

# Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet

*Betänkande  
av Utredningen om frivillig försvarsverksamhet*

*Stockholm 2008*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2008:101

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](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska 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 2008

ISBN 978-91-38-23088-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 7 februari 2008 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag (dir. 2008:2) att lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 12 februari dåvarande generaldirektören och chefen för Totalförsvarets pliktverk Björn Körlof att vara särskild utredare. Som sekreterare förordnade departementschefen den 14 mars 2008 informationschefen och ställföreträdande generaldirektören vid Styrelsen för psykologiskt försvar, Göran Lindmark.

Som sakkunniga i utredningen förordnade departementschefen den 11 april 2008 ämnesrådet Kaj Persson och departementssekreteraren Per Brandtell, båda vid Försvarsdepartementet.

Som experter i utredningen förordnade departementschefen den 2 juni 2008 brigadgeneralen Roland Ekenberg vid Försvarsmakten, enhetschefen Anna Walldén vid Statens Räddningsverk, samordnaren Björn N. Andersson vid Krisberedskapsmyndigheten, utredaren Anders Dager vid Statskontoret samt handläggaren Sara Deltér från Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredningen har antagit namnet Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet.

Utredningen överlämnar denna dag betänkandet (2008:101) *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 14 november 2008

*Björn Körlof*

*/Göran Lindmark*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>21</b>
1.1 Tidigare utredningar inom området.....	21
1.2 Genomförda förändringar efter 2001 .....	22
1.3 Utredningens direktiv.....	23
1.4 Analys och tolkning av uppdraget .....	23
1.5 Utredningsarbetets bedrivande .....	23
<b>2 Den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden och hur den ska utvecklas</b> .....	<b>27</b>
2.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven.....	27
2.2 Utredningens förslag .....	29
2.3 Bakgrund och kortfattad historik .....	30
2.4 Frivilligförsvarets hittillsvarande roll och uppgifter .....	34
2.5 Statsmakternas inriktning av säkerhets- och försvarspolitiken .....	35
2.5.1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter.....	35
2.5.2 Försvarspolitiska utgångspunkter .....	39
2.5.3 Statsmakternas inriktning av den nationella krisberedskapen och krishanteringen.....	40
2.6 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag.....	41

<b>3</b>	<b>De frivilliga försvarsorganisationernas betydelse för folkförankringen .....</b>	<b>43</b>
3.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven .....	43
3.2	Utredningens förslag.....	44
3.3	Vad menas med folkförankring? .....	45
3.4	Behov av särskilda insatser vad gäller informations- och ungdomsverksamhet inom försvars- och krisberedskapsområdena.....	50
3.5	Frivilliga försvarsorganisationers roll.....	51
3.6	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	52
<b>4</b>	<b>Behovet av frivilligpersonal inom totalförsvaret och krisberedskapen .....</b>	<b>55</b>
4.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven .....	55
4.2	Utredningens förslag.....	56
4.3	Allmänt om behovet av frivilligpersonal inom olika samhällsområden .....	57
4.4	Behov inom området militärt försvar.....	58
4.5	Behov inom området civilt försvar.....	60
4.6	Behov inom området samhällets krisberedskap .....	60
4.7	Frivilligförsvarets roll och förutsättningar för att täcka behoven.....	61
4.8	Frivilligförsvarets förutsättningar att medverka till rekrytering vid utlandsmissioner.....	62
4.9	Slutsatser vad avser inverkan på behov av och inriktning av frivillig försvarsverksamhet .....	64
4.9.1	Försvarsmakten.....	64
4.9.2	Krisberedskap.....	67
4.10	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	74

<b>5</b>	<b>Den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden.....</b>	<b>75</b>
5.1	Utredningens förslag .....	75
5.2	Begrepp och principiella riktlinjer .....	76
5.2.1	Krisberedskap och krishantering.....	77
5.2.2	Civilt försvar .....	80
5.2.3	Militärt försvar.....	81
5.3	Behov av författningsstöd .....	82
5.4	Frågan om Hemvärnets roll för utbildning och bemanning inom området militärt försvar .....	83
5.5	Styrning med uppdrag .....	86
5.6	Hur bör den frivilliga försvarsverksamheten utvecklas för att svara mot framtida behov? .....	91
5.7	Anpassning av de frivilliga försvarsorganisationerna till en ny uppdragsstyrning .....	94
5.8	Slutsatser.....	96
5.9	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag.....	98
<b>6</b>	<b>System för att försörja myndigheter m.fl. med frivillig kompetens.....</b>	<b>101</b>
6.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven.....	101
6.2	Utredningens förslag .....	101
6.3	Nuvarande ordning.....	102
6.4	Allmänna principer för personalförsörjning med frivillig personal.....	103
6.5	Berättigad ”beställare” och hur behovet ska dokumenteras.....	103
6.6	Behov av samordnande myndigheter under ”behovsfasen” .....	104
6.7	Stöd till rekrytering till frivilligorganisation mot dokumenterat behov.....	106

6.8	Utbildning mot behov och kontroll av utbildningskvalitet och nivåkrav .....	108
6.9	När kan frivilligpersonal sättas in i operativ verksamhet? ...	109
6.10	Avtal, försäkringsfrågor m.m. ....	110
6.11	Utvärdering och uppföljning .....	111
6.12	Registerhållning av frivillig personal för totalförsvar och samhällets krisberedskap.....	112
6.13	Erfarenheter från studiebesök i Norge .....	117
6.14	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	118
<b>7</b>	<b>Kriterier för att omfattas av regelverket om frivillig försvarsorganisation .....</b>	<b>121</b>
7.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven .....	121
7.2	Utredningens förslag.....	122
7.3	Tidigare kriterieinriktning .....	123
7.4	Vilka kriterier är relevanta mot bakgrund av ny inriktning?.....	126
7.5	Överväganden om ny inriktning av kriteriestruktur och enskilda kriterier.....	126
7.6	Förslag till kriterier .....	130
7.7	Vilka av dagens organisationer svarar mot de föreslagna kriterierna?.....	131
7.8	Vilka organisationer bör ingå i en ny struktur och vilka bör utgå? .....	131
7.9	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	132
<b>8</b>	<b>System för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna .....</b>	<b>135</b>
8.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven .....	135



8.2	Utredningens förslag .....	138
8.3	Nuvarande ordning .....	139
8.4	Brister i nuvarande ordning.....	144
8.5	Principer för en ny ordning av det statliga stödet.....	146
8.5.1	Bakgrund .....	146
8.5.2	Ny inriktning av ekonomiskt stöd .....	148
8.6	Förslag till ett nytt system för statligt stöd .....	150
8.7	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag.....	152
<b>9</b>	<b>Sammanhanget mellan frivilligförsvarets struktur och det offentliga bidragssystem .....</b>	<b>155</b>
9.1	Analys och tolkning av uppdraget .....	155
9.2	Utredningens förslag .....	156
9.3	Bakgrund .....	157
9.4	Nuvarande struktur .....	162
9.5	Effekter av nytt ekonomiskt stödsystem m.m.....	163
9.6	Förslag till utveckling av framtida struktur och bidragssystem.....	173
9.7	Sammanfattning av skälen för utredningens förslag.....	177
<b>10</b>	<b>Nytt förmånssystem till hemvärns- och frivilligpersonal .....</b>	<b>179</b>
10.1	Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven.....	179
10.2	Utredningens förslag .....	180
10.3	Försvarsberedningens rapport .....	180
10.4	Exempel på svagheter med nuvarande ordning.....	181
10.5	Principer för en ny ordning.....	182
10.6	Detaljförslag.....	184

Förslag till ändring av förordningen om (1994:523 ) om förmåner till frivilliga och förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän.....	184
10.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	192
<b>11 Sammanhang mellan Försvarsmaktens rekryteringssystem och frivilligförsvaret .....</b>	<b>193</b>
11.1 Utredningens förslag.....	193
11.2 Bakgrund.....	193
11.3 Frivilligorganisationernas bidrag till rekrytering av Försvarsmaktens förband .....	194
11.4 En modell för rekrytering med stöd av frivilligorganisationer .....	198
11.5 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	203
<b>12 Frivilligförsvaret och ungdomsverksamhet.....</b>	<b>205</b>
12.1 Utredningens förslag.....	205
12.2 Internationella konventioner m.m. ....	206
12.3 Bör ungdomsverksamheten föras över till Ungdomsstyrelsen?.....	207
12.4 Ungdomar och utbildning i väpnad strid och skytte .....	208
12.5 Vad bör ungdomsrekrytering och ungdomsutbildning inom frivilligförsvaret syfta till? .....	208
12.6 Förslag till principer för ungdomsrekrytering och ungdomsutbildning inom frivilligförsvaret .....	212
12.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag .....	212
<b>13 Konsekvensbeskrivning .....</b>	<b>215</b>
13.1 Inledning.....	215
13.2 Ekonomiska konsekvenser .....	215

13.3 Övriga konsekvenser .....	216
<b>14 Författningsfrågor .....</b>	<b>217</b>
14.1 Behov av en ny förordning .....	217
14.2 Förslag till ny förordningstext .....	221
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2008:2.....	227
Bilaga 2 Medlemsstatistik m.m.....	235

# Sammanfattning

I *kapitel 1* behandlar utredningen mycket kortfattat tidigare utredningar och vissa resultat av dem. Därefter följer ett avsnitt om hur utredningsarbetet bedrivits under den tid som avsatts.

Utredningen har arbetat i en nära dialog med de frivilliga försvarsorganisationerna. Det har skett dels genom att dessa inbjudits delta i två halvdagsseminarier. Vid det första har direktiven gått igenom och en diskussion förts om innebörden av dessa och hur utredningen tolkat dem. Vid det andra har diskussionen gällt några viktiga frågor som varit föremål för överväganden under arbetets gång och som utredningen under slutskedet önskat höra organisationernas uppfattning om. Alla organisationer har beretts tillfälle att inkomma med underlag till utredningen mot bakgrund av direktiven och ett antal frågeställningar som utredningen specificerat. Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten har var och en inom sitt ansvarsområde lämnat utredningen underlag om nuvarande förhållanden.

I *kapitel 2* behandlar utredningen frågor om den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden och hur den ska utvecklas. En mycket kortfattad historisk återblick görs inledningsvis varefter utredningen går in på bedömningen av de framtida rollerna för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Framst bygger utredningen sin analys på de dokument som hittills föreligger vad gäller den framtida försvarspolitikens inriktning samt inriktningen av samhällets krisberedskap. Eftersom Försvarsberedningens rapport från juni 2008 ännu inte lett till ställningstagande från statsmakternas sida har utredningen endast översiktligt kunnat behandla frågor som gäller utvecklingen av Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna och de frivilliga försvarsorganisationernas roll i förhållande till dem.

Utredningen bedömer att en roll för de frivilliga försvarsorganisationerna främst gäller uppdrag som avser att täcka de centrala

myndigheternas och kommunernas behov av utbildad personal inom vissa tydligt avgränsade kompetensområden inom det militära försvaret, främst Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna samt samhällets krisberedskap.

Eftersom rollen innebär att organisationerna ska verka inom både totalförsvaret och inom samhällets krisberedskap föreslår utredningen att benämningen på dessa organisationer i fortsättningen blir frivilliga beredskapsorganisationer

En annan roll avser uppdrag inom området information som syftar till att organisationerna medverkar till att sprida information om och deltar i en bred och insiktsfull diskussion om vårt lands säkerhets- och försvarspolitik samt samhällets krisberedskap. Denna fråga behandlas även i kapitel 3.

En tredje roll avser rekrytering av ungdomar till ungdomsverksamhet som har som långsiktigt syfte att ge en god framtida rekryteringsbas för Försvarsmakten samt till andra verksamhetsområden inom samhällets krisberedskap.

I *kapitel 3* behandlar utredningen de frivilliga försvarsorganisationerna betydelse för folkförankringen. Utredningen konstaterar att begreppet folkförankring är svårgripbart och har en begränsad relevans utifrån dagens förhållanden. Utredningen understryker det komplexa i begreppet och svårigheterna att ge detta en modern innebörd. Begreppet har inte samma relevans som under det kalla kriget. Utredningen anser därför att begreppet inte längre ska användas för att beskriva uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Med utgångspunkt i några olika perspektiv söker utredningen ringa in organisationernas betydelse inom detta område.

Det första perspektivet avser organisationernas betydelse för en fortgående information och diskussion om vårt lands säkerhets- och försvarspolitik samt samhällets krisberedskap. Tillsammans med många andra fristående organisationer, främst de politiska partierna och medierna, bidrar dessa organisationer till denna information och diskussion. Inte minst är denna verksamhet viktig bland ungdomar. Även bland etniska minoritetsgrupper är en sådan information och diskussion viktig då de ofta kommer från samhällen och kulturer där en demokratiskt uppbyggd frivillig försvarsverksamhet inte är vanlig.

Det andra perspektivet avser organisationernas betydelse för att ge den enskilde möjlighet att göra en personlig insats inom de aktuella samhällsområdena. De ger därmed många institutioner i

samhället som har ansvar för totalförsvaret och krisberedskap möjlighet att på frivillig grund rekrytera engagerade personer som efter utbildning kan göra en god insats. Dessa personer ger därmed också goda exempel och förebilder för andra att medverka i samhället när fara eller kris föreligger.

I *kapitel 4* behandlas den grundläggande frågan om behovet av frivilliga inom olika samhällsområden. Utredningen konstaterar först att en sådan rekrytering och insats av frivilliga oftast är ett för samhället mer kostnadseffektivt sätt att lösa personalbehov vid kris än att hålla en större egen organisation permanent, eller att genom avrop på marknaden betala för sådan kompetens. Behoven är emellertid relativt olika mellan det militära försvaret och det civila samhällets krisberedskap, även om kunskaper många gånger kan komma till nytta inom båda områdena. Det är därför viktigt att personer som har lämplig utbildning och kompetens också kan göra insatser inom båda områdena så långt som kompetensen i bred mening gör det möjligt. Inom försvarets område torde det i ett framtidsperspektiv främst vara Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna som i första hand kommer att behöva rekrytera från de frivilliga organisationerna. Försvarsmaktens insatsförband, som i första hand nu är avsedda för utlandsuppdrag, kommer att efterfråga dem endast vad gäller vissa speciella kompetenser och då i relativt litet antal. Inom samhällets krisberedskap föreligger ett svårbedömt och mångfacetterat behov av olika kompetenser på olika nivåer i samhället.

Utredningen bedömer att det är viktigt att en noggrann efterfrågeanalys, grundad på behov, görs på olika håll av dem som har ansvaret för totalförsvaret och krisberedskap samt att Försvarsmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB får i uppdrag att hålla samman dessa behovsanalyser och beräkningar i syfte att dels kunna göra realistiska budgetunderlag, dels kunna ge frivilligorganisationerna ett bra underlag för inriktning av rekrytering och utbildningsverksamhet.

I *kapitel 5* lämnar utredningen, mot bakgrund av de i tidigare kapitel anförda synpunkterna på frivilligförsvarets roll samt behoven från samhällets olika institutioner, mer konkretiserade synpunkter på den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden. Det gäller inom totalförsvarets två grenar, civilt försvar och militärt försvar, samt inom området samhällets krisberedskap. Vissa frågor om författningsstöd och Hemvärnets/de nationella skyddsstyrkor-

nas roll för utbildning och bemanning inom området militärt försvar berörs också.

Utredningen behandlar även i detta kapitel de grundläggande frågorna om hur uppdragsstyrningen till organisationerna bör se ut samt att det i princip endast är genom uppdragsstyrning som verksamheten bör stödjas i framtiden och att det är så den frivilliga försvarsverksamheten bör utvecklas för att svara mot behov som finns hos de ansvariga myndigheterna och hos kommunerna.

I *kapitel 6* lämnar utredningen ett förslag om hur ett system skulle kunna se ut för hur myndigheter kan försörjas med frivillig personal. Till väsentliga delar finns det redan idag, men gäller inte överallt i landet och har delar mellan olika verksamheter där myndigheterna och organisationerna utvecklat samarbetsmönster som kan skilja sig åt väsentligt.

Utredningen anser att det är stora fördelar förbundna med ett så långt möjligt likformigt, processororienterat system för all verksamhet som behöver försörjas med frivilliga från de aktuella organisationerna. För att de grunder utredningen lämnar förslag om ska kunna utvecklas och komma i tillämpning så brett som möjligt föreslår utredningen att Försvarsmakten och MSB får i uppdrag att i samverkan med berörda institutioner i samhället och med de frivilliga organisationerna utveckla, konkretisera och fördjupa detta system ytterligare.

I *kapitel 7* behandlar utredningen frågor om vilka kriterier som ska krävas för att en organisation ska kunna tillhöra den aktuella gruppen av organisationer och komma ifråga för uppdrag.

Utredningen anser att de särskilda kriterier som hittills diskuterats och tillämpats i många avseenden är orationella och över tiden svåra att tillämpa. Kriterierna utestänger vissa organisationer som mycket väl kunde vara med och låter andra vara med som kanske egentligen borde höra till någon annan del av samhällets stödformer. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att endast de kriterier som generellt bör gälla för samhällsstöd (dvs. demokratisk organisation, etiskt godtagbar verksamhet, icke-diskriminerande medlemsrekrytering, svara mot beställarmyndighetens värdegrund samt förutsättningar för insyn och kontroll vad avser ekonomi och verksamhet) bör gälla i framtiden. Det innebär att de myndigheter m.fl. som efterfrågar frivilliga för sina behov i framtiden bör kunna ingå avtal med vilken organisation som helst som fyller de nämnda generella kraven.

Endast sådana organisationer som bedriver verksamhet som av skydds- eller säkerhetsskäl bör bli föremål för författningsreglering och stå under viss tillsyn bör räknas upp i förordningen och då anges som att de får bedriva denna verksamhet. Det innebär att andra organisationer inte bör få göra det. Det gäller t.ex. utbildning i väpnad strid.

I *kapitel 8* lämnar utredningen förslag om hur ett system för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna bör se ut i framtiden.

Utredningen har gått igenom nuvarande form för ekonomiskt stöd och funnit att det i flera avseenden inte fungerar bra. Utredningen har därför funnit att utgångspunkten i fortsättningen ska vara att endast uppdrag med inlagda OH-kostnader bör vara utgångspunkten för uppbyggnaden av ett nytt system.

Det bygger på att Försvarsmakten och MSB i samverkan, men var och en inom sitt ansvarsområde för totalförvar och krisberedskap, gör en sammanställning av de analyser av de behov av frivilliga som föreligger på kort och lång sikt, samt de behov som föreligger inom områdena information samt ungdomsverksamhet. Dessa behov ligger till grund för myndigheternas budgetunderlag till regeringen. Regeringen tar ställning till det och anvisar medel inom respektive myndighets anslag. Med hjälp av dessa kan myndigheterna därefter i dialog med varandra och övriga berörda institutioner i samhället komma fram till ramar för hur medlen ska prioriteras samt börja en dialog med organisationer av skilda slag som önskar vara med och lämna förslag till och ta på sig uppdrag som svarar mot budgetar och behov.

Uppdragen ska alltså finansieras så att även s.k. OH-kostnader finns med i uppdragen. Det innebär att några särskilda styrande ekonomiska bidrag i övrigt, som riktar sig till t.ex. att ge särskilt stöd till administration i fortsättningen inte ska finnas. Det skapar bättre förutsättningar än i dagens system att flera organisationer tillsammans kan åta sig uppdrag.

Utredningen har också funnit att det tjänar både myndigheterna och organisationerna bäst om uppdragen kan ges en relativt långsiktig form så att ryckighet vad gäller ekonomiskt underlag undviks. Därmed får organisationernas inriktning på stabilitet och kvalitet i genomförande av utbildningsuppdrag, informationsverksamhet och ungdomsverksamhet större förutsättningar att ge utslag. Avtrappning av uppdrag och växling av uppdrag till annan eller andra organisationer måste dock självfallet vara möjligt att göra om



någon organisation inte kan genomföra uppdragen på det önskade sättet.

Utredningen anser också att uppföljning av genomförda uppdrag är av stor betydelse för att de resultat som önskas också nås.

I *kapitel 9* diskuterar utredningen sammanhanget mellan frivilligförsvarets nuvarande organisatoriska struktur och det bidragssystem som hittills gällt. Utredningen har funnit att det nuvarande stödsystemet i olika avseenden, i förening med andra faktorer, har inneburit att nuvarande struktur tenderar att konserveras. Vissa strukturella förändringar har dock skett, men mycket långsamt och delvis under motstånd internt. Många av organisationerna visar också på ett sjunkande medlemstal.

Det förslag till framtida ekonomiskt stödsystem som utredningen lämnar kommer att för många av organisationerna innebära starka incitament att vidta åtgärder vad gäller intern struktur eller att en dialog måste öppnas med andra organisationer i syfte att gemensamt åstadkomma en mer rationell struktur för att inom ramen för de uppdragsmedel som kommer att finnas börja verka mer effektivt.

Frågor om organisatoriska förändringar inom frivilligförsvaret är dock, enligt utredningens mening, i första hand något som organisationerna själva har att ta ansvar för. I syfte att söka medverka till att en strukturförändring kan åstadkommas, som mer ligger i linje med framtida behov från myndigheterna och de ekonomiska medel som kan bli aktuella, föreslår dock utredningen att staten söker medverka till lösningar genom att utse en person eller en delegation som kan föra en dialog med organisationerna och som kan söka medverka till lösningar på uppkommande praktiska problem vad gäller administration, lokaler, personal etc. Enligt utredningens mening bör flertalet åtgärder i detta hänseende vara genomförda vid inledningen av 2010 då de nya systemen föreslås börja verka.

I *kapitel 10* lägger utredningen fram ett begränsat förslag till ändringar i förmånssystemen för hemvärns- och frivilligpersonal. Begränsningen hänför sig till det förhållandet att Försvarsberedningen föreslagit att frivilligförsvarets anknytning till Hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna bör bli mer strukturerad och att avtal för frivilligpersonal generellt bör ansluta till en utvecklad form av de nuvarande hemvärnsavtalen. Hur denna anknytning kan komma att gestaltas är dock oklart. Detta innebär att alla frågor som gäller avtal, ersättningar, försäkringar, ersättningar för skador

på person, materiel etc. inom en snar framtid måste ses över i sin helhet. I avvaktan härpå bör endast smärre ändringar göras.

Utredningen gör dock en mycket översiktlig bedömning av hur ett nytt förmånssystem m.m. bör byggas upp mot bakgrund av att frivilliga förutsätts kunna verka inom såväl militärt försvar som inom samhällets krisberedskap, något som förutsätter enhetlighet och administrativ enkelhet för alla former av frivilliga i deras medverkan inom försvaret eller samhällets krisberedskap.

I *kapitel 11* tar utredningen upp frågor om sammanhanget mellan Försvarsmaktens rekryteringssystem och de frivilliga försvarsorganisationernas roll i detta. Det sker mot bakgrund av Försvarsberedningens diskussion om främst Hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas roll och frivilligförsvarets anknytning till dem. Utredningen har på denna punkt endast sökt fördjupa diskussionen något. I denna fråga har utredningen också fört en diskussion med Pliktutredningen.

Utredningen diskuterar i detta kapitel olika möjliga lösningar på rekryteringsfrågor inom ramen för ett modifierat pliktssystem, något som Försvarsberedningen nämner. Särskilt viktigt är att i detta sammanhang se på den ungdomsverksamhet som frivilligförsvaret bedriver och i vilken utsträckning den kan tjäna som en viktig faktor i ett framtida rekryteringssystem för såväl Försvarsmaktens insatsförband som för de nationella skyddsstyrkorna.

I *kapitel 12* tar utredningen upp frågor om ungdomsrekryteringen och ungdomsverksamheten i frivilligförsvaret. Utredningen pekar på de viktiga aspekter som tidigare berörts i kapitel 11, men konstaterar också att denna verksamhet i olika avseenden behöver omgärdas med vissa restriktioner med hänsyn till att Sverige anslutit sig till viktiga FN-konventioner om barnens rätt som bl.a. syftar till att förhindra för tidig rekrytering till soldater av ungdomar. Detta innebär bl.a. att sådan verksamhet med ungdomar som har påtagliga inslag med militär prägel (t.ex. väpnad strid) inte får förekomma i ungdomsverksamheten.

Vidare berör utredningen de olika stödformer som idag finns för ungdomsverksamheten samt att den bör hållas samman inom Försvarsmakten mer tydligt så att syftet med den och ansvaret för den tydliggörs.

Utredningen har undersökt om det kan vara lämpligt att i bidragshänseende föra över ungdomsverksamheten till Ungdomsstyrelsen men funnit att detta av flera olika skäl inte är lämpligt.

I *kapitel 13* berör utredningen de krav som finns i kommittéförordningen de ekonomiska och andra konsekvenser som kan bedömas bli ett resultat om utredningens förslag genomförs.

I *kapitel 14* slutligen tar utredningen upp frågor om de behov av författningsändringar som föranleds av utredningens förslag inom olika områden. Ändringsförslagen är, enligt utredningens mening, av den karaktären att det bör föranleda en helt ny författning och utredningen lämnar därför förslag till utformning av en sådan.

# 1 Inledning

## 1.1 Tidigare utredningar inom området

I oktober 1990 tillsattes en kommitté för att utreda de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret. Den lämnade ett betänkande (1992:132) ”Frivillig verksamhet för totalförsvaret” i december 1992. Utredningens förslag kom, efter statsmakternas ställningstagande 1994, att få ett tydligt genomslag i utformningen av relationerna mellan staten och frivilligorganisationerna, inte minst vad gäller det ekonomiska stödsystemet. De förhållanden som kom att bli rådande efter 1994 är i väsentliga drag de som alltjämt gäller.

Utredningens perspektiv var i hög grad präglad av det system för styrning inom staten som vid denna tid utvecklades med stor intensitet, nämligen s.k. målstyrning med resultatuppföljning eller mål och resultatstyrning, som kom att bli den vanliga benämningen. Utredningens inriktning i dessa avseenden kom dock inte att få fullt genomslag vad avser utformning av det ekonomiska stödsystemet.

I november 1996 tillsattes ytterligare en utredning för utvärdering av dåvarande system för finansiering av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. I utredningen konstateras bl.a. att medlemmarnas starka engagemang och breda kompetens inom skilda områden hade en stor betydelse för försvarsviljan och totalförsvarets förankring i samhället. Det var därför angeläget att de frivilliga totalförsvarsorganisationernas verksamhet kunde ges ett relevant samhällsstöd för att de skulle kunna nå ut på en stor bredd bland medborgarna i hela landet.

