

Behov av rörlig ledningsstödsresurs

*Slutbetänkande av Utredningen om behov av rörlig
ledningsstödsresurs*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:8

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 kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22298-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 17 juni 2004 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över behovet av en rörlig ledningsstödsresurs som har till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli eller andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 17 juni 2004 som särskild utredare fd. förvaltningschefen Kerstin Andersson. Till sakkunnig förordnades från och med den 1 oktober kanslirådet Ulf Johansson och som experter fastighetschef Lars Cederfeldt, överstelöjtnant Christian Jansson och utredare Bengt-Ola Nilsson. Avdelningschefen Roland Nilsson har som konsult biträtt utredaren och kanslissekreterare Maria Gillberg har biträtt i arbetet med framtagandet av slutrapporten.

I enlighet med utredningens direktiv (dir. 2004:85) har en delrapport lämnats till regeringen den 15 oktober 2004.

Samråd har skett med Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten och Statens fastighetsverk.

Utredningen överlämnar härmed sin slutrapport Behov av rörlig ledningsstödsresurs (SOU 2005:8).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2005.

Kerstin Andersson

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Utredningens uppdrag	9
3	Utgångspunkter för utredningens arbete	11
3.1	Höjd beredskap och fredstida kriser.....	11
3.2	Krishanteringssystemet	13
3.3	Ledningsstöd och ledningsplatser.....	14
4	Statsledningens behov av rörligt ledningsstöd.....	17
5	Viktiga samhällsfunktioners behov av rörligt ledningsstöd	19
5.1	Förfrågan till olika samhällsfunktioner	19
5.2	Statliga centrala och regionala myndigheter.....	19
5.3	Kommuner och landsting.....	20
5.4	Samlad bedömning avseende civil krishantering.....	21
5.5	Internationell civil krishantering.....	22
5.6	Internationell militär krishantering	23
6	Förslag.....	25

7	Konsekvensbeskrivning	27
7.1	Kostnader och intäkter	27
7.2	Personalkonsekvenser	27
7.3	Övriga konsekvenser.....	28
8	Samråd	29
	Bilagor	31
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	31
	Bilaga 2 Frågeformulär	35

1 Sammanfattning

För att möjliggöra för riksdagen och regeringen att kunna leda landet från annan plats än den ordinarie finns en rörlig ledningsstödsresurs i form av en militärenhet. Denna resurs kan vid höjd beredskap ge ledningsstöd i form av IT och logistikstöd samt skydda de personer som uppehåller sig på den aktuella platsen. Vid fredstida kriser kan resursen tillhandahålla ett begränsat IT-stöd.

Utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av en rörlig ledningsstödsresurs som har till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli eller andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation eller under höjd beredskap. Den nuvarande resursen skall utvärderas och dess framtida användbarhet bedömas, bl.a. mot bakgrund av kostnaderna för att upprätthålla resursen. Analysen skall ske mot bakgrund av att de fredstida hoten överskuggar de rent militära och att samhällets krishanteringsförmåga har förändrats.

Utredningen konstaterar att det tidsperspektiv som råder för planering inför höjd beredskap är minst tio år. I det tidsperspektivet kan det enligt utredningens bedömning inte motiveras att avsätta resurser för ett rörligt ledningsstöd för höjd beredskap som innebär betydande årliga kostnader för drift, underhåll och beredskap samt ett kontinuerligt utbyte av tekniska system och utrustning. Analysen har därför inriktats på behovet av att bibehålla resursen för fredstida krissituationer.

I en delrapport som avlämnades i oktober 2004 föreslår utredningen att den rörliga ledningsstödsresursen som ett stöd för riksdag och regering bör avvecklas och att detta bör ske i viss ordning och i viss takt. Skälet är framförallt att resursen inte är anpassad till de krav som ställs vid hanteringen av civila kriser och svåra påfrestningar på samhället.

Utredningen har därefter tillfrågat tjugosju statliga centrala och regionala myndigheter med särskilt ansvar för fredstida krishan-

tering om deras behov av rörligt ledningsstöd. Vidare har utredningen varit i kontakt med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

De aktörer som utredningen har varit i kontakt med har uttryckt ett mycket begränsat behov av rörligt ledningsstöd. Utredningen bedömer att de enstaka behov som uppgetts bör tillgodoses med för dessa verksamheter särskilt anpassade lösningar. Sådana behov bör prövas inom ramen för den ordinarie planerings- och budgetprocessen inom det civila krishanteringssystemet. Utredningens bedömning är att det inte finns skäl att vidmakthålla den befintliga rörliga ledningsstödsresursen med dess nuvarande utformning och kostnadsbild varken som en gemensam resurs för samhället eller för enskilda myndigheters behov inom det civila krishanteringssystemet.

