olyckor möjligheter för länsstyrelsen att överta räddningstjänsten från en eller flera kommuner. Länsstyrelsen kan vid en sådan situation prioritera resurser – både personella och materiella – inom länet. Enligt lagen finns också möjligheter

¹³ 1 kap. 2 § 3 stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, not 5 i kommentaren till denna lag i *Karnov 2004/05* samt prop. 2002/03:119, s. 101.

för regeringen att besluta om att en statlig myndighet ska överta ansvaret för en räddningsinsats.

Generella överväganden

Den förändrade bilden vad avser olyckor, hot och risker som utredningen tidigare redovisat belyser det breda spektra av händelser som samhället har behov av att ha en förmåga att hantera.

Tidigare har resurser ofta lånats från Försvarsmakten. Utvecklingen inom Försvarsmakten har emellertid inneburit att det idag inte alltid är möjligt att få ett sådant stöd. Försvarsmakten har t.ex. färre helikoptrar idag än vad som fanns för ett antal år sedan. Resurserna är också i högre grad ianspråktagna i olika internationella insatser. Denna utveckling innebär att samhället inte på samma sätt som tidigare kan förlita sig på att det finns resurser inom Försvarsmakten som omedelbart kan sättas in som stöd. Det finns därför skäl att överväga hur andra resurser i samhället bättre kan tas tillvara.

Staten har skaffat resurser för att stödja kommunerna i fråga om räddningstjänst, dels för räddningstjänst under höjd beredskap dels för att åstadkomma en bättre uthållighet vid händelser. Vad avser det senare har statsmakterna gjort bedömningen att det är mer kostnadseffektivt att hålla denna materiel på nationell nivå.

Den förstärkningsmateriel som finns är därigenom delvis en kvarleva från det civila försvaret. Även om SRV genom åren successivt modifierat och anpassat utrustningen till de behov som föreligger i samhället, anser utredningen att det finns skäl som talar för att de principer som tidigare tillämpats bör förtydligas. Likaledes har det internationella samarbetet utvecklats och det finns idag flera möjligheter att begära internationellt stöd än det fanns för exempelvis tio år sedan. Därigenom finns skäl att se över inom vilka områden staten ska tillhandahålla resurser för nationella behov. Med andra ord bör både de principer som ska vara styrande för när staten ska påta sig ansvaret för förstärkningsresurser och vilken typ av utrustning och i vilken omfattning denna bör införskaffas ses över. Det har inte legat inom ramen för utredningens uppdrag att pröva denna fråga. En sådan översyn innebär dessutom en översyn av ansvarsfördelningen mellan kommunal och statlig nivå.

Utredningen anser emellertid att vissa resurser bör finnas och att den nya myndighet som utredningen föreslagit med ett ansvar för både räddningstjänst och krisberedskap är en viktig aktör i detta sammanhang. Det måste ses som naturligt att den nya myndigheten, liksom SRV idag, ges ett ansvar för att hålla förstärkningsresurser inom sitt ansvarsområde. I vilken utsträckning detta ska ske bör däremot ses över.

Av central betydelse i sammanhanget för att få fram förstärkningsresurser i samband med en mer omfattande olycka är också de möjligheter som föreligger via olika internationella avtal. Inom räddningstjänstområdet är det nordiska räddningstjänstavtalet (NORDRED) ett exempel på en sådan möjlighet. Andra är Gemenskapsmekanismen inom EU, EADRCC inom NATO och UN-OCHA, vilka möjliggör för Sverige att begära hjälp i samband med större olyckor eller kriser. Utredningen anser att det även fortsättningsvis bör finnas en myndighet som nationellt svarar för dessa och andra system för katastrofhjälp. Den nya myndigheten bör ges detta ansvar. Genom att samla uppgiften att tillhandahålla katastrofhjälp, såväl utanför som innanför Sveriges gränser, hos en aktör kan verksamheten rationaliseras och erfarenheter utbytas effektivt. Sektorsmyndigheternas ansvar för avtal inom deras verksamhetsområde är därmed oförändrat. Utredningen noterar dock att SRV har regeringens uppdrag att påbörja arbetet med att stärka svensk förmåga att ta emot internationellt stöd vid stora olyckor och allvarliga krissituationer. Uppdraget ska redovisas den 15 juni 2007.

I och med att den nya myndigheten ska fungera som kontaktpunkt för dessa avtal krävs att det inom myndigheten finns en förmåga att 24 timmar om dygnet ta emot och besvara förfrågningar om hjälp och om så skulle behövas även kunna begära hjälp via dessa system. Utredningen anser också att det finns ett behov av en övergripande bild på nationell nivå över vilka möjligheter som finns att begära hjälp internationellt. Den nya myndigheten bör tillse detta och bör därför tillsammans med andra berörda centrala myndigheter svara för att det finns ett system för att hålla denna information aktuell och tillgänglig för relevanta aktörer.

Fyra förslag till förbättringar

Utredningen anser att det är central betydelse att samhällets samlade resurser tas tillvara och har under sitt arbete identifierat fyra förslag på hur främst de materiella resurserna för räddningstjänst skulle kunna utnyttjas mer effektivt.

För det första bör det skapas en bättre överblick över tillgängliga resurser. På detta sätt bör dubbleringar kunna undvikas och förmågan ökas. Det finns idag en viss överblick genom de förteckningar SRV tagit fram inom ramen för resursdatabasen i RIB-systemet samt genom de resurser som har anmälts till olika internationella resursdatabaser, såsom exempelvis gemenskapsmekanismen inom EU.

Utredningen kan dock konstatera att det i samband med stormen Gudrun uppstod ett stort behov av elverk i södra Sverige. Ett stort antal elverk förmedlades också från statliga myndigheter. Eftersom behovet kvarstod, trots de levererade elverken, lämnades en förfrågan till gemenskapsmekanismen inom EU om elverk till det drabbade området. Sverige erhöll elverk från Tjeckien och Tyskland. Det har emellertid senare visat sig att det fanns elverk hos andra statliga myndigheter. Utredningen menar att detta är ett exempel på att det tidvis kan finnas en bristande överblick och förmåga att prioritera resurser. Ett sådant behov torde så vitt utredningen kan bedöma föreligga både vid räddningstjänst-situationer och vid extraordinära händelser som inte nödvändigtvis medför räddningstjänst.

För det andra anser utredningen att samtliga resurser som staten förfogar över bör kunna användas som förstärkningsresurser i Sverige. Även om de resurser som utvecklats för internationella räddnings- och biståndsinsatser förhoppningsvis aldrig behöver användas nationellt, måste de system och regelverk som finns vara utformade på ett sådant sätt så att de resurser som Sverige förfogar över snabbt kan sättas in även nationellt. Det är angeläget att det tillskapas administrativa rutiner för hur ett sådant förfarande ska gå till som ett led i ett förberedande arbete, så att dessa resurser snabbt kan sättas in om det skulle behövas. Att en sådan förändring kommer tillstånd är särskilt angeläget mot bakgrund av att antalet internationella räddnings- och biståndsinsatser kommer att öka med det förändrade uppdrag som SRV har. (Jmf även prop. 2005/06:133 s. 79f)

Utredningens tredje förslag rör de resurser som finns på lokal nivå. På lokal och regional nivå finns idag ett etablerat samarbete mellan olika kommuner och räddningstjänstförbund¹⁴. Detta samarbete möjliggör för kommunerna att bidra med förstärkningskapaciteter till varandra vid större räddningstjänstinsatser. Även en enskild kommun kan/ska bidra med resurser till annan kommun. Detta kan ske med stöd av bl.a. lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Denna samverkan sker på frivillig basis och underlättas av personliga kontakter. Detta har visat sig fungera väl. Därutöver ges räddningsledaren genom lagen om skydd mot olyckor (6 kap.) långtgående befogenheter att rekvirera de resurser som behövs för en insats. Vad som sällan tillämpats i Sverige är dock att flytta kommunala resurser från en region till en annan, även om det finns exempel på att så har skett. Detta beror dels på att det har inträffat få fall där behovet har förelegat, dels på att det funnits andra resurser att tillgå, exempelvis de resurser som finns tillgängliga genom det nordiska räddningstjänstavtalet. Mot bakgrund av att både personliga och materiella resurser som finns tillgängliga och kan användas för räddningstjänstinsatser inom Försvarsmakten på senare år har minskat, finns ett ökande behov av att utveckla förmågan att vid större eller komplicerade olyckor stärka den lokala nivån med materiel och utbildad personal. Utredningen anser att det som komplement till lokala överenskommelse och avtal som används idag för att gemensamt utnyttja resurser mellan kommunerna, finns ett behov av att utveckla förmågan att vid behov kunna flytta både personella och materiella resurser mellan kommuner inom landet. Så vitt utredningen kan bedöma måste ett sådant system bygga på frivilliga överenskommelser, eftersom det inte finns några möjligheter att på nationell nivå prioritera och samordna resurser.

Avslutningsvis kan utredningen konstatera att ett stort antal statliga myndigheter har resurser för olika ändamål. Liknande eller av samma slag av resurser som finns hos SRV finns också hos andra aktörer. Det gäller t.ex. elverk och reservbroar. En god samordning är nödvändig både för att skapa en överblick över resurserna och för en effektiv hushållning med statens resurser. Utredningen ser att det för statliga myndigheter borde finnas förutsättningar att gemensamt hålla förstärknings resurser för olika ändamål. En sådan

¹⁴ Ett kommunalförbund bildat av ett antal kommunerna räknas i dessa sammanhang som en egen kommun, dvs. uppträder som en kommun.

lösning som är rationell både när det gäller förrådshållning och bidrar till att skapa en bättre överblick över tillgängliga resurser.

9.5.3 Lägesbildsfunktion

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges ansvar för en lägesbildsfunktion som stöd till verksamheten.

Överväganden och förslag

I den gemensamma rapport (Fö 2007/552/CIV) som SRV och KBM lämnat till regeringen avseende en gemensam lägesbildsfunktion, konstateras att det dag finns tre olika funktioner för att tillhandahålla lägesbilder eller status inom myndigheternas verksamhetsområden. KBM har en lägesbildsfunktion som aktiveras efter särskilt beslut med lokalisering i Stockholm (med en alternativ lokalisering Sollefteå). SRV har två sådana funktioner, dels en genom den vakthavande tjänstemannafunktionen som är lokaliserad till Karlstad dels en motsvarande funktion för den internationella verksamheten lokaliserad till Kristinehamn. Myndigheterna konstaterade i den rapport som lämnades till regeringen att det finns förutsättningar att skapa en gemensam funktion med placering i Stockholmsområdet med alternativ placering i Karlstadsområdet.

Utredningen ser att det för den nya myndigheten finns behov att kunna prestera en lägesbild inom ramen för sitt verksamhetsområde som stöd för den egna verksamheten och myndighetens uppgifter. En sådan lägesbild kan behöva produceras vid större olyckor och extraordinära händelser. Detta behov föreligger dels som en konsekvens av myndighetens uppdrag att på begäran kunna ställa resurser till förfogande, dels som en följd av att myndigheten inom ramen för sitt ansvarsområde ska kunna rapportera till regeringen. Tekniska system som stöder denna uppgift behandlas i avsnitt 9.6.1 nedan.

För att kunna fullgöra de uppgifter som den myndigheten ges krävs att det inom den nya myndigheten finns en 24-timmarsfunktion, som bl.a. kan aktivera en lägesbildsfunktion. Det är naturligt att denna funktion också ansvarar för de internationella system för varning och bistånd som myndigheten är svensk kon-

taktpunkt för. Exakt hur en sådan funktion bör struktureras är en fråga för den nya myndigheten.

Utredningen anser, liksom SRV och KBM angivit i den rapport som tidigare lämnats till regeringen rörande lägesbildsfunktionen, att denna funktion bör lokaliseras till Stockholmsområdet. När det gäller nationella frågor finns ett behov av samverkan mellan centrala förvaltningsmyndigheter och därför anser utredningen att funktionen bör lokaliseras till Stockholmsområdet. Merparten av de centrala förvaltningsmyndigheter vilka den nya myndigheten ska samverka med är lokaliserade till Stockholm. Det torde också föreligga ett behov av ett system för koordinerat beslutsfattande också på myndighetsnivå.

Funktionens storlek, till viss del uppgifter och hur det ska regleras beror dock till stor del på vad den särskilde utredare som regeringen tillkallat för att utreda frågan om att inrätta en särskild funktion för krishantering i Regeringskansliet kommer fram till. Därigenom kan KBM:s nuvarande uppdrag att lämna en lägesbild komma att förändras. Utredningen ser därför inte att det finns skäl att beskriva denna verksamhet ytterligare.

9.6 Metod-, teknikutveckling och förvaltning

Förmåga att hantera olika typer av olyckor och kriser är delvis beroende av förmågan att leda insatser samt vilket ledningsstöd som finns genom tekniska system.

9.6.1 Kommunikations-, besluts- och ledningsstödsystem

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att svara för utveckling av kommunikations-, besluts-, och ledningsstödsystem inom ramen för det egna verksamhetsområdet.

Aktörer som hanterar olyckor och kriser har behov av lednings- och stödfunktioner som underlättar inhämtning, bearbetning och delgivning av olika typer av information. Det finns också behov av att kunna kommunicera inom och mellan operativa enheter liksom mellan olika aktörer. Information måste dessutom kunna delges både allmänheten och massmedia. Information kan utgöras av var-

ningar eller mer deskriptiv information om vad som har hänt, vilka åtgärder som vidtas och vad som kan förväntas framöver.

Utredningens överväganden och förslag

Inom räddnings- och krishanteringsområdet finns behov av stöd avseende beslut, ledning och kommunikation. Tekniska system bidrar till denna förmåga.

Utredningen menar att det finns ett fortsatt behov av att utveckla lednings-, besluts- och ledningsstödsystem för insatser vid olyckor och kriser. Det finns i detta sammanhang behov av utveckling vad avser bl.a. kommunikationssystem som Raket, men i viss mån också andra system. Andra områden där utveckling bör kunna ske är i gränssnitten mellan områdena ledningsmetoder/organisation, infrastruktur och tjänster/funktioner.

Såvitt utredningen kan bedöma finns det nationellt behov av en central aktör som kan bidra till att utveckla system. Enskilda statliga myndigheter eller kommuner har inte kapacitet att själva driva omvärldsanalysarbete, organisations- och teknikutveckling. Utifrån detta är det emellertid viktigt att de system som utvecklas har en skalbarhet, dvs. att teknikstödet måste kunna användas vid den lilla olyckan för att sedan växa vid större insatser, extraordinära händelser eller kriser. Det är av stor betydelse att systemen används både i vardagen och vid mer omfattande händelser eftersom det torde vara svårt att få system som enbart används vid vissa specifika tillfällen att fungera.

Finns en skalbarhet, föreligger också ökade möjligheter att dela information mellan olika nivåer i samhället. En sådan utveckling får anses angelägen, eftersom olika insatser sällan är isolerade företeelse, utan sker i samverkan mellan olika samhällsfunktioner.

KBM och SRV förfogar över system och kunskap inom kommunikations- och ledningssystem. Myndigheterna har ett strategiskt ansvar och en viktig roll i att stödja utvecklingsarbetet för en effektiv hantering av kriser och räddningsinsatser såväl nationellt som internationellt. I arbetet med dessa system finns starka kopplingar mellan den verksamhet som SRV och KBM bedriver. Det ansvar som KBM har för att ta fram en nationell lägesbild och arbetet med rapporteringssystemet WIS har beröringspunkter med vissa av de delar som finns i SRV:s besluts- och ledningsstödsystem RIB. Behovet av en lokal och en nationell lägesbild sam-

manfaller också vid vissa typer av olyckor. Utredningen menar att den nya myndigheten inom ramen för sitt sektorsansvar och ansvar för bl.a. förstärkningsresurser behöver kunna leverera en sådan bild.

Därtill ska läggas andra system som finns hos andra myndigheter vilka kan användas för utbyte av information, exempelvis SOS-alarms ZENITH, Polisens STORM, SJÖBASIS för Kustbevakningen, Post- och telestyrelsens GLU samt regionala system som Kronobergs KRISAM. Utredningen anser att det inom detta område finns behov av att utveckla förmågan till informationsutbyte mellan bl.a. de nämnda systemen. Utbyte av sådan information begränsas dock av bl.a. sekretesslagstiftningen. Visst utbyte av information bör dock kunna åstadkommas inom ramen för gällande lagstiftning utan att det för den skull behöver utvecklas nya system. Utredningen anser att en sammanföring av ansvaret för de system som SRV och KBM förfogar över utgör ett steg i denna riktning. Inom ramen för de system som SRV och KBM förfogar över föreligger heller inte, så vitt utredningen kan bedöma, några hinder när det gäller sekretesslagstiftningen.

Utredningen kan konstatera att det inom radiokommunikationsområdet bedrivs verksamhet vid SRV och KBM som är likartad. SRV svarar t.ex. för vissa uppgifter vad avser RAKEL-systemet på uppdrag av KBM. Utredningen menar att en sammanföring bör innebära en rationalisering av verksamheten. Det finns också ett behov av att i den mån andra kommunikationssystem än RAKEL ska bibehållas för den kommunala räddningstjänsten, att dessa utvecklas i samklang med RAKEL-systemet. Ett av de viktigaste skälen till beslutet om ett nytt system var att underlätta kommunikation mellan olika aktörer, vilket inte sker så länge ett flertal aktörer väljer att stå utanför det nya systemet. Det finns därför skäl att se över hur vissa av de äldre analoga systemen på sikt ska fasas ut. Det kan ur ett rationalitetsperspektiv svårigen motiveras att staten svarar för stöd och utveckling av flera olika system. På sikt torde det endast finnas skäl att bibehålla ett eller möjligen två system för de områden där RAKEL-systemet saknar täckning.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten övertar såväl det ansvar som KBM har för RAKEL-systemet och SGSI-systemet (Secure Government Intranet) som det ansvar SRV har för analoga radiokommunikationssystem gentemot den kommunala räddningstjänsten.

Utredningen bedömer det som naturligt att den nya myndigheten ska svara för system som är till nytta för flera sektorer. Uppgiften att utveckla system är till del sektorsövergripande och har stor betydelse för verksamheten inom räddningstjänst- och krishanteringsområdet. Den nya myndigheten bör därigenom ges ansvar för att svara för denna utveckling.

För ledningsplatser hos andra aktörer (t.ex. landsting eller den kommunala räddningstjänsten) har KBM och i viss mån SRV och Socialstyrelsen enbart betalat ut bidrag till ansvarig aktör på kommunal, landstingskommunal eller statlig nivå. SRV ansvarar idag för att betala ut bidrag till kommunala räddningscentraler och KBM betalar ut bidrag till kommunala ledningsplatser. I den nya myndigheten ska dessa uppgifter naturligtvis hanteras samfällt och en viss besparingspotential bör finnas i detta. Avslutningsvis bör den nya myndigheten, i likhet med SRV idag, ansvara för system för varning till allmänheten.

9.6.2 Befolkningsskydd i krig

Utredningen föreslår att den nya myndigheten övertar det ansvar som SRV har idag vad avser befolkningsskydd i krig.

Utredningens överväganden och förslag

Den försvarspolitiska inriktningen innebär att inga nya skyddsrum ska produceras. Målet är emellertid att det skyddsrumsbestand som finns idag ska vara en resurs vilken ska bevaras och kontrolleras för framtiden. Om behov skulle uppstå för fysiskt skydd ska de skyddsrum som finns idag kunna användas. För befolkningsskydd i krig finns också andningsskydd vilka primärt är avsedda att delas ut vid höjd beredskap eller krig.

Enligt det förslag som utredningen lämnar kommer den nya myndigheten att vara ansvarig för området civilt försvar. Utredningen anser att det ansvar som SRV idag har vad avser befolkningsskydd bör föras till den nya myndigheten.

9.7 Information och kommunikation

9.7.1 Stöd till individer efter en kris

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att utveckla ett generellt system för att ta omhand anhöriga och överlevande, förmedla information samt samordna olika aktörers insatser vid en katastrof till stöd för personer med hemvist i Sverige. Den nya myndigheten ska därutöver bidra till att utveckla förmågan att stödja anhöriga och överlevande efter vid en katastrof.

Under det senaste decenniet har flera större olyckor och katastrofer inträffat där personer med hemvist i Sverige drabbats på olika sätt. Regeringen har hanterat dessa händelser på olika sätt. SPF är idag kontaktorgan för överlevande och anhöriga till dem som omkom vid M/S Estonias förlisning 1994. Vidare har SPF uppdraget att hålla en beredskap för att efter beslut av regeringen kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av större katastrofer utomlands.

Utredningens överväganden och förslag

Nationellt bör det enligt utredningens bedömning finnas en beredskap för att ta omhand anhöriga och överlevande, förmedla information samt samordna olika aktörers handlande. En sådan struktur bör finnas förberedd och kunna aktiveras med mycket kort varsel. De två olika tillvägagångssätt som valdes för att hantera Estonias förlisning respektive flodvågskatastrofen i Sydostasien visar på vikten av förberedelse för att slippa onödiga startsträckor.

För att hantera dessa och liknande händelser föreslår utredningen att det bör finnas en förberedd organisation. Enligt utredningens bedömning passar en sådan organisation mycket väl in i den nya myndigheten. Organisationen måste snabbt kunna etableras och bemannas för att tillhandahålla stöd till anhöriga och överlevande. Utredningen anser att regeringen bör besluta om igångsättande av verksamheten. På motsvarande sätt som gäller för t.ex. medlare i tvister mellan arbetsmarkandens parter, bör den nya myndigheten dock ha externa personer "kontrakterade" som kan leda en sådan organisation. Den nya myndigheten ska förutom att arbeta fram organisation och ta nödvändiga kontakter vara beredd

att starta upp en kanslifunktion inom myndigheten som stödjer organisationen. Den nya myndigheten bör inte ha några medel på anslaget för eventuellt igångsättande av verksamheten i skarpt läge, men däremot vissa medel för förberedelser och övning. När regeringen beslutar om att verksamheten ska sättas igång kan beslut också tas om finansiering, t.ex. genom medgivet överskridande på anslaget eller om tilläggsbudget till myndighetens förvaltningsanslag.

Med denna organisation får den nya myndigheten en möjlighet att arbeta i hela kedjan av olika händelser – från förberedande och förebyggande till återuppbyggnad och normalisering. Den föreslagna funktionen utgör således bara en del av det arbete som den nya myndigheten ska bedriva inom området. Förmågan att utifrån ett helhetsperspektiv kunna vidta olika stödåtgärder som samhället kan tillhandahålla bör fortsätta utvecklas.

Den nya myndigheten bör också ha ett ansvar för statens kontakter med trossamfunden inom krisberedskapssystemet. Trossamfunden kan utgöra en viktig resurs i arbetet efter en händelse – oavsett om händelsen är omfattande och påverkar många individer eller om det rör sig om enstaka individer som på ett eller annat sätt drabbats av en olycka. Denna roll bör kunna fortsätta att utvecklas, vilket bör ske ur ett helhetsperspektiv som innefattar olika stödåtgärder som samhället kan tillhandahålla. Det stöd som trossamfunden kan erbjuda utgör ett viktigt komplement till andra typer av stöd som erhålls från andra aktörer, exempelvis kommuner och landsting. Dessutom är det viktigt att skapa forum för mötesplatser och en fungerande dialog mellan trossamfunden och centrala samt lokala företrädare. En viktig del i detta är att utveckla förståelsen för varandras arbetsuppgifter och mandat, vilket underlättas om samarbetet är etablerat innan stöd och hjälp behöver sättas in till drabbade människor.

SPF lämnar idag stöd till anhöriga och överlevande såvitt avser Estonias förlisning. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2006 att ansvaret för Estoniasamlingen ska föras till lämplig instans för förvaring. Utredningen förutsätter att detta kan ske innan den nya myndigheten börjar sin verksamhet. Om så inte skett kan den nya myndigheten överta det uppdrag som SPF har idag under en övergångsperiod.

9.7.2 Kriskommunikation

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges uppdraget att stödja andra myndigheter med att utveckla deras förmåga att kommunicera vid kriser och olyckor.

Den nya myndigheten bör kunna svara för expertkompetens vad avser kriskommunikation. Myndigheten har en uppgift att kunna lämna stöd till andra myndigheter och att i samverkan med andra myndigheter utveckla myndigheternas förmåga att kommunicera vid stora olyckor eller kriser.

9.7.3 Information och kommunikation

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ges i uppdrag att svara för information till allmänheten och andra berörda inom sitt verksamhetsområde.

En central uppgift för den nya myndigheten är att inom ramen för sitt verksamhetsområde svara för information, såväl till individer som till grupper i samhället inom sitt verksamhetsområde. Informationen kan t.ex. avse den typ av varningar, som SRV tidigare svarat för när det gäller bränder eller fyrverkerier, eller information om krisberedskapssystemet.

9.8 Rättsliga uppgifter

Utredningen föreslår att den nya myndighet ska svara för föreskrifter och allmänna råd inom ramen för sitt verksamhetsområde samt ges ansvaret för att föra statens talan i domstol. Myndigheten ska därutöver svara för utbetalning av ersättning från anslaget 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.*

Den nya myndigheten får enligt utredningens förslag ett brett verksamhetsområde, vilket inkluderar ett flertal för området centrala författningar, bl.a. lagen om skydd mot olyckor, lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Inom den nya myndighetens verksamhets-

område förekommer också ett omfattande internationellt arbete både inom EU och i andra fora. Inom flera av dessa finns även rättsligt bindande dokument som berör den nya myndighetens verksamhet.

Utredningens överväganden och förslag

Den nya myndigheten kommer enligt ovan att ges ett bemyndigande att svara för föreskrifter enligt viss lagstiftning samt allmänna råd inom ramen för sitt verksamhetsområde. En betydande uppgift för den nya myndigheten är att bevaka och medverka i det internationella arbetet inom sitt verksamhetsområde. Inom EU består detta arbete till en inte obetydlig del av utvecklingen av olika rättsligt bindande dokument. I detta arbete kommer den nya myndigheten, i de delar det inte beslutas att myndigheten självt ska medverka, behöva lämna stöd till Regeringskansliet.