I november 1999 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Utredningen anlade ett brett perspektiv i sitt arbete och behandlade i sina olika avsnitt

för verksamheten relevanta samhällstendenser, frivillighet och samhällsberedskap, mål-, resultat- och verksamhetsstyrning av frivilligförsvaret, samordning mellan totalförsvarets olika delar och inom frivilligförsvaret, ungdomsverksamhet och rekrytering, information om samhällets säkerhet och beredskap samt totalförsvaret, förmånsfrågor finansiering och styrning.

De tre nu nämnda utredningarna relateras inte närmare här, utan utredningen hänvisar till dem vad gäller detaljer i förslagen.

## 1.2 Genomförda förändringar efter 2001

Endast ett mindre antal av de tidigare utredningarnas förslag har genomförts. Ett exempel på förslag som genomförts är att dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap i stället för Arbetsmarknadsstyrelsen skulle ha dels det övergripande samordningsansvaret för frivilligfrågor inom det civila försvaret, dels rätten att utfärda föreskrifter. Ett annat förslag som genomfördes var att ÖCB tillsammans med Försvarsmakten fick i uppdrag att fördela organisationsstödet.

I proposition 2001/02:159 föreslog regeringen att de uppdrag och stöd i form av statliga medel som ges till frivilliga försvarsorganisationer ska inriktas mot de behov som totalförsvaret har utifrån den nya inriktning som formulerats i de fyra målen för totalförsvarets förmåga. Vidare föreslogs att stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna fick ges till sådana ideella organisationer med demokratisk struktur som bedriver angelägen och betydelsefull verksamhet utifrån de fyra huvudmålen för totalförsvarets förmåga. Återkommande översyner av vilka organisationer som ska få ta del av stödet skulle genomföras.

Organisationsstöd fick lämnas för att stödja verksamhet hos de frivilliga försvarsorganisationerna som behövs från totalförsvarsynpunkt och som medverkar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och som bidrar till fred och säkerhet i omvärlden. Regeringen föreslog även i propositionen att hemvärnsförbanden ska utvecklas för att integreras i och utgöra ett viktigt inslag i de nationella skyddsstyrkorna. Som en följd av detta differentieras hemvärnsförbandets uppgifter.

### 1.3 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade om direktiv (Dir. 2008:2) till utredningen den 7 februari 2008. Direktiven är fogade som bilaga 1 till betänkandedelen.

### 1.4 Analys och tolkning av uppdraget

Utredningen har i direktiven fått åtta tydligt angivna utredningsuppgifter. Dessa beskrivs kortfattat i inledningen av respektive kapitel där dessa respektive utredningsuppgifter behandlas.

### 1.5 Utredningsarbetets bedrivande

Förutsättningarna för utredningen har inneburit påtagliga tidsmässiga begränsningar. I praktiken har endast omkring fem månader stått till buds för egentligt utredningsarbete, då det tagit någon tid att starta upp arbetet och viss tid i slutskedet måste avdelas för att rent praktiskt sammanställa uppgifter och förslag med motiveringar och skriva utredningen. Vidare har de ekonomiska förutsättningarna varit begränsade och vissa besparingar vidtagits under pågående utredningsarbete.

Vissa av de frågor som aktualiseras i direktiven hade enligt utredningen varit i behov av mer fördjupade studier än vad som nu kunnat bli fallet.

Det gäller främst frågor som hänger samman med en djupare kunskap om effekterna och omfattningen av resurstilldelningen och resultatet av den hittillsvarande formen för ekonomiskt stöd till de frivilliga organisationerna sett under en längre tidsperiod. Vad har den samlade nyttan för totalförsvaret och krisberedskapen varit och hur effekten utvecklats inom olika områden? Hur har rekryteringen till försvarets yrken påverkats av det frivilliga försvarets verksamhet? Detta är några exempel på frågor som hade förtjänat en djupare faktainsamling, bearbetning och analys vad avser kostnader och effekter.

Frågorna om folkförankring och frivilligförsvarets roll i denna hade också varit intressanta att genom en kortfattad studie under medverkan av statsvetenskaplig/och eller sociologisk expertis, få belysta. Vidare hade också ungdomsverksamhetens roll och bety-

delse för den fortsatta rekryteringen till totalförsvaret varit av intresse att genomföra studier kring.

Detta har nu, av de nyss nämnda tidsmässiga och ekonomiska begränsningarna inte varit möjligt. Utredningen har fått koncentrera sig på de viktigaste och principiellt mest framträdande huvudfrågorna, analysera dem inom de tidsramar som stått till buds och inom de ramar som direktiven anger lämna förslag som har principer och huvudinriktningar som väsentlig utgångspunkt.

Under utredningsarbetets gång har det blivit tydligt att vissa frågor inom uppdraget berör den utredning om totalförsvarsplikten som genomförs av utredaren Anders Svärd. Utredningsmannen har därför samverkat med denne. Vidare har de båda utredningarna haft ett gemensamt möte med utredningsmännen och sekretariaten den 10 september 2008. Syftet med mötet var att klarlägga beröringspunkter samt i förekommande fall åstadkomma den samordning av utredningarnas frågeställningar inom förslagsområdena som har beröringar och som kan vara möjlig inom ramen för de direktiv respektive utredning arbetar inom. Det har främst gällt frågor som berör rekrytering till det militära förvarets insatsförband och de nationella skyddsstyrkorna mot bakgrund av Förvarsberedningens rapport i juni 2008.

Utredningen har haft tio sammanträden med de sakkunniga och de experter som regeringen förordnat, varav ett i internatform. Utredningen har därutöver genomfört två seminarier med representanter för de frivilliga försvarsorganisationerna där dessa fått lämna sina synpunkter på utredningens direktiv samt på principiella frågor om hur frivilligverksamheten ska kunna utvecklas i framtiden utifrån de offentliga institutionernas behov av deras tjänster. Även i sammanhanget viktiga frågor som frivilligorganisationernas betydelse för folkförankringen har därvid diskuterats liksom frågor om ungdomsverksamheten. Samtliga organisationer har varit representerade vid båda dessa seminarier.

Utredningen har också fått såväl skriftligt som muntligt underlag från samtliga organisationer grundat på en lista med frågor som utredningen sände till organisationerna under våren 2008. Vidare har utredningen i olika sammanhang fått kompletterande skriftliga och muntliga synpunkter från flera av organisationerna. Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund har lämnat underlag till utredningen.

Utredningen har besökt utbildningar för medlemmar som anordnats av Riksförbundet Sveriges Lottakårer på Berga Örlogs-

skolor, av Flygvapenfrivilligas riksförbund för ungdomar på flygflottiljen i Sätenäs samt för organisationsfunktionärer för Flygvapenfrivilligas riksförbund på Källvikens kursgård. Vid de två första av dess besök har även givits möjlighet för Försvarsmaktens lokala företrädare att redovisa sin syn på samarbetet med frivilligförsvarets organisationer på lokal nivå samt hur uppdragsstyrningen fungerar internt inom Försvarsmakten.

Utredningen har haft samtal med den nuvarande chefen för Försvarsmaktens frivilligavdelning i Högkvarteret Stefan Hallén samt den tidigare chefen Ingela Holmberg.

Utredningen har haft samtal med ställföreträdande chefen för beredskapsstaben Peter Hellsing från Svenska Kraftnät och diskuterat frågor som hänger samman med att civilpliktsutbildningen upphör och hur Svenska kraftnät avser att söka tillgodose sina behov i form av frivilligutbildning och frivilligavtal.

Utredningen har medverkat med föredrag vid riksstämman för Försvarsutbildarna på Tylebäck utanför Halmstad den 31 maj 2008, Sveriges Kvinnliga Bilkårens riksstämma i Härnösand den 27 september samt Flygvapenfrivilligas riksstämma i Uppsala den 18 oktober.

Utredningen har även medverkat i en konferens i Sundsvall den 13 september 2008 om lokal frivillig verksamhet, vid ett möte anordnat av Svenska Försvarsutbildningsförbundet i Göteborg den 2 oktober, vid ett seminarium arrangerat av Folk och Försvar om framtiden för den frivilliga försvarsverksamheten i Stockholm den 15 oktober 2008 samt i en konferens som anordnats av länsstyrelsen i Uppsala län om frivilligverksamhet och krisberedskap den 30–31 oktober 2008.

Utredningen har genomfört en studieresa till Norge den 24–26 september 2008 för att inhämta kunskap och få belyst frivilligorganisationernas roll och samarbete med staten.

Till utredningen har överlämnats ett till regeringen ställt förslag från Försvarsmakten om ändringar av förmåner m.m. till hemvärnsmän, frivilliga samt instruktörer inom frivillig försvarsverksamhet. De frågor som tas upp i Försvarsmaktens förslag bör enligt beslut vid överlämnandet behandlas inom ramen för direktiven till denna utredning. Utredningen behandlar denna fråga i kapitel 10. Vidare har till utredningen från Försvarsdepartementet överlämnats en ansökan från Krisberedskapsförbundet om att få bli upptagen som frivillig försvarsorganisation. Utredningen behandlar



denna fråga i kapitel 7, som berör frågor om kriterier för att vara en frivillig försvarsorganisation.

Efter beslut i Försvarsdepartementet den 14 oktober har utredningen medgivits förlängd utredningstid t.o.m. den 14 november.

## 2 Den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden och hur den ska utvecklas

### 2.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Utredningen ska klarlägga vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten ska ha i framtiden och hur verksamheten ska kunna utvecklas utifrån dagens och framtidens behov.

Utredningen vill understryka att när den talar om samhällets behov av frivilliga innefattas i denna tanke inte enbart det direkta behov som ligger i att viss personal kan behövas under vissa krisförhållanden, utan att ordet behov här måste ses som ett mer långsiktigt uttalat behov av sådant intresse och engagemang som de frivilliga organisationerna representerar. Det innebär också att det långsiktiga behovet av att vidmakthålla sådan verksamhet som svarar mot detta övergripande och långsiktiga behov, är minst lika relevant. Uppdrag för att utbilda personal, uppdrag för att informera och uppdrag för att rekrytera ungdomar och bedriva ungdomsverksamhet är således avsedda att möta ett samhälleligt behov, uppfattat på detta mer övergripande sätt, samtidigt som det ger en motsvarande möjlighet för organisationernas medlemmar att i viktiga avseenden få utlopp för engagemang, intresse och delaktighet.

Nyckelorden i denna del av uppdraget är den frivilliga försvarsverksamhetens framtida roll och hur verksamheten ska utvecklas från dagens behov till framtidens behov. Uppdraget för utredningen är i denna del i väsentlig grad knuten till en analys av vilken roll denna typ av verksamhet ska spela i framtiden och vilka framtida behov av denna verksamhet som efterfrågas. Uppdraget i

denna del kan avse både den aspekt som innebär vad medlemmar och organisationerna själva vill fortsätta med, utveckla och satsa på, men torde främst avse den verksamhet som det offentliga är berett att stödja.

Uppdraget avser både militärt och civilt försvar liksom också krisberedskap/krishantering i mer allmän mening och avsikten är att utredningen ska lämna förslag som innebär att det frivilliga försvaret anpassas till den utveckling som de båda grenarna av totalförsvaret liksom krisberedskapen undergått och kan förväntas undergå under tiden framöver.

Direktiven anger att den frivilliga försvarsverksamheten behöver konkretiseras och renodlas utifrån det behov som de beställande myndigheterna har.

I linje med detta uttryckssätt i direktiven ligger också ett uppdrag till utredaren att ta ställning till om uppdragen även i framtiden ska lämnas till olika frivilliga försvarsorganisationer och att de ska ha ansvaret för att utbilda och bemanna de befattningar som är aktuella, eller om utbildning och bemanning ska ske inom Försvarsmakten (i första hand inom Hemvärnet). Den senare modellen tänks då innebära att det är främst Hemvärnet som utgör allmän frivillig rekryteringsgrund för denna typ av befattningar och att det är Hemvärnet som även övertar rollen från flera andra frivilliga försvarsorganisationer att svara för den frivilliga, oftast korta utbildningen, som krävs för sådana befattningar.

En sådan modell innebär en radikal omläggning av hittillsvarande rollspel och skulle innebära att flera olika frivilliga försvarsorganisationer, främst de med nära anknytning till det militära försvaret, skulle förlora sin nuvarande ansvarsroll avseende utbildning och bemanning. Kvar för dem skulle egentligen endast bli en grundrekrytering av medlemmar samt den form av föreningsverksamhet som medlemmarna själva är beredda att delta i och finansiera.

En annan viktig del av utredningsuppdraget i denna del innebär att, mot bakgrund av det ökade engagemanget från Försvarsmaktens sida mot internationell verksamhet, även den frivilliga försvarsverksamhetens roll i detta ökade utlandsengagemang ska klarläggas och hur verksamheten kan stödja Försvarsmakten i dess utlandsmissioner.

Uppdraget innefattar även ett klarläggande av hur en utveckling skulle kunna gestaltas som visar hur verksamheten bör utvecklas

framåt i tiden som leder till en anpassning mot det angivna rollspelet och de angivna behoven.

Regeringen har senast i budgetpropositionen avseende 2008 redovisat inriktningen av säkerhets- och försvarspolitiken mot bakgrund av den säkerhetspolitiska rapport som Försvarsberedningen lämnade våren 2007. En ny rapport från beredningen avseende försvarspolitiken inriktning har lämnats i juni 2008. Regeringen har vidare i proposition 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, redovisat vissa inriktningar av den frivilliga verksamheten med inriktning mot krisberedskapen. Dessa dokument bör därför ligga till grund för utredningens styrande skrivelser om den framtida grundläggande inriktningen av dessa politikområden.

## 2.2 Utredningens förslag

Utredningen bedömer, mot bakgrund av den inriktning som föreligger avseende säkerhets- och försvarspolitiken liksom krisberedskapen, att det i många sammanhang är kostnadseffektivt att ha frivilligpersonal till vissa befattningar inom Försvarsmakten, främst inom Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna, men också frivilliga som kan ge stöd till samhällets olika institutioner under påfrestande förhållanden. Det är också viktigt att det engagemang som finns inom frivilligförsvarets organisationer tas till vara.

Utredningen anser att den nuvarande frivilliga försvarsverksamheten bör anpassas till den inriktning som totalförsvaret, främst det militära försvaret samt krisberedskapen får i framtiden, samt att anpassningen bör ske till det tydliga och uttalade behov som direkt finns inom dessa områden. Det innebär att den frivilliga verksamheten får en mindre betydelse som direkt stöd till Försvarsmaktens insatsförband och till utlandsuppdragen än vad som var fallet under tiden för uppbyggnaden av och beredskapen inom invasionsförsvaret.

Den roll som frivilligförsvaret främst bör fylla, förutom vad gäller mindre uppdrag avseende behov av utbildning av och vissa kompetenser direkt till insatsförbanden inom Försvarsmakten, gäller större och långsiktiga uppdrag avseende behov av utbildning och rekrytering till Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna samt långsiktiga uppdrag avseende behov av utbildning av

olika typer av kompetenspersonal till samhällets krisberedskap på olika nivåer och från flera institutioner i samhället med ansvar för krisberedskap.

För denna roll anser utredningen att det är de offentliga institutionernas behov av frivillig personal som ska vara avgörande för uppdragens storlek vad gäller utbildning och avtalsbindning av kompetenspersonal. Dessa behov ska grundas på en tidig behovsanalys.

Uppgifterna kommer, enligt utredningens bedömning, att få ett mer tydligt fokus mot behoven inom samhällets krisberedskap och mot Hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas behov. Frivilliga försvarsorganisationer bör vara beredda att verka inom båda dessa delar av samhällets beredskapsverksamhet. Utredningen föreslår därför att dessa organisationer i framtiden benämns frivilliga beredskapsorganisationer.

Ytterligare två roller är av betydelse för framtiden. De avser roller inom områdena information och ungdomsverksamhet.

### 2.3 Bakgrund och kortfattad historik

Frivillig försvarsverksamhet med huvudsaklig inriktning mot att stödja landets försvarsansträngningar vid fientligt anfall mot landet har förekommit sedan mycket lång tid tillbaka.

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet växte, på skilda håll i landet, fram mer tydligt organiserade rörelser på frivillig grund där anknytningen till det militära försvaret blev mer tydlig. Skytterörelsen (från 1860) är ett exempel på detta.

Röda korset har den sannolikt längsta bakomliggande rollen som frivillig organisation i nära samverkan med det militära försvaret, där främst utbildning i sjukvårdstjänst under krigsförhållanden varit huvudsyftet.

När Sverige införde allmän värnplikt för män 1901 kom denna viktiga reform att bli grund för många frivilliga försvarsansträngningar. Detta berodde bl.a. på att många som gjort sin värnplikt önskade att, inför inkallelse till tjänstgöring, på frivillig väg förkovra sig i olika delar av den egna militära grundkunskapen och verksamheten samt också att, genom frivillig nivåsatt utbildning, kunna nå befälsbefordran till högre grad inom värnpliktssystemets ram. Även efter fullgjord värnpliktstjänstgöring önskade många, med denna bakomliggande erfarenhet, fortsätta i någon form som

frivilliga inom någon frivillig försvarsorganisation, inte sällan med den specialutbildning de erhållit under värnplikten som intressebakgrund (t.ex. skytte, motorcykelordonnanstjänst, radiosignal-tjänst, befälsutbildningar m.fl. sådana utbildningar). Hemvärnet blev efter sin tillkomst 1940 en naturlig organisation att gå till för dem med starkt försvarsintresse och som efter 47-årsåldern lämnat värnpliktssystemet.

Första världskriget blev upptakten till skapande av flera olika frivilligrörelser där den enskilda viljan att delta för att höja sin egen kompetens och för att stödja det militära försvaret var viktiga inslag i utvecklingen. Försvarsutbildarna (tidigare Centralförbundet för befälsutbildning, CFB) grundades 1912, Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund bildades 1914, Sjövärnsskårens Riksförbund 1915, Svenska Blå Stjärnan 1917, och Svenska brukshundsklubben 1918, alla med detta krig som bakgrund.

Kvinnorna kom i hög grad att dras in i den frivilliga försvarsverksamheten under slutskedet av första världskriget (Blå Stjärnan) och under mellankrigstiden då Riksförbundet Sveriges lottakårer bildades 1923, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från kriget.

Dessa tendenser blev ännu mer uttalade under mellankrigstiden, upptakten till och under det andra världskriget då flera nya organisationer skapades. De viktigaste var Frivilliga motorcykelkåren 1929, Svenska pistolskytteförbundet 1936, Sveriges Civilförsvarsförbund 1937, Flygvapenfrivilligas Riksförbund 1940, Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund 1942 och Svenska sportskytteförbundet 1943.

En särställning intar Hemvärnet vars verksamhet påbörjades 1940. De förband som Hemvärnet satte upp, främst som stöd för de mer operativt rörliga militära förbandens mobilisering, koncentring och uppmarsch samt till skydd för viktig infrastruktur, kom att utgöra en del av armén och inte minst Hemvärnet blev en tydlig rekryterings- och utbildningsorganisation för fortsatt verksamhet inom det militära försvaret sedan värnpliktstjänstgöringen avslutats. Rekryteringen av så kallade hemvärnsrekryter från 15 års ålder gjorde det också möjligt att påbörja en del av värnpliktsutbildningen för unga män en tid före värnpliktsålderns inträde. Men även driftsvärnsorganisationen utgjorde ett viktigt tillskott i skyddet av infrastruktur, industriverksamhet etc.

Hemvärnet kom på många håll i landet att bli en samlingspunkt för många frivilliga genom att denna organisation också byggde

upp en mer föreningsinriktad del där många olika försvarsintresserade kunde samlas till möten med information och samkväm, inte sällan i de hemvärnsgårdar som ofta var belägna invid ortens skjutbana.

Erfarenheterna från andra världskriget gav upphov till bildande av nya frivilliga organisationer, vilka delvis också speglade den militära utveckling som ägt rum på olika områden sedan första världskriget och Koreakriget. Sålunda tillkom t.ex. Frivilliga radioorganisationen 1946, Försvarets personaltjänstförbund 1955, Svenska fallskärmsförbundet 1955. Frivilliga flygkåren 1961 samt Flygfältsingenjörföreningarna 1960–1966 (numera Insatsingenjörerna).

Ett annat exempel på frivilliga organisationer med speciell inriktning är Fältartisterna som organiserar artister av skilda slag för insatser hos truppförbanden under beredskap och krig med syfte att ge förströelse och vidmakthålla god stämning. Denna organisation har under senare år gjort kontinuerliga och uppskattade insatser hos de svenska förband som tjänstgör i internationella missioner.

Totalförsvarets psykförsvarfsförbund, sedermera namnändrat till Kriskommunikatörerna, är ett annat exempel på en organisation som organiserar bl.a. frivilliga journalister och informatörer till frivillig tjänstgöring vid militära staber men även i civila sammanhang under krisförlopp.

De två sist nämnda organisationerna ingår numera, tillsammans med flera andra, i Försvarsutbildarnas organisation som specialförbund och kan därmed – som relativt små organisationer – stödja sig på den större organisationens administrativa resurser.

Civildörsvarsförbundet är ett exempel på en organisation som byggdes upp för att tjäna till frivilligt stöd till det statligt organiserade civildörsvaret och då främst inom hemskyddet men som numera har sitt huvudfokus bl.a. inom området individens beredskap samt lokal/regional krisberedskap och krishantering.

Under hela det kalla kriget har de olika frivilligorganisationerna fortsatt ett brett arbete med rekrytering, utbildningsverksamhet och försvarsupplysning. Även ungdomsverksamhet utgör viktiga inslag i verksamheten för flera av organisationerna. Staten har genom relativt omfattande bidrag stött organisationerna och har genom det sätt på vilket stödet utformats därigenom också delvis medverkat till att strukturen och inriktningen inom frivilligförsvaret ser ut som det i dagsläget gör. Syftet har varit att inom olika

teknik- och kunskapsområden kunna ge främst det militära försvaret stöd med personal som genomgått kompetensgivande utbildning för olika befattningar inom dess krigsorganisation. Successivt har dock verksamheten också kommit att breddas och riktas även mot olika delar av det civila samhället och dess behov av frivilliga.

Här bör därvid särskilt nämnas de Frivilliga Resursgrupperna (FRG), som främst kommit att verka på kommunal nivå som stöd till kommunerna och som sammansätts med hjälp av personal från flera olika frivilligorganisationer och intresseområden. De finns i dagsläget ca. hälften av landets kommuner.

Rekryteringen till ungdomsverksamheten har också varit viktig och bedöms ha haft stor betydelse inte minst för den fortsatta befälsrekryteringen till det militära försvaret. Ungdomsverksamheten har stor betydelse för Hemvärnet och Försvarsutbildarna, men även för många andra. Som exempel kan nämnas att Sjövärnskårens ungdomsverksamhet leder till att mer än en tredjedel av marinens officersaspiranter har rekryterats ur Sjövärnskårens ungdomsverksamhet. Motsvarande rekryteringsbefrämjande roll spelar även ungdomsverksamheten inom Flygvapenfrivilligas Riksförbund.

Försvarsupplysningsverksamheten har ansetts ha stor betydelse för att inom en stor del av befolkningen ge bred kunskapsspridning om förutsättningarna för landets säkerhetspolitik, hotbilden mot vårt land liksom om förutsättningarna för uppbyggnad av ett trovärdigt invasionsförsvar. Försvarsinformationsverksamheten har, genom att den stöds ekonomiskt genom medel som ska redovisas särskilt, fått en särskild status inom den frivilliga försvarsverksamheten. Tillsammans med flera andra organisationer som verkar inom området försvarsupplysning (t.ex. Centralförbundet Folk och Försvar, CFF, bildat 1940 och Allmänna försvarsföreningen, AFF, bildad 1890) bidrar de frivilliga försvarsorganisationerna till en bred och engagerad information i dessa frågor. De senare två nämnda organisationerna ingår dock inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

Sammantaget har därför den frivilliga försvarsverksamheten fyllt flera olika viktiga roller under i stort sett hela nittonhundratalet, ett skede av vårt lands historia då en alliansfri politik syftande till neutralitet vid konflikt mellan stormakterna i Europa, utgjorde ledstjärnan för de mycket omfattande nationella försvarsansträngningarna och en stor del av landets befolkning i olika avseenden kunde



komma att behöva ianspråkta för olika verksamheter som tjänade det totala försvaret.

## 2.4 Frivilligförsvarets hittillsvarande roll och uppgifter

Rollerna, under skedet fram till det kalla krigets avslutning i början på 1990-talet, kan beskrivas i kortfattad form på följande sätt.

1. Stöd till rekrytering av aktivt och reservbefäl på olika nivåer till försvaret genom att tidigt engagera ungdomar till intresseväckande militär verksamhet och ge dem tidig militär utbildning
2. Kompetensstöd genom vidareutbildning och övning av krigsplacerad personal inom såväl civilt som militärt försvar.
3. Direkt stöd med insats till viktig verksamhet främst med personal under viktiga tids- och verksamhetsskeden för det militära och civila försvaret under höjd beredskap och krig (främst mobilisering, koncentrerings-, uppmarsch), men också som ersättningspersonal inom verksamhet som p.g.a. mobilisering och beredskapsinkallelser fått brist på personal (t.ex. Blå Stjärnan inom jordbruket, lottor inom stabstjänst, luftövervakning och utspisning, frivilliga från FRO inom sambandstjänst etc., förare inom försvaret och olika samhällssektorer genom FAK, FMCK och SKBR etc.). Hit kan också räknas stöd i form av motsvarande viktig verksamhet och personal till det militära och civila försvaret under större övningar i fredstid.
4. Stöd till civilbefolkningen under beredskap och krig genom information, utbildning och övning i självskydd, omhändertagande, första hjälpen vid personskador, utrymningsverksamhet, skyddsrumskunskap etc.
5. Informationsstöd i form av information till medborgarna om säkerhets- och försvarspolitik samt spridning av viktig information till medborgarna under höjd beredskap och krig om regeringens åtgärder och beslut, om olika konsekvenser av vidtagna beredskapsåtgärder samt vad medborgarna själva bör eller ska vidta för egna åtgärder.
6. Stöd till folkförankring av försvarstanken dvs. främst försvarsvilja och motståndanda genom stort deltagande och aktivt

engagemang i samt spridning av kunskap om en viktig samhällsverksamhet, liksom också bidrag till aktiv rekrytering till frivillig försvarsverksamhet.

7. Under senare år har flera av de frivilliga försvarsorganisationerna riktat sitt intresse mot sådan verksamhet som innebär stöd till myndigheter, kommuner och landsting under olika typer av påfrestningar och kriser (stora bränder, översvämningar, omfattande olyckor etc.) Uppbyggnaden av FRG med lokal anknytning är exempel på sådana roller och uppgifter.