Mot bakgrund av den planeringsinriktning som anges i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) ser Försvarsmakten ett behov av en rörlig ledningsstödsresurs för medverkan i det internationella militära krishanteringssystemet.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att:

- den rörliga ledningsstödsresursen som ett stöd för riksdag och regering bör avvecklas och att detta bör ske i viss ordning och i viss takt.
- den rörliga ledningsstödsresursen inte bör vidmakthållas som en gemensam resurs inom det civila krishanteringssystemet.
- regeringen bör överväga om resursens tekniska utrustning m.m. bör överföras till Försvarsmakten för medverkan i det internationella militära krishanteringssystemet.

2 Utredningens uppdrag

Den särskilda planläggningen är enligt utredningens direktiv (dir. 2004:85) ett samlingsnamn för åtgärder som vidtas för att säkerställa att riksdagen och regeringen samt relevanta delar av myndigheter kan fullgöra sina uppgifter även då ordinarie lokaler, kommunikationer eller verksamhetsformer inte kan nyttjas. För detta ändamål finns olika resurser att tillgå så att riksdag och regering kan leda landet från andra platser än de ordinarie.

I direktiven anges att en av de resurser som finns är en rörlig ledningsstödsresurs i form av en militärenhet. Denna resurs kan vid höjd beredskap ge ledningsstöd i form av IT och logistikstöd samt skydda de personer som uppehåller sig på den aktuella platsen. Vid fredstida kriser kan resursen tillhandahålla ett begränsat IT-stöd.

Mot bakgrund av att de fredstida hoten överskuggar de rent militära och att inriktningen av samhällets krishanteringsförmåga har förändrats bör, enligt direktiven, inga ytterligare medel avsättas för den rörliga resursen innan det framtida behovet av en sådan resurs har utretts.

En särskild utredare skall analysera behovet av en rörlig ledningsstödsresurs som har till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli eller andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation och under höjd beredskap. Den nuvarande resursen skall utvärderas och dess framtida användbarhet skall bedömas, bl.a. mot bakgrund av kostnaderna för att upprätthålla resursen.

Om utredaren kommer fram till att det finns behov av en rörlig ledningsstödsresurs skall förslag lämnas till vilka verksamheter som skall ha tillgång till en sådan resurs, vilken kapacitet den skall ha, vem som skall vara ansvarig, kostnaderna för och finansiering av resursen på kort och lång sikt.

Utredaren skall samråda med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens fastighetsverk och andra relevanta myndig-

heter. En delrapport skall lämnas senast den 15 oktober 2004 och en slutrapport senast den 18 februari 2005.

Direktiven bifogas i **bilaga 1**.

3 Utgångspunkter för utredningens arbete

3.1 Höjd beredskap och fredstida kriser

Utredningens analys har avsett såväl höjd beredskap som fredstida krissituationer. Inriktningen av beredskapen har i många avseenden ändrats påtagligt under de senaste tio till femton åren. Omvärld och hotbilder har förändrats. Risken för att Sverige utsätts för ett väpnat angrepp från en annan stat bedöms som mindre sannolik. Försvarsberedningen skriver i sin rapport Försvar för en ny tid (Ds 2004:30) att ett väpnat angrepp i alla dess former från en stat direkt mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod. I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) anges att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod).

Utredningen konstaterar att med detta tidsperspektiv kan det inte motiveras att avsätta resurser för ett rörligt ledningsstöd för höjd beredskap som innebär betydande årliga kostnader för drift, underhåll och beredskap samt ett kontinuerligt utbyte av tekniska system och utrustning.

Analysen har därför inriktats på behovet av att bibehålla resursen för fredstida krissituationer. Om ett sådant behov föreligger kan resursen även nyttjas om en situation med höjd beredskap skulle uppstå.

Planeringen i samhället har förskjutits mot åtgärder för att förstärka den fredstida förmågan att klara olika former av kriser och svåra påfrestningar på samhället. Fredstida kriser uppkommer ofta snabbt och oväntat och ger när de väl uppstått inte något utrymme för förberedelser.

Som kris brukar i forskningssammanhang (Försvarsberedningens skrift nr. 5, 2001) anges en av beslutsfattare upplevd situation där centrala värden hotas, en hög osäkerhet och en stresskapande tidspress föreligger.

Som svår påfrestning på samhället karakteriseras (prop. 2001/02:158):

..... ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. 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.

Några exempel på situationer som kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället är; terroristangrepp, kärnkraftsolyckor, utsläpp, smittospridning, naturkatastrofer och flyktingsströmmar.