För de verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Sevesolagen ska tillståndsprövning enligt miljöbalken alltid ske. I samband med prövningen sker en fördjupad säkerhetsprövning i miljödomstol eller i miljöprövningsdelegation. Vid denna prövning är SRV idag part i domstolsärenden enligt miljöbalken. Det är således ett särskilt lagreglerat uppdrag att, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Ansvar för att föra statens tala i domstol i fråga om säkerhetsprövning bör överföras till den nya myndigheten, eftersom den ges ett ansvar för arbetet inom Sevesoområdet.

Den nya myndigheten bör också svara för beslut om i ärenden om ersättning till kommun för kostnader för räddningstjänst som överstiger självriskbeloppet och för sanering vid utflöden av olja eller andra skadliga ämnen. Medel för dessa ersättningar finansieras av anslag 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.* Den nya myndigheten är därmed den som i de fall myndighetens beslut överklagas av en kommun för statens talan i domstol gentemot den berörda kommunen. Ansvar för anslaget kan komma att påverkas till följd av den översyn av anslaget som för närvarande genomförs inom Försvarsdepartementet (Fö 2007:A).

9.9 Utbildning och övning

För att uppnå önskvärd förmåga inom de tidigare nämnda områdena är utbildning och övning centralt. Dessa är en naturlig del av all verksamhet för att stärka förmågan att hantera olyckor och kriser och bör bedrivas kontinuerligt. Som en följd av myndighetens breda ansvarsområde blir utbildnings- och övningsverksamheten också bred, innefattande områdena skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar samt utbildning relaterad till internationell verksamhet.

9.9.1 Den framtida utbildningsverksamheten inom skydd mot olyckor

Utredningen föreslår att:

- staten även fortsättningsvis ska tillhandahålla och finansiera studiemedelsfinansierad utbildning inom området samt sådan utbildning där det finns reglerade utbildningskrav,
- övrig utbildning inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap ska i princip tillhandahållas från andra utbildningsleverantörer men beställas av den nya myndigheten,
- det inom den nya myndigheten införs en beställar-utförarmodell,
- det skapas en utbildningsplattform i Revinge med en mindre verksamhet i Sandö samt
- SRV:s skolor i Rosersberg och Skövde avvecklas.

Utbildning inom området skydd mot olyckor

Utredningen har haft i uppdrag att se över SRV:s utbildningsplattformar utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Inledningsvis kan utredningen konstatera att antalet personer som årligen behöver utbildas inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor är förhållandevis litet. Den del som avser räddningstjänstens behov utgör en delmängd och är således mindre än det totala behovet inom området. Den kommunala räddningstjänsten utgör emellertid en viktig aktör för samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser och det är därför centralt att det finns goda och stabila utbildningsmöjligheter. Det gäller såväl grundläggande

utbildning som mer avancerad, t.ex. utbildning av räddningsledare. Elevunderlaget är inte heller tillräckligt stort för att bedriva denna utbildning på flera platser. Det finns dessutom behov av viss konformitet i utbildningen för att skapa en gemensam grund för samverkan, vilket talar emot att utbildningen splittras upp på alltför många utbildningsanordnare. Därmed är det enligt utredningen inte önskvärt att splittra upp och överföra ansvaret för utbildningen till aktörerna själva, exempelvis till kommunerna eller statliga myndigheter.

Det är likaledes viktigt att staten tillser att kompetens inom vissa områden som inte har motsvarighet på andra ställen i landet bevaras. Utbildningsbehovet inom området skydd mot olyckor som sådant kan dessutom variera från år till år och det är därför viktigt att det finns en flexibilitet i utbildningsorganisationen.

Flertalet utbildningar inom området kräver tillgång till övningsfält och materiel för utbildningens genomförande. Dessa förutsättningar är nödvändiga dels ur ett säkerhetsperspektiv dels för att kvalitén i utbildningen ska kunna garanteras. Verksamheten ger därutöver upphov till negativ miljöpåverkan. Det är därför angeläget att kunna minimera de negativa miljökonsekvenserna till ett fåtal platser.

Ett tungt vägande skäl för att staten ska tillse att det finns relevant utbildning inom området är att statsmakterna angivit nationella mål inom området skydd mot olyckor, dvs. att befolkningen ska ha ett likvärdigt skydd mot olyckor. Ett viktigt medel för att uppnå målen är att säkerställa en viss grundläggande kompetens. Alternativet är att tillse detta genom t.ex. tillsyn. Något sådant mandat finns inte idag för vare sig KBM eller SRV. Statsmakterna måste därmed ha kontroll över innehållet i och kvalitén på den utbildning som bedrivs. För studiemedelsfinansierad utbildning finns också behov av att utbildningens kontinuitet och stabilitet garanteras.

Det finns med andra ord behov av att staten säkerställer att viss utbildning finns att tillgå i samhället. Utredningen anser dock inte att all utbildning nödvändigtvis måste produceras hos en specifik aktör. Det finns däremot starka skäl som talar för att en myndighet bör ges ansvaret för att ställa krav på utbildningen samt svara för att det finns relevanta och kvalitetsssäkrade utbildningar att tillgå. Den nya myndigheten är lämplig för detta uppdrag.

Att den nya myndigheten ska ha ansvar för att relevant utbildning finns att tillgå, betyder inte att utbildningarna måste produ-

ceras i egen regi. Utbildning kan tillhandahållas genom att den beställs av andra institutioner och aktörer. En sådan utveckling främjar enligt utredningens bedömning specialisering och bidrar därigenom till att höja nivån på utbildningen. Förutsättningar bör exempelvis finnas för att köpa utbildning från den kommunala räddningstjänsten, från högskolor och universitet, från andra statliga myndigheter samt från privata aktörer. För vissa utbildningar finns dock skäl som talar för att staten bör ta ett särskilt ansvar, framförallt den studiemedelsfinansierade utbildningen och sådan utbildning där utbildningskraven är reglerade, dvs. utbildning som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete, examen som skorstensfejare respektive vidareutbildning i räddningsledning. Denna utbildning bör därför utföras i statlig regi. Inom denna utbildning torde det dock finnas delar som kan utföras av andra, men då som en del av den utbildning som myndigheten tillhandahåller.

Förändringar av dagens struktur för utbildning inom skydd mot olyckor

Utredningen har i kapitel 7 redovisat skälen till att den statliga utbildningen inom området bör förändras och ovan några grundprinciper för hur den framtida utbildningen inom området skydd mot olyckor bör bedrivas. Utredningen ser flera tänkbara alternativ vad gäller strukturen för produktion av utbildning. Nedan presenteras dels ett jämförelsealternativ (nollalternativ), dels fyra alternativa modeller.

Nollalternativ

SRV har lång erfarenhet av att bedriva utbildning inom området och en befintlig struktur för verksamheten som kan omhänderta det utbildningsbehov som föreligger. SRV har vidare visat att det finns en organisation för att tillförsäkra kontinuitet i den utbildning som bedrivs. Utbildningen som sådan håller såvitt utredningen kan bedöma en tillräckligt hög kvalitet. Därutöver finns en koppling mellan den forskning och utveckling som sker inom området vilken har betydelse för utbildningens bedrivande. Skolorna nyttjar också den kompetens som finns inom SRV för viss

utbildning. Ett starkt skäl som talar för att SRV bör bedriva utbildningen är kopplingen gentemot den internationella verksamheten, där utbildningarna är en direkt följd av den kompetens SRV har inom området.

Det finns emellertid ett antal skäl som talar för att rådande ordning bör förändras. Utifrån den intressentundersökning som utredningen låtit genomföra konstateras att SRV idag är intimt förknippad med utbildning och tillhandahållandet av sådan. Utredningen kan se ett värde av en tydlig åtskillnad mellan kravställning och reglering av utbildningen som sådan och genomförandet av densamma. Utredningen ser vidare ett akut behov av en ökad flexibilitet i strukturen för utbildning. Beroende på den bristande flexibiliteten finns idag en betydande överkapacitet för utbildning, ett omfattande investeringsbehov och ett behov av utveckling av utbildningen. Utredningen menar också att det utöver de möjligheter till rationalisering som SRV föreslagit genom en förändring av skolstrukturen bör genomföras ytterligare rationaliseringar och effektiviseringar.

En problematik med dagens struktur inom SRV är vidare att det inte finns någon tydlig åtskillnad mellan den del av organisationen som svarar för normgivning och kvalitetssäkring och den del som svarar för utbildningens tillhandahållande. Att som idag genomföra oberoende granskningar är en viktig del, men det måste kompletteras med en tydlig bodelning mellan utförande och reglering av verksamheten.

Skolorna bildar en egen myndighet

Skolorna och de delar av Centrum för risk- och säkerhetsutbildning som idag finns centralt inom SRV bryts loss och bildar en egen myndighet. "Utbildningsmyndigheten" får mot avgift uppdrag från den nya myndigheten som har det övergripande ansvaret för utbildningen inom området skydd mot olyckor och krisberedskap. På så sätt blir "utbildningsmyndigheten" en av flera aktörer som ges utbildningsuppdrag.

Fördelarna med en modell där skolorna bildar en egen myndighet är att verksamheten renodlas både i "utbildningsmyndigheten" och i den nya myndigheten. På samma gång skapas en tydlig roll och struktur för den statliga utbildningen inom området skydd mot olyckor. Den nya myndigheten skulle vid ett sådant scenario

ansvara för normgivning och för kvalitetssäkring. Modellen med en ”utbildningsmyndighet” skapar också förutsättningar för att på ett bättre sätt än idag utveckla samverkan med andra institutioner eller universitet.

Bland nackdelarna med detta alternativ finns att skolorna idag använder kompetens från SRV. Vidare deltar skolorna aktivt i olika utvecklings- och forskningsprojekt som SRV bedriver, vilket skulle kompliceras av att skolorna bildar en egen myndighet. Det faktum att skolorna bryts loss skulle enligt utredningens bedömning inte innebära att all utbildning samlas i den nya ”utbildningsmyndigheten”, eftersom viss utbildning t.ex. gentemot den internationella verksamheten, är beroende av kompetens som finns hos anställda i SRV.

Om skolorna bildar en utbildningsmyndighet innebär det också att vissa funktioner som ledning och administration måste byggas upp i den nya ”utbildningsmyndigheten”, vilket med all sannolikhet leder till ökade kostnader för verksamheten som sådan.

Skolorna förs över till en annan huvudman

Detta alternativ innebär att en annan huvudman får ansvaret för utbildningen inom området. Kopplingen mellan den nya myndigheten och utbildningen blir alltså inte lika tydlig. I likhet med ovan bör den nya myndigheten ansvara för normgivning och kvalitetssäkring. På samma sätt bör den nya myndigheten kunna köpa utbildning från den myndighet som övertar ansvaret för utbildningen. Utredningen anser vidare i likhet med vad som angetts ovan att den nya myndighetens verksamhet kan renodlas och att utbildningen bedrivs av en oberoende aktör som inte har det övergripande ansvaret för utvecklingen inom området. Även i detta fall kommer viss internationell utbildning att behöva bedrivas i den nya myndigheten. Modellen innebär också att verksamheten kommer längre ifrån den forsknings- och utvecklingsverksamhet som SRV deltar i och finansierar.

Ett förändrat huvudmannaskap skulle med största sannolikhet innebära synergier med den myndighet som får ansvaret för att överta utbildningen beroende på vilka utbildningsinstitutioner som skulle bli aktuella för att överta huvudmannaskapet. Utredningen ser emellertid inte omedelbart någon befintlig myndighet där utbildningen skulle kunna inordnas. I utredningens direktiv nämns

Försvarshögskolan, polishögskolorna och Folke Bernadotteakademien samt Totalförsvarets forskningsinstitut som myndigheter där samordningsfördelar bör övervägas. Totalförsvarets forskningsinstitut bedriver inte utbildning i någon större omfattning och Folke Bernadotteakademien har dels ett annat sakområde, dels små egna resurser att både administrera och genomföra utbildningar. Likheter finns däremot mellan SRV:s utbildningar för internationella räddnings- och biståndsinsatser och viss utbildning som Folke Bernadotteakademien bedriver för fredsfrämjande insatser. I denna del finns redan ett samarbete mellan myndigheterna.

Försvarshögskolan bedriver inte praktiskt orienterad utbildning. Den teoretiska utbildningen som bedrivs vid Försvarshögskolan skiljer sig markant från den som bedrivs vid Centrum för risk- och säkerhetsutbildning. Polisutbildningen bedrivs idag vid polishögskolan och två universitet, det senare som uppdragsutbildning. Utbildningarna som sådana skiljer sig naturligtvis åt, även om det finns vissa kurselement som torde vara likartade.

Polishögskolan har också en liknande struktur för antagning som Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, dvs. ansökningarna administreras och hanteras av respektive myndighet. Utredningen har inom den tidsram som stått till förfogande inte kunnat granska eventuella synergieffekter och rationaliseringsvinster som kan uppstå till följd av en sammanföring av antagningsförfarandet. Det förefaller dock rimligt att den nya myndigheten skulle kunna köpa denna tjänst av någon annan myndighet, t.ex. Polishögskolan eller Verket för högskoleservice.

Utredningen har inte prövat frågan om en sammanslagning av verksamheterna t.ex. vid Polishögskolan och SRV:s skolor. Förutsättningarna att hämta hem stora synergieffekter av en sådan eller liknande sammanslagning mellan verksamheterna begränsas dock av att det inte finns förutsättningar att flytta verksamheten vid SRV:s skolor utan att betydande nyinvesteringar görs. En flytt av skolorna skulle dessutom innebära en negativ miljöpåverkan på ytterligare platser.

En överföring av verksamheten till en annan huvudman bedöms innebära att ny kompetens tillgängliggörs för de båda utbildningsområdena. Utredningen ser dock inte att det finns någonting idag som hindrar dessa skolor från att samverka och utbyta lärare inom olika områden där det skulle kunna vara aktuellt.

Polishögskolemodellen

Utredningen kan konstatera att en del av polisutbildningen genomförs som uppdragsutbildning av Växjö och Umeå universitet. Medel tillförs universiteten för detta. Grundutbildningen omfattar fyra terminers heltidsstudier och är högskolemässig. Polisutbildningen är studiemedelsfinansierad men merparten av utbildningen ger inte akademiska poäng.

En lösning där ett universitet eller en högskola tillhandahåller utbildningen på uppdrag av den nya myndigheten har stora likheter med alternativen ovan. Den nya myndigheten skulle fortfarande ansvara för beställning av utbildning, normgivning och kvalitets-säkring. Utredningen menar i likhet med vad som angetts ovan att den nya myndighetens verksamhet skulle renodlas och att utbildningen blir mer oberoende vid en sådan lösning. Även i detta fall kommer viss internationell utbildning att behöva bedrivas i den nya myndigheten.

Med en polishögskolemodell kan utbildningen fortfarande styras från den nya myndigheten genom den tjänst som upphandlas. I och med att det finns behov av att knyta utbildningen närmare forskningen skulle ett alternativ där utbildning förläggs till en huvudman där det finns sådan forskning, skapa förutsättningar för en utveckling av verksamheten. En sådan lösning skulle också innebära att det – om det bedöms önskvärt – finns förutsättningar att akademisera delar av utbildningen.

Beroende på vilka utbildningsinstitutioner som skulle kunna vara aktuella för att överta det övergripande ansvaret för utbildningen kan en rad olika synergieffekter uppstå. Naturligen finns idag inga utbildningsinstitutioner som bedriver samma utbildning, men däremot finns utbildningsinstitutioner som bedriver snarlik utbildning eller har snarlika element i sin utbildning. Ett exempel på detta är stabsutbildningar, vilka genomförs vid flera olika utbildningsinstitutioner. Utredningen menar i likhet med vad som ovan angivits att det inte är rationellt att flytta SRV:s skolor. Det torde emellertid med tanke på skolornas geografiska läge inte vara svårt att finna universitet eller högskolor i dess närhet, som dessutom bedriver för utbildningen inom skydd mot olyckor relevant forskning och utbildning.

Införandet av en beställar-utförarmodell

En beställar-utförarmodell innebär att utbildningsverksamheten förs till den nya myndigheten, men att det införs en mycket tydlig bodelning mellan beställare och utförare av utbildningen. Den del av myndigheten som ansvarar för normgivning, kvalitetssäkring och att information om olika utbildningar finns tillgänglig skiljs alltså tydligt från den del som utför utbildningarna.

Denna konstruktion skapar en tydligare åtskillnad mellan utbildningsproduktion och regleringen av utbildningen. En sådan modell ger även ett incitament till en bättre flexibilitet och stödjer den utveckling som utredningen föreslagit, nämligen att utbildningen i högre utsträckning ska tillhandahållas från flera olika aktörer. En sådan modell ger också ökade möjligheter att tydligt styra och prioritera investeringsbehov mellan olika utbildningsplatser och utbildningar. Modellen bedöms också möjliggöra en tydligare styrning vad avser vilka utbildningsuppdrag som ska genomföras internt respektive externt. En tydlig styrning minskar risken för att staten bedriver verksamhet som konkurrerar med privata aktörer och andra organisationer. Utredningen anser att en beställar-utförarorganisation skapar förutsättningar för ytterligare rationaliseringar och effektiviseringar utöver de som SRV föreslagit, exempelvis genom att den befintliga administrationen vid skolorna samlas. En beställar-utförarmodell skapar dessutom möjligheter att utnyttja kompetens som finns inom den nya myndigheten samt bibehåller kopplingen till den utbildningssamordning som ändå måste bedrivas. Vidare kan kopplingen till den internationella utbildningen bibehållas. Samtidigt finns risk att det faktum att beställning och produktion ligger inom samma myndighet leder till att för mycket utbildning sköts av den egna myndighetens produktionsdel.

Val av modell för tillhandahållande av utbildning

Utredningen konstaterar att det största problemet med dagens modell är bristande flexibilitet, för höga kostnader och behov av att utveckla utbildningen som sådan. Vidare finns som redovisats i kapitel 7 en organisationsform som bidrar till en otydlig styrning. Ett förändrat utbildningssystem och avveckling av pliktutbildningen har också givit upphov till en för stor utbildningsorganisa-

tion. Rationaliseringar har dock genomförts inom befintlig struktur för att säkerställa införandet av det nya utbildningssystemet inom skydd mot olyckor. I och med att beslutsläget har varit osäkert har inte heller nödvändiga investeringar i verksamheten genomförts. Av de kurser som genomförs av skolorna med avgiftsfinansiering konkurrerar delar av dessadirekt med privat verksamhet eller riskerar att tränga undan privata alternativ. SRV:s uppdrag och dess tidigare reglering bedöms ha hämmat uppkomsten av sådana alternativ. En strukturförändring behöver därför ske av nuvarande utbildningsorganisation utifrån nu tillgänglig behovsbild.

Samtidigt har utbildningsorganisationens kärnverksamhet, att leverera utbildningar inom området skydd mot olyckor, genomförts med gott resultat. Utmaningen är därför att införa en modell som behåller det goda med dagens system, utbildningarnas kvalité, stabilitet och bibehållandet av kunskapsmassan. Samtidigt måste problemen med bristande flexibilitet, oklar styrning, onödig konkurrens med privat sektor samt bristande utveckling av utbildningsformer och alltför dålig koppling mellan forskning och utbildning lösas.

Ovan har utredningen angett att den nya myndigheten bör svara för kvalitetssäkring och normgivning inom utbildningsområdet samt tillse att det finns relevanta utbildningar tillgängliga. Detta bör åstadkommas genom att den nya myndigheten ges medel för och får ansvaret för att beställa utbildningar. Den nya myndigheten kommer att få ett avsevärt bredare uppdrag än SRV haft tidigare och ska tillse att det finns relevanta utbildningar inom både området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet. Den nya myndigheten måste därför beställa utbildningar med en betydande bredd, vilket med nödvändighet innebär att beställningarna måste göras hos en rad olika utbildningsinstitutioner.

Utredningen bedömer att modellen att överföra skolorna till en annan huvudman, polishögskolemodellen och införandet av en beställar-utförarorganisation är tänkbara lösningar. Med hänsyn till att verksamheten hittills bedrivits med gott resultat och vikten av att utbildningen bedrivs tillsammans med utvecklingsarbetet inom den nya myndigheten ser utredningen inte omedelbart någon annan huvudman. Utredningen anser att det är viktigt att garantera en fortsatt högkvalitativ, stabil utbildning inom området och därför är det bästa alternativet att införa en beställar-utförarmodell. En beställar-utförarmodell bedöms också kunna användas för att möta behovet av regionalt och lokalt bedriven utbildning. Utredningen

anser att den nya myndigheten har bäst förutsättningar att anpassa utbildningen successivt så att fler utbildningsinstitutioner kan leverera utbildningar inom området.

I och med att utbildningen i högre utsträckning beställs från andra finns ökade möjligheter att flexibelt genomföra nödvändiga anpassningar och utbildning kan tillhandahållas efter behov. Det skapas vidare förutsättningar att låta delar av utbildningen genomföras vid universitet och högskolor. En sådan utveckling öppnar för en ökad akademisering och en närmare koppling mellan universitet och högskolor samt den forskning som dessa bedriver och utbildningen inom området skydd mot olyckor. Ett beställar-utföraralternativ innebär dessutom att både den nationella och den internationella utbildningen kan bibehållas inom en och samma struktur. Med ett sådant alternativ blir det naturligt att den nya myndigheten får ansvaret för att tillhandahålla studiemedelsfinansierad utbildning samt utbildningar där det finns reglerade utbildningskrav.

Ett annat skäl till att välja denna modell är att den rådande strukturen avseende styrningen av skolverksamheten behöver förändras. Konstruktionen med en särskild styrelse för skolorna fyller enligt utredningen en mycket begränsad funktion och skapar en otydlighet avseende styrningen av verksamheten vid skolorna. Utredningen ser inte heller att den nuvarande strukturen stödjer en utveckling där en större del av utbildningen tillhandahålls av externa utbildningsproducenter.

Bedömningen förutsätter dock att det införs en verkligt effektiv beställar-utförarmodell som leder till en högre grad av flexibilitet i utbildningsorganisationen vilken gör det möjligt för ledningen vid den nya myndigheten att i högre utsträckning styra verksamheten vid skolorna och förlägga utbildning till externa utbildningsproducenter. Förändringar krävs därmed också vad gäller skolstrukturen som sådan. En sådan förändring är, som ovan angivits, nödvändig för att minska den överkapacitet som finns. För att effektivisera andra delar, t.ex. antagningen till olika utbildningar, kan andra lösningar åstadkommas. Förslagsvis bör den nya myndigheten inom detta område, i linje med vad SRV tidigare prövat, undersöka möjligheterna att låta antagningen hanteras av Verket för högskoleservice.

Utredningen anser att den föreslagna lösningen bör utvärderas tre år efter att den driftsatts, dvs. 2011 om organisationen startar 2008. Detta bör ske för att säkerställa att utvecklingen går mot att

utbildningen i högre utsträckning beställs från andra utbildningsinstitutioner och för att garantera att alla möjligheter till effektivisering tas tillvara. Om så inte skulle ske finns det skäl att överväga om utbildningsverksamheten bör föras från den nya myndigheten till en annan huvudman.

En utbildningsplattform för utbildning

Utredningen har ovan redovisat skälen för att välja en beställarutförarmodell och har i uppdrag att lämna förslag på en struktur för utbildningsverksamheten. Som redovisats ovan anser utredningen att utbildningen i avsevärt högre grad än idag ska tillhandahållas av externa utbildningsproducenter, vilket innebär att utbildningsvolymen som genomförs i egen regi bedöms till en lägre nivå än de utbildningsvolymen SRV beräknat.

I sitt underlag till utredningen kalkylerar SRV med ett utbildningsbehov runt 166 000–167 000 utbildningsdagar per år. I tvåplatsalternativet beräknas ca 83 000 utbildningsdagar per skola och i treplatsalternativet 78 000 respektive 77 000 utbildningsdagar vid de större skolorna och ca 12 000 utbildningsdagar vid den mindre skolan. Utredningen har utifrån SRV:s UVU-utredning kunnat konstatera att behovet av de utbildningar som staten bör utföra, dvs. studiemedelsfinansierad utbildning samt de utbildningar där det finns reglerade utbildningskrav ligger runt 90 000¹⁵ dagar. I dessa har inte inkluderats de utbildningsdagar som genomförs för deltidsanställd personal (räddningsinsats), utbildningsdagar med kopplingen till den internationella verksamheten eller utbildningsdagar som genomförs som tjänsteexport. Den nya myndigheten kan komma att bedriva viss uppdragsutbildning, men merparten av denna bör kunna genomföras av andra aktörer. Samma förhållande gäller för vidareutbildningen.

I enlighet med vad som anförts ovan bedömer utredningen att merparten av den framtida utbildningsverksamheten kan tillhandahållas vid en plats. Utredningen ser heller inget som hindrar att delar av de utbildningar som den nya myndigheten ska tillhandahålla genomförs av andra parter, men då som en del av den nya myndighetens utbildning. Utredningen bedömer det emellertid

¹⁵ Utredningen har utgått från de volymer som redovisas i SRV:s UVU-utredning, vilket ger följande antal utbildningsdagar: Grundutbildning SMO 72 000, grundutbildning skorstensfejare 3 600, vidareutbildning RUB 6 000, vidareutbildning räddningsledare A, B och C 12 300.

inte som möjligt att omedelbart få till stånd en förändring där all utbildning tillhandahålls vid en plats. Förändringen måste därför ske successivt. I nuläget finns enligt utredningens bedömning, då distansutbildningen är under utveckling, behov av att bibehålla en struktur med viss geografisk representation. En utveckling av distansutbildningen bör på sikt kunna innebära en ökad geografisk närhet för avnämarna. Antalet skolor kan således inte ses som avgörande för den geografiska närheten för utbildningen inom området skydd mot olyckor i framtiden. Den av utredningen föreslagna modellen där den nya myndigheten köper utbildning från flera olika aktörer bedöms på sikt att bidra till en ökad geografisk närhet vad avser utbildningarna, eftersom det öppnar för fler utbildningsproducenter.

Utifrån dessa förutsättningar föreslår utredningen en modell med en större och en mindre utbildningsplats. Vid den mindre platsen bör utbildningens omfattning inte överstiga 24 000 utbildningsdagar. Resterande utbildning, dvs. ca 66 000 utbildningsdagar samt därutöver internationell utbildning och eventuell tjänsteexport bör genomföras vid den större utbildningsplatsen. Framtida utveckling och investeringar bör fokuseras till den större utbildningsplatsen.