## **2.5 Statsmakternas inriktning av säkerhets- och försvarspolitiken**

### **2.5.1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter**

Efter det kalla krigets avslutning, den successivt förändrade säkerhetspolitiska hotbilden och den därpå följande ominriktningen av Sveriges totalförsvar har frivilligförsvaret kommit att på olika sätt få sin fortsatta verksamhet och inriktning alltmer diskuterad. Främst hänger det naturligtvis samman med att det militära och civila försvaret fått sin verksamhet i olika avseenden starkt reducerad och att det militära och civila krigsberedskapsbehovet av frivilligpersonal därmed också gått ner. Mot denna bakgrund har en diskussion pågått under en följd av år om hur den frivilliga försvarsverksamheten bör bedömas under de nya förutsättningarna. Det har skett både genom en inom frivilligförsvaret självt pågående diskussion om den egna verksamhetens inriktning och mål under de nya förhållandena, men också genom att flera olika utredningar, tillkomna på regeringens initiativ, men även på initiativ av några frivilligorganisationer velat se en tydligare inriktning av denna verksamhet mot den nya situationen och av den föranledda nya eller annorlunda behov.

Den största och mest påtagliga förändringen ligger däri att det stora mobiliseringsbara värnpliktsförsvaret, syftande till att avvärja en stort upplagd invasion av landet, nu inte längre finns kvar. Det var denna form av omfattande militär och civil organisation för ett storskaligt krig som också motiverade omfattande frivilliga insatser av olika slag för att stödja detta försvar under olika skeden. Under de senaste 10–15 åren har detta totalförsvar i stort sett helt avvecklats. Militärt försvar är, förutom de behov som försvaret av landet

kräver i form av en viss nivå på Hemvärnet och de insatsförband som finns direkt tillgängliga, i allt väsentligt inriktat på att genom direkt insats möta olika behov som FN och EU har vad gäller internationell verksamhet och civilt försvar finns nu väsentligen endast som en formalitet i vissa författningar.

I sitt senaste betänkande från juni 2008 skriver Försvarsberedningen bland annat att utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer successivt fram. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är därför viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot och förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.

Försvarsberedningen skriver vidare att Sverige är en integrerad del av Europa och ett av världens mest globaliserade länder. Vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet. Sverige vare sig kan eller vill isolera sig från omvärlden, vilket har fundamentala konsekvenser för Sveriges politik och säkerhet. Samarbete inom EU intar i dag en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

I takt med att de traditionella militära hoten från kalla kriget mot Västeuropa har sjunkit undan har nya asymmetriska och gränsöverskridande hot som tidigare legat i bakgrunden fått alltmer uppmärksamhet. Framtidens hot – som kan vara militära eller icke-militära – framstår också som mer komplexa och svårförutsägbara.

En speciellt oroande utveckling är att flera stater och icke-statliga aktörer försöker anskaffa massförstörelsevapen. Det handlar om såväl kärnvapen (N) som biologiska (B) och kemiska vapen (C). Det svenska militära och civila försvaret måste anpassas för att kunna hantera hot även från sådana vapen. Risken för spridning av NBC-vapen och kunskapen om dessa till flera stater och grupper är även det ett ökande orosmoment.

Försvarsmaktens internationella förmåga har stärkts, vilket innebär en högre ambitionsnivå. En ökad internationell förmåga utgör en integrerad och prioriterad del av omställningen av Försvarsmakten. Vissa insatser ska kunna påbörjas med kort förvarning och andra insatser ska kunna vara uthålliga under längre tid. Försvarsmakten ska klara av hela skalan av krishanteringsuppgifter från förtroendeskapande, konfliktförebyggande, humanitära, fredsbevarande uppgifter till fredsframtvängande insatser.

Klimatförändringar, organiserad brottslighet, epidemier, epizootier, naturkatastrofer och terrorism är några exempel på hot mot samhällets säkerhet. Situationer som uppstått i samband med flodvågskatastrofen i Asien 2004, stormen Gudrun 2005, orkanen Katrina i New Orleans 2005 och skogsbränderna i Grekland 2007 exemplifierar behoven av samverkan och samordning över administrativa och geografiska gränser.

Den demokratiska rättsstaten, en fungerande hälso- och sjukvård, informations- och kommunikationssystem, vatten- och energiförsörjning samt flöden av varor och tjänster är grundläggande förutsättningar för ett fungerande samhälle. Om dessa verksamheter störs är det viktigt att de återfår sin funktionalitet snarast. De samhällsviktiga systemen bör byggas, underhållas och drivas på ett robust och motståndskraftigt sätt. De sårbarheter som finns i olika samhällsfunktioner kan inte helt förebyggas eller byggas bort. Därför behöver samhället ha en god krishanteringsförmåga. Det är mot den bakgrunden som samhällets behov av frivilliginsatser inom olika områden ska ses. Kalla krigets förutsättningar gäller inte längre. En god krisberedskap förutsätter förtroende och samverkansförmåga mellan många olika aktörer i samhället. I det framtida insatsförsvaret minskar den roll som de frivilliga försvarsorganisationerna har haft tidigare, samtidigt som det är viktigt att ta till vara det engagemang och den kunskap som finns där. Erfarenheterna av frivilligengagemang vid olyckor och kriser i samhället är mycket goda. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skriver i en sammanfattande analys (Sara Deltér, 2005, ISBN 91-7164-058-4) av erfarenheterna efter stormen Gudrun att biståndet från Hemvärnet och frivilligorganisationerna varit mycket värdefullt. Deras medverkan var en bra resurs och bidrog till uthålligheten i insatserna. Det frivilliga engagemanget är fortfarande viktigt för att samhället ska kunna värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och dess förmåga att upprätthålla grundläggande värden (proposition 2007/08:92).

Samtidigt är det viktigt att peka på behov av samordning och diskussion om ansvar och gränser då det gäller medverkan av frivilliga.

Mot denna bakgrund är på många sätt nya behov framträdande inom området krisberedskap och krishantering. Inte minst har flera av de organisationer, som tidigare i första hand var inriktade på att vara en resurs för främst det militära försvaret, kommit att visa

intresse också för andra typer av påfrestningar för samhället än dem som beredskap och krig kan ge upphov till.

Myndigheterna har lämnat underlag till utredningen innehållande analyser av de olika organisationernas förmågor och konstaterar också att det i de flesta fall finns kompetenser och/eller resurser som på något sätt kan nyttjas även inom krisberedskapen. Dessa kan enligt KBM:s underlag sammanfattas som följer:

*Svenska Försvarsutbildningsförbundet* är en paraplyorganisation för ett antal specialförbund där Criskom är av intresse då de organiserar och vidare utbildar informatörer och journalister. CBRN-förbundet organiserar medlemmar med kunskap inom området CBRN.

*Insatsingenjörerna* organiserar ingenjörer, i regel väg- och vattenbyggare.

*Flygvapenfrivilligas riksförbund* har verksamhet inriktad på att genomföra försvarsupplysning samt att rekrytera och utbilda personal och ungdom för flygvapenförbanden. Förbundet organiserar värnpliktiga med erfarenhet av flygplatsverksamhet. Många medlemmar har kompetens som kan nyttjas på civila flygplatser vid kriser. Även civilpliktiga flygplatsbrandmän rekryteras som medlemmar.

*Frivilliga automobilkårens riksförbunds* medlemmar har en grundkompetens med sitt ”tungt körkort”, vilket ofta utgör grunden för att hantera olika specialfordon.

*Frivilliga flygkårens* medlemmar har en grundkompetens och förmåga som flygförare.

*Frivilliga motorcykelkårens riksförbunds* medlemmar har en förmåga att framföra motorcyklar i terräng.

*Frivilliga radioorganisationen* samverkar med Sveriges sändaramatörer och har förmåga att hantera olika sambandsmedel, men numera också en kader med IT-kunnig personal.

*Frivilliga skytterörelsen, Svenska pistolskytteförbundet och Svenska sportskytteförbundet* har ingen kompetens som behövs vid extraordinära händelser.

*Försvarets personaltjänstförbund* organiserar kuratorer, präster och psykologer med kompetens för kris- och medmänskligt stöd vid kriser. Många är redan anställda hos olika aktörer i systemet.

*Svenska blå stjärnan* bygger sin verksamhet på djurintresse. De agronom- och veterinärutbildade medlemmarna har en förmåga, medan andra måste ges detta genom grundläggande utbildning.

*Svenska Röda Korset* har medlemmar som fått en grundläggande utbildning inom första hjälpen eller krisstödsarbete och som kan engageras vid olika kriser.

*Svenska Lottakårens* medlemmar har förmåga i den utbildning de fått inom Försvarsmakten, t.ex. stabstjänst och förplägnad.

*Sjövärnsskårens riksförbund* disponerar båtar och fartyg och medlemmarna har i regel god förmåga som båtförare och fartygsbefäl.

*Svenska brukshundsklubbens* medlemmar får en grundläggande utbildning till hundförare i samband med verksamheter som spårning och sök efter personer.

*Svenska fallskärmsförbundet* har såvitt kan bedömas ingen kompetens som behövs vid extraordinära händelser.

*Sveriges civilförsvarsförbund* har medlemmar vars förmåga ligger i deras tidigare engagemang som hemskyddsombud eller annan utbildning inom organisationen som rör hemberedskap, överlevnad, ledarskap, kriskommunikation m.m.

*Sveriges kvinnliga bilkårens riksförbunds* medlemmar har kompetens som förare av olika typer av fordon för persontransporter samt som motorinstruktörer.

## 2.5.2 Försvarspolitiska utgångspunkter

Försvarsberedningen skriver i sin rapport från juni 2008 att bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp som direkt riktas mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel, kan dock också uppstå även i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Regeringen har i september 2008 aviserat att den proposition som avses ge inriktning för försvarspolitiken blir förskjuten i tiden framåt några månader och att orsaken härtill bl.a. är att en förnyad prövning av säkerhetspolitiken och försvarspolitiken behöver göras mot bakgrund av händelserna i Kaukasusområdet. Även regeringens planeringsanvisningar för Försvarsmakten har fördröjts av olika skäl och har därför inte kunnat ingå i utredningens bedömningsunderlag.

Utredningen måste därför i sin bedömning av vilka utgångspunkter som kan komma att gälla för säkerhets- och försvarspolitiken reservera sig för att de i vissa avseenden kan komma att få en

annorlunda inriktning eller betoning än i det underlag som nu finns tillgängligt.

### 2.5.3 Statsmakternas inriktning av den nationella krisberedskapen och krishanteringen

I sin proposition 2007/08:92, Stärkt krisberedskap för säkerhets skull slås fast att utvecklingen mot allt mer sofistikerade tekniska system innebär att samhället också är beroende av att allt fungerar. Behovet av elförsörjning, kommunikationer och annan viktig infrastruktur etc. har gjort samhället sårbart för störningar. Olika basverksamheter inom samhället har gjorts mer och mer beroende av andra basverksamheter bl.a. genom olika tekniska system. Därigenom har samhället blivit mer sårbart genom att brister i ett system kan medföra återverkningar på andra system, varvid en kris snabbt, såsom ringar på vattnet sprids och får återverkningar på samhällsverksamheten i stort.

Vid en större kris måste resurser som i vardagen är utspridda på många olika aktörer och ofta över en stor geografisk yta, snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat. Gemensamma plattformar, metoder och system för krisberedskapens alla aktörer förbättrar förmågan att dela information om läget, upprätta samlade bedömningar, kommunicera med varandra och medborgarna samt att genomföra operativa insatser snabbt.

I propositionen slås vidare fast att det frivilliga engagemanget är viktigt för att samhället ska kunna värna befolkningens liv och hälsa, samhällets viktigaste funktionalitet och dess förmåga att upprätthålla grundläggande värden. Omställningen från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar har inneburit att möjligheterna för Försvarsmakten att lämna stöd till civil verksamhet till viss del har minskat.

I budgetpropositionen 2008/09:1 sägs:

Den operativa förmågan bedöms vara delvis bristfällig, men har enligt regeringen förbättrats under året genom de satsningar som gjorts, bl.a. via anslaget 7:5 Krisberedskap /.../ Samverkan inom och mellan sektorer behöver utvecklas ytterligare och tillgången på nationella förstärkningsresurser behöver förbättras. Förstärkningsresurser från olika frivilligorganisationer är viktig för en god operativ förmåga.

Föreliggande utredning om Frivillig beredskapsverksamhet ska enligt propositionen bl.a. klargöra i vilken utsträckning den

frivilliga försvarsverksamheten kan användas ytterligare för att tillgodose behovet av förstärkningspersonal vid allvarliga kriser.

En i sammanhanget central fråga är statens åtagande vad avser information om säkerhetspolitik och samhällets krisberedskap. Målgrupper för denna information är myndigheter, företag, organisationer och den enskilde. En väl fungerande krisberedskap kräver kunskap om dessa frågor samt medvetenhet om det personliga ansvaret om hur man kan agera i händelse av en allvarlig kris. De traditionella informationskanalerna såsom mönstring och civil- och värnpliktsutbildning minskar i betydelse i och med att allt färre ungdomar kommer i kontakt med försvaret (angående informationsfrågor m.m. se även kapitel 3). Därför finns ett stort behov av samhällsinformation om säkerhetspolitik, försvar, krisberedskap och skydd mot olyckor. Den nya MSB bör enligt propositionen verka för att skapa en sammanhållen information om samhällets krisberedskap som når ut till myndigheter företag, organisationer och enskilda. I detta arbete torde de frivilliga försvarsorganisationerna kunna spela en roll.

## **2.6 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag**

Omvandlingen av invasionsförsvaret till ett avsevärt mindre försvar som är inriktad mot snabb insats, f. n. främst utomlands, och som i stor utsträckning kommer att försörjas med soldater som har avtal eller kontrakt med Försvarsmakten under 5–6 år, har lett till att behovet av de frivilliga försvarsorganisationernas insatser under överskådlig tid kommer att vara avsevärt mindre för Försvarsmaktens insatsförband än tidigare. Däremot finns ett behov inom Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna och inom samhällets krisberedskap som närmare behöver analyseras och utvecklas av de myndigheter som är ansvariga för dessa områden.

Utredningen anser att det är viktigt att det är dessa, väl analyserade behov, som ska vara styrande för framtida utbildnings- och rekryteringsuppdrag till de frivilliga organisationerna. Endast väl dokumenterade behov och uppdrag som ansluter till dessa behov kan i längden ge stadga och legitimitet till de organisationer som verkar inom området.

Det är påtagligt att det är Hemvärnets/de nationella skyddsstyrkornas och samhällets krisberedskap som kommer att efter-



fråga frivillig personal i någon väsentlig grad från organisationerna. De nationella skyddsstyrkorna förutsätts i framtiden i hög grad också kunna verka inom samhällets krisberedskap. Mot denna bakgrund ter det sig lämpligt att i fortsättningen benämna den grupp av organisationer som verkar inom detta område för frivilliga beredskapsorganisationer.

Även inom områdena information och ungdomsverksamhet med sikte på framtida rekrytering till Försvarsmakten är frivilligorganisationer således av betydelse sedda mot bakgrund av de övergripande inriktningsdokumenten.

### 3 De frivilliga försvarsorganisationernas betydelse för folkförankringen

#### 3.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Nyckelorden i denna del av uppdraget är att klarlägga de frivilliga försvarsorganisationernas betydelse för folkförankringen. Underförstått torde här i första hand avses deras betydelse för förankringen av totalförsvaret och krisberedskapen hos medborgarna i stort. Begreppen här är inte entydiga. Vad avses med folkförankring? Frågeställningar som kan ligga inom ramen för begreppet kan gälla acceptans av inriktningen av säkerhets- och försvarspolitik. Delaktighet och engagemang från medborgarnas sida kan vara en annan viktig aspekt. Samhällsnyttan som de frivilliga försvarsorganisationerna tillför är en faktor som de själva ofta lyfter fram. Att värnplikten haft en viktig betydelse för den långsiktiga folkförankringen under världskriget och det kalla kriget torde många anse. Innebörden av begreppet folkförankring har dock sannolikt undergått betydelseförskjutningar över tiden, inte minst under de senaste åren, varför det får olika innebörd för olika grupper av medborgare.

Frågeställningarna om de frivilliga försvarsorganisationernas betydelse är således komplicerade därför att "betydelsen" inte är entydig och därför svår att mäta. På grund av att utredningen inte hinner göra någon djupare studie med stöd av vetenskaplig expertis rörande frågor om folkförankringen får utredningen inskränka sig till en mer generell deskriptiv bedömning.

### 3.2 Utredningens förslag

Frågan om de frivilliga försvarsorganisationernas betydelse för folkförankringen kan ses från flera olika perspektiv. I ett historiskt perspektiv förefaller det numera knappast meningsfullt att se på folkförankringen på det sätt som gjordes under det kalla kriget. Därför föreslår utredningen att begreppet folkförankring inte längre ska användas för att beskriva uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna. Det finns dock enligt utredningens uppfattning två områden som har anknytning till den gamla synen på folkförankring. Det första området är insatser inom information, diskussion och upplysning som bidrar till förståelse och förankring av statsmakternas beslut inom försvars- och krisberedskapsområdena och där organisationernas engagemang och intresse spelar en viktig roll samt även deras betydelse som grund för rekrytering till försvaret och samhällets krisberedskap där engagemanget och den personliga insatsen är viktig som ett sätt att visa och ta ansvar för viktiga områden inom samhället. Det andra gäller frivillig försvarsverksamhet som är riktad till ungdomar, där bl.a. frågor om jämställdhet och integration är viktiga att beakta.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att som en del av de uppdrag som myndigheterna lämnar till de organisationer som bedöms ha bäst förutsättningar att på olika sätt bidra till deras verksamhet ska ingå att medverka i informations- och diskussionsverksamhet om säkerhets- och försvarspolitik liksom om samhällets krisberedskap. Uppdraget bör vara utformat så att det innebär utbildning av medlemmar inom områdena totalförsvar och krisberedskap och att dessa medlemmar därigenom får förutsättningar att delta i debatt och diskussion.

Därutöver bör det ingå i myndigheternas uppdrag att de frivilliga försvarsorganisationerna bör söka nå grupper i samhället som bedöms vara betydelsefulla från långsiktig rekryteringssynpunkt, bidrar till mångfald både inom organisationerna själva och inom försvaret och krisberedskapen och att verksamheten också bidrar till att söka göra försvaret och krisberedskapens verksamheter kända.

Myndigheterna bör i sina respektive budgetunderlag ange den huvudsakliga inriktningen av denna verksamhet inom informations- och ungdomsverksamheten. Verksamheten bör

finansieras inom ramen för de resurser som myndigheterna ställer till förfogande när de lämnar uppdrag till organisationerna.

### 3.3 Vad menas med folkförankring?

Utredningen söker i det följande, främst i deskriptiv form, belysa begreppet folkförankring och dess allmänna betydelse, liksom några olika insatser och verksamheter i samhället som får inverkan på denna förankring och därmed betyder något.

Efter en sådan deskriptiv genomgång kan utredningen endast i mer generella termer försöka ge ett svar på om frivilligorganisationerna har någon väsentlig betydelse för folkförankringen av försvar och krisberedskap och vilken den skulle anses kunna vara.

Att *förankra* något är en språklig bild som hämtar sin konkreta bakgrund i förhållanden som t.ex. att någonting sitter mycket väl fast och kan utsättas för stora belastningar.

*Folkförankring*, såsom begreppet kommer till användning inom försvarsdebatten, har sannolikt undergått betydande förskjutningar vad avser innebörd över tiden. Den innebörd det hade under andra världskrigets handlade sannolikt i hög grad om försvarsvilja, inte minst mot bakgrund av de stämningar som rådde efter första världskriget. Efter det kalla kriget har sannolikt fokus på just försvarsvilja försvagats i takt med en förändrad hotbild.

Tillämpningen av begreppet i nuvarande säkerhetspolitiska skede reser dock ett antal frågor.

- Exakt vad är det som ska folkförankras? Är det den minsta gemensamma nämnaren som ska folkförankras? Eller bara det faktum att vi har och ska ha ett försvar? Eller ska folkförankringen justeras när det blir regimbyten eller ändringar i politiken av andra skäl? Eller är det försvarspolitik och krisberedskapen på en abstrakt högre nivå som ska folkförankras? Eller är det något annat? Gränsen till statligt finansierad propaganda ligger i farans riktning.
- Hur ska folkförankringen genomföras? Huvudsakligen genom att frågorna diskuteras? Eller genom någon sorts ”neutral” information? Eller har bara själva förekomsten av frivilliga försvarsorganisationer eller medverkan i frivillig verksamhet en folkförankrande effekt?

- Om det finns ett intresse av folkförankring är detta snarare statens än myndigheternas. Om den frivilliga försvarsverksamheten ska styras av uppdrag som utgår från myndigheternas behov, hur ska resurserna till folkförankring dimensioneras? Och av vem?
- Det är lätt att förstå betydelsen av folkförankringen under det kalla kriget, men vilken är nyttan av den med den inriktning som försvarspolitikerna nu genomgår med en fortsatt omställning till ett insatsförsvar avsett att värna Sverige och svenska värden nationellt och internationellt.

Begreppet folkförankring är alltså inte entydigt och används i olika sammanhang med något olika innebörd. Generellt torde innebörden vara att olika former av, främst politiska beslut i olika politiska församlingar, inte enbart accepteras av en majoritet av befolkningen utan också att en majoritet mer eller mindre fast och kontinuerligt delar de värderingar som bär upp beslutet och även är beredda att bära de konsekvenser beslutet kan få i ekonomiskt eller annat avseende för befolkningen.

En sådan utveckling kan också innebära att den enskilde medborgaren får ett ökat incitament till att för egen del öka sin kunskap och förmåga, t.ex. genom att gå med i en frivillig försvarsorganisation. Sådana effekter av det säkerhetspolitiska läget har varit tydligt framträdande i rekryteringarna till frivilligförsvaret under såväl andra världskriget som under det kalla kriget.

Sambandet mellan uppfattningar om säkerhetspolitiska behov, försvarspolitiska behov och behov inom samhällets krisberedskap samt medborgarnas intresse för dessa frågor, liksom deras engagemang vad gäller val av politisk linje grundat på intresse för just dessa frågor, är dock en svår och komplex materia att bringa klarhet i. Till stor del hänger det sannolikt samman med vilken bild de har av hur hoten mot landet gestaltas och här spelar medierna, i samspel och i kombination med de viktigaste företrädarna för regeringen och de politiska partierna, sannolikt den stora och viktiga rollen vad gäller beskrivningen av dessa hot och hur de ska hanteras.

Många medborgare anser sannolikt att denna fråga är sådan att den i betydande grad – och samtidigt med en viss grad av förlitan – måste överlåtas till dem som dagligen sysslar med sådant dvs. till riksdag, regering och försvarets ledning.

Frågan om i vilken utsträckning medborgarna "överlåter" olika frågor till experter och till den politiska ledningen diskuterades intensivt i Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Inom allt fler samhällsområden konstaterades att utvecklingen gick mot en ökande grad av styrning genom olika former av teknisk eller annan expertis och att medborgarnas förutsättningar och möjligheter att i olika former göra sig informerade, diskutera frågor och kunna ta ställning till dem på ett relevant sätt blivit svårare. Flera olika möjligheter diskuterades i utredningen för att söka bemästra dessa svårigheter för demokratin i det moderna samhället. Förutom utbildningsväsendet och medierna diskuterades också folkrörelsernas och de olika frivilligorganisationernas roll i förmedlingen av kunskaper och åsikter som en viktig del i en demokratisk förankringsprocess.

Det är enligt Demokratiutredningen både tydligt och viktigt att det frivilliga folkrörelse- och frivilligarbetet stöds långsiktigt på ett sådant sätt att det, inom olika samhällsområden kan bidra till att bära en fortgående diskussion och föra olika grundläggande idéer vidare i en informationsmiljö som präglas alltmer av komplicerad teknisk eller annan utveckling.

Sverige har haft förmånen att under mycket lång tid åtnjuta fred. Både första och andra världskriget innebar dock stora uppoffringar för vårt land i ekonomiskt och materiellt avseende.

Nationens säkerhetspolitik, försvarspolitik och krisberedskapspolitik är ett sådant samhällsområde som, av många olika skäl, bör omfattas av ett stöd från frivilliga försvarsorganisationer för informationsinsatser och ungdomsverksamhet.

Den senaste tidens försvarspolitiska debatt i Sverige ger prov på flera frågeställningar som i hög grad hänger samman med frågor som rör säkerhetspolitikens och försvarspolitikens utveckling. Inom de frivilliga försvarsorganisationerna speglas, i dess medlemstidningar och i diskussioner på stämmor och möten i hög grad dessa väsentliga aspekter av denna fråga.

I Sverige har de politiska partierna sedan lång tid, och mot bakgrund av erfarenheterna från krigsåren, inom dessa områden strävat efter en långtgående samsyn och samverkan för att politiken ska kunna genomföras i stort med långsiktig konsekvens och trovärdighet även vid skifte av parlamentariska majoriteter.

Under det kalla krigets och invasionsförsvarets tid skulle det fullskaliga kriget ha inneburit oerhörda påfrestningar på befolkningen, och nationens självständighet skulle inte ha varit självklar. För att försvara Sverige skulle över 800 000 man ha mobiliserats.

En allmän tjänsteplikt gällde för alla medborgare upp i hög ålder. Statsförvaltningen och andra samhällsinstitutioner (exempelvis sjukvården och polisen) skulle ha intagit sina respektive krigsorganisationer. Näringslivet skulle ställas om till krigsproduktion. Säkerhets- och försvarspolitiken präglades under denna tid av en bred parlamentarisk enighet. Det är inte svårt att inse att behovet av att ge befolkningen i stort en grundläggande kunskap om och att skapa en förståelse och acceptans för politikens inriktning var stort under denna period av Sveriges efterkrigshistoria.

Från 1990-talet kan däremot försvarspolitiken i flera avseenden beskrivas som partipolitiskt skiljande. Ett antal försvarsbeslut har visserligen kunnat fattas av riksdagen i bred politisk enighet, men detta utesluter inte att sittande regering och oppositionen vid olika tillfällen har haft olika uppfattningar i viktiga försvarspolitiska frågor, såsom resurstilldelning, inriktning för och omfattning av internationella insatser, personalförsörjning m.m. Försvarspolitiken har också varit föremål för en omfattande debatt under inte minst det senaste året. Detta understryker komplexiteten i de frågor som utredningen redovisar ovan och svårigheterna att nu ge begreppet folkförankring en modern innebörd.

Försvarsmakten har sedan det kalla krigets slut genomgått betydande förändringar när det gäller storlek, inriktning, uppgifter bemanning m.m. Utredningen ifrågasätter om begreppet *folkförankring* i dess traditionella betydelse därför även i fortsättningen kan tillämpas på samma sätt som tidigare.