Vissa principer brukar anges (prop. 2001/02:10, SOU 2001:41, Ds 2004:30) som vägledning för krishantering:

- *ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i en krissituation.
- *likhetsprincipen* innebär att verksamhetens organisation och lokalisering så långt möjligt skall överensstämma mellan vardag och kris.
- *närhetsprincipen* innebär att kriser skall ledas på den beslutsnivå som närmast är berörd av händelsen.

Regeringen avser (enligt prop. 2004/05:5) att under hösten 2005 lägga fram en proposition om behoven av att förstärka den fredstida förmågan inför svåra påfrestningar på samhället i fred. Inför denna proposition har regeringen i regleringsbrev samt genom särskilda beslut givit Krisberedskapsmyndigheten ett antal utredningsuppdrag som gäller såväl vissa grundläggande förutsättningar för krishanteringssystemets utveckling som särskilda frågor om ledningssystem och ledningsplatser. Dessa uppdrag skall i huvudsak redovisas i mars 2005. Underlaget skall också ligga till grund för Försvarsberedningens (Fö 1992:B) arbete och den redovisning som Försvarsberedningen enligt regeringskansliets anvisningar (Fö 2004/3229/FÖBER) skall lämna senast den 15 september 2005.

Två av Krisberedskapsmyndighetens uppdrag gäller särskilda utredningar inom ledningsområdet. Det ena avser på vilket sätt den tekniska utvecklingen inom ledningssystemområdet kan ge ökade möjligheter för myndigheter inom krishanteringssystemet att samverka och samordna sin verksamhet. Det andra avser analyser av det framtida behovet av ledningsplatser med tekniskt stöd hos

kommuner, länsstyrelser och myndigheter. Båda utredningarna skall redovisas till regeringen senast den 1 mars 2005.

Till detta kommer inriktningen av det militära försvarets medverkan i internationell militär krishantering samt civila aspekter på internationell krishantering enligt propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5).

Med anledning av jordbävningkatastrofen i Asien som inträffade i slutet av 2004 har regeringen efter överläggningar med riksdagens partier fattat beslut om att tillkalla en oberoende kommission för att utvärdera det svenska samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen inneburit (dir. 2005:3). Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2005.

Utredningen konstaterar att viktiga grundläggande underlag och förutsättningar för analys av behoven av en rörlig ledningsstödsresurs redovisas först efter det att utredningens slutrapport har lämnats. *Den rörliga ledningsstödsresursens användbarhet har därför i denna utredning endast kunnat bedömas med utgångspunkt i de underlag, förutsättningar och förhållanden som förelåg under hösten 2004 för det civila krishanteringssystemet.*

3.2 Krishanteringssystemet

Krishanteringssystemet bygger på sektorsansvar och på geografiskt områdesansvar. Det geografiska områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället. På lokal nivå har kommunerna ett områdesansvar, på regional nivå har länsstyrelsen ett områdesansvar och på nationell nivå har regeringen ett områdesansvar. Sektorsansvaret är varje myndighets/organisations ansvar för sitt eget verksamhetsområde. Ansvaret för de egna sakfrågorna gäller även i krissituationer. Det geografiska områdesansvaret tar inte över myndigheternas verksamhetsansvar utan innebär en sammanhållande funktion för de gemensamma insatser som krävs från olika aktörer för att hantera krisen. Ansvaret för de egna sakfrågorna gäller även i krissituationer.

De statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar inom den fredstida krishanteringens anges i förordningen (2002:427) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

För de civila samhällsfunktionerna bör de fredstida situationer som motiverar en särskild rörlig ledningsstödsresurs ha sina ut-

gångspunkter i de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheter, kommuner och landsting skall genomföra.

Varje aktör inom krishanteringssystemet bör från dessa utgångspunkter göra en bedömning av behoven av organisation, utrymmen och tekniskt stöd för krisledning.

3.3 Ledningsstöd och ledningsplatser

Vissa generella krav kan ställas på stödet till den organisation som skall leda och fatta beslut under en kris. Krisberedskapsmyndigheten anger i sitt underlag inför 2004 års försvarsbeslut (KBM dnr. 0753/2003) att behövliga resurser måste kunna disponeras omedelbart eller med mycket kort förvarning. Samtidigt ställs krav på hög ledningskapacitet och åtgärder för att säkra en tillräcklig uthållighet om krisen skulle bli långvarig.