Platser för utbildningens bedrivande

Utredningen förordar att det skapas en utförarenhet för tillhandahållande av utbildningen och att Revinge väljs som plats för denna. Verksamhet bör också bedrivas vid en mindre utbildningsplats – Sandö. Revinge har förutsättningar att utveckla kompetens och samarbetet med Lunds tekniska högskola, där brandingenjörsutbildning bedrivs. Vid Revinge genomförs även RUB utbildningen. Inom regionen finns också en rad intressenter som kan bidra till utvecklingen av risk- och säkerhetsutbildningen. Förutsättningar torde också finnas för att ytterligare utveckla samarbetet med den danska Beredskapsstyrelsen. Dessutom finns det goda möjligheter att bedriva en miljöanpassad utbildning och att nyttja lokaler effektivt. Enligt SRV:s utredning medger de utbildningslokaler som finns i Revinge en betydande ökning av antalet studerande, liksom att det finns möjligheter till ytterligare kontorsplatser. Vidare finns goda möjligheter till samnyttjande och samlokalisering med andra aktörer, ett exempel i detta sammanhang är

närheten till det militära övningsfältet och samverkan med Försvarsmakten. Slutligen har Revinge goda kommunikationer såväl i Sverige som internationellt. Lokalerna i Revinge håller enligt SRV:s egen utredning en god eller till och med mycket god standard. I Revinge finns även ett brandlaboratorium.

Utbildningsfältet i Revinge är förhållandevis litet men väldisponerat och utbildningsanordningarna är i bra skick. Utredningen kan dessutom konstatera att den skola som svarar för den största delen av tjänsteexporten samt delar av den internationella utbildningen är Revinge. Ett skäl till detta är möjligheterna att enkelt ta sig till platsen. Möjligheterna att resa från Göteborgsområdet till Revinge bedöms som goda.

I Sandö bör främst grundläggande utbildning inom området skydd mot olyckor genomföras. Sandö bibehålls främst för att täcka det behov av grundläggande utbildning som föreligger främst i norra Sverige samt för fortsatt utveckling av distansutbildning. På samma plats som skolan i Sandö ligger också Folke Bernadotteakademin. Detta skapar enligt utredningen möjlighet till att bibehålla samverkan mellan myndigheterna. Att bibehålla verksamhet vid Sandö torde även vara viktigt av regionalpolitiska skäl. Utredningen menar att det i framförallt Stockholms och Göteborgsområdet finns goda förutsättningar för att det över tiden ska utvecklas mycket goda alternativ för tillhandahållande av utbildning inom området och ser därför inte något skäl att bibehålla Skövde eller Rosersberg.

Verksamheten vid skolorna i Skövde och Rosersberg bör snarast avvecklas. I och med att Rosersberg avvecklas bör även skorstensfejarutbildningen flyttas till Revinge. Anpassningen till en mindre utbildningsplatsen i Sandö bör likaledes ske så skyndsamt som möjligt.

Det kan ifrågasättas om det håller på att utvecklas en separat utbildningsorganisation för den internationella utbildningen och att denna dessutom genomförs på en annan plats än den nationella utbildningen. En sådan utveckling riskerar enligt utredningens bedömning att leda till att de kompetens- och effektivitetsvinster som talar för att verksamheterna ska bedrivas inom samma myndighet minskar avsevärt. Utredningen menar att det finns betydande vinster när den nationella och den internationella verksamheten sker samlat, eftersom det genererar kunskapsöverföring i båda riktningar. Ett viktigt redskap för den internationella verksamheten är också att myndigheten genomför utbildningar såväl

för internationell insatspersonal som för de personer som arbetar i Sverige både inom räddningstjänstområdet och övriga samhället. Utredningen anser att den internationella utbildningen måste genomföras på ett sådant sätt att dessa vinster tillvaratas. Att utveckla en separat utbildningsorganisation för den internationella utbildningen när det redan finns befintliga utbildningsplatser i myndigheten är helt enkelt inte rimligt. Utredningen föreslår därför att den absoluta merparten av den internationella utbildningen ska förläggas till Revinge.

9.9.2 Den nya myndighetens uppdrag inom utbildnings- och övningsområdet

Utredningen föreslår att den nya myndighetens uppdrag inom utbildnings- och övningsområdet ska vara att:

- Inventera och analysera behovet av utbildning och övning inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap,
- bedriva utbildning som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete samt examen som skorstensfejare. Myndigheten ska även bedriva vidareutbildning i räddningsledning och påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer,
- initiera, planera och genomföra, antingen i egen regi eller genom annan aktör, sektorsövergripande utbildningar och övningar som tillgodoser behovet av kompetens hos kommuner, landsting, organisationer och företag för att kunna förebygga och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet samt som tillgodoser behovet av kompetens enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,
- stödja, inrikta, kvalitetssäkra och följa upp de övningar och utbildningar som genomförs på området samt
- i samverkan med andra myndigheter och utbildningsanordnare, tillhandahålla en översikt över relevanta utbildningar som genomförs i Sverige inom området.

För vidareutbildning som inte sker med egentillträde ska myndigheten ta ut avgifter vilka disponeras av myndigheten. Myndigheten får vidare bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde. Slutligen anser utredningen att ett utbildningsråd bör inrättas.

Utredningen ser stora fördelar med att utbildning och övning inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor knyts närmare vart annat och att det skapas ett samlat ansvar för utbildningarna inom dessa områden. Mellan de högre utbildningarna inom området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet anser utredningen också att det finns möjligheter till en ökad samordning. Ett liknande förhållande råder inom övningsområdet, där de händelser som övas till delar utgör händelser som involverar samma aktörer.

Utbildning

Det framtida utbildningsbehovet inom området är mycket brett och kräver spetskompetenser från flera olika forskningsdiscipliner. Utifrån denna utgångspunkt ser utredningen att en modell som innebär att den nya myndigheten har medel för och beställer utbildning från olika utbildningsinstitutioner är den som bäst kan tillgodose det samlade behovet av utbildning inom området skydd mot olyckor och krisberedskapsområdet. Den nya myndigheten har också ansvar för viss utbildningsproduktion enligt ovan.

Utredningen anser att den nya myndigheten bör ansvara för att inventera och analysera utbildningsbehovet samt tillse att det finns relevanta och kvalitetssäkrade utbildningar inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. Denna utbildning bör i första hand tillhandahållas genom att den nya myndigheten beställer relevant utbildning från olika utbildningsinstitutioner. Om relevant utbildning inte finns att tillgå eller om det gäller studiemedelsfinansierad utbildning eller utbildning där det finns reglerade utbildningskrav, bör denna tillhandahållas av myndigheten. Detta innebär att följande utbildningar som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete, skorstensfejare samt vidareutbildning i räddningsledning och påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer bör bedrivas av den nya myndigheten. SRV:s nuvarande uppdrag och den reglering som finns i förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor behöver därmed ändras.

Myndigheten ska också tillhandahålla utbildning för sina internationella räddnings- och biståndsinsatser samt får bedriva tjänsteexport inom utbildningsområdet.

För styrning och beställning av utbildning bör det skapas en funktion i den nya myndigheten.

Enligt utredningen krävs det en översikt över tillgängliga utbildningar som olika intressenter kan ta del av. Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att tillhandahålla en sådan översikt som innefattar alla anordnare av kvalitetssäkrad utbildning inom området.

Utredningen har som nämnts enligt sina direktiv också i uppdrag att överväga om verksamhet bör föras från de i utredningen ingående myndigheterna till andra myndigheter. En av dessa är Folke Bernadotteakademin. Den internationella utbildning som idag bedrivs vid SRV och som framgent ska bedrivas av den nya myndigheten bör ha en nära koppling till den nationella utbildningen, eftersom det finns synergieffekter dem emellan. Att föra den nationella utbildningen till Folke Bernadotteakademin vore inte effektivt. Om statsmakterna däremot anser att det finns skäl att öka effektiviteten i den internationella utbildningen, som till vissa delar är likartade och där Folke Bernadotteakademin i relativt stor utsträckning beställer utbildning från SRV, bör det övervägas om inte Folke Bernadotteakademin bör föras in i den nya myndigheten. Ett sådant förslag ligger dock utanför utredningens uppdrag och bör övervägas i särskild ordning.

Övning

En central uppgift för den nya myndigheten är att svara för genomförandet och uppföljningen av vissa övningar. Framförallt två typer av övningar bör prioriteras, dels sektorsövergripande övningar i syfte att öka kompetensen och testa förmågan hos olika aktörer i krishanteringssystemet, dels övningar som syftar till att utveckla förmågan inom ramen för myndighetens sektorsansvar. En viktig del av arbetet är att inrikta övningarna mot de område där det föreligger behov. Genomförandet av övningar på statlig, regional och lokal nivå bör genomföras på ett strukturerat sätt och avse realistiska förhållanden så att erfarenheterna från övningarna bidrar till att utveckla samhällets förmåga. Myndigheten ska genomföra denna verksamhet inom ramen för sitt förvaltningsanslag, medan själva övningarna ska finansieras från anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Inriktning och uppföljning

Den nya myndigheten kommer således att svara för inriktningen, i vissa fall tillhandahållande av och uppföljningen av utbildning och övning inom områdena krisberedskap och skydd mot olyckor. Myndigheten bör direkt svara för de övningar som syftar till att utveckla förmågan till sektorssamverkan finns tillgängliga. Vidare bör myndigheten kunna lämna stöd till andra aktörer vad avser utbildning och övning. Utredningen ser att det för att svara för denna inriktning bör knytas ett utbildningsråd med företrädare för centrala aktörer inom krisberedskapsområdet och området skydd mot olyckor. Rådet ska bidra till att den utbildning som bedrivs vid olika institutioner kan synkroniseras i syfte att minska överlapp mellan befintliga utbildningar.

Avgifter och verksamhet som inte bör bedrivas

Avslutningsvis anser utredningen att det finns skäl att pröva i vilken utsträckning staten bör tillhandahålla avgiftsfri utbildning inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap. Inom området finns en rad olika utbildningar och utredningen anser att dessa måste särskiljas vid en sådan analys. Det handlar om studiemedelsfinansierad utbildning, grundutbildning och påbyggnadsutbildning. Vad gäller grundutbildningen och den studiemedelsfinansierade utbildningen ser utredningen det som naturligt att dessa liksom idag är avgiftsfria. Vad gäller fortutbildningen riktar sig denna som regel till kommuner, landsting eller statliga myndigheter. Kommunerna har enligt det nya utbildningssystemet inom området skydd mot olyckor ett ansvar för att ansvarspersonalen inom den kommunala verksamheten har erforderlig kompetens. Även vad avser krisberedskapsarbetet har kommuner och statliga myndigheter ansvaret för att deras personal har nödvändig kompetens för att fullgöra de uppgifter som åligger kommunen eller myndigheterna. Utredningen ser inga skäl varför denna utbildning liksom specialistutbildning inom flera andra områden, inte ska finansieras genom avgifter.

Utredningen konstaterar vidare att det finns viss verksamhet som staten inte bör bedriva. Detta rör sig framförallt om sådan utbildningsverksamhet som konkurrerar med privata aktörer eller den utbildning som tillhandahålls av t.ex. frivilligorganisationer.

Utredningen ser inte heller att det finns skäl för staten att bedriva verksamhet till stöd för utbildningsverksamheten, såsom internatverksamhet, om det finns privata aktörer som kan driva denna verksamhet. Sådan verksamhet kan med fördel köpas av externa leverantörer. På så sätt skapas också förutsättningar att bedriva denna verksamhet på ett rationellt sätt.

10 Den nya myndighetens organisation

10.1 Organisation

I kapitel 9 har uppgifterna för den nya myndigheten beskrivits. Utredningen har tagit fram ett förslag till en övergripande organisation för den nya myndigheten. Eftersom det är en ny myndighet som bildas, är det viktigt att denna får en organisation som ger myndigheten de bästa förutsättningarna för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag. Det är också viktigt att den nya myndigheten får en organisation som underlättar skapandet av en ny myndighetskultur och som inte konserverar de kulturer som idag finns vid de tre myndigheterna.

Sammanfattningsvis kan kraven på myndighetens organisation uttryckas såsom att myndigheten ska:

- verka inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris samt arbeta både förberedande och operativt,
- utföra samordnande krisförberedande verksamhet, bistånds- och katastrofberedskap, samordnande barnsäkerhet,
- bistå regional och lokal nivå vid räddningsinsatser och krisledning,
- ta emot internationella förstärkningsresurser, samarbeta med och bistå andra länder,
- arbeta med händelser i hela hotspektrat från olyckor och kriser till höjd beredskap,
- arbeta i perspektivet individ – samhälle,
- vara en kontaktpunkt för att underlätta samverkan med övriga samt
- ha oberoende tillsyns- och uppföljningsverksamhet.

När organisationsmodell ska väljas, är det viktigt att fastställa mot vilka kriterier olika teoretiska modeller ska utvärderas. Utred-

ningen har identifierat tre kriterier utifrån vilka de teoretiska modellerna utvärderats. Modellen bör stödja att:

1. fokus ligger på kärnverksamheten för den nya myndigheten
2. en helhetssyn på säkerhetsarbetet kan uppnås
3. en ökad tydlighet mot målgrupperna uppnås

För utredningen är det angeläget att kärnverksamheten ska vara i fokus och att den valda modellen stödjer detta. Utredningen anser att både ansvarsprincipen och den tvärsektoriella samordningen liksom uppdraget måste förtydligas för att myndigheten ska kunna fokusera på den egna verksamheten. Idag har de tre myndigheterna ett splittrat och otydligt ansvar med överlappande uppgifter vilket leder till otydlighet för mottagarna. Ett helhetsperspektiv ger förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete i hela hotskalan. En myndighet ger en samverkanspunkt istället för tre och skapar tydlighet i rollfördelningen för sektorsmyndigheterna. Utredningen anser att den konkurrens som idag delvis finns mellan myndigheterna rubbar trovärdigheten. Här kan helhetsperspektivet inom den nya myndigheten minska risken för otydlighet och motstridiga budskap och dessutom bidra till ett mer effektivt arbete inom den nya myndighetens verksamhetsområde. De organisationsmodeller som prövats :

1. Funktionell modell
2. Processororienterad modell
3. Geografiskt indelad modell
4. Matris modell
5. Målgrupp eller produkt/tjänst modell

Utifrån de fem olika organisationsmodellerna har utredningen kommit till slutsatsen att en funktionell modell är den som är bäst lämpad för att utforma den nya myndighetens organisation.

En funktionell modell stödjer att fokus ligger på kärnverksamheten, vilket är viktigt. Utredningen har försökt gruppera den nya myndighetens verksamhet så att avdelningarna dels har tillräcklig storlek, dels är en mix av funktioner från de tre i utredningen ingående myndigheterna. Detta är viktigt för att kunna realisera synergier genom en ”sammanslagning” av funktioner inom den nya myndigheten samt för att skapa *en ny* myndighetskultur.

Utredningen har funnit att det inte är meningsfullt att organisera den nya myndighetens olika huvuduppgifter utifrån processer.

Detta framförallt för att verksamheten består av ett stort antal olika huvudfunktioner av vilka de flesta är av förebyggande/förberedande karaktär. Ytterligare en anledning till att en processorganisation är olämplig är att uppgifterna hos den nya myndigheten är av expertkaraktär.

Ett viktigt tillägg till den valda organisationsmodellen som utredningen vill trycka på är att organisationen ska stödja den nya myndighetens viktigaste målgrupper. Utredningen förordar därför att den funktionella modellen kompletteras med att ett fåtal enskilda personer i den nya myndigheten får ett övergripande ansvar för koordinering av kontakter med myndighetens viktigaste målgrupper (kommuner, landsting, länsstyrelser och myndigheter). Personerna ifråga bör säkerställa att externa kontakter sker på ett enhetligt sätt, ha ett samordningsansvar samt kunna hantera frågor som eskaleras internt avseende alla relationer med den berörda målgruppen. Enligt utredningens mening finns det goda förutsättningar för samverkansvinster och synergier när den nya myndighetens verksamhet organiseras enligt det förslag som utredningen lämnar.

Motiv till övergripande organisationsstruktur

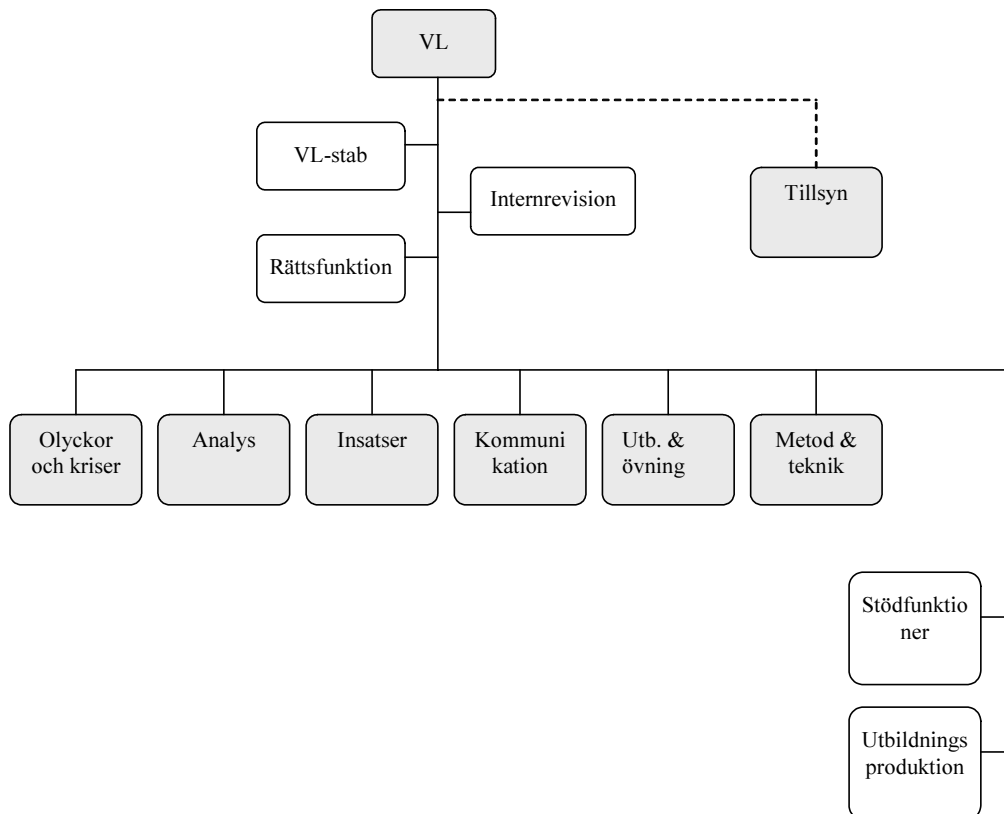
Utredningen redovisar nedan motiv till den föreslagna organisationsstrukturen.

- Organisationsstrukturen ska tydligt visa att den nya myndigheten är en *ny* myndighet som utformats för att optimalt kunna leva upp till de nya förutsättningarna, oberoende av strukturen för de tre nuvarande myndigheterna.
- Indelningen ska på en övergripande nivå tydliggöra vad som är kärnverksamhet.
- Indelningen av kärnverksamheten ska också på nästa nivå tydliggöra kärnverksamhetens olika inriktningar för myndighetens målgrupper och intressenter. Indelningen ska också underlätta regeringens styrning inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.
- Tillsynsverksamheten organiseras separat för att i så hög grad som möjligt tillgodose kravet på oberoende.
- Grupperingen av huvudfunktioner ska underlätta samverkan och synergier mellan huvudfunktioner som ligger verksamhetsmässigt och kompetensmässigt nära varandra. Detta möj-

liggörs arbete i processform utan att myndigheten behöver organiseras utifrån processer.

- Djup funktionell expertis inom en rad områden är central för den nya myndigheten. De bästa förutsättningarna för samverkansvinster och synergier åstadkoms genom att dessa huvudfunktioner grupperas på rätt sätt i en funktionellt indelad organisation. Dessa förutsättningar förstärks ytterligare av att den rekommenderade organisationsstrukturen innebär att ingen av de organisatoriska delarna på högsta nivå består av funktioner enbart från en av dagens tre myndigheter.
- En strävan är att ingen övergripande del av organisationen ska vara så stor att det krävs fler än en underliggande nivå.
- Stödverksamheten organiseras separat för att myndigheten, om den så önskar, på sikt ska kunna organisera denna i en beställar-/leverantörsmodell där leverantören kan vara intern eller extern.
- Utbildning ska delas in i en beställarfunktion och i en leverantörsfunktion. Den utbildningsproduktion som ska finnas i den nya myndigheten organiseras i en särskild leverantörsdel.

Utifrån dessa förutsättningar har utredningen kommit fram till följande förslag till övergripande organisation för den nya myndigheten:



Nedan följer en övergripande beskrivning av vad utredningen anser ska ingå i respektive "avdelning". För en mer fullständig beskrivning av verksamheten hänvisas till kapitel 9.

Olyckor och kriser: Här återfinns den kärnverksamhet som till stora delar är författningsstyrd – det handlar om verksamhet inom krisberedskapsområdet, räddningsinsats samt kris- och olycksförebyggande verksamhet. Vidare återfinns den brandfarliga och explosiva verksamheten, arbete mot kärnteknisk olycka, farliga ämnen etc. inom denna avdelning. Arbete kring barn och ungdomars säkerhet återfinns också här.

Analys: Såväl strategisk- som omvärldsanalys samt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner hos kommunerna finns på den nya myndighetens analysenhet. Sektorsuppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring är viktiga delar i den nya myndighetens verksamhet och bör hanteras på en analysenhet. Dessutom ska verksamheten vid det nuvarande Nationella centrat för erfarenhetsåterföring från olyckor inordnas här. Arbetet med kritisk infrastruktur, forskningssamordning och det nya anslaget 7:5 *Krisberedskap* ska hanteras här.

Insatser: Internationella insatser oavsett karaktär (bistånd, rädda svenskar, kapacitetsuppbyggnad etc.), förstärkningsresurser och lägesbild är alla verksamheter som till viss del är operativ. Insatserna är beroende av lägesbild och förstärkningsresurser finns för både nationella och internationella behov och därför bör verksamheterna hållas samman i en avdelning.

Kommunikation: Information och kommunikation är två viktiga verktyg för den nya myndigheten i alla skeden av dess arbete. Arbetet med kriskommunikation placeras här eftersom det torde kunna ge synergier med myndighetens övriga arbete. Dessutom lokaliserar det vilande rådet för stöd och samordning och kontakterna med Trossamfunden till denna avdelning.

Utbildning och övning: Utredningen anser att utbildningsorganisationen ska vara uppdelad i en beställar- respektive utförarfunktion och i denna avdelning ska beställarfunktionen finnas. Här planeras även övningar och individstödet hanteras.

Metod och teknik: Den nya myndigheten kommer arbeta med en hel del metod- och teknikutveckling samt besluts- och ledningsstödssystem vilka utredningen anser ska organiseras tillsammans. Även de varningssystem som myndigheten kommer ansvara för ska finnas här samt Rakel och befolkningsskyddet.

Tillsyn: För att tillgodose kraven på en fri och oberoende tillsyn placeras tillsynsavdelningen utanför linjeorganisationen.

Utöver de ovan uppräknade "avdelningarna" ska det finnas två stödenheter varav den ena är utbildningsleverantören och den andra är det administrativa (human resourcesfunktion, ekonomifunktion, upphandling, internservice och IT) stödet.

10.2 Lokalisering

Utredningen föreslår att den nya myndighetens verksamhet lokaliseras till Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sollefteå, Revinge och Sandö. Den nya myndigheten uppskattas få i storleksordningen 600 – 620 årsarbetskrafter.

I utredningens arbete med att överväga lokaliseringssorter har en utgångspunkt varit att det ur myndighetens perspektiv är lättare och mest rationellt att bedriva verksamhet på så få orter som möjligt. Ur ett strikt verksamhetsperspektiv skulle det vara mest rationellt och förmodligen också effektivast att bedriva verksamhet endast i Stockholm och Karlstad. Utredningen har tagit betydande regionalpolitiska hänsyn och föreslår att den nya myndigheten ska lokaliseras till sex orter; Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sollefteå, Revinge och Sandö varav de två sista är orter där endast utbildning bedrivs. Enligt utredningens uppskattning får den nya myndigheten mellan 600–620 årsarbetskrafter. I och med att den nya myndigheten får ett bredare verksamhetsområde än vad som tidigare varit fallet behövs delvis annan kompetens än den som finns vid myndigheterna idag. I samma riktning talar utredningens förslag om fördjupad uppföljning, utvärdering och analys.

Utredningen har i några delar inte lämnat förslag på var verksamheten ska bedrivas, exempelvis vad avser beställarfunktionen för utbildning och övning samt rättsfunktionen. I andra delar har utredningen bara angivit var huvuddelen av verksamheten ska bedrivas, exempelvis för analysområdet. Dessa ställningstaganden baseras på att utredningen anser att det finns behov av viss flexibilitet när den nya myndigheten ska påbörja sin verksamhet.

10.2.1 Stockholm

Utredningen anser att verksledningen, verksledningens stab samt huvuddelen av kommunikationsenheten bör placeras i Stockholm. Dessutom bör huvuddelen av verksamheten inom analysavdelningen och delar av Rakelverksamheten placeras i Stockholm. Vidare anser utredningen att myndighetens lägesbildsfunktion bör placeras i Stockholm.

10.2.2 Karlstad

Den helt övervägande delen inom avdelningen för olyckor och kriser bör enligt utredningens mening placeras i Karlstad liksom den nya myndighetens internrevision och tillsynsverksamhet. Avdelningen för metod och teknik torde komma att fördelas på tre orter; Stockholm, Sollefteå och Karlstad. Utöver den faktiska verksamheten anser utredningen att ett antal administrativa funktioner ska vara etablerade i Karlstad, såsom personalfunktion (exklusive lönehantering) och upphandling. Rationalisering av verksamhet som bedrivs i Karlstad kommer främst att gälla den administrativa sidan.

10.2.3 Kristinehamn

Det mest rationella vore enligt utredningens uppfattning att flytta den verksamhet som bedrivs i Kristinehamn till Karlstad eller samlokalisera den med utbildningsverksamheten i Revinge. Mot bakgrund av att verksamheten relativt nyligen av regionalpolitiska skäl etablerats i Kristinehamn avstår utredningen dock från att föra fram ett sådant förslag.