Mot denna bakgrund anser utredningen att begreppet *folkförankring* inte har samma relevans som under det kalla kriget. Det leder enligt utredningens uppfattning tankarna fel att fortsättningsvis använda begreppet på samma sätt som tidigare. Utredningen anser därför att begreppet *folkförankring* inte längre ska användas för att beskriva uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Utredningen vill dock lyfta fram två områden som har nära anknytning till denna diskussion, nämligen insatser när det gäller information, diskussion och upplysning samt verksamhet riktad till ungdomar.

Med information avses här en verksamhet som bidrar till förståelse för statsmakternas beslut inom säkerhets- och försvarspolitiken samt inom krisberedskapsområdet och där organisationernas engagemang och intresse spelar en roll för försvaret och samhällets krisberedskap där engagemanget och den personliga insatsen är

viktiga som ett sätt att visa och ta ansvar för viktiga områden inom samhället.

Normalt brukar, i en demokrati som den svenska, denna process fortgå genom den informationsverksamhet och diskussionsverksamhet som press, radio och tv förmedlar från olika fora och organisationer förmedlar genom debatter etc. främst från de politiska partiernas möten. Diskussioner vid möten hos andra folkrörelser och mer eller mindre spontana opinionsyttringar samt en aktiv och engagerad samhällsdebatt bland medborgarna i stort är andra exempel. Inför de olika valen till politiska församlingar brukar olika aktuella frågor bli mer intensivt diskuterade än annars och befolkningen har då större möjlighet att ta del av partiernas och andras åsikter i olika frågor och ta ställning till dem på ett mer bearbetat sätt än annars.

Det är naturligtvis av den största betydelse i en demokrati att de värderingar som bär upp olika beslut som fattas i de olika politiska församlingarna i sak och över tiden i allt väsentligt också delas av stora delar av befolkningen. Om så inte är fallet kan en allt större förtroendeklyfta växa fram mellan befolkningen och de förtroendevalda politikerna, men också gentemot de institutioner i samhället som ska verkställa de politiska besluten.

Sådana områden för politiska beslut som har stor inverkan på medborgarnas liv och välfärd är, mot den nyss kortfattat beskrivna bakgrunden, ur förtroendesynpunkt naturligtvis också viktiga. Frågor om trygghet och säkerhet i samhället och hur dessa bör lösas kräver en noggrann demokratisk process före beslut. Detta anses traditionellt i demokratier vara av väsentlig betydelse eftersom lösningarna ofta kräver lagligt grundade inskränkningar i medborgarnas frihet, eller att en medborgerlig solidaritet krävs, eller att ekonomiska uppoffringar är nödvändiga under mycket lång tid etc.

Vad som påverkar medborgarna och deras val av politisk åsikt eller inriktning är emellertid en mycket komplicerad process där tradition i åsikter från hem, från kamrater och från lärare och skola, senare från arbetsplats, från föreningar eller organisationer, från media och politiska partier spelar en mångfacetterad och mycket varierad roll. Den information som främst medierna lämnar om förhållanden inom olika områden har en i grunden viktig inverkan på medborgarnas uppfattning både om hur sakerna står till men också ofta vad som behöver göras.

Även frågan om kunskapen om och deltagandet i diskussioner om försvaret måste ses i perspektivet av att skapa ett så brett



deltagande som möjligt. Det är av stor betydelse att ungdomar tidigt får möjlighet att på olika sätt delta i denna diskussion.

Försvarsfrågan och frågan om samhällets krisberedskap har även en integrationsaspekt. Nära en tredjedel av eleverna i landets skolor har i dag en icke-svensk bakgrund, dvs. föräldrarna kommer från ett icke-nordiskt land. Eftersom värnplikten sannolikt inte kommer att behållas i sin nuvarande form bör Sverige överväga andra former för att bidra till att landets ungdomar ges en påtaglig möjlighet att delta i diskussionen om försvaret, men också delta genom olika frivilliga organisationer. Det är viktigt att även dessa grupper har information om samhällets krisberedskap och vad de kan bidra med och vart de kan vända sig vid en allvarlig kris i samhället. Utredningen föreslår därför att både informations- och ungdomsverksamhet ska ingå i uppdraget till de organisationer som myndigheterna väljer att lämna uppdrag till och lösas inom ramen för de resurser som myndigheterna avdelar för verksamheten.

### **3.4 Behov av särskilda insatser vad gäller informations- och ungdomsverksamhet inom försvars- och krisberedskapsområdena**

De stora kriserna – där det fullskaliga kriget är det värsta som kan hända – drabbar samhället relativt sällan. Det innebär att det finns en risk för att de satsningar som behöver göras inom dessa områden för att möta framtida ovissa hot inte alltid och för alla framstår som viktiga eller ens nödvändiga. Långsiktiga ekonomiska och politiska åtaganden och andra uppoffringar för att möta de relativt sällan förekommande händelserna som berör försvarspolitikerna eller andra svåra samhällskriser ökar dock landets beredskap.

Allvarliga kriser med omfattande konsekvenser som ägt rum under senare år, t.ex. tsunamikatastrofen i Thailand och stormen Gudrun, har rimligen ökat allmänhetens krismedvetande. Detta har lett till krav från allmänheten att samhället ska vara förberett för allvarliga kriser.

Utifrån utvecklingen av förändrade hotbilder behövs därför en kontinuerlig, bred och engagerande diskussion, debatt och information för att öka medvetenheten om de möjligheter som finns att hantera olika risker och deras konsekvenser. Därför krävs särskilda insatser inom dessa områden vad gäller deltagande och engagemang från medborgarnas sida. Huvuddelen av dessa insatser görs på

samma sätt som inom resten av samhället inom ramen för det politiska systemet, medierna, intresse- och andra organisationer m.m.

Det är dock enligt utredningens uppfattning motiverat att utöver detta göra en ytterligare insats inom försvars- och krisberedskapssektorn.

### 3.5 Frivilliga försvarsorganisationers roll

Tanken att, genom särskilda åtgärder eller stöd, söka förankra den försvars- och krishanteringspolitik som statsmakterna för, genom att den på olika sätt förs ut till medborgarna genom information och utbildning, att den diskuteras och debatteras i en fortgående process genom en lokal föreningsverksamhet där så många medborgare som möjligt kan delta, har lyfts fram av många av de frivilliga organisationerna under utredningsarbetet. Flera har varnat för att om denna viktiga information och diskussion ebbat ut genom att det inte finns någon som känner ansvar för den eller kan genomföra de nödvändiga aktiviteterna kommer, främst Försvarsmakten, men också andra viktiga aktörer vid kris att bli mer fjärrmade från befolkningens engagemang i verksamheten och det kommer då att bli allt svårare att motivera medborgarna för de uppoffringar som dessa verksamheter kräver för att möta framtida hot.

Utredningen instämmer i vissa av de synpunkter på denna fråga som framförts under arbetet. Försvaret utgör en på många sätt särpräglad verksamhet. Den kräver långsiktiga beslut i flera avseenden för att förmågan ska hållas uppe att kunna sätta in förband och få dem att verka. Det är numera en allt mindre del av befolkningen som kommer i kontakt med den militära verksamheten, sedan värnpliktsutbildningen nu väsentligt reducerats. Det innebär att det är allt färre som får kunskap om motiven för och utformningen av den svenska säkerhets-, försvars-, och krisberedskapspolitiken. Det blir också allt färre som har egen erfarenhet av hur soldat- och förbandsutbildning går till, hur lång tid det tar att utbilda förband som kan sättas in i väpnad strid, hur lång tid och hur komplicerat det är att anskaffa avancerad krigsmateriel, hur lång tid det tar att utbilda och öva befäl på olika nivåer som kan leda förband på lägre och högre nivåer och delta i samverkan med andra stridskrafter från andra försvarsgrenar eller med andra nationer. Det finns därför ett visst behov av information, utbildning och diskussion om denna

verksamhet som inte alltid kan tillgodoses inom ramen för utbildningen i skolan eller i den allmänna samhällsdebatten

En viktig inriktning för frivilligorganisationerna inom detta område bör därför vara att ge medlemmarna förutsättningar att delta i diskussionen genom att de får en utbildning inom områdena säkerhets- och försvarspolitik samt krisberedskap.

Frivilliga försvarsorganisationer kan därför ha den funktionen att till delar av befolkningen nå ut med information och utbildning om försvaret och samhällets krisberedskap och krishantering. De kan också fungera som aktörer och viktiga pådrivare för att organisera debatt och diskussion om försvars- och krisberedskapsfrågor.

Betydelsen av de frivilliga försvarsorganisationernas arbete med rekrytering, inte minst bland ungdomar, med information, utbildning, övningsverksamhet och med deltagande vid kriser och andra allvarliga händelser i samhället har sannolikt större betydelse som en militär- och försvarsutbildningsfaktor när försvaret är relativt sett mindre, verkar utomlands och soldater rekryteras utan stöd av den allmänna värnplikten.

### 3.6 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Försvarspolitiken har varit föremål för en omfattande debatt, inte minst under det senaste året. Detta understryker komplexiteten i de frågor som utredningen behandlar och svårigheterna att ge begreppet *folkförankring* en modern innebörd. Begreppet har inte samma relevans som under det kalla kriget. Utredningen anser därför att begreppet inte längre ska användas för att beskriva uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna.

Ett viktigt perspektiv när det gäller de frivilliga försvarsorganisationerna avser deras insatser för och medverkan i information, diskussion och upplysning om vårt lands säkerhets- och försvarspolitik samt om vår krisberedskap. Denna roll är viktig i ett perspektiv där de säkerhetspolitiska hoten inte ter sig så allvarliga som under det kalla krigets tid och hoten i sig bidrar till en större medvetenhet och kunskap hos medborgarna än under tider då hoten inte upplevs som så påtagliga. När en minskande del av landets ungdomar kommer att fullgöra militärtjänst blir information och upplysning viktig att sprida. Information och upplysning har även ett integrations- och ett jämställdhetsperspektiv. Rekrytering till de

frivilliga försvarsorganisationerna utifrån dessa perspektiv är viktig för att organisationerna ska spegla den mångfald som råder i samhället.

## 4 Behovet av frivilligpersonal inom totalförsvaret och krisberedskapen

### 4.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

1. Utredningen ska klargöra vilket behov som föreligger av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap.

Nyckelorden här gäller tydligt behoven av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Det är av betydelse att lägga märke till den terminologi som nyttjas i direktiven i denna del. I direktiven anförs att utredaren ska lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida behov, inriktning och uppgifter inom totalförsvaret. Vidare anförs att utredaren även ska beakta det behov av frivilliga organisationer som finns när det gäller samhällets krishantering. Uppdraget innebär att förslag krävs när det gäller såväl behov, inriktning och uppgifter inom totalförsvaret som inom krishantering. Totalförsvaret kan delas in i såväl militärt som civilt försvar och avser de åtgärder av olika slag som behöver vidtas före under och efter krigsförhållanden. Detta innebär för utredningens del att de frivilliga försvarsorganisationer som har uppdrag inom militärt eller civilt försvar ska särskilt omfattas av förslag. I direktiven används begreppet samhällets krishantering med den innebörden att därmed avses hur samhället kan möta en mängd olika typer av händelser som inte har kriget som fokus (olyckor, påfrestningar, sjukdomar, katastrofer, allvarliga brott etc.) och vad avser krishantering ska utredningen beakta också det behov av frivilliga organisationer som kan finnas inom detta område.

Det måste underförstått anses att det är det framtida behovet hos de offentliga organen som ska klarläggas, samt att detta ska vara en väsentlig utgångspunkt för olika typer av dimensionering och avvägning av statsmakternas stöd i form av ekonomiska medel m.m. I den mån frivilligorganisationerna ser, eller har, olika egna framtida behov som inte motsvaras av något påtagligt behov hos de offentliga organen, bör det självfallet stå dessa organisationer fritt att utveckla dessa behov enligt egna önskemål, men det är då inte givet att just denna verksamhet kan påräkna något stöd från staten eller kommuner och landsting.

Frågorna om folkförankring och ungdomsverksamhet kan dock ha inverkan på bedömningen av stöd för specifikt sådan verksamhet som kan anses ha anknytning till detta begrepp. I hög grad måste det dock enligt direktiven vara de beställande myndigheterna och kommuner och landsting som i framtiden här måste vara tydliga i sina bedömningar och i sina krav på kompetenser, antal personer med olika slag av kompetens liksom hur utbildningsnivåer kan kvalitetssäkras när de genomförs av frivilliga försvarsorganisationer, när personal behövs m.m.

#### **4.2 Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att alla typer av uppdrag till frivilliga beredskapsorganisationer ska grundas på en tydlig behovsanalys grundad på en avvägd resurstilldelning och som bör avse behov under relativt lång tid. Behoven ska avse sådant som hänför sig till utbildning av personal och avtalsbindning av dem, men också behov som hänför sig till informationsverksamhet samt till långsiktig rekrytering och som främst avser ungdomsverksamhet.

Utredningen anser att Försvarsmakten även fortsättningsvis är sammanhållande för all behovsanalys avseende frivilliga från de frivilliga beredskapsorganisationerna och uppdragsgivning till frivilliga beredskapsorganisationer som kan bedriva uppdragsutbildning för Försvarsmaktens insatsförband, samt utlandsstyrkan.

Utredningen föreslår vidare att MSB blir sammanhållande för all behovsanalys utanför Försvarsmaktens behov avseende frivilliga från de frivilliga beredskapsorganisationerna och uppdragsgivning till frivilliga beredskapsorganisationer som kan

bedriva uppdragsutbildning för de centrala statliga myndigheterna, verken, kommunerna och landstingen.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten och MSB, var och en inom sitt ansvarsområde och i sina respektive budgetunderlag redovisar sina bedömda resursbehov avseende uppdrag till de frivilliga beredskapsorganisationerna för nästkommande budgetår och de bedömda behoven för de två närmast följande budgetåren.

Utredningen föreslår också att de två myndigheterna ges i uppdrag att kontinuerligt samverka rörande sina uppdrag till organisationerna i syfte att åstadkomma största möjliga samordningsvinster och effekt inom ramen för de anvisade budgetmedlen i förhållande till de frivilliga beredskapsorganisationernas förutsättningar.

Utredningen föreslår också att de båda myndigheterna snarast får i uppdrag att utveckla ett gemensamt synsätt och ett nationellt enhetligt system för nyttjande av frivilliga i samhällets krisberedskap. Vidare föreslår utredningen att dessa myndigheter får i uppdrag att utveckla förutsättningarna att nå och kalla frivilliga genom en form av en sammanhållen förteckning över dem.

#### **4.3 Allmänt om behovet av frivilligpersonal inom olika samhällsområden**

Begreppet *behov* är enligt utredningens direktiv ett nyckelbegrepp för hela utredningsarbetet. Med behov kan avses kvantitet som i så fall behöver specificeras eller kvalitet som i så fall avser vilken typ av personell kompetens som behövs (eventuellt kompletterad med utrustning). Ibland avses båda och i vissa sammansättningar. En annan viktig fråga är när i tiden behovet uppstår. Både kvantitet, kvalitet och tidsförhållanden behöver tydliggöras och dokumenteras i sådan tid av dem som har behovet att frivilligorganisationerna får tillräcklig tidsmässig och annan väsentlig resursmässig framförhållning för att hinna rekrytera och utbilda mot dessa behov.

Viktiga frågor som är kopplade till frågan om behov gäller också hur den som har behovet säkerställer kvalitet i utbildning som genomförs av en frivillig organisation samt hur och när frivilliga, efter det att de genomfört den kompetensgivande utbildning som

behövs, kan ianspråkta för insats eller verksamhet, dvs. hur och när behovet verkligen blir täckt på det sätt som svarar mot behovet under denna insats.

Från Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten har utredningen begärt uppgifter om dessa behov, dels i form av uppgifter om omfattningen av dagens behov och beställningar, liksom i vilken omfattning frivilligorganisationerna har förmått svara mot dessa behov från 2001 och fram till i dag. Utredningen har också begärt in underlag vad avser de bedömda framtida behoven så väl specificerade och detaljerade som varit möjligt för de angivna institutionerna att ge. De angivna siffrorna ger också en viss indikation på hur myndigheterna ser på vilka ekonomiska ramar som den framtida verksamheten inom detta område rimligen kan påräkna.

#### **4.4 Behov inom området militärt försvar**

I budgetpropositionen (2008/09:1) anges att de frivilliga försvarsorganisationerna får bidrag för den del av deras verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar ledning, och administration, försvarsupplysning, rekrytering, funktionärsutbildning för den egna organisationen samt viss ungdomsverksamhet.

Försvarsmakten konstaterar i det underlag som lämnats till utredningen att det finns ett behov av ca 5 000 personer som frivilligrörelsen kan möta, inte bara i form av att bemanna ett fåtal befattningar i insatsorganisationen. Konkret kan detta komma att innebära att frivilligorganisationerna ges uppdrag att understödja rekrytering av personal till insatsförbanden. De frivilliga försvarsorganisationerna kan delta i förberedelser och utbildning inför internationella insatser och Försvarsmakten kan använda frivilliginstruktörer för att stödja, komplettera och i förekommande fall ersätta Försvarsmaktens egen personal. Kvantifiering av behovet saknas dock i detta underlag, främst beroende på att planeringsansvisningar inte förelegat vid den tidpunkt då underlaget togs fram för utredningen. En av de viktigaste aspekterna på att Försvarsmakten ska kunna utöka användandet av frivilligrörelsen är att det finns förtroende för de frivilligas och organisationernas förmåga. Inom Försvarsmakten är de frivilliga försvarsorganisationerna och deras verksamhet endast delvis kända. Enligt utredningens mening är det därför viktigt att öka denna kunskap inom Försvarsmakten.



Detta blir än mer angeläget om dessa organisationer ska spela en viktigare roll i ett framtida rekryteringssystem.

Försvarsberedningen delar i sitt betänkande (Ds 2008:48) upp den militära insatsorganisationen i en grupp som benämns *insatsförband* och en annan grupp som benämns *de nationella skyddsstyrkorna*.

Det militära försvarets insatsförband kommer enligt beredningens rapport rörande principer för den framtida personalförsörjningen att bemannas med personal som rekryteras på frivillig väg och som kvarstår i dessa förband under längre eller kortare tid, 4–6 år, med möjlighet till vissa förlängningar. Därefter övergår dessa till en form av kontraktsanställning som möjliggör att de kan ianspråkta för tjänstgöring för vissa insatser under kontraktstiden. Fortfarande avses dock, med denna typ av kontrakt tjänstgöring, i insatsförbanden, främst internationellt.

Försvarsberedningen anför vidare:

Ur dagens Hemvärn utvecklas insatsberedda nationella skyddsstyrkor bemannade med frivilliga. De ska endast ha nationella uppgifter som inte kan lösas på ett rationellt sätt av insatsförbanden. De nationella skyddsstyrkorna ska också kunna täcka upp med grundläggande nationellt stöd då insatsförbanden är insatta /... /

De nationella skyddsstyrkornas förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas och de ska, inom ramen för de resurser som tilldelas för de militära uppgifterna förbättra sina möjligheter att stödja det övriga samhället.

Vad gäller de nationella skyddsstyrkorna anser beredningen att även all personal i dessa ska vara frivillig med tjänstgöringsskyldighet ett visst antal dagar per år. Rekryteringen till dessa förband förutsätts ske i första hand genom att soldater och officerare som lämnar insatsförbanden är beredda att fortsätta i de nationella skyddsstyrkorna med den begränsade tjänstgöringsskyldighet som föreligger där. Men beredningen utesluter inte att det kan finnas ett behov av att direktutbilda för behoven inom de nationella skyddsstyrkorna i syfte att utvidga basen för rekryteringen till dessa förband. Personalens kontraktsform i de nationella skyddsstyrkorna bör enligt Försvarsberedningen utvecklas ur dagens hemvärnsavtal. Avtalen bör också enligt beredningen, precis som dagens frivilligavtal, innehålla beredskapsuppgifter och hur ersättningen efter insats faller ut oavsett om det är en militär eller civil insats.

Beredningen betonar alltså att de nationella skyddsstyrkornas förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas och de ska, inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna, förbättra sina möjligheter att stödja det övriga samhället. Beredningen understryker att dessa förband ska vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering såväl i fred, kris som i krig.

I detta sammanhang skriver beredningen också att det är viktigt att det stora frivilligengagemanget i dagens Hemvärn och frivilligorganisationer fortsatt kan tillvaratas i de nationella skyddsstyrkorna.

Av Försvarmaktens underlag till utredningen framgår att Hemvärnets behov av frivilliga i insatsorganisationen kommer att minska från år 2009, då behovet beräknas till 10 700 personer till 4 200 år 2011. Förutom behov att bemanna i Hemvärdet finns behov att rekrytera och utbilda till befattningar i specifika tjänstegrenar, främst riktade mot internationell verksamhet. Därutöver finns behov att vidmakthålla kompetens och vidareutbilda värnpliktiga och hemvärnspersonal. Definierade behov i insatsorganisationen som alltså avser även Hemvärdet och som behöver fyllas av frivilliga kan i dag beräknas till 11 195 personer, men siffran kommer att förändras med tiden i och med de förändringar i insatsförsvaret som förutses och kan förväntas minska till ca 5 000 år 2014.

#### **4.5 Behov inom området civilt försvar**

Civilt försvar finns i dag i praktiken endast kvar som ett juridiskt begrepp. Utredningen bedömer därför att det inom området civilt försvar inte finns något behov av personal från de frivilliga försvarsorganisationerna.

#### **4.6 Behov inom området samhällets krisberedskap**

I budgetpropositionen 2008/09:1 behandlas övergripande behoven om frivilligorganisationernas medverkan inom samhällets krisberedskap. I propositionen sägs:

Den operativa förmågan bedöms vara delvis bristfällig, men har enligt regeringen förbättrats under året genom de satsningar som gjorts, bl.a. via anslaget 7:5 Krisberedskap. /.../ Samverkan inom och mellan sek-

torer behöver utvecklas ytterligare och tillgången på nationella förstärkningsresurser behöver förbättras. Förstärkningsresurser från olika frivilligorganisationer är viktig för en god operativ förmåga.

Utredningen bedömer att när MSB kommit igång med sin verksamhet 2009-01-01 kommer förutsättningarna att kunna bedöma behovsbilden inom krisberedskapen att starkt förbättras då denna myndighet får ett övergripande och sammanhållet ansvar för hela detta område.

#### **4.7 Frivilligförsvarets roll och förutsättningar för att täcka behoven**

I budgetpropositionen 2008/09:1 sägs:

Samarbetsformer mellan i första hand kommuner och frivilliga försvarsorganisationer har fortsatt utvecklats, främst genom fortsatt etablering av frivilliga resursgrupper. Detta har ökat möjligheterna för enskilda att medverka i samhällets krishantering. Regeringens bedömning är att beredskapen och förmågan att hantera extraordinära händelser i samhället i fredstid har höjts hos de kommuner som har bildat frivilliga resursgrupper, främst genom den omedelbara förmåga och den ökade uthållighet som frivilliga kan bidra med till en kommuns beredskapsorganisation.

Flera av frivilligorganisationerna har under senare år haft påtagligt vikande medlemsunderlag, medan andra förmått hävda sig bättre. Övergången från att ha haft uppgifter inom det tidigare civila försvaret till att nu ha uppgifter inom samhällets krisberedskap har skapat stora problem för en del organisationer. Många medlemmar har lämnat organisationerna då man inte längre fått utbilda och förkovra sig inom områden som man tidigare gjort. En del organisationer drabbas än mer då de dessutom påverkas starkt av Försvarsmaktens omstrukturering.

Generellt bedömer dock organisationerna möjligheterna som goda att tillgodose statens behov av frivilliga. Man förstår att uppdragen från Försvarsmakten kommer att bli färre, medan uppdrag från myndigheter inom området samhällets krisberedskap kan komma att vara konstant. Bland verksamheter där man anser att staten bör beställa tjänster från frivilligorganisationerna är nationell och internationell insatsverksamhet, ungdomsverksamhet och informationsverksamhet, kommunal krisberedskap, kriskommuni-

kation, ledarskap och CBRN-kompetens likasom organiserandet av Frivilliga resursgrupper (FRG), framtagande och genomförande av krishanteringsspel m.m.

När det gäller motororganisationerna ser man möjligheterna att erbjuda tjänster inom utbildning inom specialbefattningar, t.ex. för Försvarsmakten, trafikledning, vissa transporter, eftersök, patrullering och generell utbildning inom motorområdet.

Några organisationer framhåller vikten av att nå ut till stora invandrargrupper för att bland dem skapa intresse för medverkan. Andra verksamhetsområden som lyfts fram är djurområdet, bland annat smittskydd och djurskydd samt utbildning av hundtjänstinstruktörer och tjänstehundar. Ytterligare områden är anläggnings- och infrastrukturområdet (broar, vägar, olika slags av fältarbeten), instruktörs- och utbildningsuppdrag avseende båtbesättningar, sjötransporter samt visst bemanningsstöd till marina enheter. På skyttesidan handlar det främst om utbildningsinsatser, ibland med specialkompetens, för att utbilda instruktörer till Försvarsmaktens behov. Generellt framhålls vikten av att uppdragen ges med en någorlunda långsiktig inriktning.

Sett ur ett framtidsperspektiv är kursgårdar, personal m.m. inte strukturerade för de framtida behoven. Delvis bedrivs överlappande och konkurrerande verksamhet. I vilken utsträckning det skulle gå att skapa en mer nationellt sammanhållen utbildningsorganisation för hela frivilligförsvaret för att nå större synergieffekter där allas resurser i form av personal, kursgårdar, utrustning m.m. ”poolades” och sedan utnyttjades så att bästa resurser användes till bästa ändamål, är en fråga som blir påtagligt aktuell inom kort tid om utredningens förslag till ekonomiskt stödsystem införs.

#### **4.8 Frivilligförsvarets förutsättningar att medverka till rekrytering vid utlandsmissioner**

Regeringen har sedan flera år haft och har en inriktning att stödja demokratiseringsprocessen i de Baltiska länderna samt i Ryssland och Ukraina. Detta har även omfattat de frivilliga försvarsorganisationerna. Regeringen har i regleringsbrevet t.o.m. 2007 avsatt en särskild budget på ca 2,1 mnkr för de frivilliga försvarsorganisationerna. Som exempel kan nämnas att bl.a. Försvarsutbildningsförbundet har engagerats i denna verksamhet, främst i arméinriktad utbildningsverksamhet. Även Flygvapenfrivilligas Riksförbund har

engagerats, bland annat i utbildning av personal för olika flygfältsprojekt. De har också haft uppdrag att genomföra kontaktskapande möten i Ukraina med Ukrainas flygvapen och att samordna kontakter och utbildning i Sverige för Flygvapenföreningarnas Riksförbund (FVRF), Frivilliga flygkåren (FFK), Frivilliga motorcykelkåren (FMCK) och Svenska fallskärmsförbundet (SFF).