För att säkerställa ledningsförmågan krävs att krisledningsorganisationen kan upprätthålla verksamheten internt och kommunicera med omvärlden. För detta krävs ett tekniskt ledningsstöd. Krisledningen måste också ha reservkraft och robusta och redundanta tele- och datakommunikationer. I vissa fall kan tillgång till särskilda IT-system också vara nödvändigt för att leda verksamheten. Även här gäller att tillräcklig kapacitet och uthållighet måste finnas. Krisledningen måste således enligt Krisberedskapsmyndigheten, kunna fungera även om samhällets ordinarie infrastruktur drabbas av störningar.

Krav som generellt brukar ställas vid krishantering är möjligheten att lämna samhällsinformation till medborgarna och att kunna kommunicera med media. Därtill kommer service i form av administration, transporter och förtäring. Om krisen omfattar hot eller skaderisk för krisledningen måste personskydd eller skyddad uppehållsplats finnas. Den plats som nyttjas måste vara stor nog att rymma även den personal som krävs som stöd för ledningen (ta emot samtal, sammanställa och analysera information, ta fram beslutsunderlag m.m.) samt eventuella experter och samverkanspersonal som kan behövas nära krisledningen.

Regeringen har betonat att det är varje myndighets eller organisations eget ansvar att utveckla medel och metoder för att kunna leda sin verksamhet såväl under normala fredsförhållanden som vid höjd beredskap (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91). Utredningen tolkar detta som att det ankommer

på varje myndighet eller organ att definiera, åtgärda och finansiera de grundläggande krav som bör ställas för att verksamheten skall kunna motstå normala störningar av ledningsförmågan. Utöver detta kan det i vissa fall finnas behov av förstärkt förmåga att utöva ledning i ett krisläge eller vid en svår påfrestning på samhället. Sådana åtgärder kan finansieras med särskilda statliga medel.

Utredningen har tagit del av Krisberedskapsmyndighetens underhandsremiss 2004-12-10 (dnr. 0796/2004) om behovet av ledningsplatser för krishanteringssystemets aktörer. Krisberedskapsmyndigheten redovisar genomförda åtgärder för ledningsplatser inom olika sektorer samt kostnader för dessa. Krisberedskapsmyndigheten konstaterar att betydande åtgärder och investeringar har genomförts för att tillgodose behovet av ledningsplatser. Trots att de flesta av ledningsplatserna i första hand har anordnats för ledning vid höjd beredskap, kan de även med fördel användas vid fredstida krishantering. Vidare redovisar Krisberedskapsmyndigheten övergripande behovet av ledningsplatser i framtiden samt förslag till principer för framtida ledningsutrymmen med tekniskt stöd. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att det är de utpekade myndigheterna med särskilt ansvar enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap som skall genomföra analyser, lämna förslag till åtgärder och redovisa behov av särskilda medel för förstärkningsåtgärder.

Enligt utredningens bedömning bör behovet av ett särskilt rörligt ledningsstöd behandlas i detta sammanhang och om behov finns, finansiering kunna ske över anslaget 7:5 Krisberedskap, under utgiftsområde 6 Försvar och beredskap mot sårbarhet.

4 Statsledningens behov av rörligt ledningsstöd

Riksdagens och regeringens behov av en rörlig ledningsstödsresurs har behandlats i en delrapport (dnr. 2004:03/09) som avlämnades till regeringen den 15 oktober 2004. Delrapporten är inte offentlig.

I delrapporten analyseras den befintliga rörliga ledningsstödsresursen med avseende på organisation, styrning, funktionalitet, kapacitet, beredskap och kostnader.

Resursens utformning jämförs med de krav på stöd som statsledningen kan komma att ställa vid en sådan kris eller svår påfrestning som innebär att en alternativ geografisk plats måste väljas för ledningen av verksamheten.

I delrapporten föreslås att den rörliga ledningsstödsresursen som ett stöd för riksdag och regering bör avvecklas och att detta bör ske i viss ordning och i viss takt. Skälet till detta är framförallt att resursen har utvecklats för behov vid höjd beredskap och inte är anpassad till de krav som hanteringen av civila kriser och svåra påfrestningar på samhället ställer. Det gäller framförallt med avseende på beredskapstider och kapacitet. Utredningen bedömer att alternativa lösningar kan tillgodose riksdagens och regeringens behov.

I och med avlämnandet av delrapporten avslutade utredningen den del av arbetet som avser utvärdering av den nuvarande rörliga ledningsstödsresursen och statsledningens behov av rörligt ledningsstöd.