10.2.4 Sollefteå

Utredningen föreslår att det skapas ett administrativt centrum i Sollefteå. Detta är möjligt tack vare elektronisk fakturahantering, lönesystem som kan registrera ledigheter och tidredovisning samt resesystem som kan hantera reseorder, reseräkningar och bokningar. Utredningen har bedömt att administrationen i den nya myndigheten i förhållande till de tre nuvarande kan minskas betydligt. Det betyder att ekonomiadministration och lönehantering i sin helhet kan förläggas till Sollefteå. Förutom detta bör även växel och viss internservice samt resetjänst placeras i Sollefteå. IT-stödet kan enligt utredningen fördelas mellan Karlstad och Sollefteå. För verksamhetsstödet totalt beräknar utredningen ca 25 årsarbetskrafter till Sollefteå.

Förutom den administrativa verksamheten anser utredningen att viss verksamhet kopplad till Rakel och annan teknisk support kan förläggas till Sollefteå.

Utredningen bedömer att antalet årsarbetskrafter i Sollefteå kommer att hamna i närheten av dagens nivå.

10.3 Utbildning

Utredningen har tidigare beskrivit den framtida organisationen för hur utbildning bör bedrivas. I och med att utredningen föreslår att den utbildning som myndigheten själv ska utföra bör minska i omfattning och istället köpas från andra utbildningsleverantörer så får detta självklart konsekvenser för antalet utbildningsplatser.

Utredningen har också föreslagit att utbildningsplattformen ska vara placerad i Revinge. Den utbildning och antalet elever som medföljer innebär att plattformen till antalet måste växa ytterligare, vilket enligt det material som utredningen tagit del av inte ska utgöra något hinder. Utredningen beräknar ca 80 årsarbetskrafter för utbildningsproduktionen vid Revinge. Utredningen har tydligt tagit ställning till att den nya myndigheten inte bör bedriva internat- och konferensverksamhet, vilket i sig innebär en viss personalminskning vid Revinge.

Förutom utbildningsplattformen i Revinge, har utredningen föreslagit att viss utbildning ska bedrivas i Sandö. Den skola som finns i Sandö idag ska i den framtida utbildningsorganisationen minska betydligt. Utredningen beräknar att maximalt 40 årsarbetskrafter för utbildningsproduktion ska finnas där.

10.4 Ekonomi

Utredningen har särskilt granskat de tre myndigheternas lokal-kostnader, administration, informationsverksamhet, användning av konsulter samt resekostnader.

Utredningen kan konstatera att KBM vid utgången av 2006 betalade ett överpris på ca 10 mnkr i lokalhyra jämfört med de normvärden som ESV rekommenderar för Stockholms innerstad respektive Sollefteå. Likaså betalar SPF nästan 1,3 mnkr i överhyra. SRV ligger under normvärdet i Karlstad och marginellt över i Kristinehamn och Karlskoga. Med beaktande av det förslag som utredningen lämnar avseende verksamheten vid den nya myndigheten anser utredningen att verksamheten ska vara lokaliserad till i huvudsak sex orter; Stockholm, Karlstad, Kristinehamn, Sollefteå, Revinge och Sandö. Lokaliseringen i Stockholm sker lämpligen till närförort, eftersom detta på sikt innebär en besparing på hyresområdet.

I det material som utredningen tagit del av framgår att det av dagens 955 årsarbetskrafter arbetar nästan 200 årsarbetskrafter inom administrationen. Detta motsvarar 21% av det totala antalet årsarbetskrafter inom de tre myndigheterna. Det är främst inom funktionerna ekonomiadministration, internservice och IT-stöd som SRV har många anställda. KBM köper i större utsträckning administrativa tjänster, men i Sollefteå har KBM ett antal anställda som arbetar med administration. SPF har drygt 2 årsarbetskrafter som arbetar med administration.

Utredningen anser att administrationen i den nya myndigheten kan minskas betydligt jämfört med vad som gäller för de tre myndigheterna idag. Det är också naturligt att en sammanläggning av verksamheter ger sådana effekter.

De tre myndigheterna har relativt stora informationsenheter idag och utredningen ser även framgent att information och kommunikation kommer att utgöra en central del av den nya myndighetens uppdrag. Idag arbetar drygt 40 årsarbetskrafter med information. Utredningen förutsätter att antalet i en ny myndighet blir avsevärt lägre.

Utredningen har kommit till slutsatsen att den nya myndigheten bör disponera ett flertal olika anslag vilka redovisas nedan. Utredningen har benämnt den nya myndighetens förvaltningsanslag 7:10. De medel som redovisas nedan är i 2007 års anslagsnivå. För ytterligare detaljer hänvisas till bilaga 3–6.

Anslag	6:8	7:2	7:3	7:5	7:6	7:10	8:1
Mnkr	80	40 ¹	20	400 ²	- ³	1092 ⁴	150

¹ Utredningen tar inte ställning till nivå på vare sig anslaget 7:2, 7:3 eller 8:1 utan anger 2007-års nivå.

² Anslaget ska enligt utredningen uppgå till 400 mnkr men medel får inledningsvis användas från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för att täcka de omställningskostnader som uppstår under det första omställningsåret till följd av bildandet av den nya myndigheten. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att dessa medel sedan återförs till anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

³ Enligt prop. 2006/07:1 uo 6 finns inga medel anvisade på anslaget för 2008, enbart anslagssparande.

⁴ Anslagsbeloppet är ej uppräknat till 2008 års nivå.

Konsekvenser av utredningens förslag

11 Verksamhet som bör byta huvudmannaskap

11.1 Verksamheter vid Krisberedskapsmyndigheten

11.1.1 Informationssäkerhet

Utredningen föreslår att informationssäkerhetsuppgiften vid Krisberedskapsmyndigheten förs till Försvarets radioanstalt.
--

Utredningens överväganden

Informationstekniken har möjliggjort en enorm utveckling inom informationsförsörjningen. Med den nya tekniken följer emellertid inte bara ökade möjligheter utan också nya sårbarheter och beroenden. Varje myndighet ansvarar för att hålla en god säkerhet i sina system.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ska enligt sin instruktion hålla samman arbetet med informationssäkerhet i Sverige. Vidare har KBM policyansvar på informationssäkerhetsområdet och tar fram en nationell handlingsplan för samhällets informationssäkerhet. Samverkan med övriga myndigheter, näringslivet samt kommuner och landsting sker bl.a. genom det informationssäkerhetsråd som myndigheten har upprättat. Det övergripande målet för myndighetens arbete är att höja informationssäkerheten i samhället genom att inrikta samhällets informationssäkerhetsarbete, stödja arbetet med att ta fram metodstöd, anordna utbildningar och svara för information. KBM svarar också för att leverera en helhetsbild inom informationssäkerhetsområdet genom omvärldsanalys, inhämtning och analys av öppna källor samt genom samverkan med andra aktörer. Sedan årsskiftet är KBM också signatär inom Common criteria recognition arrangement (CCRA). Detta arrangemang utgör en formaliserad samverkan

mellan ett tjugotal nationer där det övergripande målet är att höja den nationella säkerheten genom att använda gemensamma kriterier som ett verktyg för kravställning och granskning.

Förutom KBM har ett flertal myndigheter ett särskilt ansvar för informationssäkerhetsfrågorna. Försvarmakten har bl.a. utvecklat kvalificerade IT-säkerhets- och kryptolösningar tillsammans med Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk.

Försvarets radioanstalt har i uppdrag att ha en hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet och på begäran stödja sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som kan vara känslig ur sårbarhetssynpunkt. I uppdraget ingår att samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

Radioanstalten har också i uppdrag att upprätthålla kompetensen för de nationella behoven av kryptologi. Försvarets radioanstalt har både civila och militära uppdragsgivare. Det går att dela upp radioanstaltens uppgifter inom informationssäkerhetsområdet på två delar, reaktiva tjänster och proaktiva tjänster.

Försvarets materielverk har sedan 2002 uppdraget att bygga upp ett system för evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter inom ramen för CCRA. Inom informationssäkerhetsområdet svarar Post- och telestyrelsen för att utveckla robustheten i de elektroniska kommunikationsnäten samt för att förhindra att system slås ut vid störningar. Myndigheten fick 2002 uppdraget att bilda en rikscentral för IT-incidentrapportering, SITIC, som ska stödja samhället genom att informera om sårbarheter och varna för hot mot IT-säkerheten. SITIC lämnar råd och information om förebyggande åtgärder, och sammanställer statistik som underlag för förbättringar.

Utredningens överväganden och förslag

Signalunderrättelsetjänst är ett viktigt medel för att skydda samhällsviktiga system mot kvalificerade IT-relaterade attacker och hot. Genom signalunderrättelsetjänst kan information sökas i trafiken till Sverige, men genom den globala räckvidden kan information också sökas närmare den (utländske) angriparen. Kunskaperna om underrättelsetjänsters metodik och teknik är likaledes av betydelse för att förstå hoten, samtidigt som dessa kunskaper har avgörande betydelse för signalunderrättelsetjänstens förmåga.

Signalunderrättelsetjänst ger också kunskap om brister i olika informationssystem. De penetrationstester och informations-säkerhetsanalyser som bedrivs utnyttjar denna information och kan därmed höja säkerheten i svenska system. De kan också ge kunskaper för utveckling och certifiering av IT-program och produkter.

Sverige har genom Försvarets radioanstalt under lång tid haft en framträdande plats i Europa vad gäller kryptologisk kompetens och förmåga. Den för Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt gemensamma resursen för kryptologisk expertis, den s.k. kryptologpoolen på Försvarets radioanstalt, etablerades för drygt 20 år sedan för att säkra att de kvalificerade forceringskunskaper som fanns också skulle gagna signalskyddet. Det är viktigt att denna kompetens kan bibehållas. Den är en av flera viktiga komponenter för att uppnå en bättre informationssäkerhet. Kryptologpoolen utgör ett exempel på hur underrättelsemetodik och teknik kan omsättas till högre säkerhet.

Radioanstalten arbetar dock inte med de administrativa uppgifterna kopplade till informationssäkerhetsfrågorna. Skulle det uppdrag som KBM har idag inom informationssäkerhetsområdet föras till FRA, måste alltså den funktionen byggas upp. En överflyttning av KBM:s uppgift inom området skulle emellertid innebära att det skapades en sammanhållande myndighet på den civila sidan för både informationssäkerhetsfrågor och signalskydd. Utredningen anser att informationssäkerhetsuppgiften i sin helhet skulle kunna hanteras av Försvarets radioanstalt men ser samtidigt att det till en början kan innebära vissa problem. Exempelvis måste Radioanstalten hantera de kontroverser som kan uppstå när en hemlig myndighet måste ut mer i det offentliga ljuset. Informationssäkerhetsfrågorna kräver ett annat handlag än det som hitintills varit Radioanstaltens uppgifter inom området. Utredningen anser dock inte att detta bör vara ett avgörande problem. Detta särskilt inte eftersom Radioanstalten de senaste åren blivit en allt öppnare myndighet. En överföring av informationssäkerhetsuppgifterna torde förstärka denna utveckling.

Försvarets radioanstalt bedriver också signalspaning vilket kan ge underrättelser avseende hot och aktörer som verkar mot svenska informationssystem. Signalspaningen är därför ett mycket viktigt verktyg för ett aktivt säkerhetsarbete. Kunskaperna om underrättelsetjänsters metodik och teknik är av betydelse för att förstå hoten och samtidigt erhålls kunskap om brister i olika informationssystem, som kan utnyttjas när myndigheten stödjer sina upp-

dragsgivare. Enligt utredningens bedömning finns sådana kunskaper och förmågor främst på Försvarets radioanstalt.

Försvarets radioanstalt har inte lika många informationsuppgifter riktade utåt i samhället som KBM idag. Utredningen ser dock att verksamheten vid KBM är en relativt isolerad verksamhet och nödvändig kompetens bör kunna föras över till Försvarets radioanstalt. Utredningen ser således inga starka skäl för att behålla en uppdelning av denna verksamhet på två myndigheter.

Utredningen anser i motsats till infösäktutredningen inte att informationssäkerhetsfrågorna bör hanteras inom KBM och med utredningens förslag av den nya myndigheten, eftersom det finns en sektorsmyndighet bättre lämpad att utföra uppgiften.

Utredningen föreslår således att KBM:s administrativa informationssäkerhetsuppgifter förs över till Försvarets radioanstalt. Det innebär att både den administrativa och den tekniska dimensionen av informationssäkerhetsfrågorna finns samlade på en myndighet, vilket bör leda till effektivitetsvinster. I och med att informationssäkerhetsfrågorna samlas på Försvarets radioanstalt underlättar detta det internationella samarbetet eftersom Sverige får en tydligare kontaktpunkt utåt. Försvarets radioanstalt har bl.a. upparbetade kontakter inom det tekniska informationssäkerhetsområdet. Likaså blir Försvarsmakten en sammanhållande myndighet på den militära sidan. Försvarets radioanstalt och Försvarsmakten har ett bra och etablerat arbetssätt vilket bådar gott för fortsatt samarbete och merutnyttjande av samhällets resurser civilt och militärt.

Mot bakgrund av ovan nämnda förslag anser utredningen att Försvarets radioanstalt fortsättningsvis ska vara den myndighet som deltar i standardiseringsarbetet inom EU.

11.1.2 Signalskydd

Utredningen föreslår att signalskyddsuppgiften vid Krisberedskapsmyndigheten förs till Försvarets radioanstalt.

Utredningens överväganden

Signalskydd är ett av de viktigaste medlen för att uppnå erforderlig informationssäkerhet vid kommunikation. Kryptografi är en viktig komponent i signalskydd, bl.a. för att erhålla sekretess. Det är viktigt att hela samhällets behov av stöd med signalskydd tillgodoses på ett effektivt sätt. Utifrån detta är det viktigt att ha en helhetssyn på hur samhällets signalskydd organiseras och regleras. Signalskyddsverksamhet bedrivs idag i huvudsak hos fyra myndigheter. KBM har enligt sin instruktion uppdraget att samordna signalskyddsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. Ansvaret omfattar bl.a. att inrikta, utveckla och samordna de civila myndigheternas signalskyddsverksamhet. Verksamheten består av utveckling, underhåll, redovisning och förrådshantering av signalskyddsmaterial och bedrivs till största del i Sollefteå, varifrån exempelvis distribuering av kryptonycklar genomförs. Dessa kryptonycklar utvecklas på Försvarsmakten med stöd av Försvarets radioanstalts kryptologer. Dessutom finns en s.k. helpdesk i Sollefteå dit användare kan ringa vid problem. KBM köper utbildning av Försvarsmakten för det behov som de civila myndigheterna har.

Försvarsmakten leder och samordnar signalskyddstjänsten inom totalförsvaret. Myndigheten ansvarar för att utveckla och godkänna signalskyddssystem, produkter och distribution av signalskyddsnnycklar samt kontroll och uppföljning av verksamheten. Vidare har Försvarsmakten ansvar för att bedriva signalskyddsutbildning inom totalförsvaret, den sker idag vid Totalförsvarets signalskyddsskola i Enköping.

Försvarets Materielverk har ansvar för upphandling av kryptosystem samt för att samordna försvarsindustrins behov av signalskydd.

Försvarets radioanstalt har ansvar för att tillgodose signalskyddsverksamhetens behov av kryptologisk kompetens och svarar sedan 1980-talet för att bemanna de kryptologiska funktionerna vid den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Försvarets radioanstalt har kompetens att forcera signalskydd, vilket är en väsentlig kompetens för att kunna utveckla effektiva skydd. Sedan 2003 har Radioanstalten även en särskild teknikkompetensfunktion till stöd för statliga myndigheter och bolag för att testa säkerheten i deras IT-system. Dessa uppgifter har tillförts Försvarets radioanstalt för att kunna utnyttja den unika kryptologiska kompetens som myndigheten har.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser inte att signalskyddsverksamheten hör hemma i den nya myndigheten utan är en sektorsverksamhet och inte övergripande. Dessutom finns det en myndighet som är bättre lämpad att hantera dessa frågor, Försvarets radioanstalt. Utredningen föreslår i likhet med InfoSäkutredningen att signalskyddsverksamheten hos KBM, både den samordnande verksamheten och den hantlande, överförs till Försvarets radioanstalt. Uppgiften att tillse vilka myndigheter som ska ha tillgång till kryptografiska funktioner anser utredningen emellertid ska finnas kvar på den nya myndigheten i dess sektorsövergripande uppgift inom krisberedskapsområdet.

När denna förändring genomförs, är det viktigt att Försvarets radioanstalt även fortsättningsvis ger hög prioritet åt centrala aktörer såsom exempelvis Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten.

11.1.3 Länsstyrelsernas ledningsplatser

Utredningen föreslår att ansvaret för de regionala ledningsplatserna överförs från Krisberedskapsmyndigheten till respektive länsstyrelse.

I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) aviserade regeringen att frågan om förvaltningen av länsstyrelsernas ledningscentraler ska överföras till respektive länsstyrelse bör ses över. Avsikten var att få till stånd en mer rationell hantering och förvaltning av ledningsplatserna samt att underlätta anpassningen till den regionala strukturen.

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga på regional nivå och svarar vid en krissituation bl.a. för samordningen av statliga myndigheters åtgärder inom länet samt statliga myndigheters åtgärder i förhållande till berörda kommuner. Länsstyrelsen ska också hålla sig underrättad om händelser och händelseutvecklingen så att nödvändig samverkan kan åstadkommas.

KBM svarar för förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser, vilket är ett arv från 1990-talet då Överstyrelsen för civil beredskap fick ta det fulla ansvaret för drift och förvaltning av dessa.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen föreslår att ansvaret för länsstyrelsernas ledningsplatser, i likhet med vad regeringen tidigare angivit, övergår till respektive länsstyrelse. Syftet är att möjliggöra en mer rationell hantering och förvaltning av platserna samt att underlätta anpassningen till den regionala strukturen. Den nya myndigheten bör däremot ha ett ansvar för att de system som länsstyrelserna ska använda sig av, både i vardagen och vid krishantering, är utvecklade och anpassade för gemensamma ändamål.

11.2 Verksamheter vid Statens räddningsverk

11.2.1 Transport av farligt gods

Utredningen föreslår att ansvaret för frågor om transport av farligt gods på väg och järnväg flyttas från Statens räddningsverk till den föreslagna Trafikinspektionen.

Ansvaret för regleringen av farligt gods är i dag fördelat på tre myndigheter; Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Statens räddningsverk (SRV). Det ansvar som SRV har omfattar transport av farligt gods på väg och järnväg, examination av säkerhetsrådgivare, kontroll och godkännande av ADR förare, tillsyn av säkerhetsrådgivare, transportskydd och tryckbärande anordningar samt viss utbildning för transport av farligt gods. SRV har också ansvaret för samordningen av säkerhetsregler och tillsynen enligt lagen om transport av farligt gods.

Trafikinspektionsutredningen har i betänkandet *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4) föreslagit att inspektionerna för sjö, luft, järnväg och väg förs samman till en gemensam inspektionsmyndighet. Ansvaret för frågor om transport av farligt gods till sjöss och i luften kommer således att hanteras i den nya inspektionsmyndigheten. Där kommer även delar av de nuvarande vägtrafikinspektionen och järnvägsstyrelsen att ingå.

Utredningens överväganden och förslag

Enligt utredningens bedömning är det naturligt att även ansvaret för frågor om transport av farligt gods på väg och järnväg hanteras i den nya trafikinspektionen. En sådan hantering följer också ansvarsprincipen. Härigenom behandlas transportfrågorna på ett och samma ställe. Transportörerna får därmed endast en aktör som hanterar frågor rörande krav på själva fordonet såväl som säkerhet vid transport med farligt gods. Detta möjliggör också för den nya trafikinspektionen att hantera hela transportkedjan från t.ex. inskeppning till ankomst vid anläggning. I och med att verksamheten samlas på en myndighet minskar även behovet av samordning mellan myndigheterna för frågor rörande transport av farligt gods. Behovet av samverkan mellan olika myndigheter bedöms emellertid kvarstå. Det är också naturligt att den nya inspektionsmyndigheten övertar SRV:s övriga uppgifter rörande transport av farligt gods, exempelvis examination av säkerhetsrådgivare, i syfte att denna verksamhet i så hög grad som möjligt kan hållas samman.

Det bör dock framhållas att regelverken för farligt gods är mycket komplexa och att det för att kunna bedriva normgivande verksamhet kräver personal som har kunskap om regelverken. Regelverken är dessutom baserade på internationella överenskommelser samt på EG-rätten, vilket gör den normgivande uppgiften än mer komplex. En omfattande uppgift vad avser farligt gods är ansvaret gentemot utvecklingen av det internationella regelverket och implementeringen av förändringarna av detta i det nationella regelverket. Utredningen gör bedömningen att den nya trafikinspektionen genom den erfarenhet som finns rörande transport av farligt gods till sjöss och med flyg har en erfarenhet av liknande internationella regelverk. Dessutom kommer inspektionen genom ansvaret för transportfrågor att kunna bedriva arbetet utifrån ett helhetsperspektiv på de olika transportslagen och regleringarna inom dessa områden. Den Trafikinspektion som föreslagits ska även svara för normgivning, tillstånd och tillsyn inom de olika transportslagen. Den föreslagna inspektionen är således inte någon renodlad tillsynsmyndighet, varvid frågorna rörande transport av farligt gods väl passar in i den föreslagna inspektionen.

Det har i vissa sammanhang anförts att utgångspunkten i regelverken för transport av farligt gods är att transportererna ska vara så säkra att godset inte orsakar olyckor. Utredningen kan konstatera

att även om den nya myndigheten kommer att få det övergripande ansvaret för arbetet med skydd mot olyckor innebär detta inte att ansvaret för olyckor i specifika sektor ska övergå till den nya myndigheten. Utredningen ser därför starka skäl att i så hög utsträckning som möjligt föra verksamhet kopplad till specifika sektorer till respektive sektor.

Den nya Trafikinspektionen kommer att behöva tillföras i stort sett motsvarande resurser som idag finns vid SRV för att kunna svara för de nu aktuella uppgifterna. Eftersom delar av arbetet med farligt gods är kemi- och teknikrelaterat kommer den nya Trafikinspektionen också att behöva samverka med den nya myndigheten.

11.2.2 Oljeskyddsmateriel

Utredningen föreslår att ansvaret för förstärkningsresurser vad avser oljeskadeskyddet och ansvaret för kunskapsuppbyggnad inom området förs till Kustbevakningen.

SRV håller idag resurser som kommunerna kan rekvirera vid utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till sjöss.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen har ovan föreslagit att frågan avseende förstärkningsresurser ska ses över. Under den korta tid som stått till förfogande har utredningen identifierat ett område där det finns skäl att överväga att samla de statliga resurserna under en och samma huvudman, nämligen resurser för strandnära oljeskadeskydd.

De ökande transporter av olja och andra skadliga ämnen längs våra kuster har inneburit en ökad risk för ett större utsläpp. För att kunna möta denna hotbild finns behov av att samla de nationella resurserna inom området, även vad gäller kompetens. Om en överföring görs till Kustbevakningen får denna myndighet ansvaret för att dels hålla resurser, dels lämna stöd till kommunerna i frågor rörande bekämpning av olja och andra skadliga ämnen i strandzonen. En sådan samordning skapar en mer kraftfull resurs, en mer rationell hantering och en samplanering som gör att resursen kan

utvecklas mer effektivt. Om både ansvaret för förstärkningsresurserna och för att utveckla kompetens inom området förs till Kustbevakningen innebär det dessutom att kustkommunerna får en regional kontaktpunkt för frågor rörande oljebekämpning. Denna kontaktpunkt är dessutom densamma som vid ett oljeutsläpp är skyldig att larma de kommuner som kan komma att drabbas. Kustbevakningen är också väl lämpat att förrådshålla materielen, eftersom myndigheten har en regional organisation och materielen snabbt måste kunna föras ut till de kommuner där den behöver användas.

Vad avser de få fall av utsläpp som sker i älvar och andra vattendrag rör det sig generellt om mindre utsläpp som kommunerna själva måste ha resurser för att hantera. För den händelse att det skulle bli frågan om ett mer omfattande utsläpp bör de nationella förstärkningsresurserna naturligen kunna användas även för dessa insatser.

Mot detta kan naturligtvis anföras att ett splittrat ansvar för förstärkningsresurserna till kommunerna gör det svårare för kommunerna att bibehålla en överblick över tillgängliga resurser inom räddningstjänstområdet. Det kan vidare anföras att oljebekämpning till lands utgör kommunal räddningstjänst, där SRV i andra sammanhang är samverkanspart. Utredningen ser emellertid att kommunerna för en väl fungerande insats naturligen måste ha en mycket god operativ samverkan med Kustbevakningen. Detta innebär att Kustbevakningen måste finnas med som samverkanspart redan vad avser planeringen för åtgärder vid oljeutsläpp. Eftersom Kustbevakningens ansvar omfattar såväl områdena runt våra kuster som Vätern, Vättern och Mälaren avser detta samarbete såväl kustkommuner som inlandskommuner och deras beredskap för utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen i vattnet.

Vidare innebär det att den nya myndigheten får ansvaret för att betala ut ersättning till kommunerna och Kustbevakningen vid oljeolyckor från anslaget 7:3 *Ersättning för räddningstjänst* m.m. utan att själv vara direkt berörd av insatserna. Eftersom det för närvarande bereds ett direktiv till en utredning avseende bl.a. frågor kopplade till sanering vid oljeutsläpp ser utredningen ingen anledning att föregripa denna utrednings arbete.

Utredningen anser således att Kustbevakningen bör få ansvaret dels för förstärkningsresurser vad avser oljeskadeskyddet, dels för kunskapsuppbyggnad inom området. De ekonomiska, materiella och personella resurser som SRV idag förfogar över bör föras över

till Kustbevakningen. Den föreslagna förändringen påverkar inte ansvaret för tillsynen över den kommunala räddningstjänsten eller uppdelningen mellan statlig och kommunala räddningstjänst. Utredningen noterar även att målsättningen vad avser oljebekämpningen har höjts från att kunna möta en olycka med ett utsläpp om 5 000 ton till att omfatta en olycka omfattande 10 000 ton. Där-
emot har inte ytterligare medel tillförts verksamheten som bedrivs vid SRV.

11.2.3 Tunnelsäkerhet

Utredningen föreslår som en konsekvens av en striktare tillämpning av sektorsansvaret att ansvaret för säkerhet i tunnlar, som inte är kopplat till möjligheten att genomföra räddningstjänstinsats, bör hanteras av respektive sektorsmyndighet dvs. Vägverket och Banverket.