Som ovan nämnts har frivilliga försvarsorganisationer begränsade förutsättningar att ge grundläggande utbildning till personal som ska verka i utlandsmissioner. De krav Försvarsmakten har på den rent militära personalen kan i allt väsentligt förväntas tillgodoses genom den utbildning som Försvarsmakten själv ger. Härutöver behöver Försvarsmakten specialister av skilda slag till utlandsverksamheten, en specialistutbildning som oftast är av rent civil karaktär. Det kan gälla jurister med särskild inriktning på straffrätt eller folkrätt, medicinalpersonal med särskild inriktning på kirurgi och akutsjukvård, tolkar med särskilda språkkunskaper inom det område som en viss mission avser, IT/datatekniker m.fl.

Hämtas denna specialistpersonal utanför Försvarsmakten genom en rent civil rekrytering kan den dock behöva genomgå viss grundläggande militär utbildning för att kunna ingå i ett militärt förband.

Räddningsverket har regeringens uppdrag att hålla beredskap för och utföra snabba räddningsinsatser utomlands. I den svenska snabbinsatsstyrkan, SWIFT – Swedish International Fast Response Team, ingår en personalpool med flera olika kompetenser för sök och räddning, logistik och sjukvård. Formellt samarbete mellan frivilligorganisationer och Räddningsverkets internationella verksamhet förekommer med olika inriktningar och syften. Det kan t.ex. gälla tillfälligt boendestöd till drabbad befolkning eller undsättande av personer med hemvist i Sverige som befinner sig utomlands. Samarbetet sker med bl.a. Svenska Röda Korset, Svenska Lottakåren, och Svenska brukshundsklubben. Det förekommer även en mängd informella kontakter och samarbeten med frivilligorganisationer.

Av det underlag som frivilligorganisationerna lämnat till utredningen framgår att det finns ambitioner att kunna medverka vid utlandsmissioner, utan att direkt specificera särskilda uppdragsområden.

*Sjövärnskårens Riksförbund* har som mål att

/.../ öka det internationella inslaget i all verksamhet så att det stämmer och blir i harmoni med FM utveckling för att därmed bli personellt efterfrågad.

*Svenska pistolskytteförbundet* anser att det framtida uppdragsbehovet är stort.

Dels är intresset från Försvarsmakten betydande och dels innebär satsningen på internationell verksamhet och ombeväpningen av Hemvärnet en renässans för pistolskyttet inom Försvarsmakten.

*Försvarsutbildarna* pekar på att de kan medverka vid utbildningsinsatser bland dem som har för avsikt att delta i insatsverksamhet, såväl nationellt som internationellt.

*Svenska Lottakåren* bidrar med kompetenser genom att man genomför Internationell stabsassistentutbildning (IntSAC).

*Flygvapenfrivilligas Riksförbund* anger att yngre medlemmar med aktuell militär kompetens och fysiska förutsättningar kan utbildas för olika internationella uppdrag.

*Civilförsvarsförbundet* avser att utveckla sina nätverk (och därmed medlemmarnas kompetens för uppdrag) både nationellt och internationellt.

*Insatsingenjörerna* har under senare år genomfört omfattande utbildningsuppdrag inom sina kompetensområden i Estland, Lettland och Litauen.

## **4.9 Slutsatser vad avser inverkan på behov av och inriktning av frivillig försvarsverksamhet**

### **4.9.1 Försvarsmakten**

Den inriktning av försvars- och säkerhetspolitiken liksom av krisberedskapens nya inriktning som ovan kortfattat beskrivits ger upphov till flera slutsatser som kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Det militära försvarets behov av frivilliga insatser minskar påtagligt, främst antalsmässigt men också i olika avseenden vad gäller vissa kompetenser. Den främsta grunden till det är, som tidigare nämdes, att det militära försvaret främst kommer att vara inriktat på att vidmakthålla en relativt sett liten insatsorganisation (insatsförbanden), att dessa förband i allt väsentligt försörjs och kommer att personalförsörjas med personal som Försvarsmakten

själv har anställt eller kontrakterat under några år, att soldaterna rekryteras på frivillig väg och att rekryteringen i stort sett endast ska vara så stor att det är möjligt att ur den säkerställa en tillräcklig volym och förmåga för de insatser som bedöms behövas nationellt och internationellt. De senare beräknas f.n. kräva ca 2 800 personer årligen, där ca 130 personer skulle kunna rekryteras från de frivilliga försvarsorganisationerna, förutsatt att dessa organisationer kan rekrytera sådana, oftast specialistkompetenser, till sina organisationer som efterfrågas av Försvarsmakten för utlandsmissionerna.

Den del av Försvarsmaktens insatsorganisation som alltjämt kommer att kräva en fortsatt rekrytering genom en större frivillig insats är Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna och uppgifterna i det framtida nationellt inriktade försvaret och krisberedskapen innebär att dessa styrkor även kan få vidgade uppgifter och resurser. De nationella skyddsstyrkornas dimensionering är, före regeringens slutliga ställningstagande våren 2009, något oklar. En nedgång från ca 30 000 i dagens Hemvärn till ca 16 000 i de framtida nationella skyddsstyrkorna är siffror som förekommer i Försvarsmaktens Perspektivstudie.

Det skulle, mot denna bakgrund, såsom Försvarsberedningen också anfört, som en första tanke te sig rimligt att till de nationella skyddsstyrkorna rekrytera den grupp soldater som lämnar Försvarsmaktens insatsförband efter utgången anställnings- eller kontraktstid. Åldersmässigt skulle denna grupp oftast vara mycket lämplig liksom att de flesta av dem har en nyligen genomförd utbildning och tjänstgöring som skulle komma skyddsstyrkorna till stor nytta. Om det är möjligt att i väsentlig grad rekrytera personal till skyddsstyrkorna från dem som lämnar insatsförbanden som anställda soldater eller befäl vid 30-årsåldern, är dock osäkert att uttala sig om. Denna grupp har nyligen genomfört en lång utbildning och tjänstgöring i Försvarsmakten. Sannolikt strävar de flesta av dem vid denna tidpunkt att söka komma framåt i sina civila liv med utbildning, familjebildning, arbetssökande etc. De flesta av dem torde således främst vara inriktade på att söka en ny civil utbildning eller komma in på den civila arbetsmarknaden, kanske också bilda hem och familj.

Det finns alltså skäl som talar emot att ur denna grupp omedelbart och i stor omfattning kunna rekrytera soldater till de nationella skyddsstyrkorna. Också beredningen uttalar att det kan bli svårt att få full rekrytering den vägen. Det kan naturligtvis bli aktuellt eller mer sannolikt något senare för denna grupp. Hur det

verkligen kommer att bli på denna punkt kan således inte klarläggas förrän en ny inriktning av personalförsörjningen av Försvarsmakten fått fortgå några år. Först då torde mer säkra slutsatser kunna dras på den punkten.

Mycket talar således för att endast en begränsad del av dem som lämnar Försvarsmaktens insatsförband i 30-årsåldern kan komma att binda sig för Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna. De är sannolikt möjliga att rekrytera till dessa styrkor något senare men det är inte rimligt att räkna med en mycket hög andel rekryteringsbara ur denna grupp vid den tidpunkt de lämnar Försvarsmakten. Denna bedömning kan visa sig vara felaktig, men det är rimligt att, innan några klara tendenser visar sig, utgå från försiktighet i detta avseende.

Utgångspunkten bör vara att Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna alltjämt i stor utsträckning måste förlita sig på någon form av direktrekrytering och direktutbildning där de frivilliga försvarsorganisationerna kan tjäna som en viktig bas för att kunna rekrytera olika kompetenser som behövs inom de nationella skyddsstyrkorna.

Det underlag utredningen fått från Försvarsmakten avseende bedömning av dess behov av frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna i framtiden pekar således på, relativt sett, avsevärt mindre antal än tidigare. Inom insatsförbanden gäller det ett mycket begränsat antal. De kompetenser som kan komma att efterfrågas på frivillig grund gäller, som nämnts, dels och främst de nationella skyddsstyrkorna och dels också, men i mycket litet antal, vissa specialkompetenser i samband med utlandsmissioner (ovan har nämnts som några exempel på denna inriktning mot specialkompetens sjukvårdspersonal med inriktning på akutsjukvård och akutkirurgi samt hälsoskyddsinspektörer, jurister med specialinriktning på folkrätt, IT-tekniker samt militärtolkar).

Vad gäller utlandsmissionerna pekar underlaget således på generellt sett mycket små volymer och det gäller oftast specialutbildad personal från olika delar av det civila samhället. Endast i begränsad omfattning torde detta vara kompetensinriktningar som de frivilliga försvarsorganisationerna kan svara för utbildning av. Däremot kan det som nämnts, vara möjligt att den, oftast korta, militära påbyggnadsutbildning som erfordras för sådan, civilt anställd, specialistinriktad personal kan genomföras av vissa frivilliga försvarsorganisationer som kortare kurser med inriktningen att den personal som inte gjort värnplikt eller annan militär grundutbildning bör



erhålla viss utbildning i militärt uppträdande i uniform, utbildning i skydd och handhavande av på eget vapen samt försvar av den egna arbetsplatsen före det att denna personal avreser på ett militärt utlandsuppdrag.

Det finns dock vissa frivilliga organisationer som har sådan profil i sin rekrytering och utbildning att de även fortsättningsvis kan tjäna som en god grund för rekrytering även till utlandsmissionerna även om det antalsmässigt kommer att röra sig om relativt få personer. Det gäller t.ex. Fältartisterna som är ett specialförbund inom Försvarsutbildarna, personal för flygplatsdrift som delvis kan rekryteras från Insatsingenjörerna, fältpostpersonal samt personaltjänstpersonal (med inriktning på krisstöd, personal och själavård) vilka kan rekryteras från Personaltjänstförbundet. Även organisationen Kriskommunikatörerna kan vara exempel på en organisation med en profil där vissa specialister på information skulle kunna rekryteras för utlandsmissionerna.

Försvarsmakten kan, beroende på sin relativt fasta organisationsstruktur i förband och där i princip alla kompetenser som behövs för att förbandet ska fungera är noggrant specificerade, relativt väl lista sina brister och behov mot personaltabeller, samt även väl bestämma vilken nivå varje person som frivilligt genom avtal kan tillkomma, bör ligga på i sin kompetens för att kunna fylla den avsedda rollen i förbandet.

Den snabba omställning Försvarsmakten genomgått har inneburit att förbanden i vissa avseenden är i ständig förändring och att dessa grundprinciper inte är fullt ut tillämpade, varför personalbemanningen inte är så exakt som i det äldre förbandssystemet, men i princip är det så Försvarsmakten, sett från bemanningssynpunkt, är tänkt att fungera.

#### 4.9.2 Krisberedskap

Inom den civila sfären är behovsbilden mer splittrad och mer svårbedömd.

Vad gäller behov inom den del som är inriktad på den civila beredskapen för höjd beredskap eller krig ("civilförsvar" i äldre terminologi) torde den f.n. vara synnerligen lågt prioriterad inom de civila delarna av samhället. Det är också utredningens mening att så länge det säkerhetspolitiska hotet bedöms ligga på så låg nivå som f.n. torde det heller inte kunna anses vara rimligt att i någon

påtaglig omfattning utbilda olika personer på frivillig grund med huvudsaklig insats i det civila samhället för mer renodlade uppgifter under krigsförhållanden.

Däremot kan det finnas sådana behov för insats under krig eller krigsliknande förhållanden utomlands. Såväl MSB som SIDA och även vissa andra myndigheter kan behöva frivillig personal som förstärkningsresurser under sådana insatser. Mot den bakgrunden kan det finnas behov som dessa myndigheter kan behöva täcka genom att ge uppdrag till frivilligorganisationer att utbildar och att med dessa personer sedan sluta avtal och hålla beredskap för att behöva ianspråka.

Frivilliga för insatser under krisberedskap eller andra större påfrestningar på samhället är dock den behovsbild som under överskådlig tid torde vara mest aktuell vad gäller insatser med frivillig personal utanför den mer tydligt orienterade militära sfären. Samtidigt är detta behov avsevärt mer svårbedömbart och det gäller naturligen inte minst framtidsprognoser.

En organisatorisk struktur finns naturligtvis oftast inom varje kommun för sig, inom varje landsting för sig och inom varje civil myndighet för sig, men för hela denna samhällssektor finns inte en sammanhållen och likartad struktur över hela landet som skulle kunna tjäna som bas för en sådan beräkning eller bedömning. Förhållanden ändras fortgående vad gäller uppgifter, ansvar, resurser och bemanning och det torde inte vara möjligt att annat än översiktligt söka göra sådana liknande behovsbedömningar som kan göras inom ramen för Forsvarsmaktens verksamhet, där behoven kan specificeras relativt noggrant så snart förbanden bemannats.

En annan viktig faktor är naturligtvis att de många olika civila myndigheterna, kommunerna och landstingen har en så bred och delvis svåröverskådlig flora av uppgifter och ansvar att de uppgifter de kan ställas inför vid en kris inte lätt låter sig överblickas annat än som vissa väsentliga delar av verksamheten (t.ex. ordningshållning, räddningstjänst, sjukvård, reparationstjänst och till sådana verksamheter knuten logistik som transporter, kost, logi samt socialt omhändertagande och information).

I det svenska samhället finns det en stor bredd på olika typer av personalresurser av frivillig karaktär för insats under ett stort antal olika typer av påfrestande förhållanden lokalt, regionalt eller nationellt. Sådana påfrestningar eller kriser kan vara betingade av mycket olika bakomliggande förhållanden. De kan ha bakgrund i av människan direkt på platsen orsakade tillstånd (olyckor med stor bredd

på omfattning och konsekvenser där delar av eller hela samhällets infrastruktur kan slås ut under längre eller kortare tid och som kan leda till stort lidande, stort skadeutfall eller förluster i människoliv och som kan inträffa inom eller utom landet och som från annat land eller länder berör det svenska samhället i hög grad), lokalt, regionalt, nationellt eller internationellt uppkomna sjukdomar eller epidemier som orsakar stort skadeutfall och omfattande lidande eller förluster i människoliv. Det kan ha sin bakgrund i av naturen orsakade tillstånd (t.ex. stormar, översvämningar, blixtnedslag med stora bränder, ras och skred), ger upphov till svåra påfrestningar på samhället, men även brottslig verksamhet som får stora konsekvenser, t.ex. terrorism eller i form av organiserad brottslighet som momentant får stora konsekvenser (attentat mot samhällets sårbara delar i olika former som förutom stor materiell förstörelse kan ge stora förluster i människoliv. Även skador på enskilda med långvarig psykisk och fysisk inverkan, väpnade rån, gisslansituationer, avspärningar, etc.).

I den här mycket kortfattat gjorda uppräknings av olika tillstånd eller händelser som kan drabba samhället, och som kan få en mängd svåröverblickbara konsekvenser såväl geografiskt som konsekvensmässigt över tiden, ter det sig svårt att i detalj beskriva det behov av olika typer av frivilliga resurser som kan behöva uppstå i en kommun, inom ett landsting eller län eller nationellt.

Vissa av dem är dock kända och i viss utsträckning genomförs också nu beställningar av sådana resurser hos frivilligförsvaret och genomförs också utbildning av olika slag för att svara mot ett sådant tydligt uttalat behov. Bandvagnsförare för transport av personal och materiel i kraftledningsgator är ett exempel bland flera som kan belysa detta. Frivilliga flygförare som kan övervaka stora skogsområden för att förhindra större skogsbränder eller bidra med hjälp till havsövervakningen för att avvärja effekterna av oljeutsläpp är ett annat sådant exempel. Hundar med utbildade hundförare är en stor och viktig resurs vid eftersök, vid ras eller där hus skadats och människor fastnat inomhus.

Det finns också frivilliga ideella organisationer vilka inte ingår i gruppen av frivilliga försvarsorganisationer men som gör stora insatser vid olika typer av olyckor etc. Inte minst vid olyckor och tillbud vid kusten utgör Sjöräddningssällskapet en viktig tillgång som i nära samverkan med sjöpolisen och Kustbevakningen gör stora insatser, särskilt under den intensiva sommarperioden.

Hemvärnet är en stor militär resurs som i hög grad ianspråkats i olika sammanhang såväl när polisens resurser inte räcker (eftersök som pågår under flera dygn) eller när det helt enkelt behövs många som bidrar med arbetskraft, t.ex. för att bygga vallar med sand säckar vid översvämningar. Med den inriktning Försvarsberedningen angett för de framtida nationella skyddsstyrkorna skulle de få en tydligare och mer framträdande roll i krishantering och krisberedskap som en viktig resurs att kunna nyttja, inom ramen för den utbildning och den kompetens de har som militära enheter.

I vilken utsträckning detta innebär att de nationella skyddsstyrkorna även kommer att kunna ianspråkats inom bredare områden och på andra sätt än vad som nu sker inom ramen för Hemvärnets insatser är dock oklart.

Ofta efterfrågas människor med viss sjukvårdsutbildning men främst också kan vara en medmänsklig resurs när människor drabbas av stor sorg eller chock. Såväl Estoniakatastrofen som Tsunamikatastrofen ger exempel på sådana stora olyckor som ägde rum utanför Sverige men innebar att en stor mängd människor inom Sverige blev svårt drabbade och under lång tid behövde hjälp och stöd av olika slag. I dessa situationer behöver de drabbade inte sällan också hjälp med att sköta en mängd olika administrativa frågor, i kontakter med myndigheter m.m. där frivilliga resurspersoner under viss tid skulle kunna vara till stor hjälp.

Inom det sociala området verkar redan i dag en stor grupp frivilliga organisationer, som oftast inte ingår i gruppen frivilliga försvarsorganisationer, men som mycket väl skulle kunna vara resurser för krisberedskapen, inte minst lokalt vad gäller stöd och hjälp till människor som drabbats av olyckor, skador etc.

Omhändertagande av djur visar sig i flera fall bli en besvärlig uppgift (jfr situationen med katastrofen i New Orleans, eller vid en plötslig flyktingvåg från länder med smittsamma djursjukdomar och där flyktingarna tagit med sina husdjur vid flykten) och kan kräva extra resurser av personal som har sådan kompetens.

Kompetens med social och psykologisk inriktning för att ta hand om många barn och ungdomar som plötsligt förlorat sina föräldrar kan vara exempel på andra insatser som kan behövas innan förhållanden klarnat och släktingar eller andra kan ta vid.

Ibland handlar det om att det offentliga resurser behöver avlösning för att vila när händelseförloppet blir utdraget. Inte minst visar det sig ofta att personal i olika former behöver stötta upp den ordinarie administrationen med transporter, avlösning vid telefo-

ner, hämta och fördela materiel och andra resurser och se till att hårt ansträngd personal får mat och kan sköta sin hygien och vila. Frivilliga med rätt utbildning kan också behöva hjälpa till med den, tyvärr inte sällan underskattade, men oerhört viktiga och oftast mycket omfattande och intensiva informationsverksamheten. Informationsverksamheten har stor betydelse vid kriser och en erfarenhet är ofta att resurserna vid längre krisförlopp är för små. Invandraringorganisationerna spelar numera en allt viktigare roll vid olika kriser och inte minst gäller detta riktad information till olika grupper med varierad språklig- och kulturell bakgrund.

Frivilligorganisationerna kan också ha betydelse för att medverka i en sammanhållen information om samhällets krisberedskap och att denna når ut på bredd i samhället.

Genom att medverka till att kunskap om dessa frågor sprids kan organisationerna bidra till att minska skadeverkningar av skilda slag genom att enskilda har bättre kompetens och förmåga att själva hantera olika påfrestningar samt genom information ge medborgarna ett förtroende för samhällets förmåga att hantera dessa frågor. Denna aspekt understryks särskilt i regeringens proposition om krisberedskapen.

Det står klart att samhällets resurser i vårt land i normala fall klarar relativt stora påfrestningar av skilda slag, men ibland blir dessa påfrestningar under viss tid så stora lokalt eller regionalt eller t.o.m. nationellt att extra frivilliga personalresurser som med kort varsel kan sättas in och har lämplig utbildning och erfarenhet, kan vara till mycket stor hjälp.

Behoven uttrycks också något olika inom de civila delarna av samhället. Landstingen anger t.ex. ofta att för deras del är frivilligas insatser av oftast helt underordnad betydelse sedan civilförsvaret avvecklades. I kommunerna är kontakterna med frivilliga organisationer däremot mer vanligt förekommande och främst gäller det Civilförsvarsförbundet som ofta tjänar som samordnare av aktiviteterna kring de frivilliga resursgrupperna (FRG). De största kommunerna ser dock i påfallande hög grad ett mindre behov av frivilliga resurser, då bedömningen oftast är den att de egna personalresurserna räcker även för relativt svåra påfrestningar och att det går att lösa personalbrister genom omfördelningar mellan olika verksamhetsområden. Det har också anförts att det kan vara riskfyllt att förlita sig på frivilligas insatser, då det kan ta tid innan de är på plats, att de måste organiseras och ledas, vilket i sig kräver resurser och att det inte kan förväntas att de alltid omedelbart vid insats,

vilket oftast krävs, har den rutin och vana som erfordras. En uppfattning från kommunhåll är också att frivilligorganisationerna ofta, särskilt inom krisberedskapen, har ett sådant åldersläge bland sina medlemmar och att dessa personer även av det skälet kan vara mindre lämpliga att rekrytera som en frivillig resurs.

Mot denna bakgrund har utredningen bedömt det viktigt att framhålla att för att en frivillig insats ska kunna fungera bra krävs att flera frågor är lösta före denna insats.

Övningsverksamhet före insats är ofta nödvändig om den ursprungliga utbildningen ska hållas aktuell och komma till effektiv nytta. Tiden från det att behovet av en extra insats klargjorts till dess att denna resurs finns på plats och kan börja verka, måste i flertalet fall bedömas bli mycket kort. Hur samhällsorganen ska få tag i de frivilliga kompetenser de anser sig behöva får därför inte bli en besvärlig eller utdragen administrativ process att hantera, utan måste kunna ske enkelt genom någon form av "beställning" från en pool eller genom någon enkel inkallelse av personal som redan helt eller delvis är beredd på att göra en sådan insats med kort varsel och också genom sin lokala anknytning har lokalkännedom samt att restiden för inställelse blir kort.

Den frivilliga resursen måste därför finnas på plats eller i närområdet och kunna börja verka i stort sett omedelbart och utan tidskrävande instruktioner och förberedelser. För den frivillige som "beställs" måste det stå klart vad som krävs av denne för att snabbt kunna vara på plats för denna insats. Frågor som måste vara lösta för denne gäller t.ex. förhållanden hemma eller på dennes ordinarie arbetsplats. Inte minst viktigt är att den frivillige är på det klara med hur länge just hans eller hennes insats kan krävas före det att avlösning kan ordnas. Hur den frivilliga insatsen ska ledas och de lydnads- och ansvarsförhållanden som ska vara rådande måste i princip stå klara före det att insatsen tar sin början och måste också vara tydlig för den frivillige.

Frågor om arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar, ersättningar, försäkringar, övningsverksamhet, skadestånd etc. måste också vara klara före insats.

Det nu beskrivna visar att ett system för att kunna nyttja de frivilliga i samhällets krisberedskap i väsentlig grad måste bygga på sådana enkla och fasta regelverk och rutiner som, vad gäller sina grundläggande principer, inte kan vara väsentligt olika över landet. För att uppnå en så hög grad av effektivitet som möjligt vad gäller utnyttjande av olika frivilliga kompetenser krävs således att syste-

met för att nyttja de frivilliga i hög grad måste ha en nationell grundmodell som bas, dvs. de frivilliga måste finnas tillgängliga för en stor mängd aktörer inom den offentliga sektorn för att kunna nyttjas, där medlemskap i viss organisation eller bostadsort inte är det väsentliga utan vederbörandes kompetens och möjlighet att kunna börja verka på en viss plats med sin kompetens snabbt utan tyngande administrativa eller byråkratiska omgångar.

Det är också väsentligt att den personal som kommer frivilligt har en så nära förtroenhet med vad ska utföras att insatsen verkligen blir en förstärkning och avlastning för den ordinarie personalen och inte tvärtom. Detta kräver god utbildning och en fortlöpande övningsverksamhet som gör den frivilliga personalen väl skickad att snabbt kunna utföra arbetsuppgifter som kommer insatsen väl till pass.

Omsättningen av personal inom organisationerna, liksom den vanliga in- och utflyttningen av medborgare mellan olika orter i landet, gör att en frivilligresurs som inte kan utnyttjas även efter avflyttning från en viss ort snabbt riskerar att gå förlorad och efter endast ett fåtal år kan en grupp frivilliga på en ort snabbt ha reducerats. Det måste därför vara möjligt att snabbt fånga upp en sådan resursperson på den nya orten och att kunna teckna ett nytt avtal. I annat fall har den kostnad för utbildning och eventuell övning m.m. som lagts ned för att göra personen skickad att göra insats varit delvis bortkastad.

Detta kräver någon form av nationell administrativ hantering av de frivilliga som genom lämplig kompetens och utbildning ingått avtal för att kunna göra en insats. Det lämpliga torde vara någon form av en gemensam databas eller åtminstone en teknisk möjlighet till samordnad uppföljning av resurser av denna karaktär över landet där dessa kompetenser finns förtecknade och där de frivilliga som behövs kan avropas av de offentliga aktörer som har behov av dem.

Utredningen återkommer till denna fråga om hur de frivilliga resurser som finns i landet ska förtecknas och kunna avropas genom någon form av gemensam registerhållning av dem.

#### 4.10 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Det är i framtiden det samhälleliga behovet som bör vara styrande för i vilken utsträckning olika typer av uppdrag bör ges till de frivilliga organisationerna att utbilda personal, bedriva informationsverksamhet samt engagera ungdomar i verksamheten. Det är försvarsmakten och MSB som bedöms ha största möjliga förutsättningar att var och en inom sitt ansvarsområde för totalförsvaret och krisberedskapen bedöma de behov som finns inom respektive område på kort och lång sikt.

För att regeringen, inom ramen för sina övergripande budgetprioriteringar, ska kunna göra en bedömning av om dessa behov bör tillgodoses bör således myndigheterna i den ordinarie budgetprocessen anmäla dessa behov av anslagsmedel uppdelade på uppdrag avseende utbildning syftande till att tillgodose behov av frivilligpersonal genom avtalsbindning, uppdrag avseende information samt uppdrag avseende långsiktig rekrytering inriktad på ungdomar genom ungdomsverksamhet.