5 Viktiga samhällsfunktioners behov av rörligt ledningsstöd

5.1 Förfrågan till olika samhällsfunktioner

För att få en nulägesbild av viktiga samhällsfunktioners behov av rörligt ledningsstöd från de utgångspunkter som anges i kapitel 3 tillfrågade utredningen i november 2004 via ett frågeformulär tjugosju statliga centrala och regionala myndigheter med särskilt ansvar för fredstida krishantering. Formulär och sändlista bifogas i **bilaga 2**.

Vidare tog utredningen kontakt med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Krisberedskapsmyndigheten och Försvarsmakten tillfrågades inte i särskild ordning eftersom dessa myndigheter är representerade i utredningen genom experter.

Samtliga myndigheter som i sina svar uttryckt någon form av behov av eller intresse för det rörliga ledningsstödet har kontaktats av utredningen.

5.2 Statliga centrala och regionala myndigheter

Huvudinriktningen vid en krissituation för samtliga tillfrågade centrala och regionala myndigheter är att stanna kvar i ordinarie lokaler eller om så krävs att flytta till förberedda alternativa lokaler. Myndigheterna bedömer att det inte finns behov av ett rörligt ledningsstöd för den egna myndighetens centrala ledning vid krissituationer eller vid svåra påfrestningar.

Ett fåtal länsstyrelser och lokala polismyndigheter uttrycker att det kan finnas ett behov av ett kompletterande rörligt ledningsstöd utöver de befintliga resurserna vid svåra påfrestningar, långvariga förlopp och i vissa extrema situationer. Något konkret scenario eller sannolikhetsbedömning för att en sådan situation skall uppstå har inte redovisats för utredningen. Övriga tillfrågade länsmyndigheter uttrycker inte något behov av ett rörligt ledningsstöd utöver

de resurser som redan disponeras för krisledning inom länet. Utredningens samlade bedömning avseende länsmyndigheterna är att behoven av en nationell gemensam resurs kan antas vara små.

Några få centrala myndigheter (Affärsverket svenska kraftnät, Banverket och Statens strålskyddsinstitut) anmäler behov av rörligt ledningsstöd för operativ krisledning regionalt eller på platsen för händelsen. Utredningen har haft fördjupade kontakter med dessa myndigheter. De flesta situationer som ligger till grund för myndigheternas analyser ställer krav på mycket korta beredskapstider, mindre än ett dygn. Utredningen gör bedömningen att den rörliga ledningsstödsresursen med den utformning den har endast delvis kan tillgodose de speciella behov vad gäller funktionalitet och krav på beredskap som har framförts av dessa myndigheter.

I fråga om kostnaderna för att upprätthålla resursen i förhållande till kraven på beredskapstider har utredningen funnit att kostnaderna stiger brant redan vid en måttlig förkortning av beredskapstiden. Orsaken är framförallt att personalkostnaderna ökar. Samtliga myndigheter som anmält någon form av intresse för resursen förutsätter att resursens vidmakthållande helt eller delvis finansieras över anslag 7:5 Krisberedskap under utgiftsområde 6.

Med tanke på de höga kostnaderna för att vidmakthålla resursen med de krav på korta beredskapstider som ställs bedömer utredningen att det inte går att motivera en gemensam nationell resurs för de fåtal myndigheter som anmält behov av eller intresse för resursen. Utredningen bedömer vidare att de angivna operativa behoven av ledningsstöd bör kunna tillgodoses med mindre kostnadskrävande och till respektive verksamhet och situation bättre anpassade lösningar.

5.3 Kommuner och landsting

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har lämnat ett gemensamt svar på utredningens förfrågan. I svaret konstateras att kommuner och landsting har möjlighet att nyttja närstående kommuners och landstings utrymmen i den händelse en alternativ ledningsplats behöver upprättas. Även länsstyrelsernas utrymmen kan komma att tas i anspråk. I de fall någon förberedd ledningsplats inte finns att tillgå kan t.ex. en mässlokal, skola, kursgård eller liknande tas i anspråk. I samband med räddningstjänst regleras möjligheten till detta i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Vid en större samhällskris kan kommuner och landsting lämna stöd till varandra enligt lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommun och landsting. Förbunden bedömer att krisledningsorganisationens behov av IT och kommunikationsmöjligheter sannolikt uppfylls i stort sett i alla offentliga byggnader och större fastigheter.

Avslutningsvis konstateras i svaret att förbunden, mot bakgrund av de nämnda resonemangen, inte finner att det föreligger något behov av en nationell rörlig resurs för att förstärka/stödja befintliga eller tillfälliga ledningsplatser.