Säkerhet är som på så många andra områden även viktig vid planering av infrastruktur med lång livslängd och som under lång tid påverkar övriga samhällsutvecklingen. Om säkerhetsfunktioner inte byggs in från början blir det både svårt och kostsamt att göra ändringar i efterhand.

I SRV:s arbete med säkerhet i tunnlar beaktas främst person-säkerheten vid en eventuell utrymning samt den kommunala räddningstjänstens möjlighet att genomföra effektiva räddningsinsatser. Inriktningen är att endast driva generella säkerhetsfrågor för att säkerställa vitala säkerhetsfunktioner som självutrymning. SRV tar inte ställning till hur den tekniska utformningen i detalj ska vara.

SRV stödjer och deltar i Järnvägsstyrelsens forum som berör järnvägssäkerhet. Genom detta forum kan utvecklingen av järnvägssäkerheten följas och det pågående europiska arbetet med nya regler för järnvägstrafik och säkerhetsrelaterade frågor påverkas. Detta i syfte att beakta olycksförebyggande åtgärder och att skapa förutsättningar för en effektiv räddningsinsats.

På ett liknande sätt medverkar SRV i arbetet med att ta fram Boverkets föreskrifter om säkerhet i vägtunnlar. Tunnelfrågor är aktuella även ur perspektivet transport av farligt gods på väg. Under 2007 infördes regler för hur länderna ska gå tillväga när det gäller restriktioner av farligt gods i en tunnel. Detta gäller bl.a.

skyltning och utmärkning av alternativa vägar. Vidare är SRV remissinstans när Länsstyrelserna utfärdar förbud och restriktioner av farligt gods på väg, detta gäller så väl tunnlar som en vanlig vägsträcka.

Utredningens överväganden och förslag

Den nya myndigheten bör ha och utveckla ny kunskap om effektiva räddningsinsatser i tunnlar i enlighet med dess sektorsansvar för räddningstjänst. Som en konsekvens av utredningens tidigare resonemang om sektorsansvaret anser utredningen det vara naturligt att övrigt säkerhetsarbete i tunnlar, vare sig de är väg- eller järnvägstunnlar, läggs på respektive sektorsmyndighet dvs. Vägverket och Banverket.

11.2.4 Festivalsäkerhet

Utredningen föreslår att det övergripande samordningsansvaret för festivalsäkerhet förs till Rikspolisstyrelsen.

Med anledning av ett flertal tragiska händelser i samband med offentliga arrangemang förordnades hösten 2000 en referensgrupp till Ungdomsdelegationen med uppgift att utreda säkerhetsfrågor vid musikarrangemang. Våren 2001 överlämnades ett informationsmaterial till Ungdomsdelegationens ordförande och materialet spreds till arrangörer och myndigheter inför sommaren 2001.

Regeringen uppdrog därefter åt SRV att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer föreslå åtgärder för att förbättra och förenkla kommunikationen mellan myndighet och arrangörer, förbättra uppföljningen av inträffade incidenter samt lämna förslag till övriga åtgärder som förbättrar säkerheten.

SRV redovisade ovan nämnda uppdrag 2004 och fick därefter ett uppdrag att i samverkan med Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter vidareutveckla de åtgärdsförslag som redovisades. SRV har startat projektet "Säkerhet vid stora evenemang för att förbättra säkerheten vid musikevenemang i Sverige", som består av fyra delprojekt.

Utredningens överväganden och förslag

I och med att polisen hanterar tillståndsgivningen för dessa typer av evenemang anser utredningen att det övergripande samordningsansvaret för festivalsäkerhet bör föras till Rikspolisstyrelsen. Detta får anses följa ansvarsprincipen. I mångt och mycket är festivalsäkerhet en ordningsfråga och polisen kan bevilja respektive avslå en ansökan om att få arrangera festivaler och andra evenemang. Polisen är därmed den myndighet som har medlen för att vid bristande säkerhet vid ett arrangemang inte bevilja ett tillstånd. Mot denna bakgrund är det naturligt att Rikspolisstyrelsen har det övergripande ansvaret för festivalsäkerhet.

11.3 Verksamheter vid Styrelsen för psykologiskt försvar

11.3.1 Mediernas beredskapsråd

Utredningen föreslår att Mediernas beredskapsråd förs till Kulturdepartementets område samt att utbetalning av ersättning för den särskilda etermediaberedsskapen hanteras av Kulturdepartementet.

Massmedierna är viktiga nyhetsförmedlare och opinionsbildare såväl i vardagen som under kriser och katastrofer. Med den snabba medieteknologiska utvecklingen innebär det att medieberedskapen har en helt annan roll idag än för tio år sedan.

De primära uppgifterna för medieföretagen är att erbjuda fri nyhetsförmedling, fritt meningsutbyte, underhållning och allsidig upplysning. Medieföretagen ingår genom avtal med staten i samhällets varnings-, larm- och informationssystem, bl.a. genom det så kallade VMA-systemet. Detta system möjliggör för räddningsledare att gå ut med information och varning till allmänheten via radio och TV.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) arbete på området syftar till att säkerställa informationsflödet i samhället även under kriser eller andra allvarliga störningar. För detta ändamål har staten genom SPF inbjudit medierna till ett forum för diskussion kring förmågan att upprätthålla fria och oberoende medier även vid svåra påfrestningar på samhället. Detta råd, Mediernas beredskapsråd, utgör en frivilligt sammansatt gruppering. Inom rådet bedrivs

arbete rörande frågor som behov av säkerhet, beredskap, kris-
hanteringsförmåga och samverkan inom medieområdet. I rådet
finns representanter från KBM, Post- och telestyrelsen, Radio-
branschen, SRV, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Tera-
com, Tidningarnas Telegrambyrå, Tidningsutgivarna, TV 4 samt
Comhem.

Inom rådet bedrivs arbete för att kartlägga tekniska hot, risker
och sårbarheter i mediasystemen och i mediedistributionen. Även
frågor som rör t.ex. personhot, informationsoperationer, minori-
tetsmedier och konsekvenser av internationaliseringen av medie-
branschen diskuteras vid rådets sammanträden, seminarier och
workshops. Mediernas beredskapsråd ska bidra till att i medie-
systemen och mediedistributionen skapa en robusthet och flexi-
bilitet så att en fri och oberoende nyhetsförmedling, myndighets-
information och varningsmeddelanden snabbt och heltäckande kan
förmedlas även vid extraordinära händelser och höjd beredskap. En
av rådets viktigaste uppgifter är att verka för att det finns ett ömse-
sidigt förtroende mellan aktörer och beslutsfattare. Rådet sam-
manträder minst fyra gånger per år.

Utredningens överväganden och förslag

Det är självfallet av stor betydelse att staten inte påverkar medie-
nas verksamhet som sådan. Enligt utredningens bedömning bör
statens insatser inom området, liksom idag, begränsas till att tillför-
säkra att de tekniska och infrastrukturella förutsättningarna finns
för att kunna distribuera ett innehåll till landets medborgare i form
av radio- och Tv-program, tidningar, nyheter på Internet och via
mobiltelefoner. Syftet är att även under kriser och katastrofer till-
försäkra en fri nyhetsförmedling, fritt meningsutbyte, upplysning
och förmedling av samhällsviktig information, så som t.ex. varning
till allmänheten (VMA).

Utredningen anser att frågor rörande mediernas beredskap utgör
en del av arbetet inom medie- och kultursektorn på samma sätt
som andra sektorer har ansvar för åtgärder för att stärka samhällets
förmåga att hantera kriser och katastrofer. Arbetet har även kopp-
ling till de krav som staten ställer bl. a. vad avser sändningstillstånd
och de infrastrukturella förutsättningar som behövs för att kunna
säkra sändningar av radio- och Tv-program, publicering av tid-
ningar etc. Frågor rörande mediernas beredskap har därför nära

kopplingar till det arbete som Kulturdepartementet ansvarar för. På motsvarande sätt har kopplingen gentemot Förvarsdepartementet i praktiken upphört i och med att det inte är krigets krav som utgör grunden för arbetet inom rådet. I och med att utredningen förordar ett ökat ansvar för de enskilda sektorerna finns inte heller något skäl att verksamheten ska bedrivas av en myndighet under Förvarsdepartementet.

Utredningen föreslår således i första hand att rådet förs till Kulturdepartementets område.

Om regeringen skulle anse att rådet även fortsättningsvis ska höra till Förvarsdepartementets ansvarsområde, är det utredningens uppfattning att rådet bör organiseras enligt en modell som liknar den nuvarande, men knutet till den nya myndigheten. Mot en sådan lösning har anförts att det finns problem för media att samverka med en myndighet i frågor om beredskap och senare granska samma myndighet i samband med kriser och krisers hanterande. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att den nya myndigheten inte får några krisledande uppgifter. Utredningen kan vidare konstatera att det inom staten finns ett flertal exempel på att en i grunden självständig verksamhet kan knytas till en värdmyndighet utan att detta på något sätt skadar förtroendet. Om rådet knyts till den nya myndigheten ser utredningen även att den samverkan som ska bedrivas inte kommer att avse frågor rörande innehållet i nyhetsförmedlingen eller granskningen. Arbetet i rådet ska ju röra möjligheterna att sända. Den nya myndigheten skulle därigenom kunna bidra till rådets arbete bl.a. genom det ansvar man har för att tillhandahålla en samlad bild av de hot och risker som vårt samhälle står inför. Enligt utredningens bedömning finns därför möjligheter att bedriva en samverkan mellan staten och medierna i allmänhetens intresse med att tillförsäkra en fri nyhetsförmedling, granskning och upplysning.

Oavsett var rådet placeras föreslår utredningen att rådet organiseras på ett sådant sätt att regeringen utser ordförande i Mediernas beredskapsråd. Det får sedan ankomma på ordföranden att bjuda in relevanta medieföretag, myndigheter och organisationer att utse representanter i rådet. Rådets oberoende gentemot statsmakterna kan därigenom säkerställas. De medel som SPF idag disponerar för medieberedskap bör enligt utredningens huvudförslag föras till något av Kulturdepartementets utgiftsområden. Om rådet ska ha den nya myndigheten som värdmyndighet, bör motsvarande medel istället föras till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Utredningen anser inte att den nya myndigheten ska ansvara för utbetalning av ersättning för den särskilda etermediaberedskapen. Denna uppgift bör istället ligga på Regeringskansliet. Detta innebär att de 15 mnkr som idag disponeras av SPF för uppgiften förs till ett anslaget som disponeras av Regeringskansliet/Kulturdepartementet. Om den nya myndigheten blir värmyndighet för rådet är ett alternativ till detta att den fortsättningsvis ansvarar för utbetalningen för åtgärder inom etermediaberedskapen. De medel som SPF idag disponerar för uppgiften förs då till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

11.3.2 Överklagandenämnden för totalförsvaret

Utredningen föreslår att Överklagandenämnden för totalförsvaret så snart det är möjligt ska vara en myndighet under Finansdepartementet.

Överklagandenämnden för totalförsvaret bildades den 1 juli 1995 med uppgift att i första hand pröva överklaganden från totalförsvarspliktiga. Sedan den 1 januari 2007 prövar nämnden samtliga överklaganden av anställningsbeslut som har fattats av statliga myndigheter. Nämnden prövar även överklaganden av beslut i vissa andra ärenden som har anknytning till totalförsvaret.

Överklagandenämnden för totalförsvaret består av en ordförande och högst sex andra ledamöter. Överklagandenämnden har sedan 1 januari 2003 sitt kansli hos SPF som utför dess kansligöromål, såsom att bereda dess ärenden. Även föredragningen av ärenden sker av SPF:s personal.

I budgetpropositionen för 2007 anförde regeringen att man avsåg flytta överklaganden av anställningsärenden från regeringen till Överklagandenämnden för totalförsvaret för att befria regeringen från förvaltningsärenden. Vidare skrev regeringen i budgetpropositionen att frågor av administrativ karaktär som följer av detta, såsom exempelvis namnändring, nämndens sammansättning och vilket utgiftsområde nämnden bör tillhöra, snarast bör ses över.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen anser att Överklagandenämnden så snart det är möjligt bör vara en myndighet under Finansdepartementet, på motsvarande sätt som Statens ansvarsnämnd.

11.3.3 Rättsfunktionen

Utredningen föreslår att Försvarmakten övertar Styrelsen för psykologiskt försvars ansvar vad avser de som fullgör sin plikttjänstgöring. Vidare föreslår utredningen att Svenska kraftnät ska överta ansvaret för stödet till civilpliktsrådet.

SPF har enligt sin instruktion uppgiften att tillhandahålla en rättsfunktion som genom vägledande och rådgivande verksamhet samt genom egna initiativ ska främja personalvården för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt. SPF ska för detta ändamål ha ett råd som ska bistå myndigheten i dess arbete. Rådet för rättssäkerhet och personalvård för totalförsvarspliktiga (RRPT) har 14 ledamöter med företrädare från riksdagspartierna, Försvarmakten, KBM, Totalförsvarets pliktverk, Värnpliktsrådet, Civilpliktsrådet och SPF. Rådets ledamöter utses av regeringen och dess ordförande är SPF:s generaldirektör.

Rättsfunktionens huvudsakliga mål är att informera de totalförsvarspliktiga om vilka rättigheter de har samt ge råd och anvisningar om hur de ska agera när de anser sig blivit felaktigt behandlade.

Utredningens överväganden och förslag

Antalet personer som fullgör sin civilpliktstjänstgöring är numera mycket litet och Försvarmakten ansvarar för den större volymen ungdomar som utbildas med värnplikt. Utredningen anser därför att Försvarmakten bör ha ett helhetsansvar för frågor rörande de som fullgör sin plikttjänstgöring och föreslår därför att uppgiften ska föras över till Försvarmakten. Ett tänkbart alternativ är att föra uppgiften till Totalförsvarets pliktverk.

Utredningen gör även bedömningen att så länge som det fortfarande utbildas civilpliktiga så bör civilpliktsrådet finnas kvar.

Utredningen har tagit del av den framställan som KBM lämnat till regeringen om att civilplikten ska avskaffas. Så länge detta inte skett förefaller Svenska kraftnät mest lämpat att svara för stödet till civilpliktsrådet i och med att de är de enda som utbildar civilpliktiga i dagsläget.

11.3.4 Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret

Utredningen föreslår i första hand att uppgiften att informera om säkerhetspolitik och totalförsvaret upphör. Om uppgiften fortsatt ska bedrivas föreslår utredningen, i andra hand, att uppgiften helt eller delvis förs till Totalförsvarets pliktverk och/eller Försvarshögskolan.

SPF har uppdraget att sprida kunskap i samhället om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt genom en årlig studie en årlig studie, som gjorts alltsedan 1952, följa svensk opinionsutveckling av betydelse för psykologiskt försvar. Målet med verksamheten är att främja en fördjupning av kunskaperna i samhället avseende svensk säkerhetspolitik och svenskt totalförsvaret med särskild inriktning mot ungdomar i gymnasieskolan.

Utredningens överväganden och förslag

Utredningen kan konstatera att centrala förvaltningsmyndigheter generellt har i uppgift att informera om den verksamhet som bedrivs vid respektive myndighet. Regeringen har också tillsatt en särskild kommitté med uppgiften att bland annat se över myndigheternas opinionsbildande verksamheter –förvaltningskommittén (Fi 2006:08). Resultatet av denna utredning kan ha viss betydelse för den informationsverksamhet som SPF bedriver.

I och med att statliga myndigheter redan har till uppgift att informera om sin verksamhet ser utredningen inget särskilt behov av en myndighet med uppgiften att svara för att ta fram sådan information. Uppgiften föreslås därför inte läggas på någon utpekad myndighet eftersom det inom det aktuella området finns ett flertal myndigheter som har till uppgift att informera om relevanta frågor för sin verksamhet. Om behov föreligger kan information mycket väl tillhandahållas samlat så som idag. En struktur

för detta finns redan genom den grupp som arbetat med dessa frågor och genom den webbplats som SPF utvecklat.

Om regeringen ser ett fortsatt behov av att ha en särskild utpekad myndighet för detta uppdrag föreslår utredningen att uppdraget ges till t.ex. Totalförsvarets pliktverk eller Försvarshögskolan eller att uppgifterna delas upp mellan t.ex. dessa myndigheter.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

12.1 Inledning

I detta kapitel redovisas vissa konsekvenser av utredningens förslag. Utredningens förslag bedöms inte ha några särskilda konsekvenser för det kommunala självstyret, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdhet mellan män och kvinnor eller IT-system. Inte heller de integrationspolitiska målen eller för den personaliga integriteten bedöms påverkas av förslagen. De ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag innebär redovisas i bilaga 4, 5 och 6.

12.2 konsekvenser för personal som arbetar vid myndigheterna

Statens räddningsverk (SRV) hade i början av 2007¹ totalt 898 (752 årsarbetskrafter (åa)) personer anställda, varav 365 (294 åa) i Karlstad, 93 (80 åa) i Kristinehamn, 28 (20 åa) i Karlskoga, 121 (103 åa) på skolan i Revinge, 110 (99 åa) på skolan i Rosersberg, 97 (86 åa) på skolan i Sandö och 84 (70 åa) på skolan i Skövde.

Vid ingången av 2007² hade 255 (190 åa) personer anställning vid Krisberedskapsmyndigheten (KBM), varav 182 (132 åa) i Stockholm och 73 (58 åa) i Sollefteå.

Vid ingången av 2007 hade 15 (13 åa) personer anställning vid Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), samtliga i Stockholm.

Utredningen uppskattar att den nya myndigheten kommer att behöva en personalstyrka som uppgår till mellan 600 och 620 årsarbetskrafter. Utredningen har inte kunnat beräkna hur många

¹ Siffrorna avser antalet anställda den 13 mars 2007 och inkluderar deltidsanställningar och visstidsanställningar.

² Siffrorna avser antalet anställda den 31 mars 2007 och inkluderar deltidsanställningar och visstidsanställningar.

anställda som kommer att beröras av de föreslagna förändringarna. En grov uppskattning visar dock att uppåt 400 personer inte kommer att kunna beredas plats i den nya myndigheten.

Utredningen föreslår emellertid att viss verksamhet ska föras till andra huvudmän. Enligt det underlag utredningen har erhållit från myndigheterna berörs ca 50 årsarbetskrafter av dessa uppåt 400 personer av detta. De som påverkas av förslaget av om att viss verksamhet ska föras till andra huvudmän omfattas av reglerna om övergång av verksamhet enligt arbetsrättsliga regler.

Av tidigare erfarenheter från när myndigheter omlokaliseras eller lagt ned verksamhet på en viss ort, framgår att det ofta är ett begränsat antal arbetstagare som väljer att följa med till den nya ort där verksamheten ska bedrivas. Utifrån det förslag som utredningen lämnar kan det därför komma att uppstå en situation där personal väljer att inte gå över till en annan huvudman eller in i den nya myndigheten varvid det statliga trygghetsavtalet utlöses. Detta blir en fråga för avvecklingsorganisationen att hantera.

12.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Utredningen har föreslagit en omfattande förändring avseende SRV:s skolor. Förslaget innebär att verksamheten i Skövde och Rosersberg läggs ner och att skolan i Sandö reduceras. Totalt beräknas ca 240 årsarbetskrafter beröras av denna förändring. Den reduktion som föreslås genomföras i Sandö får konsekvenser för viss personal som arbetar och bor på orten. Utredningen har emellertid föreslagit att verksamheten i Sollefteå behålls i ungefär motsvarande omfattning som idag. Sandö och Sollefteå tillhör samma region. Konsekvenserna av en reduktion av verksamheten i Sandö bedöms minska antalet årsarbetskrafter med ca 45 och bedöms därmed få begränsade konsekvenser vad avser offentlig service. Inom regionen finns dock enligt uppgifter från länsstyrelsen ett flertal företag som i olika utsträckning arbetar med säkerhetsfrågor. Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det finns förutsättningar för att ett antal av den personal som friställs bör kunna få anställning vid andra företag.

I och med att utredningen föreslår att utbildningen i betydligt högre utsträckning än idag ska bedrivas av andra utbildningsanord-

nare finns även möjligheter till att delar av den personal som friställs kan få anställning av andra utbildningsanordnare.

Utredningens förslag att avveckla SRV:s skola i Skövde minskar sysselsättningen i regionen. Möjligheter torde dock finnas för personalen att, som ovan redovisats, få anställning av andra utbildningsanordnare eller inom kommunal räddningstjänst.

Utredningen har vidare föreslagit att skolan i Rosersberg ska avvecklas. Denna förändring bedöms inte påverka sysselsättningen i regionen eller den offentliga servicen. Förutsättningar torde också finnas för att skolans personal ska kunna få anställning i annan verksamhet.

Även skolan i Revinge påverkas såtillvida att internatverksamheten inte längre bör bedrivas i egen regi. Vid ett övertagande av denna verksamhet följer arbetstagarnas rättigheter av arbetsrättsliga regler.

I och utredningens förslag om bildandet av en myndighet i stället för tre samt de förslag som utredningen lämnar vad avser rationalisering av administrationen och lokalisering av verksamhet bedömer utredningen att antalet anställda i Karlstad kommer att minska med uppskattningsvis ca 100 årsarbetskrafter.

Utredningen föreslår vidare att det inte ska bedrivas verksamhet i Karlskoga. De arbetstagare som i dag har sin tjänstgöring på orten påverkas därmed av utredningens förslag.

12.4 Konsekvenser för företag

Utredningen ser att den tudelning som föreslås vad avser ansvaret för farligt gods och ansvaret för brandfarliga och explosiva varor samt Sevesoverksamheten kan få vissa konsekvenser för företag som bedriver verksamhet och berörs av lagstiftningarna. Å andra sidan innebär detta att det för transportörerna skapas ett sammanhållet ansvar genom att den föreslagna Trafikinspektionen övertar viss verksamhet. Utredningen ser dock att de eventuella negativa konsekvenser som skulle kunna uppstå kan lösas genom en god samverkan mellan Trafikinspektionen och den nya myndigheten.

I och med utredningens förslag om att tillskapa en myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar bör samverkan med näringslivet kunna underlättas.

Utredningen föreslår att utbildningen i betydligt högre utsträckning än idag ska bedrivas av andra utbildningsanordnare. Detta

öppnar möjligheter för utbildningsföretag att bedriva utbildning inom området. Förslaget minskar också risken för att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet och därmed även risken för att denna verksamhet tränger undan privat. Förutsättningarna för privat företagande avseende utbildning inom området bedöms av utredningen förbättras avsevärt.

12.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

De förslag som lämnas torde ha begränsade effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor. Utredningen kan dock inte bedöma effekterna av den minskning av administrationen som utredningsförslaget innebär.

12.6 Kostnader och intäkter för kommun, landsting och stat

Av de förslag utredningen lämnat framgår att kostnaderna för staten som helhet kommer att minska till följd av de rationaliseringar som föreslagits. Uppskattningsvis ca 220 mnkr årligen. Besparingen uppstår successivt i takt med att avvecklingskostnaderna minskar. En mer detaljerad redovisning framgår av bilaga 6.

I och med utredningens förslag om att vidareutbildning, som inte sker med egentillträde, bör avgiftsfinansieras kommer statliga myndigheter, kommuner och landsting att få ökade kostnader för utbildning. Denna utveckling är dels en konsekvens av den striktare tillämpningen av ansvarsprincipen som utredningen föreslagit, dels en konsekvens av att utredningen föreslagit att fler aktörer ska kunna bedriva utbildning inom området. Utredningen har uppskattat intäkterna genom ett införande av avgifter till ca 30 mnkr årligen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Marcus Cato

Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap har haft i uppdrag att pröva om befintlig myndighetsstruktur inom området skydd mot olyckor, krishantering och civilt försvar är ändamålsenlig. Under utredningsarbetets gång har det framkommit fakta och synpunkter på att så inte är fallet. Man konstaterar bl.a. att det är olämpligt med nuvarande ordning där den statliga verksamheten är organiserad för gårdagens förutsättningar och på ett sådant sätt att verksamheten på lokal och regional nivå försvåras idag och har svårt att utvecklas imorgon. Problemen med dagens sätt att organisera sig som redovisas i betänkandet beskriver på ett tydligt och balanserat sätt verkligheten.

I betänkandet förs det fram ett antal argument till varför staten bör organisera sitt arbete i en ny central förvaltningsmyndighet. Argumenten är väl underbyggda och avvägda. Man menar bl.a. att en sammanlagd myndighet skulle förenkla den statliga styrningen på området, skapa en tydlighet gentemot målgrupperna, ge en mer rationell myndighetsstruktur och passa bättre in i internationella sammanhang. Tyvärr redovisar utredningen inte tillräckligt tydligt det allra viktigaste argumentet; det faktum att säkerhets- och beredskapsarbetet på lokal och regional nivå sedan länge är integrerat i alla skeden och i hela hotskalan. EN operatör hanterar redan idag ETT uppdrag. För detta arbete behövs därför ETT myndighetsstöd och på sikt även EN sammanhållen lagstiftning.

Frågan om en sammanläggning av myndigheterna inom aktuellt område har utretts tidigare. Av olika anledningar togs inte steget fullt ut mot att skapa en gemensam myndighetsstruktur. Det som däremot skapades var en osäkerhet kring gränssnitt som varit olycklig och som dessutom förstärkts med tiden. Resultatet, ett sektorstänkande och revirbevakande som medfört negativa konsekvenser i alla led och i alla dimensioner, har varit och är med dagens

system rådande. Utredningen har inte varit tillräckligt tydlig med att beskriva detta önskade tillstånd liksom vikten av att skyndsamt organisera en ny myndighet för samhällets säkerhet och beredskap.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Ulrica Johansson

Jag delar utredningens uppfattning att det finns övervägande fördelar med att slå samman nuvarande myndigheter till en. En sammanslagning kommer att bidra till en samlad hantering av åtgärder vid olyckor respektive extraordinära händelser och oavsett om händelserna som ska förebyggas är oavsiktliga eller avsiktliga. En samlad hantering kommer att underlätta och förbättra för kommunerna och länsstyrelserna i deras arbete inom området. I samarbetet inom ramen för EU och med NATO kommer det att finnas en myndighet som ansvarar som nationell kontaktpunkt inom området civil protection. Förslaget att reformera nuvarande planeringssystem för krisberedskap är en logisk följd av integreringen av krisberedskapen i verksamheten som innebär att gällande styrningsprinciper för statsförvaltningen även kommer att tillämpas på detta område, vilket tydliggör roller och förbättrar styrningen. Utredningen avstår däremot från att i betänkandet ange vad den nya myndigheten ska åstadkomma och vilka mål som verksamheten har. Därmed saknas en grundläggande förutsättning för arbetet i den nya myndigheten. Fokuseringen och balansen mellan förebyggande säkerhetsarbete och att hantera svåra olyckor och extraordinära händelser behöver förtydligas. Jag ifrågasätter förslagen som innebär en försvagning av det förebyggande säkerhetsarbetet och jag har starka invändningar rörande lokaliseringsförslagen och vissa verksamhetsanknutna förslag.