För Försvarsmakten och MSB, särskilt för den senare myndigheten, innebär det att en mycket mångfacetterad behovsbild från ett brett spektrum av institutioner i samhället behöver sammanställas, prioriteras och beräknas vad avser behov av ekonomiska resurser och hur uppdrag bör lämnas till olika organisationer på kort och lång sikt. Det är emellertid nödvändigt att detta arbete hålls samman på den civila sidan av MSB och i samverkan med Försvarsmakten. Detta torde emellertid vara en ofrånkomlig följd av behovet av att skapa överblick, prioritering och genomskinlighet i förhållande till andra myndigheter och verksamheter samt inte minst tydlighet och effektivitet i arbetet gentemot organisationerna.

Det sätt på vilket frivilliga kan komma till nytta i krisberedskapen behöver effektiviseras i olika avseenden så att en mer enhetlig och enkel form kan nyttjas oavsett vari samhällets insatser behövs.

Särskilt behöver frågan om snabb och enkel tillgänglighet lösas genom att myndigheterna utvecklar ett gemensamt och sammanhållet system för att förteckna och kunna kalla frivilliga till insats.



## 5 Den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden

### 5.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att språkbruket i lagstiftning om krisberedskap ges en mer enhetlig form.

Utredningen anser att frivilliga i många fall är en mycket kostnadseffektiv form för att förstärka resurser i samhället under olika typer av påfrestningar.

Utredningen anser inte att frivilliga som nyttjas inom Försvarsmaktens verksamhet utgör något konkurrensproblem i förhållande till privat näringsverksamhet, men utesluter inte att så kan bedömas vara fallet inom krisberedskapen i vissa fall. Den frågan behöver dock studeras ytterligare i ett bredare perspektiv som inte endast gäller frivilliga försvarsorganisationer.

Utredningen föreslår att i författning inte särskilt reglera alla organisationer som i framtiden kan få uppdrag inom området totalförsvar och krisberedskap, utan endast de som behöver nämnas av säkerhets- eller skyddsskäl.

Utredningen föreslår att rollfördelningen mellan Försvarsmakten och de frivilliga försvarsorganisationerna alltjämt bör bygga på att organisationerna på uppdrag genomför utbildning för att bemanna olika befattningar i förbanden och att Hemvärnet inte övertar dessa uppgifter från frivilligorganisationerna.

Utredningen föreslår att styrningen ekonomiskt och verksamhetsmässigt mot frivilligorganisationerna endast sker med uppdrag och att det gäller såväl utbildningsuppdrag som uppdrag avseende information och ungdomsverksamhet.

I uppdragen bör ingå de kostnader organisationerna har för OH.

För att organisationerna ska kunna anpassas till den föreslagna formen för uppdrag föreslår utredningen att under en kort period organisationerna kan delta i en dialog med en av staten utsedd person eller delegation som kan föreslå olika strukturella lösningar mot bakgrund av bedömd uppdragsmängd och ekonomi.

## 5.2 Begrepp och principiella riktlinjer

Vid en beskrivning av den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden är det viktigt att först tydliggöra den begreppsvärld som råder vad gäller totalförsvaret i stort och sådan verksamhet som främst är inriktad mot krisberedskap och krishantering.

Begreppen gäller först totalförsvaret som delas upp i militärt försvar och civilt försvar. Båda områdena avser verksamhet som har kriget eller höjd beredskap för krig som utgångspunkt för verksamheten, se 1 § Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt 2 § samma lag ska dock totalförsvarets resurser utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Begreppet ”svåra påfrestningar” har dock, sedan lagens tillkomst, successivt kommit ur bruk och i stället har begreppen ”krisberedskap” och ”krishantering”, med den terminologi som nyttjas i proposition 2007/08:92, kommit att användas som allmänna termer för främst verksamhet som har att göra med allvarliga händelser som av olika skäl kan drabba samhället, men som inte har kriget eller höjd beredskap som föranleds av krigsrisk. Numer används i stället begreppet ”extraordinär händelse”. I lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap definieras begreppet ”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.

I 1 § anges att lagen syftar till att minska sårbarheten i dessa institutioners verksamhet och att de ska ha en god förmåga att hantera

krissituationer. Genom att detta syfte nås anger lagen att de därigenom också uppnår en grundläggande förmåga till civilt försvar.

### 5.2.1 Krisberedskap och krishantering

Det militära och civila försvaret (totalförsvaret) är således inriktat på att hantera förhållanden som har kriget som utgångspunkt, men sådana resurser ska också, med den senast nyttjade terminologin kunna nyttjas för krisberedskap och krishantering. Personal inom det militära försvaret som får använda väpnat våld för att värna Sverige som nation har dock en särskild inriktning på sin utbildning, i första hand vapenutbildning, allt från enkla eldhandvapen till avancerade vapenplattformar som stridsfordon, flygplan och stridsfartyg. Men även vissa andra inslag i utbildningen som t.ex. syftar till att utveckla taktiska färdigheter inom ramen för olika förbands verksamhet ger den militära verksamheten en särprägel. De som deltar i den har också under krigsförhållanden särskilt folkrättsligt skydd i egenskap av kombattanter. Att nyttja sådana resurser för krisberedskap och krishantering kan därför ske endast där dessa resurser i olika avseenden är lämpliga, vilket dock i flera sammanhang är fallet. Inte minst är förbandens ledning, samband, logistik och försörjning en stor tillgång när kriser pågår under längre tid, kräver insats i besvärlig terräng eller över större ytor.

Det innebär att personal som på frivillig väg avtalat med Försvarsmakten om tjänstgöring där också skulle kunna tänkas vara lämpliga att medverka som stöd till samhället under krisberedskap och kris om de är villiga till det. Det förekommer i stor utsträckning redan i dag, inte minst nyttjas Hemvärnet ofta som stöd under sådana förhållanden. Försvarsberedningen pekar också i sitt betänkande från juni 2008 på att de nationella skyddsstyrkorna (Hemvärnet) bör ges en tydligare roll i dessa sammanhang.

Personal som endast utbildats för verksamhet inom området krisberedskap och krishantering kan beroende av utbildningens inriktning, bedömas i stor omfattning kunna nyttjas inom civilt försvar (jämför lagen 2006:544, 1 §). T.ex. gäller det naturligtvis räddningstjänstpersonal, sjukvårdspersonal, informationsutbildad personal liksom mycket ofta olika typer av administrativ stödpersonal eller stabsutbildad personal.

Utredningen har därför, från något olika utgångspunkter, diskuterat hur frågan om frivilliga i samhällets totalförsvar och krisbe-

redskap ska bedömas. Diskussionen har även tagits upp av flera organisationer vid möten med dem. Några av de viktigaste frågeställningarna redovisas här och bör enligt utredningens mening kunna ligga till grund för det mer principiellt inriktade ställningstagandet om hur de frivilliga organisationerna och deras insatser ska ses i ett bredare samhällsperspektiv och med särskilt fokus på totalförsvar och krisberedskap. Dessa principer bör kunna ligga till grund för den fortsatta utvecklingen.

Det är tydligt att många samhällsorgan under olika typer av kriser och påfrestningar och på olika nivåer ofta behöver snabbt tillskott av personal, ibland också med extra utrustning eller materiel, som med redan genomförd särskild utbildning kan sättas in i olika uppgifter som akut behöver fullgöras och där samhällets ordinarie resurser inte räcker till. Detta behovstillskott kan lösas på flera olika sätt.

Myndigheterna kan vända sig till olika typer av privata företag i syfte att få olika åtgärder utförda där den ordinarie egna personalen eller materielen inte räcker till. Detta måste dock oftast ske med avtal som är gängse inom de aktuella branscherna. Det innebär en kostnad som dock är den vanliga på marknaden.

En annan möjlighet är att redan ha en grupp av avtal med frivilliga som genomgått viss kompetensgivande utbildning och som, under vissa förutsättningar, har förklarat sig beredda att medverka i olika insatser på frivillig väg. Sådan frivillig personal som kan lösa dessa uppgifter är oftast en för samhället mer kostnadseffektiv lösning än om dessa uppgifter skulle lösas av fast anställd personal, eftersom verksamheten hos stat och kommun då skulle behöva vara personellt kontinuerligt överdimensionerad, eller behoven mötas genom upphandling med avropsavtal på den privata marknaden, lösningar som i flertalet fall skulle bli avsevärt mycket dyrare än lösningar med frivilliga och avtal med dessa.

Att förlita sig helt på många enskilda personliga privata initiativ som sker vid det aktuella tillfället är i många fall sannolikt inte tillräckligt, även om det är viktigt att varje medborgare som är berörd av en olycka eller kris också måste vara beredd att, efter viss information eller handledning, själv vidta olika typer av åtgärder för att avhjälpa en påfrestande situation och i olika avseenden underlätta olika insatser som allteftersom kan ske med mer rutinerad eller fast anställd personal.

Samhällets behov av personal, som på ett kostnadseffektivt sätt kan nyttjas under påfrestningar och kriser, motsvaras av att det hos

en stor grupp medborgare finns ett intresse av och ett engagemang för att medverka till att lösa sådana uppgifter på frivillig väg.

Utredningen vill understryka att när den talar om samhällets behov av frivilliga innefattas i denna tanke inte enbart det direkta behov som ligger i att viss personal kan behövas under vissa krisförhållanden, utan att ordet *behov* här måste ses som ett mer långsiktigt uttalat behov av sådant intresse och engagemang som de frivilliga organisationerna representerar. Det innebär också att det långsiktiga behovet av att vidmakthålla sådan verksamhet som svarar mot detta övergripande och långsiktiga behov, är minst lika relevant. Uppdrag för att utbilda personal, uppdrag för att informera och uppdrag för att rekrytera ungdomar och bedriva ungdomsverksamhet är således avsedda att möta ett samhälleligt behov, samtidigt som det ger en motsvarande möjlighet för organisationernas medlemmar att i viktiga avseenden få utlopp för engagemang, intresse och delaktighet.

Mot denna bakgrund bör det också från det offentliga sidan finnas ett intresse av att, med utgångspunkt i dessa uttalade behov, synen på kostnadseffektivitet, och samhällsvärdet av de frivilligas intresse och engagemang i olika former, lämna ett ekonomiskt inriktat stöd till sådana organisationer för att bygga upp resurser för att möta sådana behov. Stödet måste dock, om det i längden ska kunna försvaras, bygga på att behovet finns, att det bedöms vara en kostnadseffektiv lösning samt att det motsvaras av ett intresse och engagemang från de frivilliga organisationernas sida.

Det är dock tydligt att Försvarsmakten under överskådlig framtid, jämfört med förhållandena under kalla kriget, endast i mindre grad efterfrågar frivillig försvarsverksamhet för att kunna fullgöra sina uppgifter, samt att behovet av att rekrytera personal från de frivilliga försvarsorganisationerna till mer renodlat militär verksamhet i allt väsentligt kommer att handla om den rekrytering som de nationella skyddsstyrkorna kan behöva.

I detta sammanhang bör också observeras att det, särskilt inom området krishantering, finns kommersiella aktörer som verkar på en konkurrensutsatt marknad (utbildning i första hjälpen på en olycksplats kan tas som exempel) och som inte alltid uppfattar det statliga stöd som vissa frivilliga försvarsorganisationer får för sin utbildningsverksamhet som helt konkurrensneutralt. De frivilliga försvarsorganisationerna lyder ju under delvis andra skatteregler och betalar inte samma avgifter som ett privat företag etc.

Vad gäller mer renodlad militär verksamhet torde konkurrensfrågorna, av lättförklarliga skäl inte vara särskilt känsliga eller framträdande, men inom området krishantering kan inte uteslutas att det finns gränzoner mot konkurrensutsatta marknader som behöver studeras särskilt. Så länge totalförsvaret hade en så stark roll i uppgifterna att förbereda sig för invasionsförsvaret sågs sannolikt inte frivilligförsvarets insatser som så känsliga från konkurrensneutralitetssynpunkt som nu kan bedömas vara fallet. Den ställning statsmakterna intog till frivilligförsvaret var ju också den att de i väsentlig grad skulle stödjas och stärkas på olika sätt som ett led i försvarsansträngningarna. Det innebar också att genom statens olika författningsmässiga och ekonomiska stödåtgärder dessa organisationer erhöll en, inte oväsentligt, gynnad position inom olika områden med anknytning till dessa ansträngningar för totalförsvarets stärkande. Det torde, vad gäller totalförsvarsverksamhet, som numera nästan enbart gäller militärt försvar, inte råda samma känslighet som eventuellt kan gälla krisberedskap och krishantering utanför militär verksamhet.

I vilken utsträckning statsmakterna nu, särskilt inom området krisberedskap och krishantering, är beredd att mera grundligt pröva om denna gynnade ställning för frivilliga försvarsorganisationer i något avseende ska ändras, är en vid och problematisk fråga som inrymmer flera stora intresseavvägningar. Frågan kan också i olika avseenden beröra lagstiftning som berör konkurrensfrågor mer generellt inom näringslivet i förhållande till offentlig sektor, liksom olika EU-regler. Denna fråga har inte utredningen haft förutsättningar att fördjupa sig i på annat sätt än att den observerat att denna känslighet föreligger. Det kan inte uteslutas att den måste bli föremål för ett särskilt övervägande som bör föregås av någon form av utredning, där konkurrenslagstiftning och EU-regler mer noggrant måste prövas.

### 5.2.2 Civilt försvar

Personella resurser för totalförsvaret som avser området civilt försvar kan mycket sällan nyttjas för rent militär verksamhet eftersom personalen inte genomgått den särskilda militära utbildning som syftar till väpnad strid inom ramen för ett militärt förbands uppträdande. I viss utsträckning kan dock självfallet t.ex. fordon och annan utrustning som används civilt nyttjas även för militär

verksamhet. Personal som utbildats för uppgifter inom området civilt försvar (räddningstjänst, undsättning m.m. under krigsförhållanden) kan dock självfallet i större omfattning nyttjas även inom området krisberedskap och krishantering. Däremot finns det för närvarande inte något uttalat behov av att inom området civilt försvar utbilda särskild personal.

### 5.2.3 Militärt försvar

En tredje viktig roll för de frivilliga försvarsorganisationerna gäller viss kompetensgivande utbildning eller vidmakthållande av viss kompetens i syfte att kunna lämna stöd till Försvarsmakten inom dess olika verksamheter. Denna utbildning kan komma att variera starkt över tiden vad gäller längd och inriktning, t.ex. inför olika typer av utlandsuppdrag. Det är nödvändigt att de frivilliga försvarsorganisationer som alltså vill stå nära Försvarsmakten och söka svara upp emot sådana varierande behov måste vara beredda på stor flexibilitet vad gäller uppdragens omfattning, inriktning och inpassning i tiden. För att kunna svara för en sådan hög grad av flexibilitet måste Försvarsmakten sannolikt vara beredd att betala för en viss form av "grundberedskap" som gör det möjligt för organisationerna att snabbt ställa om eller starta sådan verksamhet som efterfrågas. Det är sannolikt att en sådan kostnad ändå ter sig mindre tyngande än övriga alternativ inom eller utanför Försvarsmakten.

De organisationer som väljer att stå det militära försvaret nära och bedriva utbildningsverksamhet för sådana kompetenser eller befattningar som har att göra med väpnat våld (strid i förband eller enskilt) bör, enligt utredningens mening, vara namngivna i en författning. Det bör också gälla sådana organisationer som utbildar för polisens behov på frivillig grund. Även verksamhet som avser utbildning för räddningstjänst under höjd beredskap och krig ("civilt försvar") bör förbehållas endast en eller några få organisationer som bör stå under kontroll och insyn av MSB. Sådan utbildning torde f.n. inte förekomma annat än möjligen som ett led i utbildning inför utlandsverksamhet där krig eller krigsliknande förhållanden råder, men det kan naturligtvis inte uteslutas att sådan utbildning i framtiden kan behöva påbörjas för nationella behov. Författningen bör vara skriven så att den tillåter dessa organisationer att i samråd med Försvarsmakten alternativt Rikspolisstyrelsen,

liksom MSB att bedriva utbildning av frivilliga med sådana inriktningar. Även andra organisationer kan ha en sådan verksamhet som behöver stå under statlig tillsyn, t.ex. flygverksamhet.

### 5.3 Behov av författningsstöd

Utredningen ser det som principiellt nödvändigt att även fortsättningsvis författningsmässigt reglera delar av verksamheten inom den frivilliga beredskapsverksamheten. I övrigt torde det inte erfordras att i någon särskild lista ta med olika frivilliga organisationer som kan komma ifråga för uppdrag av skilda slag för det militära eller civila försvaret eller för krishanteringsverksamheten.

Det innebär att de myndigheter som har ansvar för totalförsvar och krisberedskap i framtiden i princip bör ges frihet att ge uppdrag till vilken frivillig organisation som helst som den bedömer har goda förutsättningar att kunna genomföra det uppdrag myndigheten efterfrågar och rekrytera den personal, bedriva den informationsverksamhet eller ungdomsverksamhet som kan behövas. Det kan också vara rimligt att förutsätta att det kan bildas nya organisationer inom olika områden som har betydelse för myndigheternas frivilliguppdrag. Med den lösning som nu sker genom en bestämd namngivning och uppräknings i en förordning förhindras att nya organisationer som bildas, snabbt kan komma med i uppdragsdiskussionerna.

För att kunna komma ifråga för uppdrag med undantag av utbildning i militär våldsanvändning etc. behöver inte någon särskild organisation komma ifråga som finns uppräknad i en författning utan Försvarsmakten, MSB och myndigheter i övrigt som har sådana behov, liksom kommuner och landsting bör kunna vända sig till vilken organisation som helst beroende på vilka som bedöms bäst uppfylla kraven vad gäller det särskilda uppdraget. Det kan dock endast bli fråga om en mindre grupp organisationer som har sådan rikstäckning och sådan erfarenhet att de i längden kan svara mot den kunskap och erfarenhet som det militära försvaret, polisen eller andra myndigheter med krav på särskilda kompetenser (t.ex. Svenska Kraftnät), efterfrågar.

Vad gäller verksamhet som är inriktad på det traditionella civila försvarets behov ("civilförsvar") för beredskap och krig är det utredningens uppfattning att sådan utbildning och kompetens inom överskådlig tid inte kommer att efterfrågas i någon nämnvärd



utsträckning. De organisationer som varit eller är inriktade mot denna del av totalförsvaret kommer i allt väsentligt få vara beredda att i stället arbeta mot sådana förhållanden som uppstår under kriser av olika slag för samhället utanför sådant som gäller krigsförhållanden.

Inte heller här erfordras någon särskild uppräknig av olika organisationer (bortsett från det behov som kan finnas inom polisen att tillåta viss organisation att i samråd med den bedriva utbildning i polisiär verksamhet). I övrigt borde olika myndigheter, kommuner och landsting kunna vända sig till den organisation som bäst svara mot behov och kompetens vad gäller den efterfrågade utbildningen eller verksamheten.

#### **5.4 Frågan om Hemvärnets roll för utbildning och bemanning inom området militärt försvar**

I direktiven till utredningen anges att utredaren också ska ta ställning till om det även i framtiden ska vara frivilliga försvarsorganisationer som ska ansvara för att utbilda och bemanna de befattningar inom det militära försvaret som frivilliga försvarsorganisationer i dagsläget upprätthåller och kan lösa, eller om utbildning och bemanning ska ske inom Försvarsmakten (främst Hemvärnet).

I direktiven kan tolkas in ett behov av att närmare kritiskt pröva om utbildning i mer renodlad militär verksamhet bör äga rum utanför Försvarsmakten. Skulle det visa sig i olika avseenden mindre lämpligt att fortsätta med militär utbildning inom frivilliga försvarsorganisationer och medverka till bemanning av Försvarsmaktens befattningar genom organisationer utanför Försvarsmakten, innebär det flera relativt radikala förändringar av rollspelet mellan Försvarsmakten och flera av de frivilliga försvarsorganisationerna. Förändringarna innebär i sak att sådan utbildnings- och bemanningsverksamhet ska övergå till Försvarsmakten och att de frivilliga försvarsorganisationer som arbetar inom dessa områden i princip ska upphöra med denna verksamhet.

Utredningen har prövat denna fråga och dels mer generellt funnit att det finns ett behov av att under alla förhållanden mer tydligt reglera frågan om vilken eller vilka organisationer som bör få bedriva utbildning i mer renodlad militär verksamhet (väpnad strid m.m.). Utredningen behandlar frågan mer ingående under kapitlet författningsfrågor.

När det gäller frågan om det, från skilda utgångspunkter, är lämpligt att genomföra den mera radikala förändring som direktiven till utredningen önskar få förslag om, har utredaren prövat den från två olika utgångspunkter.

Den första utgångspunkten gäller om det föreligger några påtagliga nackdelar eller fördelar för Försvarsmakten med en sådan ordning.

Nackdelar kan finnas avseende organisatorisk och verksamhetsmässig uppläggning av sådan utbildning. Utbildningarna inom frivilligförsvaret är i dag oftast relativt korta, äger rum på kvällar, under helger eller under semestertid på vintern och på somrarna på kursgårdar och är i hög grad anpassade till de frivilligas förutsättningar att kunna delta med hänsyn till ordinarie arbete, familjeliv etc. Om Försvarsmakten ska bygga på ett sådant frivilligt engagemang är det rimligt att utgå ifrån att även den i hög grad måste bedriva utbildningsverksamheten på sådana villkor som passar de frivilliga. Så sker i viss utsträckning i dag inom Hemvärnet men en fullständig övergång av all militärt inriktad frivilligutbildning till Försvarsmakten kan innebära flera olägenheter för den av organisatorisk, personal- och verksamhetsmässig art. Försvarsmakten har därutöver inte samma täckning över landet med förband som tidigare, vilka i olika avseenden kan ge stöd till sådan utbildning.

Eftersom delar av den verksamhet som äger rum inom de frivilliga organisationerna äger rum på ideell grund är det inte osannolikt att en övergång till Försvarsmakten av den angivna verksamheten skulle medföra kostnadsfördyringar av olika slag när det frivilliga inslaget minskar och verksamheten ska bedrivas med personal, lokaler etc. som medför högre kostnader.

En annan nackdel är att rekryteringen kan komma att ses som att den förlorar det drag av frivillig medverkan genom en organisation utanför Försvarsmakten, något som råder i dag och alltså löpa risk att försämrats. En annan rekryteringsförsvårande inverkan kan vara att de frivilliga försvarsorganisationerna i dag har förutsättningar att bedriva verksamhet som lockar eller engagerar en bredare grupp än den som en rent militärt inriktad frivillig rekrytering i Försvarsmakten skulle innebära.

Många frivilliga försvarsorganisationer har också utbildningar och bemanningsuppdrag som riktar sig till både de militära och de civila delarna av totalförsvaret eller de krisberedskapsmässiga delarna av samhället, något som blir svårt för Försvarsmakten att genomföra på samma sätt. Den kursverksamhet som flera frivillig-

organisationer har på sina kursgårdar där även den övriga familjen bereds möjlighet att semestra, har Försvarsmakten naturligtvis också svårigheter att organisera på samma sätt.

Försvarsmakten har, i det personalförsörjningssystem som kan överblickas i framtiden och där frivillig rekrytering kan förväntas bli ett viktigt inslag, ett stort behov av att ha tillgång till frivilliga organisationer, med ett militärt intresse och engagemang, som verkar på bred bas i samhället. Det finns, från detta perspektiv, en risk med att överföra den frivilliga verksamheten till Försvarsmakten då denna bredd i intresse- eller engagemang då kan minska kraftigt.

Fördelar kan dock vara att Försvarsmakten kan planlägga och genomföra sin utbildningsverksamhet mer kontinuerligt och rationellt mot de bemanningsbehov som den kan överblicka, t.ex. att kurser genomförs med större deltagarantal endast vid vissa tidpunkter och med mer direkt och tydligt stöd från militära förband. En annan fördel kan vara att Försvarsmakten kan ha mer direkt och påtaglig kontroll och uppföljning av den utbildning som bedrivs.

Från de frivilliga försvarsorganisationernas utgångspunkter kan en övergång av den aktuella verksamheten till Försvarsmakten självfallet bli en starkt rekryteringsnegativ faktor. De har hittills kunnat rekrytera till sina organisationer inte minst med hjälp av information om att förkovran och utbildning i rent militära ting erbjuds på ideella villkor och som passar med hänsyn till ordinarie arbete och familjeliv. Från ekonomiska utgångspunkter innebär det självfallet också en starkt negativ faktor då många och stora utbildningsuppdrag skulle bortfalla för organisationerna. För flera av de organisationer som har sitt fokus mot det militära försvaret skulle ett överförande av denna utbildning och bemanning till Försvarsmakten innebära en så kraftig reducering av grunderna för rekrytering och verksamhet att deras existensberättigande sannolikt skulle sättas ifråga.

Det är därför svårt att se några för de frivilliga försvarsorganisationerna positiva aspekter på en sådan förändring som direktiven vill ha prövad.

Mot denna bakgrund har utredningen stannat för att inte föreslå en så radikal omläggning som direktiven beskriver. Det innebär att utbildning och bemanningsuppdrag även fortsättningsvis kan läggas till frivilliga organisationer på det sätt som Försvarsmakten finner lämpligt utifrån sina behov och tillgång på medel. Den inskränkningen har dock utredningen, som tidigare nämnts, nu föreslagit nämligen att endast vissa namngivna organisationer får

bedriva utbildning i väpnad strid och då under insyn och kontroll av Försvarsmakten och i förekommande fall av Rikspolisstyrelsen.

## 5.5 Styrning med uppdrag

Den frivilliga försvarsverksamhetens roll kan mot den bakgrund som ovan givits kortfattat och i främst principiella termer beskrivas så att den anpassas till de *behov* myndigheterna har i olika avseenden vad gäller *utbildning*, till de behov som finns vad gäller mer långsiktigt orienterad *rekryteringsverksamhet* främst bland ungdomar och ungdomsverksamhet som är knuten till den, eller vissa nyckelgrupper med redan genomförd kompetensgivande utbildning samt det behov som finns att sprida *information* och skapa förutsättningar för en saklig och bred information och diskussion om samhällets skydd och säkerhet i vid mening.

Det är de offentliga myndigheternas behov som bör vara avgörande för den verksamhet som finansieras med skattemedel. Detta behov bör myndigheterna (liksom kommuner och landsting) årsvis och på någon sikt, t.ex. två till tre år, presentera i sådana specificerade termer att de anger den individuella karaktären på kurser och utbildningar och vilken kompetens eller nivå den syftar till. Den kan då ligga till grund för beräkningar vad avser kostnader för utbildning, tid för utbildning, resurser av specialkaraktär som krävs för att genomföra utbildning (fordon, fartyg, viss terräng etc.). Likaså bör eventuella behov av bereddkaraktär (att kunna växla inriktning eller starta nya utbildningar) också ingå i behovsbeställningarna.