5.4 Samlad bedömning avseende civil krishantering

Utredningen konstaterar att betydande åtgärder har genomförts för att tillgodose behov av ledningsplatser för främst den kommunala räddningstjänsten, den övergripande kommunala ledningen och för länsstyrelserna men även för vissa centrala statliga myndigheter. Trots att ledningsplatserna i första hand har anordnats för ledning vid höjd beredskap kan de även användas vid fredstida krishantering. Även framdeles planeras betydande investeringar i särskild kommunikationsutrustning och IT-stöd för främst polisens och räddningstjänstens operativa ledning och samverkan.

Det bör vara en strävan för de enskilda myndigheterna att genom samverkansavtal eller andra överenskommelser både lokalt och regionalt kunna tillgodose behoven av elkraftsförsörjning, telekommunikation, IT och lokaler i anslutning till den kommunala räddningstjänstens räddningscentraler eller i kommunernas eller länsstyrelsernas lokaler. Även de resurser som SOS Alarm AB disponerar kan övervägas i sammanhanget. Det har i utredningens dialog med myndigheterna framkommit goda exempel på samverkan, både mellan statliga myndigheter och mellan staten och kommunerna. En fördjupad planering och samverkan mellan stat och kommun då det gäller alternativa fasta och mobila ledningsplatser skulle enligt utredningens mening stärka den civila beredskapen.

De aktörer inom krishanteringssystemet som utredningen har varit i kontakt med har uttryckt ett mycket begränsat behov av rörligt ledningsstöd. Utredningen bedömer att de enstaka behov som uppgetts bör tillgodoses med för dessa verksamheter särskilt anpassade lösningar. Sådana behov bör prövas inom ramen för den

ordinarie planerings- och budgetprocessen för det civila krishanteringssystemet.

Utredningens bedömning är att det inte finns skäl att vidmakthålla den befintliga rörliga ledningsstödsresursen med dess nuvarande utformning och kostnadsbild varken som en gemensam resurs för samhället eller för enskilda myndigheters behov inom det civila krishanteringssystemet. Den rörliga ledningsstödsresursen är tillskapad utifrån ett scenario med höjd beredskap och är uppbyggd utifrån de behov som statsledningen bedömdes ha i en sådan situation. Resursen är således inte anpassad till de krav som samhället ställer vid civil krishantering.

5.5 Internationell civil krishantering

I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) redovisas vissa civila aspekter på krishantering bl.a. hur den svenska nationella förmågan att hantera kriser kan stärkas genom ökat engagemang i internationell civil krishantering. Föreberedelser och deltagande i internationella övningar öppnar för möjligheter att anpassa metoder, utrustning och ledning till internationell standard inom centrala områden. Regeringen lämnade den 11 november 2004 ett uppdrag (dnr. Fö 2004/2712/CIV) till Krisberedskapsmyndigheten angående internationellt samarbete inom krisberedskapsområdet.

Utredningen har i dialogen med myndigheterna konstaterat att Statens räddningsverk har hög beredskap för och erfarenhet av insatser utomlands för stöd till olika FN-organ med rörliga stabs-, logistik-, kommunikations- och IT-resurser som anpassas för de aktuella uppdragen. Det kan enligt utredningens mening finnas skäl att inom ramen för Krisberedskapsmyndighetens uppdrag analysera i vilken utsträckning denna beredskap och dessa resurser kan användas även vid nationell krishantering.

Utifrån de förutsättningar som utredningen kan bedöma finns det i dagsläget inte något område där den aktuella rörliga resursen skulle kunna tillgodose definierade behov vid internationell civil krishantering.

5.6 Internationell militär krishantering

Den rörliga ledningsstödsresursen har inte varit av intresse för Försvarsmakten eftersom den helt är anpassad för statsledningens behov och avviker från Försvarsmaktens tekniska standards och tekniska lösningar.

Försvarsmakten gör dock bedömningen att förutsättningarna har förändrats genom den planeringsinriktning som anges i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143). Försvarsmakten ser ett starkt behov av en operativ, prövad, övad och rörlig ledningsstödsresurs för medverkan i det internationella militära krishanteringssystemet. Försvarsmakten avser därför att analysera vilka åtgärder och kostnader som skulle vara förknippade med ett eventuellt övertagande av den rörliga ledningsstödsresursen. Mot den bakgrunden anser utredningen att regeringen bör överväga om teknisk utrustning, system och materiel bör överföras till Försvarsmakten för medverkan i det internationella militära krishanteringssystemet.

6 Förslag

Utredningens bedömningar leder fram till följande förslag:

- **Regeringen bör fatta beslut om en avveckling av den rörliga ledningsstödsresursen som en resurs för riksdag och regering av de skäl som anges i utredningens delrapport. Avvecklingen bör ske i den ordning och i den takt som föreslås i delrapporten.**

I regeringens beslut bör anges att de särskilda verksamheter för det rörliga ledningsstödet som skapats vid berörda myndigheter utifrån statsledningens behov skall avvecklas. I beslutet bör vidare anges att de avtal som har träffats med olika företag för drift och underhåll av resursen skall sägas upp.