Lokaliseringsförslaget innebär en geografisk spridning på många orter och där enheter/funktioner är uppdelade mellan flera orter. Utredningens förslag försvårar markant möjligheterna till en effektiv och god intern ledning och styrning av myndigheten. Verksamheter bör istället så långt som möjligt hållas samman på samma ort och verksamledningen ska vara lokaliserad där den har bäst förutsättningar att utöva en effektiv intern styrning av verksam-

heten, och det är där myndigheten har sin tyngdpunkt avseende personal- och ärendehantering. Med utredningens förslag kommer detta att vara i Värmland. Den externa samverkan som verksamheten kräver ska under alla förhållanden upprätthållas, men den kräver inte att myndighetens ledning är lokaliserad till Stockholm. Det är även värt att notera att man i Norge för tre år sedan bildade en myndighet med motsvarande verksamheter som nu föreslås för den nya myndigheten, och att man där valt att lokalisera denna myndighet till Tönsberg.

Den nya myndigheten föreslås bygga upp och utveckla verksamhet med analys, uppföljning och utvärdering. En del av verksamheten kommer att utgöras av de uppgifter som Räddningsverket utför inom nationellt centrum för lärande från olyckor (NCO). Förslaget innebär dock att NCO som organisation och med sin lokalisering i Karlskoga upphör. Utredningen har valt att förlägga huvuddelen av verksamheten till Stockholm, utan några övertygande motiv till detta. Det är för mig obegripligt att en i stora delar ny verksamhet för analys, utvärdering och uppföljning föreslås byggas upp i Stockholm. Med utredningens förslag missas möjligheten att åstadkomma synergieffekter med den kärnverksamhet som avser kris och olyckförebyggande, krisberedskap och räddningsinsats, vilken föreslås lokaliseras till Karlstad. Ett resurs- och verksamhetsmässigt effektivt förslag vore att samlokalisera hela analysverksamheten med övrig verksamhet i Karlstad.

Utredningen föreslår att även lägesbildsfunktionen ska lokaliseras till Stockholm med motivet att fysisk närhet till Regeringskansliet och andra centrala förvaltningsmyndigheter är nödvändig. Med tanke på regeringens ställningstagande i frågan om nationell krishanteringsfunktion är det i dagsläget troligt att den lägesbildsfunktion som den nya myndigheten kommer att ha liknar den beredskapsfunktion som Räddningsverket haft sedan 1986. Funktionen är en rapporteringsfunktion uppåt, men också ett stöd till dem som har att hantera händelserna operativt samt för att leda myndighetens egna åtgärder och insatser. En lokalisering till Stockholm är även ur risk- och sårbarhetssynpunkt olämplig eftersom Stockholm i sig är en potentiell plats för avsiktliga händelser. Under 20 år har Räddningsverket haft uppgiften att bistå med stöd och att rapportera till Regeringskansliet. I den internationella verksamheten har verket haft uppdrag att samordna katastrofinsatser med andra myndigheter. Med modern teknik finns alltid möjlighet att kommunicera. Det är inte heller något problem att vid behov

samla myndighetsrepresentanter i Stockholm, oavsett om funktionen är placerad där eller ej. Därför anser jag att det fysiska avståndet inte är ett bärande motiv till lokaliseringen.

Utredningen anser att flexibiliteten i utbildningsverksamheten i den nya myndigheten måste öka genom att fler utbildningsaktörer etablerar sig. Förslaget bygger på antagandet att andra aktörer ska genomföra deltidsutbildningen och delar av den vidareutbildning och fortbildning som Räddningsverket bedriver inom området skydd mot olyckor. Utbildningen har begränsad omfattning, vilket innebär att det även fortsättningsvis kommer att finnas få utbildningsaktörer, med sannolikt starka beroendeförhållanden mellan sig. Jag anser därför att förändringen inte på något väsentligt sätt kommer att förbättra flexibiliteten och skapa konkurrens på marknaden vilka leder till förbättringar i kvalitet och minskning av kostnader. Utbildningen är idag statens kraftfullaste styrningsmedel för att upprätthålla samhällets förmåga till likvärdiga och effektiva räddningsinsatser över hela landet. Med förslaget förändras ett väl fungerade utbildningssystem enbart med motivet att öka flexibiliteten inom den egna organisationen. Om utredningens förslag genomförs bör den utvärdering som föreslås, inrikta sig på att värdera hur en ökad flexibilitet genom fler aktörer har kunnat genomföras och vilken effekt denna förändring har haft på kvalitet, tillgänglighet och kostnadsutveckling.

Räddningsverkets nuvarande uppgifter avseende frågor om transport av farligt gods på land föreslås föras till den föreslagna Transportinspektionen. Det innebär att den helhetssyn och integrering som Räddningsverket i dag har på hantering av farliga ämnen där olika åtgärder och kunskaper kompletterar varandra, från att i förväg vidta förebyggande och skadebegränsande åtgärder till hur man vid en olycka begränsar skador med effektiva metoder reduceras. När ansvaret för frågor avseende brandfarliga och explosiva varor fördes från dåvarande Sprängämnesinspektionen 2001 var ett av de tunga argumenten integreringen med regelverket för transport av farligt gods och med räddningstjänstanknutna frågor inom kemikalieområdet. Det är även viktigt att påpeka att arbetet inom området landtransport av farligt gods är ett kunskapsområde som framför allt rör kemi, förpackningsteknik och andra tekniska förutsättningar för förvaring och annan hantering vid en transport. Verksamheten omfattar mycket specifik och djup expertkunskap som nyttjas brett inom området farliga ämnen. Den integrering av det normerande arbetet avseende lagen om transport av farligt gods

och lagen om brandfarliga och explosiva varor som skett kommer att brytas. Räddningsverket har även av Näringslivets regelnämnd ansetts som ett gott exempel i arbetet med att bidra med konkreta åtgärder som innebär lättnader för företagen.

Jag har anledning att kraftfullt ifrågasätta relevansen i motiven till förslagen avseende lokalisering till Stockholm. Sammantaget kan jag konstatera att utredningens bemannings- och lokaliseringsförslag kan leda till en halvering av antalet tjänster inom Räddningsverkets nuvarande verksamhet. Förslaget innebär en fullständig avveckling av verksamheten i Skövde, Karlskoga och Rosersberg samt ned till en halvering av antalet tjänster i Karlstad och Sandö och även en reducering i Revinge. Förslaget leder däremot till att antalet tjänster med placering i Stockholm bibehålls eller till och med ökas. Även antalet tjänster i Sollefteå bibehålls. En reducering av antalet skolor var planerad utifrån bedömda utbildningsbehov, men att så kraftigt reducera antalet tjänster genom rationaliseringar och omflyttningar av Räddningsverkets nuvarande verksamhet till Stockholm är samhällsekonomiskt oansvarigt. Endast för två år sedan beslutade regeringen om att omlokalisera verkets enhet för brandfarliga och explosiva varor, Konsumentverket, delar av Statens institutionsstyrelse, Elsäkerhetsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen till Karlstad och Kristinehamn. Det har inneburit höga kostnader för omflyttning för att åstadkomma offentliga tjänster i Värmland. Med detta förslag försvinner större delen av effekten av den omlokaliseringen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Fredrik Hassel

Utredningen har bedrivits i ett högt tempo och utifrån ett antal tidigt formulerade antaganden. Det genomgående temat i utredningsarbetet har varit att beskriva det som stödjer utredarens tidiga premisser och utelämna i stort sett allt som talar emot.

En utgångspunkt för utredaren har varit att alla kriser utgår från en olycka. Flertalet av hoten mot och riskerna i vårt samhälle har inte ett olycksperspektiv. De hot som till stor del upptagit arbetet med samhällets krisberedskap både i vårt land och i andra länder är smittsamma sjukdomar, terrorism samt hot mot viktiga samhällsfunktioner som infrastruktur och olika informations-, styr- och ledningssystem. Den felaktiga utgångspunkten har gjort att utredaren inte i tillräcklig utsträckning har analyserat gränssnittet mellan krisberedskap och andra sektorsverksamheter än skydd mot olyckor, exempelvis hälso- och sjukvård, polisiär verksamhet, energiområdet, transporter, finansiella sektorn och smittskydd. Detta är en genomgående brist i utredningen.

Ett annat problem är att utredaren inte har skaffat sig en aktuell bild av myndigheternas verksamhet. Han har inte på djupet gått igenom vilka kompetenser som finns på någon av myndigheterna.

Utredaren har valt att utgå från en relativt grund intressentundersökning i sin värdering av myndigheternas verksamhet. Ett antal individer som finns i verksamheter som på olika sätt och olika mycket kommer i kontakt med de myndigheter som utreds har fått ge synpunkter. Det är inte myndigheternas officiella ståndpunkter som redovisas. Synpunkterna speglar inte heller det utvecklingsarbete som har bedrivits de senaste åren. Utredaren har dock valt att se dessa uttalanden som sanningar i förhållande till den verksamhet som de utredda myndigheterna bedriver. Detta innebär att utredningens slutsatser baseras på en bild som är endimensionell, historisk, starkt förenklad och i vissa stycken direkt felaktig.

Krisberedskapsmyndigheten har bedrivit verksamhet inom det helt nya politikområdet Krisberedskap i fem år. Under hela denna period har verksamheten befunnit sig i stark utveckling. Denna utveckling pågår fortfarande; politikområdet är fortfarande nytt. Utredaren har inte vägt in detta i sin analys.

I betänkandet finns flera exempel som illustrerar utredarens föråldrade och delvis felaktiga bild av verksamheten. Sålunda har utredaren uppfattningen att samverkansområdena huvudsakligen används för att fördela medel från anslaget 7:5. Så är inte längre fallet. Utredaren beaktar inte heller de förändringar och förenklingar som har skett i planeringsprocessen. Ett tredje exempel är den utveckling som skett vad gäller risk- och sårbarhetsanalyser sedan detta verktyg infördes 2002.

På grundval av dessa beskrivningar föreslår utredaren att det tvärsektoriella perspektivet i krisberedskapsarbetet skall tonas ner till förmån för arbete inom respektive sektor. Jag ser stora risker med att nu på viktiga punkter backa från den krisberedskapsreform som genomfördes 2002. Det var just behovet av samordning och sektorsövergripande perspektiv för att skapa beredskap inför och för att hantera allvarliga kriser, som låg till grund för den reformen. En nedtoning av det tvärsektoriella perspektivet går dessutom tvärs emot den inriktning som vi upplever internationellt i t.ex. USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna.

Jag vill dock betona att utredarens förslag om hur anslaget 7:5 Krisberedskap skall hanteras stämmer väl med den inriktning som Krisberedskapsmyndigheten eftersträvat och den utveckling som redan påbörjats. Förslaget behöver dock analyseras ytterligare. Bland annat redovisas inga tydliga motiv för att medel förs bort från krisberedskapsverksamheten. Utredaren föreslår också en kraftig minskning av stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna utan att på något sätt motivera detta.

Ett annat problem är att utredaren har saknat ett framåtblickande verksamhetsperspektiv. Utredaren har inte satt upp några mål för verksamheten eller gjort någon analys av vilka behov som behöver tillfredsställas. Utredaren lägger ihop och dimensionerar ett antal verksamheter utan att analysera vilka problem som behöver lösas.

Samtidigt som han argumenterar för att det behöver utvecklas ny kunskap begränsar han utrymmet för att skapa denna kunskap genom att skära ner resurserna och begränsa mandatet inom forskningsområdet. Det är min uppfattning att en verksamhet som

befinner sig i ett inledande utvecklingsskede i stor utsträckning behöver utveckla kunskap. Genom att etablera forskning skapas en god plattform för framtida kunskaps- och kompetensutveckling.

Utredningen har saknat juridisk kompetens och därför finns det ingen juridisk konsekvenshantering eller värdering av de redovisade förslagen, vilket är en brist.

Det handlar bl.a. om lagstiftningen för kommuner och landsting vad avser gränssnittet mellan krisberedskap och skydd mot olyckor. Ett starkt skäl för utredarens förslag om att lägga samman verksamheter till en ny myndighet är önskemålet om en bättre samordning från den centrala nivån i förhållande till bland annat kommuner. Min uppfattning är att detta kräver förändringar i lagstiftningen.

Utredaren vill också lägga större ansvar på de olika ”sambhällssektorerna”, men analyserar inte de legala konsekvenserna av detta. Sektorsansvaret är inte generellt reglerat eller definierat någons, vilket sannolikt behövs med denna modell.

Det är också märkligt att utredaren vill reglera arbetet med de statliga myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser i regleringsbrev. Eftersom detta rimligen måste ses som en permanent uppgift, bör regleringen ske i förordning.

Utredaren har inte heller lyckats presentera ett genomarbetat förslag till instruktion för den nya myndigheten.

I utredningen finns ett stort antal ekonomiska beräkningar som stöd för utredarens förslag. Dessa beräkningar har dock endast till viss del grundats i verkliga förhållanden och kan därför endast ses som en viljeinriktning hos utredaren. Detta gäller bl.a. hanteringen av anslaget 7:5, beräkningen av kostnader för personal och bedömningen av hyreskostnader för de olika verksamheterna. Även här krävs ytterligare utredningsarbete för att underlaget skall vara fullt användbart.

Trots alla dessa brister har utredaren redovisat ett organisationsförslag där myndigheternas verksamheter förs samman på ett sätt som har förutsättningar att lyckas. Jag delar dock inte utredarens uppfattning att informationssäkerhetsfrågorna inte skall ingå i den nya myndigheten.

Informationssäkerhet är såväl sektorsövergripande som tvärspektoriellt enligt utredarens definitioner. Jag delar denna uppfattning, som också stöds av tidigare utredningar inom området och gäller i internationella sammanhang. Jag delar också utredarens uppfattning att Försvarets radioanstalt är en lämplig myndighet att

stödja sektorer och organisationer tekniskt. Som utredaren antyder föreligger det dock uppenbara svårigheter för en underrättelsemyndighet att hantera dessa frågor på bredden och i förhållande till såväl offentlig som privat sektor. Problemen torde inte minska, vare sig nationellt eller internationellt, om Försvarets radioanstalt får möjlighet att avlyssna kabeltrafik. Vidare innebär den nära kopplingen mellan skydd av kritisk infrastruktur (CIP) och skydd av kritisk informationsinfrastruktur (CIIP) att analys- och policyfrågorna bör hanteras av den nya myndigheten.

Bilagor

Kommittédirektiv



Översyn av Statens räddningsverk, och Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet

**Dir.
2006:80**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar i syfte att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars- och resursfördelning. Syftet är att lägga samman relevanta delar av myndigheterna till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övriga delar eventuellt bör föras över till andra befintliga myndigheter. Den nya myndigheten skall ha uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris. Myndigheten skall vara både förberedande och operativt verksam och kan därigenom också bli en naturlig kontaktpunkt såväl i Sverige som i det internationella samarbetet inom området krisberedskap. En sammanläggning av verksamheterna skulle ge rationaliseringsvinster och synergieffekter. Utredaren skall utgå från den inriktning som regeringen angivit i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133). Utredaren skall vidare överväga hur tillsyn kan ges en oberoende ställning i förhållande till myndighetens övriga uppgifter.

Bakgrund

Behovet av att skapa en mer ändamålsenlig organisation

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) redogjorde regeringen för en ny struktur för planeringen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen angav vidare att strukturen ställde krav på samordning av vissa gemensamma frågor. Samordningen var av sådan karaktär och omfattning att den närmast hörde hemma på myndighetsnivå. En ny myndighet skulle därför inrättas. Myndigheten skulle dock inte frånta andra myndigheters deras ansvar inom sakområden varför regeringen inte ansåg att Statens räddningsverks uppgifter borde ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. Riksdagen beslutade den 23 maj 2002 om bildande av Krisberedskapsmyndigheten (prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261). Myndigheten fick uppgifter enligt ovan och övriga utpekade ansvariga myndigheter skulle, enligt ansvarsprincipen, ha ansvar i hela hotskalan från fredsverksamhet till krigets krav.

Försvarsberedningen har i sin rapport En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1) konstaterat att de senaste årens händelser visar att gränsen mellan en olycka, allvarlig kris och en extraordinär händelse blir alltmer diffus. I EU-sammanhang går utvecklingen från fokus på räddningstjänst mot en bredare syn på skydd och säkerhet i ett sammanhang. I dag ansvarar Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk för frågor inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Dessa områden har mycket gemensamt och skulle med fördel kunna hanteras som en helhet. Uppgifter inom dessa områden skulle kunna vara lämpliga för den sammanlagda myndigheten, men fortsatta överväganden och preciseringar krävs. Extraordinära händelser kan t.ex. orsakas av stora olyckor, avsiktliga angrepp och smitta. Oavsett orsak bör dessa områden hanteras utifrån ett helhetsperspektiv, eftersom det finns ett behov av att säkerställa viss funktionalitet i samhället och i olika verksamheter oavsett vad det är som stör eller hotar en verksamhet. En helhetssyn bör eftersträvas med utgångspunkt från att kunna hantera olyckor och störningar i vardagen till de kompletterade åtgärder som krävs för att hantera extraordinära händelser och ytterst höjd beredskap. Detta bör kunna skötas med ett samhällets arbetssätt. Ansvarsprincipen är rådande vilket innebär att myndigheter som normalt är ansvariga inom en sektor även fort-

sättningsvis är ansvariga för krishantering. En särskild myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet stärker dock vissa övergripande funktioner och kan fungera som ett stöd till de sektorsansvariga myndigheterna.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att förutläggningarna för krisberedskapen har ändrats och att de senaste årens händelser visar att gränsen mellan allvarliga olyckor och extraordinära händelser har blivit allt mer diffus. Arbetet med krishantering vid extraordinära händelser har utvecklats under de år som gått och därmed behöver också strukturen för krishantering förändras. Regeringen visade i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) på behovet av åtgärder inom detta område. Som ett led i utvecklingen av samhällets krisberedskap uttalade regeringen i propositionen ett behov att genomföra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Dagens struktur för krishantering bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar som syftar till att säkerställa samordningen. Denna struktur ligger fortsatt fast men arbetsformer och organisation behöver utvecklas. I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle lyfts behovet av en utvecklad nationell krishanteringsförmåga och en effektiv myndighetsstruktur upp. Regeringen pekar på behovet av att utreda båda dessa frågor. Utredningen om en krisledande myndighet i krishanteringssystemet kräver att en systemanalys genomförs av ansvar och roller och att förhållandet till befintliga författningar analyseras medan myndighetsöversynen kräver en verksamhetsanalys för att nå de effektivitetsvinster som eftersträvas. Regeringen anser att myndigheterna har uppgifter som överlappar och berör varandra och att det finns möjlighet att öka verksamhetsnyttan genom att bedriva verksamheterna i en myndighet.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

En särskild utredare skall göra en översyn av verksamheterna vid Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar i syfte att lämna förslag till en preciserad

uppgifts-, ansvars- och resursfördelning mellan myndigheterna. Syftet är att lägga samman relevanta delar av myndigheterna till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet samt att pröva om övriga delar eventuellt bör föras över till andra befintliga myndigheter. Den nya myndigheten skall ha uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt kunna hantera uppgifter före, under och efter en kris. Myndigheten skall arbeta både förberedande och operativt, och kan därigenom få stor trovärdighet. Utredaren skall lämna förslag till en preciserad och ändamålsenlig uppgifts-, ansvars-, och resursfördelning i samband med sammanläggningen av verksamheter vid myndigheterna. Rationaliseringsvinster och synergieffekter skall eftersträvas och belysas. Utredaren kan även låta annan verksamhet, som bedrivs av de myndigheter som faller under Försvarsdepartementets ansvarsområde enligt Regeringskansliets instruktion, ingå i översynen om det framstår som ändamålsenligt att lägga samman även den verksamheten med den nya myndigheten för frågor om samhällets beredskap och säkerhet. Argumenten för och mot en sådan sammanläggning skall då redovisas. Utredaren skall även belysa förhållandet mellan den nya myndigheten för frågor om samhällets beredskap och säkerhet och de sektorsansvariga myndigheterna och särskilt hur dessa myndigheters kompetens och erfarenheter skall kunna tas tillvara.

Regeringen har i dag beslutat om direktiv till en utredning om närmare utformning av ett system med en krisledande myndighet. I uppdraget framgår att utredningen skall bedriva sin verksamhet i nära samverkan med denna utredning. En utgångspunkt är att den nya myndigheten skulle kunna få uppgiften att vara krisledande myndighet.

Utifrån ovannämnda helhetssyn skulle sammanslagningen leda till rationaliseringsvinster och synergieffekter. En förändrad myndighetsstruktur skulle också kunna underlätta bl.a. kommunernas och länsstyrelsernas verksamhet. De skulle få en kontaktpunkt i stället för som i dag två. Myndigheten skulle också vara en kontaktpunkt i det internationella samarbetet inom området krisberedskap.

I propositionen. Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redovisade regeringen det planeringssystem och den struktur för att samordna arbetet med att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar som tillämpats från den 1 juli 2002. Fokus i propositionen låg på det förebyggande, sårbar-

hetsreducerande samt förberedande arbetet. I propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) betonas krishantering och samhällets förmåga att hantera kriser. I dag ansvarar Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk för frågor inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Dessa områden har mycket gemensamt och bör med fördel kunna hanteras som en helhet. För att förbättra helhetssynen i arbetet med samhällets säkerhet är det angeläget att förena verksamheten inom området skydd mot olyckor hos Statens räddningsverk med Krisberedskapsmyndighetens arbete med att stärka krisberedskapen. Ett helhetsgrepp med denna inriktning bör tas genom en översyn av verksamheterna hos myndigheterna.

Särskilda utgångspunkter

I sitt arbete skall utredaren särskilt beakta följande. Det finns ett behov av en effektiv myndighetsorganisation och en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning. Verksamheter inom myndigheterna som ledning, forskningssamordning, utveckling, planering, utbildning, övning, metodstöd och analys bör läggas samman, helt eller delvis. I den mån utredaren kommer fram till att delar av verksamheterna lämpligen kan lyftas bort från den nya myndigheten bör det övervägas i vilken utsträckning dessa kan integreras hos andra myndigheter, t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut, Folke Bernadotteakademien, Polishögskolan, Försvarshögskolan och Sida. Motivet är att renodla en verksamhetsstruktur som stödjer det breda säkerhetsarbetet och utvecklingen av skydd mot olyckor samt krisberedskap i ett helhetsperspektiv. Förslag till nya rutiner, processer etc. som bättre tar tillvara helhetsperspektivet skall redovisas av utredaren. Utredaren bör bl.a. analysera konsekvenserna av att föra samman sektorsövergripande verksamhet med sektorsverksamhet. En viktig utgångspunkt för utredaren skall vara att myndigheten skall hantera den i dag av Krisberedskapsmyndigheten samordnade krisförberedande verksamheten, Statens räddningsverks bistånds- och katastrofberedskap och uppdrag att ha beredskap att ta emot internationell hjälp vid stora olyckor och allvarliga krissituationer samt Statens räddningsverks samordnande ansvar för arbetet med barnsäkerhet på nationell nivå.

Utredaren bör studera erfarenheterna från uppbyggnad av andra länders motsvarande myndigheter. Utredaren skall lämna förslag till hur en effektiv tillsyns- och uppföljningsverksamhet bör utfor-

mas och hur den kan få en oberoende ställning i förhållande till myndighetens övriga uppgifter. Utredaren bör särskilt analysera myndighetens uppgifter att utfärda tillämpningsföreskrifter, allmänna råd och att ge olika typer av stöd och utbildning i förhållande till uppgiften att bedriva tillsyn. Frågan om det finns behov av föreskriftsrätt när det gäller formerna för krisberedskapsarbetet samt i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör vidare övervägas.

Utredaren skall särskilt beakta verksamhet före, under och efter en olycka eller en kris utifrån ett målstyrt och systematiskt arbete av den verksamhet som stärker samhällets säkerhet. Det bör även analyseras hur uppgifter inom sektorsverksamheten räddningstjänst förhåller sig till övergripande krisberedskap, t.ex. kärnkraftsberedskap, naturolyckor samt bistånds- och katastrofberedskap. Detta skall genomföras i nära samverkan med utredningen om ett system med en krisledande myndighet. I uppdraget ingår att lämna förslag till effektivisering och rationaliseringar samt förenklingar i kontakterna mellan myndigheten och andra myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting när det gäller både händelser och åtgärder som inryms i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2002:883) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Enligt förslag i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop.2005/06:133) ersätts den senare lagen (2002:883) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting fr.o.m. den 1 september 2006 av lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förenklingen kan t.ex. handla om att skapa en kontaktpunkt när det gäller krisberedskapen, civilt försvar och skydd mot olyckor.

Utredaren bör beskriva hur arbetet inom EU och FN inom området krisberedskap kan hanteras i den nya myndigheten. I EU-sammanhang går utvecklingen från fokus på räddningstjänst mot en bredare syn på skydd och säkerhet i ett sammanhang. Samtidigt har frågor som rör allvarliga kriser kommit att uppmärksammas allt mer inom andra delar av samarbetet inom EU.

Statens räddningsverk är i dag lokaliserat i Karlstad, Kristinehamn, Karlskoga, Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö. Krisberedskapsmyndigheten är lokaliserad i Stockholm och i Sollefteå. Styrelsen för psykologiskt försvar ligger i Stockholm. Utredaren

skall lämna förslag till lokalisering av verksamheterna vid den nya myndigheten

Utredaren bör även analysera samhällets behov av utbildning inom ramen för skydd mot olyckor och krisberedskap samt dess organisering och lokalisering. Utredaren skall i detta sammanhang också överväga om synergieffekter kan nås genom att lägga samman verksamhet med t.ex. Folke Bernadotteakademien, Polishögskolan och Försvarshögskolan samt den utbildning som i dag bedrivs i gymnasieskolan med bäring på försvar, krisberedskap samt skydd mot olyckor. Statens räddningsverks utbildningsplattformar skall även ses över utifrån perspektivet av kostnads-effektivitet.