Stöd till själva rekryteringen av vuxna medlemmar till organisationerna bör, enligt utredningens mening endast förekomma undantagsvis, och då främst avse personer som behövs med viss specialkompetens.

Behov vad gäller stöd inom den långsiktiga rekryteringsverksamheten till det militära försvaret, till polisen men kanske också andra myndigheter inom området skydd och säkerhet bör, enligt utredningens mening i generell form främst vara inriktad på ungdomar mellan 15 och 18 år och syfta till att väcka intresse för och engagemang för sådana framtida yrken eller deltagande i sådana verksamheter frivilligt för längre eller kortare tid efter 18-årsåldern. Utbildning i väpnad strid eller våldsanvändning bör inte äga rum under sådan ungdomsutbildning utan främst vara inriktad på sådan

verksamhet som syftar till att väcka insikter om behov av personligt ansvarstagande, kamrat- och laganda, kunskaper om överlevnad och omhändertagande under svåra förhållanden, bygga upp fysik och kondition etc. Tävlingskytte på skjutbana och fältskytte bör dock kunna få äga rum. Stridsutbildning ska inte genomföras. Uppdrag inom detta område bör styras genom myndigheternas regleringsbrev och syfta till att bredd och uthållighet kan upprätthållas.

Avtal om tjänstgöring inom totalförsvar eller krisberedskap bör inte tecknas med ungdomar under 18 års ålder.

Informationsverksamheten bör läggas som uppdrag till myndigheterna i deras regleringsbrev. I annat fall torde det vara svårt att åstadkomma bredd och långsiktighet i ambitionerna på detta område. Det är också först när myndigheterna får sådana uppdrag av regeringen som de kan ge dessa till frivilligorganisationerna. Informationsverksamheten bör läggas upp så att organisationerna ges möjlighet att utbilda en bred kader av informatörer med goda kunskaper inom områdena säkerhetspolitik, totalförsvar och krisberedskap och att dessa nyttjas både internt och externt i en fortgående informations- och diskussionsverksamhet. Dessa uppdrag kan formuleras i likhet med t.ex. dem som hittills lämnats till Styrelsen för psykologiskt försvar, där målet har varit att ...

*/.../ främja en fördjupning av kunskaperna i samhället avseende svensk säkerhetspolitik och svenskt totalförsvar med särskild inriktning mot ungdomar i gymnasieskolan. Verksamheten ska bedrivas i nära samverkan med andra totalförsvarsmyndigheter och organisationer /.../*

och till Centralförbundet Folk och Försvar, där målet har varit att...

*/.../ förbundet genom informationsverksamhet ska främja en debatt kring frågor som rör säkerhetspolitik, försvarspolitik och krisberedskap. Verksamheten ska särskilt inriktas mot ungdomar.*

Informationsuppdragen bör vara inriktade på saklig information om statsmakternas beslut, de motiv som anförts för dem i riksdagens beslut, de olika åsikter som förts fram av olika meningsinriktningar inför dessa beslut, de resurser myndigheterna har för att lösa olika uppgifter som ålagts dem av statsmakterna och hur dessa uppgifter avses lösas. Inom ramen för sådana uppdrag bör organisationerna själva få ansvaret för att utveckla information,

diskussion etc. på det sätt de finner lämpligt och med hänsyn till sin verksamhet och medlemmarnas intresse.

Enligt utredningen direktiv är det ett starkt önskemål från statsmakternas sida att alla typer av behov och uppdrag blir mer pregnant utformade än för närvarande. Det gäller att konkretisera behov och uppdrag och att ge dem en tydligt renodlad karaktär.

Med begreppen konkretisering och renodling som ledord är det tydligt att ett utvecklingsarbete behöver ske för att i viktiga avseenden förtydliga relationen mellan det offentliga och de frivilliga försvarsorganisationerna på denna punkt. Konkretisering innebär att söka nå en högre grad av påtaglighet och tydlighet; renodling innebär att söka nå en högre grad av färre men mer enhetliga uppdrag och att sträva efter att hålla samman varje uppdrag för sig med en tydligare uppdragsterminologi som ökar spårbarhet och uppföljning av om uppdragen genomförts på ett kvalitetsmedvetet och kostnadsmedvetet sätt.

Uppdrag inom området grundläggande rekrytering bör vara inriktad dels på ungdomar och då ha en relativt långsiktig karaktär, men prövas fortlöpande gällande insatser, verksamhetsformer och resultat. Detta i syfte att säkerställa effekt och att verksamhetsformerna följer den inriktning som myndigheterna angett, dels också mot olika yrkesgrupper i samhället som genom utbildning och yrkesverksamhet kan vara särskilt lämpade att efter kompletterande utbildning göra frivilliga insatser för totalförsvaret eller krisberedskapen.

Eftersom det i hög grad handlar om att behoven och uppdragen gäller kompetenser som enskilda personer ska besitta är det dessa kompetenser som måste specificeras bättre och att uppdrag som gäller utbildning av, eller övning med dessa, bör hållas samman på ett entydigt sätt.

Befattningar för frivillig personal inom ramen för olika verksamheter behöver därför beskrivas med en så hög grad av konkretion och tydlighet att den kompetens som krävs för att kunna utföra arbetsuppgifterna blir rätt, inte blir mångtydig eller oklar eller sätts på felaktigt sätt. För hög kompetens på en befattning kan vara exempel på resursslöseri och för låg kompetens kan leda till att den person som ska utföra arbetsuppgifterna gör dem på ett felaktigt sätt med högre risk för olyckor eller skador som följd.

Befattningsbeskrivningar av olika slag är ett viktigt instrument för att nå denna tydlighet och konkretion och behövs också som

ett instrument för att efter genomförd utbildning kunna verifiera att rätt utbildningsnivå och rätt kompetensnivå uppnåtts.

För den personal som rekryteras från de frivilliga försvarsorganisationerna behövs därför i princip inte annorlunda befattningsbeskrivningar än dem som ska finnas för ordinarie personal. På motsvarande sätt som gäller för ordinarie personal ska även befattningskraven vara lika för den frivilligt rekryterade personalen. Detta innebär att de eventuella prov eller tester av kunskapskaraktär, av fysisk karaktär eller psykologisk karaktär som gäller för ordinarie personal bör gälla även för dem som rekryteras från de frivilliga försvarsorganisationerna till sådana uppgifter. På alla punkter är detta sannolikt inte möjligt, varför uppgifterna måste sättas till den nivå som den frivillige har.

Frågan om innebörden av begreppet behov av personal från de frivilliga försvarsorganisationerna behöver således i olika avseenden förtydligas och förbättras i linje med vad som angivits ovan, där främst frågor om innebörden av begreppet kompetens måste klargöras mer i detalj i de olika verksamheter inom militärt försvar, civilt försvar och krisberedskap som kan vara aktuella för rekrytering av frivillig personal.

Kravställare avseende kompetens är myndigheterna. Det bör ankomma på dem att upprätta de dokument som krävs för att de olika befattningarna och den kompetens som krävs på varje befattning blir tydlig. Det är med denna information och dokumentation som grund som uppdragen vad gäller utbildning av frivilliga kan formuleras på ett kvalitetssäkrat sätt och som också gör det möjligt att kvalitetssäkra själva utbildningen.

Under 2009 planeras en portal som redovisar samtliga militära uppdrag för frivilligorganisationerna att finnas på Internet. Samtliga medlemmar i frivilligorganisationerna får därmed möjlighet att söka alla utbildningar som Försvarsmakten ger frivilligorganisationerna i uppdrag. Den som söker ska dock ha rätt kvalifikationer för respektive utbildning.

Det har från flera håll inom frivilligrörelserna pekats på behovet av att lägga fast tydliga utbildningsstegar som gör det möjligt för frivilliga (oavsett vilken organisation de tillhör) att kunna genomföra tydligt planerad utbildning – oavsett vilken organisation som har ansvaret för den – under flera år som leder till tydlig kompetensnivå. Även för ungdomar är detta viktigt. Detta visar också på behovet av en sådan gemensam struktur inom frivilligförsvaret att utbildningar kan sammanhållas över tiden mellan organisationerna.

Dessa behov med avseende på antal befattningar och kompetens behöver de frivilliga organisationerna föra en dialog med myndigheterna om, vilken främst bör ta sikte på vad de kan eller vad som är möjligt för dem att åstadkomma inom ramen för de organisationer som finns och de resurser de förfogar över. Man skulle kunna tala om att organisationerna här får en möjlighet till en form av "anbudsgivning". Det bör vara fullt möjligt för dem att slå sig samman i olika konstellationer för att nå en kostnadseffektiv och kvalitetsinriktad utbildningsnivå i samverkan, eller lämna "anbud" var för sig.

Det bör också understrykas att myndigheterna på detta stadium egentligen inte heller bör vara intresserade av att vända sig till en viss organisation utan främst bör ha fokus på vilka, bland flera organisationer, som verkligen är intresserade av att åta sig ett sådant oftast tidsmässigt långt utbildningsuppdrag och som bedöms ha sådan kompetens och resurser att genomföra det, eventuellt och gärna i samverkan med någon annan organisation.

Därefter bör myndigheten teckna ett avtal med ett uppdrag till den eller de organisationer som bedöms ha bäst förutsättningar att under en viss tidsperiod genomföra utbildning med det antal frivilliga som vill genomgå denna utbildning och nå den angivna kompetensen, för att sedan kunna teckna kontrakt med samhället för insats på frivillig grund.

I princip är det denna insats det offentliga vid denna tidpunkt ska betala för, dvs. det ekonomiska stödet lämnas för att en viss prestation i form av att en specificerad utbildningsinsats ska genomföras under en viss tidsperiod. Det intressanta är inte vilka organisationer som genomför den utan att den genomförs på det sätt som parterna kommit överens om. Det ekonomiska stödet avser således inte ett stöd till en viss organisation utan avser en ersättning för att en viss utbildningsprestation eller någon annan prestation utförs.

I denna ekonomiska ersättning för att utföra den angivna prestationen ingår självfallet de kostnader som krävs för att genomföra den, således också någon form av administrationskostnad eller OH-kostnad, som organisationerna bör redovisa vid sin "anbudsgivning". Dessa kostnader blir lägre om organisationerna finner former för att samarbeta om dessa uppdrag (en definition av begreppet OH-kostnader redovisas i avsnitt 9.5).

Principen om ramavtal som grund för relationen statlig beställare och utförare bör gälla. Avtalet reglerar beställarmyndigheternas



och utförarnas olika roller och åtaganden. I ramavtalet anges även hur OH-kostnader ska beräknas och belasta statens kostnader. Kostnadstäckning ska vara den grundläggande principen för genomförda insatser enligt beställarmyndighetens uppdrag. Nuvarande kostnader för organisationerna rymmer sannolikt kostnader som bör föras till kostnaderna för kärnverksamheten, t.ex. informationsinsatser. Mer långsiktig verksamhet rörande t.ex. ungdomsverksamhet bör dock preciseras inom ramen för en uppdragsverksamhet. Tydliga krav bör ställas på organisationernas redovisningsskyldighet i fråga om statliga medel. Principerna för denna kostnadsredovisning bör framgå av tecknade ramavtal.

Det är nödvändigt att det för flera av dessa uppdrag behöver avtal tecknas för längre tid än enstaka budgetår. I annat fall blir det sannolikt svårt för frivilligorganisationerna att vidmakthålla stabilitet inom organisationen och den kvalitetsnivå på utbildningen m.m. som krävs. För att organisationerna ska kunna hålla sin egen kompetens uppe och svara för kvalitet i sin verksamhet över tiden får därför inte uppdragen från myndigheterna bli för kortvariga, ryckiga eller osäkra utan präglas av en viss fasthet. Konsekvenserna av att inte vidmakthålla en viss fasthet över tiden av uppdragen kan annars lätt bli att frivilligorganisationerna inte förmår hålla sin egen struktur igång och att verksamhetens kvalitet sjunker. En sådan utveckling är inte heller myndigheterna och samhället betjänt av.

## **5.6 Hur bör den frivilliga försvarsverksamheten utvecklas för att svara mot framtida behov?**

För att lämna uppdrag till en frivilligorganisation och betala för dem bör det som nämnts ovan, därför som en främsta grund gälla att det enligt myndighetens bedömning finns ett uttalat behov av den aktuella utbildningen för frivilliga och att den syftar till att täcka ett behov av ett visst antal frivilliga som kan bedömas vara villiga att teckna avtal om tjänstgöring eller insats i totalförsvaret och/eller krisberedskapen. Behoven avser också långsiktiga behov inom informationsområdet och ungdomsverksamheten. Vidare bör det bedömas som kostnadseffektivt jämfört med möjliga andra lösningar samt också, och det från den eller de organisationer som kan komma i fråga, för de aktuella uppdragen finns ett uttalat intresse från dess medlemmar att genomgå erforderlig utbildning och stå till

förfogande för insatser under förhållanden där den ordinarie personalen inte räcker till.

För att samhällets behov ska kunna tillgodoses och den enskilde frivilliges intresse tillvaratas behöver därför frivilligverksamheten inriktas mot att långsiktigt struktureras och organiseras så att dessa olika aspekter tillgodoses inom ramen för ett offentligt stöd.

Organisationerna behöver mot denna bakgrund en ny principiell inriktning där bakgrunden är det tydligt manifesterade behovet från olika myndigheters sida av olika tillskott i form av kompetens som myndigheterna bedömer behövs under olika former av kriser för samhället, behov inom området långsiktig informationsverksamhet och ungdomsverksamhet.

Frivilligorganisationerna behöver därför rekrytera och utbilda för ett brett spektrum av behov som med undantag av de nationella skyddsstyrkorna kan uppstå främst under påfrestningar och kriser av olika slag vilka inte har med krigsförhållanden att göra. För de flesta typer av sådana kriser eller påfrestningar är inte specifik militär kunskap eller kompetens (dvs. förmågan till väpnad strid) avgörande, men många olika kunskaper eller förmågor som vunnits under militär utbildning och övning kan vara till stor nytta. Det är alltså så att, så länge inte frågan om väpnad strid står i förgrunden, är det inte främst frågan om militärt eller civilt avgörande, utan den särskilda kompetensen som behövs (t.ex. motorkunskap och körvana med vissa typer av fordon, reparationskunskap vad gäller olika typer av viktiga infrastruktursystem såsom vägar, el, datorer m.m., kunskap om radio och kommunikation, ledarskap, djurkunskap, förmåga att använda hundar vid olika typer av sökningar, räddnings- och röjningstjänstkunskaper, ordningshållning, sjukvård, stöd och omvårdnad, kunskap om administrativt stödarbete i stab och förvaltning, information etc.).

För den som ska stå till förfogande för det militära försvaret som frivillig är självfallet den militärt inriktade utbildningen viktig och särskilt framträdande blir detta behov med den inriktning det militära försvarets insatsförband har under överskådlig tid, dvs. främst inriktningen mot deltagande i utlandsverksamhet. Det är emellertid tydligt att det militära försvaret, i denna del (alltså undantaget de nationella skyddsstyrkorna) och under överskådlig tid, inte har ett stort och mångfacetterat behov av frivilliga från frivilligorganisationerna för insatsförband och utlandsverksamhet. Enligt det underlag utredningen fått från Försvarsmakten torde

den under överskådlig tid behöva endast ett fåtal per år rekryterade till utlandsverksamheten på sådana grunder.

Det behov som det militära försvaret har av personer rekryterade från de frivilliga organisationerna för mer renodlat militära uppgifter i insatsförsvaret i Sverige har av Försvarsmakten beräknats till högst 5 000 personer årligen. Här intar Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna den helt dominerande rollen och skulle i stort sett kunna sägas vara den faktor som styr behoven av frivilliga rekryterade för detta ändamål, dvs. området för militärt försvar.

Mot denna bakgrund är det tydligt att, sett från utgångspunkten av myndigheternas behov, många av de frivilliga försvarsorganisationerna i dag är organiserade och rekryterade för behov som inte finns hos myndigheterna i den omfattning som gällde tidigare och därför heller inte kommer att efterfrågas i den omfattning som gällde tidigare.

Utredningen har vid olika möten med frivilligorganisationerna diskuterat denna situation och sökt så klart och tydligt som möjligt framhålla att det inte, från myndigheternas sida, ter sig rimligt att med skattemedel finansiera en verksamhet som inte finns något behov av under överskådlig tid.

Utredningen har också sökt klargöra för organisationerna att den inriktning som sannolikt måste bli den som utredningen principiellt föreslår, innebär att endast den utbildning och verksamhet som myndigheterna efterfrågar, mot bakgrund av sina tydligt specificerade behov, kommer att kunna få ekonomiskt stöd i form av uppdrag som då främst avser viss specificerad utbildning mot viss kompetens. Härtill kommer också viktiga uppdrag avseende information och särskilda medel för ungdomsverksamhet.

Detta innebär att den totala ekonomiska ram som nu kan disponeras av den frivilliga försvarsverksamheten i olika former, med stor sannolikhet kommer att noggrant prövas mot sådana behov och utredningen har för frivilligorganisationerna framhållit att det också med stor sannolikhet innebär att flera av dem som i dag i hög grad är beroende av dessa medel för sin verksamhet måste genomföra en verksamhetsmässig och kostnadsmässig anpassning till nya ekonomiska villkor.

Denna anpassning blir självfallet beroende av hur statsmakterna väljer att rikta in stöd till dessa organisationer i framtiden och hur stor omfattning uppdragen kan komma att få. Utredningen har emellertid valt att tolka sina direktiv så att det är de från myndig-

heternas sida uttalade behoven över tiden som ska vara avgörande. Med det underlag utredningen fått från de berörda myndigheterna är det tydligt att uppdragsvolymerna kommer att gå ned och att det är denna faktor som blir avgörande.

Det kan dock finnas några aspekter på den frivilliga försvarsverksamheten som ligger vid sidan om detta i dagsläget mer direkt uttalade personella kompetensbehovet och det gäller frågorna om information, ungdomsrekrytering och ungdomsverksamhet. Dessa inslag i de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet har ett delvis annat fokus än det mer direkt uttalade behovet av kompetens vid olika typer av påfrestningar och kriser som bör vara avgörande för uppdrag avseende utbildning. Utredningen återkommer till dessa särskilda aspekter på stöd till organisationerna.

## **5.7 Anpassning av de frivilliga försvarsorganisationerna till en ny uppdragsstyrning**

En mer renodlad uppdragsstyrning, med frångående av den nuvarande stödmodellen med organisationsstöd till en bestämd uppräknad grupp organisationer, innebär sannolikt under en övergångsperiod betydande påfrestningar för flera av de berörda organisationerna.

I dag har t.ex. vissa av organisationerna kunnat hålla mycket låga medlemsavgifter och organisationerna har i många fall var och en för sig kunnat bygga upp en administrativ stödresurs för sin verksamhet som i varierande grad finansierats med det hittillsvarande organisationsstödet. Tyvärr har denna administrativa andel av varje organisations totala verksamhet under de senaste åren tenderat hos flera organisationer att öka och kostnaderna för verksamheten på motsvarande sätt också blivit större.

Vid en övergång till en mer renodlad uppdragsstyrning med OH-kostnaderna inbakade i uppdragen, där de senare knappast kan komma att överstiga nivåer runt 15–20 %, kommer flera av organisationerna att möta ekonomiska svårigheter. Sett endast i den enskilda organisationens perspektiv kan den tvingas höja medlemsavgifter och/eller kraftigt banta sina administrationer. Hur denna omställning ska hanteras är i princip ett problem för organisationerna, men det kan samtidigt också sägas att staten bär ett medansvar för den situation som nu råder genom att den under lång tid

medverkat till att stödja och bygga upp de frivilliga försvarsorganisationerna i den omfattning och på det sätt som nu skett.

Det ter sig därför rimligt att staten, i vart fall under en viss kortare övergångsperiod, söker medverka till att denna övergång på olika sätt underlättas samt att viktig kompetens som finns i organisationerna inte utan övervägande spolieras i en för snabb och dramatisk omställning. Samtidigt måste tydligheten i statens och myndigheternas intentioner bli påtaglig vad det är som gäller och kommer att gälla vad avser ekonomisk omfattning på uppdragsverksamheten, samt när den börjar tillämpas fullt ut. Vidare bör det också stå klart hur eventuellt övrigt stöd (ungdomsverksamhet samt informationsverksamhet) ekonomiskt kan komma att gestaltas för organisationerna.

Utredningen bedömer det möjligt att ett nytt regelverk och en ny inriktning i huvudsak kan börja tillämpas från och med budgetåret 2010 och att således organisationerna får ett år på sig att börja ställa om sin verksamhet till de nya formerna. Under denna mellanperiod bör inte fördelningen av hittillsvarande stöd nämnvärt ändras. Från och med budgetåret 2010 bör således uppdragsstyrningen börja tillämpas fullt ut som princip. Ett principiellt beslut erfordras därför under våren 2009 avseende denna inriktning. De ekonomiska nivåerna kan dock behöva anpassas något under detta budgetår för att, på ett för organisationerna regelenligt sätt, möjliggöra de omställningar som behöver göras, inte minst kan kallelser till stämmor och i förekommande fall extrastämmor behöva genomföras om snabba strukturförändringar ska bli möjliga.

Mot en sådan bakgrund behöver formerna för denna omställning närmare utredas av organisationerna och underlag för den och den fortsatta inriktningen för varje enskild organisation prövas mot bakgrund av den inriktning vad gäller uppdrag som myndigheterna kan komma att ange när förutsättningarna för deras verksamhet blivit närmare klarlagda. I första hand gäller det naturligtvis Försvarsmakten och MSB. För båda dessa myndigheter gäller att de i olika omfattning står inför nya ekonomiska och även organisatoriska villkor som sannolikt, i vart fall inledningsvis, har inverkan på omfattning på uppdrag till frivilligorganisationerna.

Klarhet om detta kan sannolikt vinnas först under och efter 2009 och en ny inriktning för de frivilliga försvarsorganisationerna då kunna utstakas närmare vad gäller ekonomiska och andra förutsättningar. Från budgetåret 2011 bör dock även för dessa myndigheter omställningen ha kunnat genomföras fullt ut. För dem

innebär det bl.a. påtagligt ökade krav vad gäller förmåga att precisera behov och ställa uppdrag mot bakgrund av behov samt att kvalitetssäkra och följa upp organisationernas verksamhet.

Utvecklingsinriktningen kräver därför att regeringen först och relativt snabbt beslutar om principiell inriktning av de nya relationerna mellan staten och de frivilliga beredskapsorganisationerna och att budgetmedel för uppdrag m.m. vad avser budgetåret 2010 börjar stå klart under våren 2009.

Det finns, enligt utredningens mening, därefter ett uttalat behov av att under budgetåret 2009 föra en dialog mellan staten och de aktuella frivilligorganisationerna i syfte att underlätta olika former för strukturrationalisering för de organisationer som vill genomföra sådan eller att staten medverkar till att tillsammans med de organisationer som så önskar skapa nya samverkansformer, sammanslagningar eller bygga upp gemensamma administrativa resurser för att minimera organisationernas OH-kostnader och därmed få större möjlighet att i framtiden bli ekonomiskt slagkraftiga i dialogen med myndigheterna om olika former av uppdrag.

Utredningen föreslår därför att en person eller delegation, utsedd av regeringen, får i uppdrag att genomföra dialoger med de frivilliga försvarsorganisationerna med syfte att i samråd med dem söka finna samlande lösningar på organisatoriska, administrativa och andra former och en snabb övergång till en effektiv och slagkraftig form av frivilliga organisationer för totalförsvar och krisberedskap, organisatoriskt och administrativt anpassad till den verksamhetsinriktning, uppdragsstyrning och ekonomiska omfattning på denna som kan förutses i framtiden när inte minst Försvarsmaktens inriktning och MSB:s inriktning och deras ekonomiska förutsättningar att lämna uppdrag till organisationerna klarnat under våren 2009.

## 5.8 Slutsatser

Utredningen ser framför sig en roll för de organisationer som är inriktade på utbildning för totalförsvaret och för kris- och kris- hanteringsförhållanden som bygger på följande grundläggande principer.

Organisationen bör, för att kunna ingå i en grupp som räknas som frivilligorganisation i detta sammanhang, ha sin väsentliga verksamhetsinriktning och utbildningskapacitet mot de direkta och

konkreta behov som myndigheterna efterfrågar för militära och civila beredskaps- och krisförhållanden och där de ordinarie resurserna inte bedöms räcka.

Den rekrytering som organisationerna genomför för att svara mot sådana behov bör kunna börja tidigt med ungdomar och i den delen kunna åtnjuta särskilt stöd från samhället.

Den informationsverksamhet som myndigheterna bedömer viktig att den bedrivs på bred front i samhället och som handlar om samhällets skydd och säkerhet i vid mening (såväl säkerhetspolitik som militärt och civilt försvar och krisberedskap) bör kunna ges i form av långa uppdrag till en grupp av organisationer som myndigheterna tecknar uppdragsavtal med om sådan verksamhet. Det är av vikt att myndigheterna ger service till organisationerna i detta avseende främst vad gäller att tillhandahålla olika typer av grundunderlag vad gäller olika aktuella beslut som statsmakterna fattar inom området, de lagar och regler som gäller, liksom faktauppgifter om myndigheternas uppdrag, vilka resurser som disponeras etc. Uppdrag inom detta område bör särskilt innehålla krav på att informanter genomgått adekvat utbildning.

Den utbildning av enskilda individer organisationerna genomför på uppdrag av myndigheterna som syftar till avtal och insats ska i så stor utsträckning som möjligt vara långsiktigt planerad vad gäller antal personer som ska delta, liksom inriktning, kunna tydligt kvalitetssäkras och leda fram till en viss konkret och verifierad kompetens som ska godkännas av den uppdragsgivande myndigheten. Vill myndigheterna att någon eller några organisationer i olika avseenden ska hålla beredskap för att kunna påbörja ny eller annan utbildning än den som efterfrågats och beställts torde myndigheten få vara beredd att få betala för den "beredduppgift" detta innebär.

Personal som genomgår sådan nu nämnd kompetensgivande utbildning ska i största möjliga grad därefter vara beredd att teckna avtal för insats under beredskaps- eller krisförhållanden. Sådana avtal bör vara likformiga över landet, men kan innebära olika åtaganden för den enskilde (t.ex. vad gäller att kunna verka utanför den egna kommunen eller länet eller vad gäller att stå till förfogande för internationell verksamhet). Avtalen bör utvecklas ur de nuvarande hemvärnsavtalen.

All personal i landet som tecknat avtal av den karaktär som nyss beskrivits ska finnas i någon form av förteckning som förs av myndigheterna. Av detta ska framgå, förutom nödvändiga personuppgifter, vilken ordinarie civil eller militär utbildning vederbörande

har, vilken frivillig utbildning som genomgått och som lett till viss kompetens och när denna skedde, vilka eventuella språkkunskaper vederbörande besitter samt under vilka förhållanden och i vilken utsträckning vederbörande inom ramen för sitt avtal är beredd att tjänstgöra på frivillig grund.