- **Den rörliga ledningsstödsresursen bör inte vidmakthållas som en gemensam resurs inom det civila krishanteringssystemet.**

Det behov av rörligt ledningsstöd som finns hos enskilda myndigheter bör utformas efter den aktuella verksamhetens behov och prövas inom ramen för den ordinarie planerings- och budgetprocessen.

- **Regeringen bör överväga om den rörliga ledningsstödsresursens tekniska utrustning, system och materiel bör överföras till Försvarsmakten för medverkan i det internationella militära krishanteringssystemet.**

Om en sådan överföring beslutas av regeringen bör de ekonomiska villkoren för överföringen fastställas i beslutet. Kvarvarande utrustning bör försäljas enligt det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för statsförvaltningen.

7 Konsekvensbeskrivning

7.1 Kostnader och intäkter

En redogörelse för finansieringen av och kostnaderna för den rörliga ledningsstödsresursen har lämnats i utredningens delrapport.

De årliga kostnader som finansieras över utgiftsområde 1 för löpande drift och underhåll av den rörliga ledningsstödsresursen bortfaller. Om resursen avvecklas kommer detta att medföra en besparing genom en sänkt utgiftsnivå för staten. Därtill kommer försäljningsintäkter vid avveckling av utrustning och tekniska system.

Utredningen bedömer att avvecklingskostnader kan finansieras genom att löpande kostnader för drift och underhåll av resursen bortfaller och genom försäljningsintäkter.

Om resursen inte avvecklas utan istället överförs till Försvarsmakten kommer de årliga kostnaderna för drift och underhåll att belasta utgiftsområde 6 istället för utgiftsområde 1. Detsamma gäller kostnader för sådan anpassning och vidareutveckling som Försvarsmakten kan bedöma nödvändig för den internationella militära krishanteringen. Innan regeringen fattar beslut om en eventuell överföring av resursen bör Försvarsmakten redovisa ett underlag som belyser de ekonomiska konsekvenserna.

7.2 Personalkonsekvenser

En redogörelse för hur den rörliga ledningsstödsresursen är bemannad och organiserad har lämnats i utredningens delrapport.

Personalkonsekvenser vid en avveckling uppstår i första hand vid Försvarsmakten. Mot bakgrund av hur resursen är organiserad bedömer utredningen att personalkonsekvenserna i form av risk för övertalighet är begränsade till ett fåtal personer.

Om resursen inte avvecklas utan istället överförs till Försvarsmakten kommer behovet av personal att avgöras utifrån de krav den internationella militära krishanteringens ställer.

7.3 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag medför inga konsekvenser i enlighet med 14–15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) utöver den redovisning som lämnas i avsnitt 7.1 och 7.2.

8 Samråd

Enligt utredningens direktiv skall samråd ske med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens fastighetsverk och andra relevanta myndigheter.

Utredningen har via ett frågeformulär tillfrågat tjugosju statliga centrala och regionala myndigheter med särskilt ansvar för fredstida krishantering om deras behov av rörligt ledningsstöd. Samtliga myndigheter som i sina svar uttryckt någon form av behov av eller intresse för stödet har kontaktats av utredningen. Vidare tog utredningen kontakt med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet vilka därefter har inkommit med en skrivelse till utredningen.

Utredningen har mot denna bakgrund inte bedömt att det finns skäl att omfatta fler myndigheter av det formella samrådsförfarandet än de som finns angivna i direktivet.

Samrådet har omfattat utredningens förslag i slutrapporten, inte den delrapport som avlämnades i oktober 2004.

Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten och Statens fastighetsverk har samtliga lämnat samråd till utredningens förslag. Statens fastighetsverk påtalar att vissa avvecklingsfrågor bör beaktas av regeringen.



Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera behovet av en rörlig ledningsstödsresurs som har till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli eller andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation och under höjd beredskap. Om det finns behov av en sådan resurs skall utredaren redovisa vilka viktiga samhällsfunktioner som bör ha tillgång till en sådan resurs, vem som skall vara ansvarig för enheten och omfattningen av denna samt hur den skall finansieras såväl på kort som på lång sikt.