Samtidigt med den utredning som följer av dessa direktiv genomförs som nämnades inledningsvis en utredning med uppgift att analysera och lämna förslag till utformning av en krisledande myndighet i krishanteringssystemet. I den utredningen skall utredaren beskriva förutsättningar för när och hur en tvärsektoriell krisledning på central myndighetsnivå bör utövas samt analysera vad det innebär att leda i en kris med sektorsövergripande konsekvenser. Utredningarna skall bedriva sitt arbete i nära samverkan.

Utredaren skall redogöra för de ekonomiska och personella konsekvenserna i och med skapandet av den nya myndigheten samt de förslag till författningsändringar som utredningens förslag föranleder. Dessutom skall varje nytt förslag som utredaren lämnar följas av en ekonomisk beräkning avseende de finansiella konsekvenserna av förslaget.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren skall samarbeta med de statliga myndigheter som berörs av utredarens förslag. Utredaren skall särskilt samråda med utredningen om ett system med en krisledande myndighet. Utredaren skall även samråda med Sveriges kommuner och landsting. Vidare skall utredaren samverka med andra utredningar som har till uppgift att överväga organisation, ansvar m.m. med anknytning till kris- och säkerhetsfrågorna, exempelvis Ansvarskommittén (dir. 2004:93), utredningen om effekterna av klimatförändringar och hur samhällets sårbarhet för dessa kan minskas (dir. 2005:80) eller översynen av inspektionsverksamheten för säkerhets- och skyddsfrågor inom transportområdet (dir. 2005:108). Utredaren skall även

beakta vad som sägs i slutrapporten från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen, Efter flodvågen – det andra halvåret. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 maj 2007.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet (Fö 2006:03)

**Dir.
2007:21**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2007.

Ändring av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 juni 2006 har den dåvarande chefen för Försvarsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar för att skapa en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet (dir. 2006:80).

Enligt direktivet är en utgångspunkt att om en ny myndighet blir följden av översynen skall denna kunna få uppgiften att vara krisledande myndighet. Denna utgångspunkt skall inte längre gälla.

Utredaren skall samråda med den utredare som skall biträda Regeringskansliet med att utreda inrättandet av en nationell kris-
hanteringsfunktion inom Regeringskansliet i syfte att förbättra den nationella kris-
hanteringsförmågan.

(Försvarsdepartementet)

Ekonomi – i dagens myndigheter

Myndigheternas ekonomi idag

De kostnader som tas upp nedan har beräknats utifrån 2006 års siffror, där inget annat anges. Personalkostnader är inklusive avgifter. När utredningen har sett över lokalkostnader och lokalstorlek har Ekonomistyrningsverkets rikthyror använts. Dessutom har utredningen använt det etablerade riktvärdet 29 m² per årsarbetskraft.

Lokalkostnader

KBM har höga hyror för sina lokaler i både Stockholm och Sollefteå. KBM betalar 2 950 kr/m² i Stockholm för lokalerna på Kungsgatan och 1 300 kr/m² för lokalerna i Sollefteå. Rikthyran enligt Ekonomistyrningsverket i Stockholms innerstad är 2 400 kr/m² och i Sollefteå 800 kr/m². Jämfört med normvärdet betalar således KBM drygt 10 mnkr för mycket för lokalerna i Stockholm och 3,4 mnkr för mycket för lokalerna i Sollefteå. Hyresavtalet för lokalerna i Sollefteå tecknades av Överstyrelsen för civil beredskap och löper tom 2007-12-31, men det finns en klausul i avtalet som innebär att om avtalet ej förlängs måste myndigheten betala 10 mnkr till fastighetsägaren. Detta på grund av att omfattande investeringar och ombyggnationer gjordes vid inflyttningen och att KBM, som fick överta avtalet, ännu inte hunnit betala av denna del genom sin årliga hyra.

SRV har för sina lokaler i Karlstad ett avtal som gör att myndigheten ligger 2,7 mnkr lägre i sina hyreskostnader än normvärdet. I Kristinehamn och i Karlskoga betalar SRV något över normen. Dessa avvikelser är enligt utredningens mening försumbara. SRV betalar fortfarande för de lokaler i Solna som enheten för brand-

farliga och explosiva ämnen förut begagnade. Årskostnaden är 963 tkr och SRV betalar för dessa lokaler till och med mars 2009.

Skolorna har av naturliga skäl högre hyror med tanke på dess övningsfält och på de anläggningar som finns på respektive skola. För två av skolorna har hyresavtalen omförhandlats och fr.o.m. 2007 har Rosersberg en årshyra på 15,2 mnkr, Sandö 12,2 mnkr, Revinge 15,7 mnkr och Skövde 13,6 mnkr. I och med att anläggningarna är stora och inte enbart rymmer kontorslokaler utan även övningsfält och övningslokaler är det svårt för utredningen att ta ställning till hyreskostnaderna. Det är dock angeläget att hålla nere kostnaderna så mycket som möjligt i den framtida utbildningsorganisationen.

SPF har en förhållandevis hög hyra, 2,2 mnkr på årsbasis, vilket betyder 2 358 kr/m². SPF har 13 årsarbetskrafter och enligt norm behövs då knappt 400 m² kontorsyta mot dagens 933 m². Utredningen kan konstatera att SPF idag betalar ca 1,3 mnkr i överhyra enligt den rikthyra som Ekonomistyrningsverket beräknar för Stockholms innerstad. Enligt uppgift till utredningen så hyr SPF ut 50 m² till Civilpliktsrådet vilka administreras av KBM och finansieras via anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

Dessutom måste utredningen påpeka att antalet kvadratmeter per årsarbetskraft både för KBM i Sollefteå och för SPF:s del är högre än norm, 62 m² per årsarbetskraft i Sollefteå och 72 m² hos SPF jämfört med riktvärdet 29 m². Även för KBM i Stockholm överstiger antalet kvadratmeter normen.

Administration(personal, ekonomi, internservice och IT-stöd)

Utredningen har begärt in ett omfattande underlag avseende de tre myndigheternas administration. Utifrån detta underlag kan utredningen konstatera att nästan 200 årsarbetskrafter arbetar med administration av något slag inom de tre myndigheterna. Detta innebär att 21 % av antalet årsarbetskrafter sysselsätts inom administrationen.

SRV är den myndighet som har flest i administrativa uppgifter, 148,5 årsarbetskrafter av 752. KBM har 47,5 av 190 och SPF 2,5 av 13. Utredningen har delat in administrationen i ett antal kategorier som personal, ekonomi, internservice och IT-stöd. Utredningen bedömer att administrationen i den nya myndigheten i förhållande

till de tre nuvarande kan minskas betydligt. Nedan redogörs mer detaljerat för respektive område.

Personaladministration

Totalt arbetar 16,2 årsarbetskrafter med personaladministration vilket betyder knappt 8 mnkr i personalkostnader. Direkta kostnader kopplade till personaladministrationen i dagsläget uppgår till ca 16 mnkr.

I dagsläget finns 5,2 årsarbetskrafter som arbetar med löneadministration, ca 2,5 mnkr i personalkostnader.

Ekonomiadministration

Idag arbetar 45,3 årsarbetskrafter inom ekonomiadministrationen på de tre myndigheterna, varav 38 på SRV (14 årsarbetskrafter på SRV arbetar med budgetering och uppföljning och resterande 24 med redovisning). Personalkostnaderna uppgår totalt till ca 23 mnkr och direkta kostnader kopplade till verksamheten till 5,1 mnkr. Direkta kostnader är exempelvis avgifter till Riksrevisionen och avgifter till Ekonomistyrningsverket för Hermes.

Myndigheterna hanterar idag sammanlagt ca 44 500 fakturor och både SRV och KBM anger att antalet är ökande. Bland annat ökar faktureringen på KBM till följd av den pågående utbyggnaden av Rakel-systemet.

Internservice

För den interna servicen i Sollefteå har KBM 7,5 årsarbetskrafter anställda. Dessa personer hanterar vaktmästeri, städning, växel, resetjänst och reception. Personalkostnad för dessa är 2,3 mnkr. I Stockholm köper KBM den mesta internservicen, kostnaden uppgår till ca 4,1 mnkr per år. Myndigheten har dock 1,1 årsarbetskrafter anställda för att arbeta med exempelvis säkerhetsfrågor. KBM har två registratorsfunktioner, en på vardera lokaliseringsort och personalkostnaderna för dessa uppgick till knappt 900 tkr.

SRV har totalt personalresurser för internservice som motsvarar 32 årsarbetskrafter. Av dessa finns 15 vid en internserviceenhet i Karlstad, 9 vid skolorna och resterande 8 inom andra delar av ver-

ket. Personalkostnaden uppgår till ca 16 mnkr. Personalen hanterar allt ifrån post, dokumenthantering och arkiv, förråd för publikationer, frågor som avser lokalvård, säkerhetssystem till vaktmästeri.

Den numera myndighetsgemensamma växeln vid SRV bemannas av 5,5 årsarbetskrafter. Personalkostnaderna uppgår till 2,1 mnkr. KBM, SPF och SRV har sammanlagt direkta kostnader om 4,4 mnkr för telefonväxlarna.

SPF har ingen internservice.

Myndigheterna har således tillsammans drygt 41 årsarbetskrafter som arbetar med internservice (inkl. telefonväxel) till en personalkostnad om 20 mnkr.

Upphandling

Idag arbetar totalt 14 årsarbetskrafter med upphandlingsfrågor varav 13 på SRV. De totala personalkostnaderna uppgår till ca 7 mnkr och de direkta kostnaderna till ca 600 tkr. Vid KBM utgör upphandling en del av den ordinarie administrativa verksamheten.

1.2.5 IT-stöd

På SRV arbetar 31 årsarbetskrafter med IT-stöd. Myndigheten har alltifrån softwareservice till hårdvaruservice och callcenter-funktion inom myndigheten. En sammanställning från 2005 visar att SRV har närmare 120 olika IT-system. En stor del av dessa är egenutvecklade. Personalkostnaderna uppgår till nästan 17 mnkr och de direkta kostnaderna till 7,2 mnkr.

KBM har 13 årsarbetskrafter som arbetar med IT-stöd varav 3 befattningar är placerade i Stockholm och övriga i Sollefteå. Personalkostnaderna uppgår till 5,9 mnkr och de direkta kostnaderna till knappt 20 mnkr. I dessa kostnader ingår utveckling och drift av både WIS och Krisp.

SPF har inget eget IT-stöd utan köper tjänsten för ca 900 tkr per år.

Verksledning och stabstöd

Verksledningen på både KBM och SRV består av en Generaldirektör och Överdirektör. SPF har enbart en Generaldirektör. Personalkostnaderna för dessa 5 personer uppgår till ca 5,3 mnkr.

På både KBM och SRV finns en stab kopplad till myndighetsledningen. Från och med 2007 har KBM flyttat in hela forsknings-samordningen m.m. i staben. Utredningen har dock tittat på hur staben var organiserad 2006 och då arbetade 8,9 årsarbetskrafter där. Personalkostnaderna uppgick till 6,3 mnkr.

SRV har en stab om 10 personer till en personalkostnad om ca 6,1 mnkr.

På SPF finns ingen stab.

Internrevision

Vid SRV finns idag två internrevisorer, till en personalkostnad om 1,4 mnkr.

Information

SRV har ett informationssekretariat placerat i Karlstad som samordnar och stödjer kommunikationsplanering och aktiviteter för verkets ledning och avdelningar. Avdelningarna ansvarar i sin tur för att i samverkan med informationssekretariatet planera kommunikationsaktiviteter integrerat med genomförande av verksamheten.

Informationssekretariatet svarar för strategisk hantering av verkets interna och externa kommunikation, informationsberedskapen, strategisk mediehantering, samordning av verkets olika webbplatser och tidningen Sirenen. Vidare ansvarar sekretariatet för SRV:s grafiska profil, produktion av informationsmaterial, stöd vid mätningar och utvärderingar samt samordning och stöd vid mässor.

Tidningen Sirenen utkommer med åtta nummer per år, i en upplaga om drygt 30 000 exemplar. Redaktionen består av fyra journalister. SRV får ta in avgifter för annonsering i Sirenen och 2006 fick man in ca 500 tkr i avgifter.

Informationssekretariatet vid SRV är uppdelat i två produktionsenheter där den ena svarar för språk, bild, form och den andra för

tidningen Sirenen. Kommunikation, mediefunktion och webbredaktion är organiserat direkt under informationschefen. Totalt arbetar 24 personer vid sekretariatet. De totala kostnader uppgick 2006 till 20,4 mnkr, varav 13,6 mnkr utgjordes av personalkostnader.

KBM:s informationsavdelning består av 13 befattningar varav två är projektanställningar. Befattningarna webbredaktör respektive press/nyhetsansvarig är stationerade i Sollefteå. Enhetens arbete består till största del av stöd och rådgivning för de övriga enheterna i deras kommunikationsarbete, såväl internt som externt. Produktion av trycksaker etc. görs via externa producenter.

Magasinet Krisberedskap utkommer med fyra nummer per år och har en upplaga på ca 12 000 exemplar. Redaktionen på KBM har 1 tjänst vilken svarar för planering av tidningen och skrivande av artiklar. Tjänster för redigering, layout och tryck köps av kontrakterad byrå. Budget för produktion av tidningen är ca 250 tkr per nummer. KBM ger även ut ett e-postbaserat nyhetsbrev var 14:e dag.

KBM har en avdelad informatör för Rakel-systemet. Det handlar om att ge stöd i såväl kommunikationsavseende som i marknadsföring. Rakel-informatören ansvarar också för den särskilda Rakel-webbplatsen.

Informationsenhetens verksamhetskostnader 2006 uppgick till 4,8 mnkr och personalkostnaderna till drygt 3,7 mnkr.

SPF har en informationsavdelning med 3,5 årsarbetskrafter. Avdelningen svarar för myndighetens grafiska profil, framtagning av presentationsmaterial, rapporter och tryckt material. Vidare ansvarar avdelningen för externa besök, besvarande av frågor från allmänheten och massmediekontakter. SPF samordnar och projektleder den myndighetsgemensamma webbplatsen www.sakerhetspolitik.se samt lumpenprojektet. Även Estonia-uppdragen tillhör SPF:s informationsavdelning och 2007 finns en arkivarie anställd för uppgiften.

Kostnaderna för verksamheten vid SPF:s informationsavdelning uppgår till knappt 1 mnkr och personalkostnaden till 1,75 mnkr.

Totalt arbetar 40,5 årsarbetskrafter vid de tre myndigheterna med informationsfrågor. Personalkostnaden uppgår till drygt 19 mnkr och verksamhetskostnaden till 12,6 mnkr.

Konsulter

I det material som utredningen begärt in har det framkommit att både SRV och KBM i hög utsträckning använder konsulter för att genomföra verksamhet, även sådan som är att anse som kärnverksamhet. Exempelvis inom anläggningsproduktion, t.ex. skyddsrumsbesiktning, köpte SRV tjänster för ca 50 mnkr, inom Centrum för risk- och säkerhetsutbildnings område för ca 30 mnkr samt för övriga verksamheter med knappt 10 mnkr.

För KBM:s del kan nämnas att de 20 största konsulttjänsterna uppgick till drygt 157 mnkr varav Rakel stod för ca 78 mnkr. Totalt redovisar KBM att myndigheten köpte tjänster för knappt 190 mnkr.

Resor/resekostnader

Både SRV och KBM bedriver verksamhet på flera orter, vilket resulterar i att en mängd resor måste företas mellan dessa orter för att verksamheten ska kunna bedrivas.

KBM bedriver verksamhet i både Stockholm och Sollefteå. I Sollefteå finns stora delar av den tekniska enheten samt viss personal för IT, administration, växel och resetjänst. Enligt myndighetens egen schablonberäkning används ca 4 mnkr per år för resor mellan de olika lokaliseringssorterna.

I och med att SRV bedriver verksamhet på ett flertal platser finns resekostnader även mellan SRV:s olika verksamhetsställen.

Ekonomi – Verksamhet till annan huvudman

Verksamhet som bör föras till annan huvudman

För den personal som berörs vid flytt av viss verksamhet till annan huvudman innebär gällande arbetsrättsliga regler att personalen omfattas av s.k. verksamhetsövergång till den aktuella myndigheten. Detta berör enligt utredningens beräkningar, ca 50 årsarbetskrafter. Nedan specificeras per verksamhet hur många som berörs, var verksamheten ska flyttas samt vilka medel som utredningen beräknar ska flyttas till den nya huvudmannen. Vissa besparingar kan göras genom att det uppstår samordningsvinster inom en del av de myndigheter där verksamheten får sin nya hemvist.

Informationssäkerhet och signalskydd

Vid KBM arbetade 2006 19,2 årsarbetskrafter med dessa frågor, varav 10,8 i Stockholm och 8,4 i Sollefteå. Personalkostnaderna uppgår till ca 10 mnkr (finansieras från anslag 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*) och verksamhetskostnaderna till 15,7 mnkr, finansierades från anslag 7:5 *Krisberedskap* 2006 men fr.o.m. 2007 finns dessa medel på förvaltningsanslaget 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*. Utredningen föreslår att informationssäkerhets- och signalskyddsverksamheten ska flyttas till Försvarets Radioanstalt. I och med att Radioanstalten redan idag har ansvar för vissa frågor inom detta område, anser utredningen att en del samordningsvinster bör kunna uppstå och föreslår därför att 12 mnkr för verksamheten samt 12 mnkr för personal flyttas till Försvarets radioanstalt.

Inom informationssäkerhetsområdet föreslår utredningen att ansvaret för standardiseringsarbetet inom informationssäkerhetsområdet bör föras Försvarets radioanstalt hänsyn till utredningens tidigare förslag om att informationssäkerhets- och signalskyddsfrågorna bör tillföras anstalten. KBM har för 2007 på anslag 7:5

Krisberedskap budgeterat 1,3 mnkr för uppgiften. Utredningen anser inte att Försvarets Radioanstalt bör tillföras medel för denna uppgift utan att den går att inordna i den befintliga verksamheten vid myndigheten.

Länsstyrelsens ledningsplatser

Utredningen har föreslagit att ansvaret för länsstyrelsernas ledningsplatser övergår till respektive länsstyrelse.

För drift och underhåll betalar KBM ca 16,5 mnkr årligen. Dessa medel belastar anslaget 7:5 *Krisberedskap*. Vid KBM arbetar 3 personer med dessa frågor och kostnaden för verksamheten uppgår till 2,5 mnkr vilket belastar anslaget 7:7 *Krisberedskapsmyndigheten*. Dessa personer finns i huvudsak i Sollefteå. Drift- och underhållsbidraget bör flyttas över till länsstyrelsernas anslag fr.o.m. 2008.

Transport av farligt gods

Utredningen har föreslagit att ansvaret för frågor om transport av farligt gods på väg och järnväg hanteras i den föreslagna Trafikinspektionen. Totalt 17 årsarbetskrafter arbetar med dessa frågor vid SRV idag till en personalkostnad om knappt 9 mnkr, vilka finansieras från anslaget 7:4 *Skydd mot olyckor*. Exempelvis utfärdande av intyg är en avgiftsfinansierad verksamhet med en omsättning om 3,7 mnkr. Utredningen anser att en del synergier uppstår i och med att uppgifterna förs över till den föreslagna Trafikinspektionen och beräknar att 15 årsarbetskrafter och 7 mnkr ska överföras till Trafikinspektionen.

Förstärkningsresurser för oljeskydd

Utredningen har föreslagit att Kustbevakningen bör ges ansvaret för dels för kunskapsuppbyggnad avseende oljeskadeskyddet, dels för förstärkningsresurser inom området. SRV har för detta 3 årsarbetskrafter och 7,2¹ mnkr vilka belastar anslaget 7:4 *Skydd mot olyckor*. Utredningen ser vissa synergier mellan verksamheterna och föreslår att 6,2 mnkr förs till Kustbevakningen för uppgiften.

¹ Inklusiv kostnader för seatrack webb

Tunnelsäkerhet

Den nya myndigheten bör ha och utveckla ny kunskap om effektiva räddningsinsatser i tunnlar i enlighet med dess sektorsansvar för räddningstjänst. SRV har idag 0,25 årsarbetskrafter för uppgiften. Som en konsekvens av utredningens tidigare resonemang om sektorsansvaret anser utredningen det vara naturligt att övrigt säkerhetsarbete i tunnlar, vare sig de är väg- eller järnvägstunnlar, går till respektive sektorsmyndighet, dvs. Vägverket och Banverket. Utredningen anser inte att några årsarbetskrafter eller medel ska föras till dessa myndigheter för denna uppgift.

Festivalsäkerhet

Utredningen har föreslagit att det övergripande samordningsansvaret för festivalsäkerhet bör föras till Rikspolisstyrelsen. Räddningsverket har avsatt ca 0,5 mnkr från anslaget 7:4 *Skydd mot olyckor* för den här verksamheten under 2006 och 1 årsarbetskraft arbetar med dessa frågor på verket.

I och med att SRV inte tillfördes några nya medel för denna uppgift, så anser utredningen att Rikspolisstyrelsen bör få överta den utan att särskilda medel tillförs. Polisen bör kunna integrera denna verksamhet med befintlig tillståndsverksamhet.

Mediernas beredskapsråd

Utredningen har föreslagit att rådet förs till Kulturdepartementets område. Om regeringen skulle anse att rådet även fortsättningsvis ska höra till Förvarsdepartementets ansvarsområde bör rådet organiseras enligt en modell som liknar den nuvarande, men knutet till den nya myndigheten.

Under 2006 använde SPF ca 1,5 mnkr från anslaget 7:8 *Styrelsen för psykologiskt försvar* för verksamhet kring medieberedskapen. 2 årsarbetskrafter arbetar med dessa frågor. Utredningen anser att uppgiften och 1,5 mnkr ska föras till något av Kulturdepartementets utgiftsområden. Om rådet ska ha den nya myndigheten som värmyndighet, bör motsvarande medel istället föras till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Fr.o.m. 2007 ansvarar SPF även för att betala ut ersättning för drift och vidmakthållande av vissa funktioner inom etermedia,

motsvarande 15 mnkr. Utredningen anser inte att den nya myndigheten ska ansvara för utbetalning av ersättning för etermedieberedskapen. Denna uppgift bör istället ligga på Regeringskansliet. Detta innebär att de 15 mnkr som idag disponeras av SPF för uppgiften förs till ett anslaget som disponeras av Regeringskansliet/Kulturdepartementet. Om den nya myndigheten blir värmyndighet för rådet är ett alternativ till detta att den fortsättningsvis ansvarar för utbetalningen för åtgärder inom etermedieberedskapen. De medel som SPF idag disponerar för uppgiften förs då till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Överklagandenämnden för totalförsvaret

Utredningen har föreslagit att ÖNT så snart det är möjligt bör bli en myndighet under Finansdepartementet. Idag arbetar 2,75 årsarbetskrafter med frågor relaterade till nämndens verksamhet på SPF. Kostnader för verksamheten uppgår till ca 1,7 mnkr (exkl. overhead). Därutöver tillkommer kostnader för personal 0,3 mnkr samt lokalkostnader motsvarande ca 190 tkr. Totalt uppgår kostnaderna därigenom till ca 2,2 mnkr vilka finansieras från anslaget 7:8 *Styrelsen för psykologiskt försvar*. Utredningen anser att uppgiften och 2 mnkr bör föras till den organisation som ges de uppgifter som idag fullgörs av ÖNT.

Rättsfunktionen

Utredningen har vidare föreslagit att Försvarmakten bör överta ansvaret för .

Vid SPF finns ett kansli för uppgiften med 1,5 årsarbetskrafter och budgeten uppgår till 1,5 mnkr. Utredningen anser att rättsfunktionen kan föras till Försvarmakten utan att medel för denna uppgift följer med, eftersom Försvarmakten bör kunna samordna denna verksamhet med befintlig.

Information om säkerhetspolitik och totalförsvaret

Utredningen har i första hand föreslagit att uppgiften att informera om säkerhetspolitik och totalförsvaret ska upphöra. Om uppgiften fortsatt ska bedrivas har utredningen, i andra hand, föreslagit att

uppgiften helt eller delvis förs till Totalförsvarets pliktverk och/eller Försvarshögskolan.

Mot bakgrund av uppgiftens ringa omfattning och att dessa myndigheter redan idag bedriver verksamhet inom området samt har till uppgift att informera inom samma område anser utredningen att ytterligare medel inte bör tillföras för denna uppgift.

Ekonomi – omställningskostnader

Omställningskostnader

Skolorna i Rosersberg och Skövde ska enligt utredningens förslag avvecklas i sin helhet och skolan i Sandö delvis avvecklas. Utredningen har med utgångspunkt från det underlag som SRV lämnat beräknat avvecklings- och omställningskostnaderna bedöms uppgå till följande belopp:

Avvecklingskostnader	2008	2009	2010	2011	2012	Summa
Rosersberg ¹	131	3	2	1	0	137
Sandö ²	41	3	3	2	1	50
Skövde ³	86	10	10	9	4	119
Summa totalt	208	16	15	12	5	306

De totala avvecklingskostnaderna uppgår därmed till 306 mnkr. Vad avser avvecklingskostnaderna har SRV angivit att det finns en viss osäkerhet på grund av svårigheten att skatta kostnaderna för miljösanering.

Verksamheten vid Nationellt centrum för lärande från olyckor i Karlskoga ska enligt utredningen läggas samman med annan verksamhet inom den nya myndigheten, vilket innebär att avvecklingskostnader om drygt 1 mnkr uppkommer.

Till följd av den effektivisering som bildandet av den nya myndigheten innebär, torde personal, främst inom administrationen, komma att sägas upp till följd av arbetsbrist. Enligt utredningens beräkningar minskar den administrativa personalen med ca 130 årsarbetskrafter, vilket beräknas ge ca 65 mnkr i avvecklingskostnader.

¹ Avvecklingskostnaderna avser hela skolan

² Avvecklingskostnaderna avser del av skolan

³ Avvecklingskostnaderna avser hela skolan

En grov uppskattning av omställningskostnaderna som utredningen har gjort visar att de totalt uppgår till drygt 370 mnkr. Merparten av omställningskostnaderna uppstår under det första året, se tabell nedan.