Bakgrund

Försvarsdepartementet har det övergripande ansvaret för den så kallade särskilda planläggningen. Detta är ett samlingsnamn för de åtgärder som vidtas för att säkerställa att riksdagen och regeringen samt relevanta delar av myndigheter kan fullgöra sina uppgifter även då yttre omständigheter gör det omöjligt eller olämpligt att använda normala verksamhetsformer, ordinarie lokaler och kommunikationer. För detta ändamål finns olika resurser för att möjliggöra för riksdagen och regeringen att leda landet under höjd beredskap från andra platser än de ordinarie. Den särskilda planläggningen var fram till och med 1999 helt inriktad mot höjd beredskap men efter ett beslut av regeringen den 11 november 1999 rörande utformningen av den särskilda planläggningen har den inriktats mot att även omfatta olika fredstida krissituationer.

En av de resurser som anskaffats är en rörlig ledningsstödsresurs i form av en militärenhet. Motivet till att denna rörliga resurs togs

fram var att den skulle kunna utgöra ett komplement till de övriga planerade åtgärderna. Den rörliga ledningsstödsresursen har till uppgift att under höjd beredskap ge ledningsstöd i form av IT och logistikstöd men också skydda personal från riksdagen, regeringen och regeringskansliet om de uppehåller sig på andra platser än de ordinarie. Enligt regeringens beslut den 25 april 2002 skall delar av denna resurs även kunna användas i fredstid men då endast kunna tillhandahålla ett begränsat IT-stöd. Kostnaderna för denna beredskap finansieras i dag över utgiftsområde 1.

Mot bakgrund av att de fredstida hoten överskuggar de rent militära och att inriktningen av samhällets krishanteringsförmåga ändrats bör inga ytterligare medel avsättas för den nuvarande rörliga ledningsresursen innan det framtida behovet av en sådan resurs har utretts.

Uppdraget

En särskild utredare skall analysera behovet av en rörlig ledningsstödsresurs som har till uppgift att betjäna riksdagen, regeringen med regeringskansli och andra viktiga samhällsfunktioner inom den offentliga sektorn i en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

Om utredaren kommer fram till att det finns ett behov av en sådan resurs skall utredaren redovisa vilka verksamheter som bör ha tillgång till en sådan resurs och kostnaderna för detta. Redovisningen skall omfatta den önskvärda kapaciteten hos resursen, dvs. hur många personer som bör kunna betjänas och under hur lång tid samt på hur många platser detta bör kunna ske samtidigt m.m. Utredaren skall dessutom lämna förslag på vilken beredskap en sådan resurs skall ha. Förslag skall lämnas på vem som skall vara ansvarig och hur finansieringen skall ske på kort respektive lång sikt.

I uppdraget ingår även att utvärdera den nuvarande rörliga ledningsstödsresursen om behov finns och dess bedömda framtida användbarhet, bl.a. mot bakgrund av kostnaderna för att upprätthålla stödresursen.

Samråd och avrapportering

Utredaren skall samråda med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens fastighetsverk och andra relevanta myndigheter.

Utredaren skall lämna en delrapport senast den 15 oktober 2004 samt lämna en slutrapport senast den 18 februari 2005.

(Försvarsdepartementet)

Frågeformulär

2004-10-29

kontaktperson vid myndigheten:

.....

Frågor – rörligt ledningsstöd

1. Har myndigheten vid fredstida krishantering behov av att kunna upprätta en ledningsplats på annan plats än i ordinarie lokaler ?

Ja Nej

2. Har myndigheten någon förberedd alternativ ledningsplats?

Ja Nej

3. Finns behov av en **rörlig** resurs som kan förstärka/stödja vid upprättandet av alternativa/varierande ledningsplatser ?

Ja, vid händelse av: Nej

Om ja,

4. Vilken typ av stöd efterfrågas i första hand på en alternativ ledningsplats?

elkraft	IT-stöd	telefoni	kontorsarbetsplatser/lokaler	annat stöd
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Vilken kapacitet skall ett sådant stöd ha?

beredskapstid: timmar antal användare: personer

6. Är myndigheten beredd att betala för/finansiera ett sådant stöd?

Ja	Nej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Plats för kommentarer:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Sändlista

Affärsverket svenska kraftnät
Banverket
Kustbevakningen
Livsmedelsverket
Länspolismyndigheten i Blekinge län
Länspolismyndigheten i Kalmar län
Länspolismyndigheten i Skåne län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Luftfartsverket
Post- och telestyrelsen
Rikspolisstyrelsen
Sjöfartsverket
Smittskyddsinstitutet
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens kärnkraftsinspektion
Statens räddningsverk
Statens strålskyddsinstitut
Tullverket
Vägverket

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndperiod.
Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter.
Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader.
N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från
Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred
2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från
Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred
2004. [6]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]

Kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]