Grov uppskattning av omställningskostnader(tkr)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalkostnader ⁴	35 000	30 000	-	-	-
Rosersberg	131 000	3 000	2 000	1 000	-
Skövde	86 000	10 000	10 000	9 000	4 000
Sandö	41 000	3 000	3 000	2 000	1 000
Karlskoga	1 315	-	-	-	-
SUMMA	294 315	46 000	15 000	12 000	5 000

Kostnaderna ovan är preliminära. Utredningen har vid beräkningen ovan utgått från att en ny myndighet etableras från och med 1 juli 2008.

Avvecklingskostnaderna täcks på följande sätt (tkr):

Indrag anslaget 7:5	76 893
Indrag anslaget 7.10	145 750
<i>Delsumma</i>	<i>222 643</i>
Lån anslaget 7:5	71 672
Summa	294 315

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att de medel som tillfälligtvis disponeras från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för att täcka vissa av omställningskostnaderna, återförs till anslaget efterhand som kostnaderna minskar. När omställningen är genomförd har drygt 220 mnkr sparats.

⁴ Personalkostnaderna ovan är exklusive personalkostnaderna på skolorna. Dessa kostnader redovisas under respektive skola.

Ekonomi – anslag etc.

Anslag, krediter etc. i den nya myndigheten

Den nya myndigheten föreslås disponera sju olika anslag, varav fyra rör bidragsutbetalningar.

Den nya myndigheten bör, liksom KBM idag, disponera anslaget 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer* som avser medel för organisationsstöd till frivilliga försvarsorganisationer. Utredningen föreslår att 20 mnkr flyttas från anslaget 7:5 *Krisberedskap* till anslaget 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer*. Motivet för detta är att renodla styrningen så långt det är möjligt. Även de medel som SRV idag har på anslaget 7:4 *Skydd mot olyckor* för olika individstöd bör föras till anslaget 6:8. Anslag 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer* kommer att disponeras av både den nya myndigheten och Försvarsmakten, dock genom två separata anslagsposter.

Vidare bör den nya myndigheten disponera anslaget 7:2 *Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor*. Anslaget disponeras nu av SRV och används för utbetalning av ersättning till kommuner för åtgärder som vidtas för att förebygga jordskred och andra naturolyckor. Utredningen har inte tagit ställning till någon förändring av detta anslag, eftersom denna fråga är föremål för översyn genom Klimat- och sårbarhetsutredningen (M2005:03).

Den nya myndigheten föreslås vidare få disponera anslaget 7:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.* Anslaget disponerades nu av SRV och används för att i enlighet med lagen om skydd mot olyckor utbetala vissa ersättningar för uppkomna kostnader vid genomförda räddningsinsatser samt insatser för att bekämpa olja till sjöss. Anslaget kan även användas i ett initialt skede då Sverige behöver begära hjälp internationellt via den s.k. Gemenskapsmekanismen inom EU. Den svenska aktör som begärt hjälpen betalar sedan motsvarande belopp till SRV. Utredningen tar inte ställning till någon förändring av anslaget, eftersom detta utreds i särskild ordning. Beslut om en översyn av

katastrofersättning och finansiering av stöd och hjälp till Sverige (Fö2007:A).

Den nya myndigheten föreslås vidare få disponera anslaget 7:5 *Krisberedskap*, ett anslag som enligt utredningens förslag bör renodlas. Utredningen har beräknat den nya anslagsnivån på anslaget 7:5 *Krisberedskap* enligt följande (tkr):

Anslag enl. RB07	1 711 976		
<i>Disp. enl. nedan</i>			
Svenska kraftnät	250 000		
Post- o telestyrelsen	99 995		
RK/Fö-dep.	10 088		
<i>Delsumma</i>	<i>360 083</i>		
Disp. av KBM enl. RB07	1 351 893		
Till KBM, SRV & SPF idag	530 000		
<i>Delsumma kvar på 7:5</i>	<i>821 893</i>		
KBM, SRV & SPF:s del	530 000		
Ansvarig myndighet	Belopp	Uppgift	Indrag
Försvarets radioanstalt	-	Standardisering	1 500
Anslag 6:8	20 000	Uppdragsmedel frivilliga	15 500
-	-	Forskning indrag	29 000
Summa	20 000		46 000
Till nytt förvaltningsanslag	464 000		

I och med de uppgifter som förs till andra myndigheter minskar de medel som bör föras till den nya myndighetens förvaltningsanslag. Utredningen anser dessutom att vissa anslagsmedel från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för vissa uppgifter ska fördelas ut på ansvarig myndighet i enlighet med vad som föreslagits i kapitel 7. Ytterligare 20 mnkr föreslås föras till anslaget 6:8 *Frivilliga försvarsorganisationer*. Utredningen har beräknat att i storleksordningen 400 mnkr (391 mnkr enligt tabellen nedan) bör föras till andra myndigheter. Vidare anser utredningen att en rationalisering om drygt 30 mnkr bör göras. Förutsättningar för en sådan rationalisering uppstår i och med att planeringsprocessen avskaffas och i och med att medel för verksamhet förs till andra myndigheter.

	Flytt av medel	Indrag
	391 000	
<i>Delsumma kvar på 7:5</i>	<i>430 893</i>	
Rationalisering	30 893	30
		893
KVAR ANSLAG 7:5	400 000	
TOTALT INDRAG FRÅN 7:5		76
		893

Av de 400 mnkr som blir kvar på anslaget 7:5 *Krisberedskap* får medel tillfälligtvis disponeras för att täcka de omställningskostnader som uppstår initialt med anledning av utredningens förslag, jämför bilaga 5.

Anslaget 7:6 *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet* bör även det disponeras av den nya myndigheten. Anslaget togs upp på statsbudgeten 2005 och för 2007 finns 35 mnkr på det. Anslaget finansierar utbyggnad, driftsbidrag och förvaltning av ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet. Systemet har emellertid dragits med stora förseningar i utbyggnaden varför stora anslagssparanden har byggts upp. Systemet ska när det är fullt utbyggt vara helt avgiftsfinansierat.

Den nya myndigheten föreslås disponera anslaget 8.1 *Biståndsverksamhet*, anslagsposten 4 *Biståndsverksamhet* – SRV. Anslaget disponeras för myndighetens verksamhet inom verksamhetsgrenen Internationella bistånds- och räddningsinsatser för att lämna tekniskt, logistiskt och annat understöd till framförallt FN-ledda humanitära biståndsinsatser. Anslagsposten uppgår 2007 till 150 mnkr.

Den nya myndighetens anslag bör enligt utredningens mening vara förvaltningsanslag samt sakanslag för den nya myndighetens verksamhet. Utredningen har benämnt detta anslag 7:10. På anslaget ska finnas medel för den verksamhet som ska bedrivas för de uppgifter myndigheten har ansvar. Till anslaget ska föras medel från de anslag som tidigare var förvaltningsanslag för de tre i utredningen ingående myndigheterna. Till anslaget 7:10 ska även föras medel från anslaget 7:5 *Krisberedskap*, som idag finansierar

verksamhet inom främst SRV och KBM. Utredningen har beräknat nivån på anslaget 7:10 enligt följande:

Det nya förvaltningsanslaget (tkr)

Nuv. förvaltningsanslag			
KBM		166 000	
SRV		670 000	
SPF		17 000	
Summa		853 000	
<i>Av dessa 853 mnkr ska uppgifter föras bort enligt nedan:</i>			
Ansvarig myndighet	Belopp	Uppgift	Indrag
Finansdepartementet	3 000	ÖNT	300
Försvarets radioanstalt	12 000	Pers.kostnad infosäk & signalskydd	-
Försvarets radioanstalt	12 000	V-hetskostnad infosäk & signalskydd	3 000
Försvarmakten	-	Rättsfunktion	1 500
Kulturdepartementet	2 000	Mediernas beredskapsråd	500
Kustbevakningen	6 200	Oljeskydd	1 000
Länsstyrelsen	-	Pers.kostnad ledningsplats	2 500
Rikspolisstyrelsen	-	Festivalsäkerhet	500
Trafikinspektionen	7 000	Trp. av farligt gods	2 000
Vägverk, Banverk	-	Tunnelsäkerhet	150
<i>Delsumma kvar nuvarande förvaltningsanslag</i>		<i>799 350</i>	

Av dessa dryga 799 mnkr anser utredningen att följande belopp ska föras bort från anslaget (tkr):

Uppgift	Belopp	Anledning	Indrag
Del av administration	-	Indrag	69 900
Lokalkostnader	-	Indrag	28 400
Indvidstöd (SRV)	37 000	Till anslag 6:8	
Avg.belägga viss utbildning	-	Indrag	30 000
		Rationalisering SPF	6 000
<i>Delsumma bort</i>	<i>37 000</i>		<i>134 300</i>

Kvar nuvarande förvaltningsanslag 628 050

NYTT FÖRVALTNINGSANSLAG 7:10		TOTALT INDRAG
Från anslag 7:5	464 000	145 750
Från nuv. förvaltningsanslag	628 050	
SUMMA NYTT ANSLAG	1 092 050	

Utredningen beräknar således att den nya myndighetens anslag bör uppgå till drygt 1 092 mnkr. Av de medel som tidigare erhöles från anslaget 7:5 *Krisberedskap* bör 464 mnkr föras till det nya anslaget. Resterande medel förs till annan myndighet i och med att uppgifter föras bort (20 mnkr) eller dras in som rationalisering (46 mnkr). Av de gamla förvaltningsanslagen minskas beloppet med ca 225 mnkr vilket motsvaras av verksamhet som flyttas till ny huvudman, verksamhet som i fortsättningen ska finansieras från annat anslag och övrigt är rationaliseringar på exempelvis administrationen.

Utredningens förslag rörande anslag som ska disponeras av den nya myndigheten:

Anslag	6:8	7:2	7:3	7:5	7:6	7:10	8:1
Mnkr	80	40 ¹	20	400 ²	- ³	1092 ⁴	150

¹ Utredningen tar inte ställning till nivå på vare sig anslaget 7:2, 7:3 eller 8:1 utan anger 2007 års nivå.

² Anslaget ska enligt utredningen uppgå till 400 mnkr men medel får lånas från anslaget 7:5 *Krisberedskap* för att inledningsvis täcka de avvecklingskostnader som uppstår under det första avvecklingsåret till följd av bildandet av den nya myndigheten. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att dessa medel sedan återförs till anslaget 7:5 *Krisberedskap*.

³ Enligt BP 2007 finns inga medel anvisade på anslaget för 2008, enbart anslagssparande.

⁴ Anslagsbeloppet är ej uppräknat till 2008 års nivå.

Sammanfattning

Utredningen beräknar att den nya myndighetens förvaltningsanslag ska uppgå till drygt 1 092 mnkr. Vidare beräknar utredningen omställningskostnaderna till 306 mnkr för förändringen av utbildningsorganisationen och 65 mnkr för övrig omställning, totalt ca 370 mnkr. Dessa omställningskostnader finansieras via de neddragningar som utredningen föreslår samt via viss övergångsfinansiering från anslaget 7:5 *Krisberedskap*. På ett par års sikt beräknar utredningen att en besparing om drygt 220 mnkr (fördelad på drygt 75 mnkr från anslaget 7:5 *Krisberedskap* och ca 145 mnkr från de gamla förvaltningsanslagen) kan genomföras genom att en myndighet med ansvar för områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar skapas. Utredningen vill ännu en gång påminna om den översyn av utbildningsstrukturen som bör göras 2011 vilken kan leda till ytterligare rationaliseringar.

Utkast till instruktion

Utredningen har enbart i syfte att visa hur vissa uppgifter skulle kunna regleras tagit fram ett utkast till instruktion för den nya myndigheten. Med tanke på det arbete som för närvarande genomförs med att ta fram en ny myndighetsförordning och som kommer att innebära nya och ändrade instruktioner för statliga myndigheter från och med den 1 januari 2008 presenterar utredningen enbart nedanstående utkast. Det som presenteras utgör således inget författningsförslag.

Utkast till förordning (2008:xx) med instruktion för X-myndigheten

Härmed föreskrivs följande

Uppgifter

1 § X-myndigheten har till uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och extraordinära händelser. Myndigheten skall minska risken för och konsekvenserna av olyckor och extraordinära händelser genom att se till att förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder vidtas.

2 § X-myndigheten är central förvaltningsmyndighet för följande frågor, i den mån det inte är en uppgift som ankommer på någon annan myndighet:

1. räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning,
2. krisberedskap, och
3. civilt försvar.

Myndigheten är vidare central förvaltningsmyndighet för frågor om brandfarliga och explosiva varor samt frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

3 § X-myndigheten skall

1. verka för att organisation, ledning och ledningsmetoder inom kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter utvecklas så att samhällets räddningstjänst- och krishanteringsorgan arbetar och samverkar effektivt,

2. verka för att åtgärder som stärker krisberedskap och civilt försvar samordnas,

3. följa upp och utvärdera de krisberedskapsåtgärder och de åtgärder inom arbetet med skydd mot olyckor som vidtas av kommuner, landsting, länsstyrelser och centrala myndigheter,

4. utveckla metoder för samt utvärdera risk- och sårbarhetsanalyser, identifiera brister och lämna förslag på åtgärder,

5. följa utvecklingen av forskning och teknik inom verksamhetsområdet, initiera forsknings- och utvecklingsverksamhet samt svara för analys och spridning av resultat från forskning och studier inom verksamhetsområdet,

6. bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys, inhämta erfarenheter från olyckor och kriser i Sverige och i andra länder, samt ansvara för att ta fram en samlad bedömning av risk- och olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov, och

7. verka för samverkan med andra myndigheter, kommuner samt näringslivs-, arbetstagar-, frivilligorganisationer och andra organisationer.

4 § X-myndigheten skall vidare

1. i samverkan med berörda myndigheter och organisationer utveckla och stödja lokalt förebyggande arbete för att motverka olycksfall som leder till personskador,

2. samordna arbetet för barns och ungas säkerhet, när det gäller att motverka olycksfall som leder till personskador,

3. ansvara för utveckling av system för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred och därvid särskilt verka för ändamålsenliga varningssystem runt kärnkraftverken,

4. utveckla metoder för kriskommunikation och annan krishantering,

5. verka för att förebyggande åtgärder mot naturolyckor vidtas,

6. utveckla, anskaffa och underhålla förstärkningsresurser för räddningstjänst,

7. företräda det civila försvaret på central nivå

8. stödja Försvarmakten med beslutsunderlag och information om beredskapsläget inom det civila försvaret i beredskapsplanering och under höjd beredskap,

9. verka för att ideella organisationers kunskaper och förmåga uppmärksammas och tas tillvara, och

10. efter överenskommelse med trossamfunden leda och samordna deras medverkan på området.

5 § X-myndighetens skall verka för ökad samverkan och samordning då det gäller beredskapen mot oönskade händelser med nukleära, biologiska, kemiska och radiologiska ämnen. X-myndigheten skall verka för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa konsekvenserna av de som sker.

Myndigheten skall i arbetet med frågor om brandfarliga och explosiva varor verka för en säker hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Vidare skall X-myndigheten

1. samordna beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor,

2. planera för att kunna bistå regeringen med att inhämta expertbedömningar och annat underlag från myndigheter och andra organ för att skapa en lägesbild för bedömning vid allvarliga olyckor och extraordinära händelser, och

3. samordna planläggningen på regional nivå för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

6 § X-myndigheten skall, efter beslut av regeringen, stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof i Sverige eller utomlands. För detta ändamål skall myndigheten ha en förberedd organisation.

Utbildning

7 § X-myndigheten skall verka för en ökad kunskap och kompetens inom områdena skydd mot olyckor och krisberedskap genom att

1. Inventera och analysera behovet av utbildning och övning inom området,

2. bedriva utbildning som föreskrivs i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor¹,

3. bedriva annan utbildning som tillgodoser behovet av kompetens enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor hos kommuner, landsting och statliga myndigheter om dessa behov inte kan tillgodoses på annat sätt samt se till att relevant utbildning inom krisberedskapsområdet finns tillgänglig,

4. initiera, planera och genomföra, antingen i egen regi eller genom annan aktör, sektorsövergripande utbildningar och övningar som tillgodoser behovet av kompetens hos kommuner, landsting, organisationer och företag för att kunna förebygga och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet,

5. stödja, inrikta, kvalitetssäkra och följa upp övningar och utbildningar som genomförs på området,

6. i samverkan med andra myndigheter och utbildningsanordnare, tillhandahålla en översikt över relevanta utbildningar som genomförs i Sverige inom området, och

7. stödja ideella organisationers utbildningsverksamhet samt sprida kunskap som syftar till att enskilda genom egna åtgärder kan bidra till att skyddet mot olyckor och krisberedskap stärks.

För utbildning som inte sker med egentillträde får myndigheten ta ut avgifter. Avgifternas storlek bestäms av myndigheten. Avgifterna disponeras av myndigheten.

Lednings- och beslutsstödsystem

8 § X-myndigheten skall utveckla och förvalta tekniskt stöd för ledning och beslutsfattande.

Myndigheten får åta sig att mot avgift utveckla och förvalta tekniskt stöd åt andra myndigheter samt åt kommuner och landsting. Avgifternas storlek bestäms av myndigheten.

9 § X-myndigheten skall införa, förvalta och utveckla radio-kommunikationssystemet för skydd och säkerhet (RAKEL-systemet). Verksamheten skall bedrivas i nära samverkan med företrädare för användarna av systemet. X-myndigheten skall verka för en så stor anslutning som möjligt till systemet.

Systemet skall tillhandahållas mot avgift. Avgiftens storlek bestäms av myndigheten.

¹ Den nuvarande förordningen behöver ändras i och med utredningens förslag.

Internationella uppgifter

10 § X-myndigheten skall följa den internationella utvecklingen och lämna underlag och analyser till Regeringskansliet om internationella frågor inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten skall även samverka med myndigheter med liknande verksamhet i andra länder i enlighet med internationella överenskommelser och i samband därmed bemanna arbetsgrupper i det internationella samarbetet på området. Myndigheten skall också medverka i Sveriges internationella säkerhets- och förtroendeskapande verksamhet.

Myndigheten skall vidare stödja Regeringskansliet i det löpande arbetet inom ramen för Partnerskap för fred. Verksamheten inom samarbetet Partnerskap för fred skall bedrivas i enlighet med det individuella partnerskapsprogrammet och i enlighet med de mål som fastställts för Sveriges medverkan i Partnerskap för freds planeringsprocess samt i enlighet med särskilda regeringsbeslut. I detta arbete ingår att samordna civil verksamhet inom sitt verksamhetsområde i samband med internationella övningar samt för övrigt arbete sammanhålla deltagandet för myndigheter som bedriver civil verksamhet.

Myndigheten skall samtidigt som den lämnar in sin årsredovisning, till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ge in en förteckning över och kopior av samtliga internationella överenskommelser av offentligrättslig natur som myndigheten ingått under året. För varje överenskommelse skall det anges vilket regeringsbeslut som legat till grund för överenskommelsen.

11 § X-myndigheten skall hålla en beredskap för bistånd vid katastrofer i utlandet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. X-myndigheten skall även i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att X-myndigheten, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

X-myndigheten skall inom sitt område medverka i Sveriges internationella humanitära verksamhet. X-myndigheten skall ha förmåga att stödja biståndsinsatser avseende humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och återuppbyggnad efter katastrofer.

X-myndigheten får endast besluta om insatser enligt första och andra stycket under förutsättning att insatserna finansieras av annan än X-myndigheten. X-myndigheten skall före beslut om insats informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Vid insatser som rör bistånd skall X-myndigheten dessutom samråda med Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida).

12 § X-myndigheten skall i förhållande till Europeiska gemenskapernas kommission vara behörig myndighet och Sveriges kontaktpunkt för tillämpningen av rådets beslut 2001/792/EG, Eurotom av den 23 oktober 2001 om inrättande av en gemenskapsmekanism för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsin-satser inom räddningstjänsten. X-myndigheten skall ansvara för de uppgifter som åligger Sverige och skall samordna det nationella arbetet med att bygga upp och upprätthålla en insatsberedskap enligt beslutet.

I uppgiften som behörig myndighet ingår möjligheten att begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för rådets beslut. När det gäller miljöräddningstjänst till sjöss ankommer det enligt 9 § förordningen (2005:742) med instruktion för Kustbevakningen i stället på Kustbevakningen att begära bistånd från och lämna bistånd till en medlemsstat i Europeiska unionen.

Bistånd till sådant som inte är räddningstjänst får endast begäras under förutsättning att biståndet finansieras av annan än X-myndigheten. Bistånd får endast lämnas under förutsättning att den stat som har begärt biståndet garanterat X-myndigheten full kostnads-täckning för dess insatser. X-myndigheten skall före beslut om att begära och lämna bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta.

Miljöfrågor

13 § X-myndigheten har ett sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till myndighetens ansvar för räddningstjänst och skall verka för att den negativa miljöpåverkan i samhällets arbete för skydd mot olyckor minimeras. X-myndigheten skall inom ramen

för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

X-myndigheten skall rapportera sitt miljömålsarbete till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

Tjänsteexport

14 § X-myndigheten får på de villkor som tjänsteexportförordningen (1992:192) föreskriver bedriva tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde, om detta är förenligt med myndighetens uppgifter i övrigt.

Avgifterna fastställs av myndigheten.

Ersättning för skador

15 § X-myndigheten får besluta om annan ersättning än skadestånd för skador på egendom som tillhör personal inom det civila försvaret som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller som genomgår frivillig utbildning, om skadan har föranletts av tjänstgöringsförhållandena.

X-myndighetens beslut får inte överklagas.

Verksförordningens tillämpning

16 § Verksförordningen (1995:1322) ska tillämpas på X-myndigheten med undantag av 4–5, 11–14, 17, 21 och 32 §§.

Internrevision

17 § X-myndigheten skall tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Myndighetens ledning

18 § X-myndighetens generaldirektör är chef för myndigheten.

Överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare.

Organisation

19 § X-myndigheten bestämmer sin egen organisation i de delar den inte är reglerad i denna instruktion.

Insynsråd

20 § Vid myndigheten finns ett råd som skall ha insyn i myndighetens verksamhet (insynsråd).

Rådet består av högst tio ledamöter vilka utses av regeringen.

Råd, delegationer och särskild nämnd

21 § Till X-myndigheten är knutet ett råd för utbildning och övning. Rådet skall bistå myndigheten i dess arbete enligt 7 § p. 2 - 4. Generaldirektören eller den som generaldirektören utser är ordförande i rådet.

Arbetet skall ske på en övergripande nivå.

22 § Till X-myndigheten är knutet ett råd för koordinering av forskning. Rådet skall bistå myndigheten i dess arbete med att identifiera områden där det behövs ny kunskap och därigenom säkerställa att forskning bedrivs på relevanta områden samt koordinera den forskning som olika myndigheter bedriver inom området. Generaldirektören eller den som generaldirektören utser är ordförande i rådet.

23 § Vid X-myndigheten finns en delegation för RAKEL-systemet. Delegationen skall bistå myndigheten i dess uppgift enligt 11 § genom att lämna förslag till beslut i strategiska frågor som rör utvecklingen av systemet och om användaravgifter. Delegationen består av generaldirektören eller den som generaldirektören utser i sitt ställe och högst 10 andra ledamöter samt ersättare för dessa. Representanter för användarna av systemet skall ingå i delegationen. Generaldirektören eller den som generaldirektören utser är delegationens ordförande.

24 § För samordningen av arbetet för barns och ungas säkerhet när det gäller att motverka olycksfall som leder till personskador, skall ett råd för barnsäkerhet vara knutet till X-myndigheten.

Rådet för barnsäkerhet består av generaldirektören som ordförande, chefen för den enhet som berörs samt högst femton andra ledamöter från myndigheter och organisationer som är verksamma inom områden som är av betydelse för barns och ungas säkerhet. Generaldirektören får bestämma att någon annan skall träda in som ordförande i rådet. Rådet sammanträder när ordföranden finner anledning till det, dock minst två gånger per år.

25 § En särskild nämnd skall pröva frågor om disciplinär åtgärd och avskiljande som avses i förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor. Nämnden består av generaldirektören, (+ ytterligare en²), en företrädare för de vid myndigheten anställda lärarna samt chefsjuristen. De studerande har rätt att vara representerade i nämnden med en ledamot.

Den ledamot som företräder lärarna skall utses och entledigas av den arbetstagarorganisation som är den störta med hänsyn till antalet medlemmar bland den personalkategorin. Ledamoten skall utses för två år. Den ledamot som representerar den studerande skall utses för ett år.

Generaldirektören är nämndens ordförande. Nämnden är beslutförför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.

26 § För att bistå X-myndigheten med de upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktiga ärenden inom respektive sakområde är fem delegationer knutna till myndigheten. Dessa är

- delegationen för samordning av räddningstjänst,
- delegationen för hantering av och beredskap mot oönskade händelser med farliga ämnen, och
- delegationen för samordning av förebyggande verksamhet.

Varje delegation består av generaldirektören som ordförande, chefen för den enhet som berörs och högst tolv andra ledamöter samt ersättare för dessa. Enligt beslut av generaldirektören inträder chefen för enheten som ordförande i en delegation.

Delegationerna sammanträder när ordföranden finner anledning till det eller när någon annan ledamot begär det.

² Bör vara motsvarande utbildningsavdelningens chef.

Personalföreträdare

27 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på X-myndigheten.

Ärendenas handläggning

28 § Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av personalansvarsnämnden eller av den nämnd som avses i 25 §.

Om sådana ärenden som avses i första stycket inte behöver avgöras av generaldirektören, får de avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Myndighetens föreskrifter

29 § Myndighetens föreskrifter beslutas av Generaldirektören.

Anställningar m.m.

30 § Generaldirektören och överdirektören anställs genom beslut av regeringen.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

31 § Ledamöterna i de råd som anges i 21 – 24 §§, ledamöterna i delegationerna som anges i 26 § och ersättarna i den delegation som anges i 23 § utses av X-myndigheten för en bestämd tid.

Denna förordning träder i kraft den xx 2007. Genom förordningen upphävs

1. förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten,

2. förordningen (2005:629) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar, och

3. förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. U.
31. Alltid redo!
En ny myndighet mot olyckor och kriser.
Fö.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo!
En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälsa- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

- Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [26]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Näringsdepartementet

- Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]