Dessa förteckningar bör som ett minimikrav byggas upp så att det ska vara möjligt att kunna söka resurser från olika register. Förutsättningar att bygga en gemensam resursdatabas för frivilliga bör utvecklas gemensamt mellan myndigheterna och alla frivilligorganisationer som vill vara med i den.

De myndigheter som ska ha rätt att efterfråga personal med olika kompetenser bör tydligt anges i avtalet så att det för den enskilde frivillige blir klart vilken myndighet som han eller hon kan stå till förfogande för (kommuner, landsting, länsstyrelse, polismyndighet, Försvarsmakten, olika civila myndigheter såsom MSB, Svenska Kraftnät osv. kan vara exempel på myndigheter som i första hand kan komma i fråga).

## 5.9 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Språket i lagstiftningen bör inte skifta mellan olika lagar som avser samma sak och därför behöver lagstiftningen om krisberedskap ses över.

Utredningen anser att frågan om konkurrensneutralitet gentemot privat näringsverksamhet inte kan bedömas enbart inom ramen för denna utredning, utan är en principiell fråga som rör hela gränsytan mellan frivilligorganisationer, näringsliv och de offentliga institutionerna. Den bör således prövas i ett sådant perspektiv.

Den privilegierade ställning en organisation har genom att särskilt nämnas i förordningstext bör upphöra för att möjliggöra för fler organisationer med god kompetens att komma i fråga för uppdrag. Vissa organisationer måste dock av säkerhets- eller skydds-skäl alltjämt regleras.

Utredningen har funnit att skälen för att erhålla nuvarande rollfördelning mellan Hemvärnet och de frivilliga organisationerna som arbetar nära Försvarsmakten övervägs. Inte minst skulle flera av de nu fungerande organisationerna förlora en väsentlig del av uppdragen och kanske t.o.m. inte kunna fortsätta om Hemvärnet övertog deras roll vad avser utbildning och bemanning, något som



inte vore bra med tanke på uppgifterna också inom information och ungdomsverksamheten.

Uppdrag med inräknad OH-kostnad ger den enklaste, mest rättvisa och tydligaste formen för relation mellan de offentliga institutionerna och alla de frivilliga organisationer som vill verka inom området totalförsvar och krisberedskap.

Förändringen av ekonomin för flera av organisationerna kan, om utredningens förslag godtas av regeringen, komma att negativt påverka deras förutsättningar att verka i flera olika avseenden. För att skapa förutsättningar för en strukturförändring och övergång till en verksamhetsform som är anpassad till den ekonomi som blir rådande behöver organisationerna en viss tid till omställning.

Staten bör medverka i denna omställning med syftet att den kan genomföras snabbt, att viktig kompetens så långt möjligt kan bevaras och att de framtida uppdragen som ges för att möta olika behov kan ges till organisationer som på ett kostnadseffektivt sätt kan genomföra dem. Ett lämpligt sätt är, enligt utredningen, att staten utser en person eller delegation som får i uppdrag att i dialog med organisationerna klargöra de ekonomiska förutsättningarna och medverka till att en strukturförändring genomförs.

## 6 System för att försörja myndigheter m.fl. med frivillig kompetens

### 6.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Utredningen ska föreslå hur ett förbättrat system för att försörja verksamhetsbeställande myndigheter med frivillig kompetens skulle kunna se ut.

Nyckelorden tar sikte på att det system som finns i dag för att personalförsörja med frivillig personal behöver förbättras i olika avseenden. Vad som konkret är mindre bra i nuvarande system anges inte. Utredningen behöver klarlägga vad som av de beställande myndigheterna, frivilligorganisationerna m.fl. kan förbättras. Utredningen behöver därför analysera huvuddelarna av processen för att försörja myndigheter m.fl. med frivillig personal och söka förbättra den i olika avseenden, hur många personer inom olika kompetensområden som kan vara rimligt att ha som mål, vilka kompetenser som utbildningen syftar till att nå, hur utbildningen läggs upp och kvalitetssäkras, hur den utbildade registreras och avtalsbinds till verksamhet, när den kan behövas, hur avtalen ser ut vad gäller ersättning, försäkringsfrågor, utrustning m.m.

### 6.2 Utredningens förslag

Utredningen anser att systemet för att försörja alla samhällsliga institutioner som har ansvar för totalförsvar och krisberedskap med frivillig personal bör följa en likartad process, vars huvuddelar bör vara följande:

1. myndigheternas behovsanalys och budgetprocess
2. organisationernas rekryteringsverksamhet för att möta myndigheternas behov
3. myndigheternas behovsbeställningar och uppdrag till organisationerna
4. organisationernas genomförande av utbildning mot behov och uppdrag
5. avtalsbindning av utbildad personal
6. registerhållning av avtalsbunden personal
7. kallelse av personal vid behov av insats
8. genomförande av insats med hjälp av frivillig avtalsbunden personal
9. utvärdering av genomförd insats

Enligt utredningens mening bör det ankomma på Försvarmakten och MSB att i en gemensam regelsamling och handbok utveckla delprocesser och rutiner byggda på denna grundmodell, vilka kan tjäna som ledning, hjälp och stöd till alla institutioner i samhället som önskar stöd med insats av frivilliga. En utveckling av en sådan processororienterad verksamhetsmodell bör ske i samverkan och samråd med de frivilliga organisationer som vill verka inom dessa samhällsområden.

Utredningen föreslår också att arbetet med att söka bygga upp ett gemensamt databaserat kompetensregister för all frivilligpersonal som kan ianspråkta för totalförsvar och krisberedskap fortsätter med sikte på att detta förverkligas.

### 6.3 Nuvarande ordning

Uppdragen som ges till organisationerna syftar till att stödja samhället vid extraordinära händelser. Frivilligförordningen (1994:524) styr vilka organisationer som har rätt att vara med i uppdragsverksamheten.

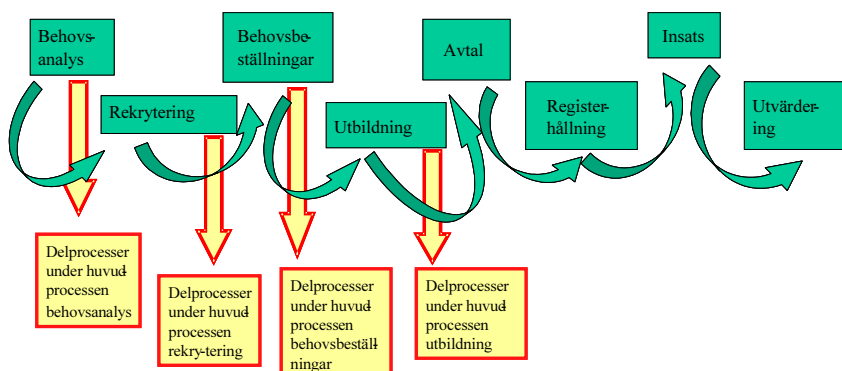
I det underlag som utredningen tagit del av framgår bland annat att KBM efterlyst en förändring av regelverket så att verksamheten kan breddas (En utvecklad krisberedskap, 0931/2004). De behovsanalyser som ligger till grund för uppdragen bygger på risk- och sårbarhetsanalyser och dialoger med avnämare som myndigheter, kommuner och i förekommande fall branschorganisationer.

Uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna skapar också förstärkningsresurser som är sektorsövergripande och kan nyttjas av flera olika aktörer i krishanteringssystemet.

Vad beträffar Försvarsmakten genomförs kontakterna med frivilligorganisationerna enligt en väl inarbetad och känd rutin där organisationerna ges olika utbildnings och rekryteringsuppdrag. Detta sker efter genomförda dialoger, inlämnade uppdragsförslag och mot bakgrund av Försvarsmaktens behov och erhållen medelstilleddning. De i dag efterfrågade kompetenserna/befattningarna finns huvudsakligen inom Hemvärnet. I övrigt råder osäkerhet om Försvarsmaktens behov i den nya insatsorganisationen.

## 6.4 Allmänna principer för personalförsörjning med frivillig personal

De administrativa stödsystemen och rutinerna i dessa bör vara byggda på samma sätt över hela landet och gälla alla former av relationer mellan myndigheterna och de frivilliga organisationerna inom området. De viktiga huvudkomponenterna i detta system framgår av nedanstående bild.



## 6.5 Berättigad "beställare" och hur behovet ska dokumenteras

De situationer och den verksamhet som systemet tar sikte på är sådana som ryms inom begreppen totalförsvar och krisberedskapsverksamhet. Det är endast offentliga institutioner som har ansvar

för verksamhet inom dessa områden och under sådana förhållanden som bör kunna vara berättigad beställare.

Systemet bygger på att det, inom dessa verksamhetsområden finns ett antal aktörer på den offentliga sidan (statliga myndigheter, verk, kommuner och landsting) vilka vid genomgång av sina uppgifter och sitt ansvar finner att delar av dessa uppgifter i vissa situationer skulle kunna lösas med hjälp av frivillig personal och att detta är en kostnadseffektiv lösning jämförd med andra möjligheter. En sådan aktör ska kunna vända sig till en frivillig organisation med uppdrag i syfte att kunna nå fram till att en kader utbildade personer med vissa kompetenser finns tillgängliga genom avtal och vilka kan beställas när behovet blir akut.

Det behov av frivilliga som dessa aktörer finner att de under olika påfrestande händelseförlopp kan ha måste de först söka analysera och beräkna. Behovsanalysen behöver dokumenteras och fortlöpande revideras mot bakgrund av erfarenheter från olika insatser och andra värden som framkommer under arbetet med planer m.m. Behovsanalysen bör mynna ut i en plan för rekrytering för att möta behovet. Analysen ligger också till grund för myndighetens budgetunderlag till regeringen.

Rekryteringsplanen innehåller det antal personer fördelat på kompetenser som aktören bedömt eller beräknat föreligger behov av och om det finns budgetmedel för att genom uppdrag beställa hos en lämplig frivilligorganisation.

När detta är tydligt dokumenterat kan aktören gå ut till de frivilliga organisationerna och ta upp en dialog med dem om vem eller vilka av dem som skulle vara bäst lämpad att genomföra uppdraget mot en viss ersättning. Det är emellertid nödvändigt att de olika aktörernas önskemål grundat på behovsanalys får en tydlig samordning med andra behov.

## **6.6 Behov av samordnande myndigheter under "behovsfasen"**

I dag sker en samordning av önskemål och behov inom den civila sektorn av Krisberedskapsmyndigheten inom denna sektor. Men det finns ett behov av samordning även mellan den civila sektorn och det militära försvaret och den sker i dag mellan det militära försvaret genom Försvarmakten och den civila sektorn genom Krisberedskapsmyndigheten. På regional och lokal nivå sker dock

inte någon formaliserad samordning av samma slag som i dag sker på central myndighetsnivå. Behovet av samordning främst på central nivå uppstår främst genom följande faktorer.

För det första p.g.a. att den budgetram som står till förfogande kräver en prioritering av vilka behov inom det militära försvaret och den civila sektorn som i första hand ska söka tillgodoses genom uppdrag till frivilligorganisationerna.

För det andra p.g.a. att organisationerna oftast själva lämnat in underlag som sammantagna innebär att de tillgängliga medlen inte täcker organisationernas önskemål om uppdrag etc.

För det tredje därför att flera organisationer verkar inom både området militärt försvar och inom det civila krisberedskapsområdet och att deras önskemål om uppdrag inte sällan är överlappande inom respektive område och mellan områdena.

Denna situation kommer att finnas även i framtiden och det finns således ett behov av samordning om uppdrag och stöd mellan aktörerna på den offentliga sektorn.

Vad gäller uppdrag inom det militära försvaret är det självfallet Försvarsmakten som är den myndighet som håller samman sådana uppdrag till frivilligorganisationerna som avser verksamhet inom dess ansvarsområde.

Inom den civila sfären är ansvarsområdena och verksamheterna avsevärt mer uppdelade mellan olika myndigheter och andra aktörer (kommuner och landsting, affärsdrivande verk t.ex.). Hittills har KBM svarat för den samordning som behöver göras vad avser uppdrag till frivilligorganisationerna inom denna sfär, främst vad avser centrala uppdrag. Detta ansvar övergår 2009-01-01 till MSB.

Försvarsmakten och MSB behöver således i framtiden samordna olika frågor som avser uppdrag som gäller likartad verksamhet eller som överlappar mellan organisationer som verkar inom båda områdena.

Det ter sig därför naturligt att även formalisera denna samordningsroll i författningen så att Försvarsmakten respektive MSB får den övergripande samordningsrollen inom respektive område även fortsättningsvis och att det ankommer på dem att utveckla den uppdragsdialog med organisationerna som behövs för att processerna för uppdragsstyrning ges en god stadga och att prioritering av uppdrag inom ramen för tilldelade budgetmedel äger rum.

På den civila sidan är det därvid av särskilt stor vikt att de många olika aktörer som verkar där tidigt involveras i den process som uppdragsstyrningen innebär och att de får medverka i den dialog

med organisationerna som leder till att prioriteringarna så småningom läggs fast mellan aktörerna på den offentliga sidan och organisationerna. Slutligt måste ett beslut fattas som avser denna prioritering och fördelning av uppdragen inom den civila sektorn. Det torde vara rimligt att detta beslut bör fattas av MSB.

På den militära sidan uppstår inte samma situation eftersom det i princip endast finns en aktör, Försvarsmakten, som gör sin prioritering inom den egna myndigheten. Finns det ett behov av att göra en prioritering och samordning mellan Försvarsmakten och MSB måste den möjligheten naturligtvis finnas, t.ex. om flera organisationer behöver ianspråkta för uppdrag som överlappar de båda sektorerna. De båda myndigheterna bör även ha i uppdrag att förlöpande följa hela uppdragsfloran och därvid dels åstadkomma utbildningsstegar som gör det möjligt för medlemmar i organisationen att nå viktiga kompetenser, dels också bevaka rationalitet och effektivitet i den samlade uppdragsbilden oavsett organisationstillhörighet.

## **6.7 Stöd till rekrytering till frivilligorganisation mot dokumenterat behov**

De frivilliga organisationerna bedriver var och en för sig kontinuerligt medlemsrekrytering till sina respektive organisationer som oftast har sin grund i att organisationen har en viss profil och en viss identitet. Det bör vara fullt möjligt för en myndighet att i sina utbildningsuppdrag till organisationerna också ge ekonomiskt stöd till organisationernas rekryteringsverksamhet, särskilt om myndigheterna har långsiktiga och tydliga behovskrav kan det te sig lättare för organisationerna att särskilt väga in det i sin rekryteringsverksamhet och få stöd härför från den myndighet som har ett stort intresse av att rekryteringen fortgår över tid.

Främst bör dock, enligt utredningens mening, rekryteringsuppdrag avse ungdomar. En viktig uppdragsform är därför stöd till ungdomsrekrytering. Denna rekryteringsverksamhet kan självfallet omfatta olika kategorier och bör också kunna delas upp på olika uppdrag.

De allra flesta större frivilligorganisationer i samhället, alltså även utanför frivillig försvarsverksamhet, lägger ner stora resurser på att rekrytera ungdomar och att vidmakthålla både en hög rekryteringsgrad och en bred verksamhet för ungdomar. Det gäller de

politiska partierna, idrottsrörelsen, inom olika socialt orienterade frivilligorganisationer som t.ex. nykterhetsrörelsen eller de religiöst orienterade organisationerna. Skälen härtill är många. De viktigaste torde vara att organisationerna ser detta som en väsentlig faktor för långsiktig överlevnad. Ungdomarna ger förutsättningar för framtida rekrytering till organisationens ledande poster och behov av funktionärer. Ungdomsrekryteringen ger förutsättningar att bygga upp långsiktigt organisatoriskt arbete som syftar till att själva den idéburna kärnverksamheten får kraft att drivas vidare med hjälp av en successivt underifrån uppbyggd medlemskader.

För den frivilliga försvars- och beredskapsverksamheten är argumenten för att bedriva ungdomsverksamhet i allt väsentligt desamma som för de tidigare nämnda organisationerna. Men härtill kommer en faktor till som inte är på samma sätt framträdande som för de nyss nämnda. Den gäller den framtida rekryteringen av soldater till Försvarsmakten. Denna faktor kan, beroende på i vilken form den framtida rekryteringen till soldater i Försvarsmakten kommer att få, komma att få en särskild och mycket större betydelse än den hittills haft. Blir värnplikten vilande i någon form, alltså inte heller någon form av mönstringsplikt, i nuvarande säkerhetspolitiska läge, blir frågan om Försvarsmaktens förutsättningar att rekrytera det soldatbehov som föreligger vid varje tidpunkt, en mycket kritisk punkt i dess personalförsörjningssystem.

Den roll de frivilliga försvarsorganisationerna då kan behöva spela, vad avser framtida rekrytering genom en tidig ungdomsverksamhet, blir på ett helt annat sätt ett väsentligt inslag i systemet än när värnplikten gällde.

Utredningen anser, mot bakgrund av dessa särskilda faktorer, att stödet till ungdomsverksamhet hos de frivilliga försvars- och beredskapsorganisationerna bör ges en särskild form från statens sida. Även andra skäl talar för att staten behöver ha en särskild fortgående insyn i den ungdomsverksamhet som äger rum i en militär ram och att den följs upp fortgående med beaktande av de krav som internationella konventioner och andra hänsyn ställer på denna verksamhetsinriktning.

En andra frågeställning avser rekrytering till Hemvärnet eller de nationella skyddsstyrkorna. Denna fråga behandlar utredningen under kapitel 11.

En tredje frågeställning avser rekrytering till verksamhet under kris och krisberedskap utanför det militära försvaret.



Den verksamhet som avser kris- och krisberedskap är, som utredningen tidigare understrukit, mångfacetterad och svårbedömd när det gäller personalbehov av frivilliga inför framtiden. I princip gäller dock i stort inom dessa områden samma förutsättningar som för Försvarsmakten. Aktörerna inom dessa verksamhetsområden behöver således analysera sina behov på samma sätt och de behöver rikta sina behovsanalyser och behovstäckningsönskemål på samma sätt till en bred grupp av frivilligorganisationer i syfte att få dessa behov täckta under de förhållanden då dessa extra personaltillskott behövs. Även här kan det då finnas behov av att genom uppdrag stödja rekryteringsverksamheten till organisationer som bedöms ha bäst förutsättningar att kunna rekrytera, utbilda och småningom, genom tillräckligt många avtal med rätt kompetensutbildad personal, täcka det behov som aktören funnit viktigt att söka täcka med frivillig personal.

## **6.8 Utbildning mot behov och kontroll av utbildningskvalitet och nivåkrav**

Det utbildningsbehov som myndigheterna, kommunerna och landstingen tillsammans med en eller flera frivilliga organisationer avtalat om att organisationerna ska genomföra med stöd av medel för utbildning ska svara mot grundläggande krav vad avser kostnadseffektivitet, kvalitet och säkerhet etc. Det bör stå klart för dem som genomgår utbildningen att syftet med den väsentligen är att nå fram till en sådan kompetensnivå att det också ska vara möjligt att teckna avtal för tjänstgöring under olika förhållanden där denna kompetens behövs. Av det skälet är det viktigt att den som föreslås genomgå sådan utbildning eller själv anmäler önskemål om att genomföra den, får möjlighet före utbildningen att ordentligt gå igenom det tänkta framtida avtal för tjänstgöring, t.ex. som utbildningen avses leda fram till. Det ger självfallet dålig kostnadseffekt om ett stort antal frivilliga genomgår utbildning som sedan av olika skäl inte visar sig leda till avtal om tjänstgöring, t.ex. därför att den frivillige inte var på det klara med vad avtalet skulle innehålla eller på annat sätt upplever sig inte ha fått tillräcklig information om förutsättningarna för utbildningen.

Ett visst mindre bortfall måste alltid tas med i beräkningen men detta får inte bli alltför stort. Avgångar eller senare bortfall kan tyda på att olika fel begåtts vad gäller rekryteringen till utbild-

ningen. Viss överutbildning vad gäller antal kan därför bli aktuellt, särskilt vad gäller kritiska personalbehov, där det ter sig mycket angeläget att nå ett visst antal.

Det ankommer på den beställande aktören att genomföra sådana olika kontroller av den utbildning frivilligorganisationen genomför på uppdrag, att den håller den kvalitet som aktören önskar och har angett i uppdraget, inte minst har det stor betydelse hur instruktörerna rekryteras och i sin tur utbildas, samt att den personal som utbildas, eventuellt efter ytterligare steg i utbildningen, når till den nivå på kompetens som varit avsikten med uppdraget.

När utbildningen genomförts enligt uppdrag ska den avrapporteras av organisationen till uppdragsgivaren och denne ska ta initiativ till att avtal kan slutas med så många som genomgått utbildningen som vill och som aktören angett sig behöva.

## **6.9 När kan frivilligpersonal sättas in i operativ verksamhet?**

I grunden handlar det om att den frivillige kan ianspråkats för tjänstgöring endast på de villkor som angetts i avtalet mellan henne/honom och den offentliga aktören. Den myndighet, kommun eller landsting som är motpart till den enskilde frivillige i det avtal som tecknats har självfallet i första hand tillgång till denna person för det ändamål som avtalet avser. Många avtal, inte minst inom krisberedskapen, kan förväntas ha en sådan lokalt eller regionalt begränsad tillämpning. Vidare kan en myndighet eller institution, som lagt ned stora resurser för utbildning av en viss personalkategori och där tillgången på denna kompetens är mycket begränsad, vara angelägen om att de avtal som tecknas med denna kategori i första hand avser ett nyttjande för just denna institutions behov eller att denna personalresurs inte får nyttjas för andra frivilliga ändamål utan att den första institutionen gett sitt godkännande härtill.

Det som nyss sagts belyser välkända problem som uppstår i alla situationer där det är brist på personal med viss specialkompetens som efterfrågas av många. Situationen måste då lösas med beaktande av de prioriteringar som kan vara mest ändamålsenliga med hänsyn tagen till krisens karaktär och en större helhet. Det ter sig inte rimligt att även om en kategori personer utbildats med stöd av medel från en viss myndighet, denna personalkategori aldrig skulle

kunna få nyttjas för något annat ändamål än det som den förstnämnda myndigheten bestämt. Situationer kan naturligtvis hela tiden uppstå, särskilt under krisartade förlopp, där personal måste kunna tas i anspråk – om de är lämpade för det – även av en annan aktör, som kan behöva just den kompetensen då. Avtalen bör därför utformas principiellt så att det finns klausuler som, i förekommande fall efter medgivande, öppnar möjlighet för insatser även utanför det verksamhetsområde som avtalet från början främst var avsett att täcka.

När det gäller avtal anser utredningen att individen principiellt bara ska kunna ha ett aktivt avtal med stat, kommun eller landsting.

Genom en sådan smidig tillämpning av resurser med hänsyn till prioriterade behov kan den resurs som den frivilliga personalen utgör komma till stor nytta och ge en effektiv hjälp där den bäst behövs. De resurser som då nedlagts på deras utbildning, oavsett vem eller vilka som ursprungligen bekostat den, kan då ge ett stort mervärde för hela samhället oavsett för vilken institution de genomför sin insats i det aktuella fallet.

Det är utredningens mening att det är av stor betydelse att relationen mellan de offentliga institutionerna och de frivilliga öppnar för en flexibel och mångsidig möjlighet till insats, självfallet under beaktande av vad de frivilliga har för kompetens och psykiska och fysiska förutsättningar att genomföra uppgifterna.

## **6.10 Avtal, försäkringsfrågor m.m.**

Det har inte varit möjligt för utredningen att i detalj utforma förslag vad gäller olika typer av avtal på annat sätt än att vissa generella krav som bör finnas med i alla typer av avtal kan kommenteras.

Medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer omfattas, tillsammans med pliktiga, de som deltar i räddningstjänst m.fl. under utbildning, tjänstgöring och viss föreningsverksamhet av lag (1977:265) om statligt personskadeskydd och lag (1977:226) om statlig ersättning vid ideella skada m.m. Ytterligare bestämmelser finns i förordning (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Enligt den förstnämnda lagen lämnas ersättning för sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan och vid dödsfall. Enligt den sistnämnda lagen lämnas ersättning för vissa kostnader, inkomstförlust, sveda och värk, lyte och men samt särskilda

olägenheter. Försäkringen administreras av Försäkringskassan och Kammarkollegiet.

Principiellt kan sägas att detta motsvarar det arbetsskadeskydd som gäller på den svenska arbetsmarknaden.

## 6.11 Utvärdering och uppföljning

Efter det att frivilliga nyttjats i en insats är det av stor vikt att en uppföljning görs av vad som skett, hur de frivilliga nyttjats och hur de utfört sina uppgifter. Därefter bör en utvärdering ske som syftar till att erfarenheter förs tillbaka både till den egna ordinarie organisationen liksom till de frivilliga själva och till den organisation som svarat för deras utbildning. Det finns flera viktiga skäl till att en sådan uppföljning och utvärdering görs till en tydlig skyldighet hos den institution som använt sig av frivilliga resurser. Några av dessa skäl bör särskilt understrykas när det gäller just de frivilligas deltagande i en verksamhet som hör till totalförsvaret eller krisberedskapen.

De frivilliga som genom utbildning och övning, ofta under fritid eller semester, förkovrat sig så att de genom avtal anförtroddt ansvar för att kunna delta under kris för samhället, har ett berättigat krav på att få både erkänsla för det, liksom en väl genomförd återkoppling av hur det hela gått. Självfallet måste alla, såväl ordinarie personal som frivilliga, vara införstådda med att både positiv och negativ kritik kan förekomma när händelseförloppet granskas i efterhand och olika åtgärder och insatser får en belysning i mer analyserande form. Det väsentliga är att en sådan uppföljning och utvärdering sker i organiserad form och att de som deltagit frivilligt för möjlighet att delta i den.

Uppföljning och utvärdering har till syfte att ge sådana erfarenheter som framkommit ur händelseförloppet att insats nästa gång kan ske med bättre och systematiserad kunskap. För såväl ordinarie personal som de frivilliga kan det leda till att rutiner kan behöva ändras, organisation ändras, ny utrustning anskaffas eller kunskaper i olika avseenden förbättras eller förnyas. Det kan leda till nytt uppdrag för en frivilligorganisation att utbilda i annan form eller med nya kunskapsinslag, eller med ny utrustning osv.

För att utbildning av frivilliga ska ge gott resultat är det därför nödvändigt att särskilt ge akt på deras behov av fortlöpande kompletterande utbildning grundad på aktuella erfarenheter liksom att

de ges möjlighet att delta i övningar som förekommer inom det område som avtalet täcker. För den ordinarie personalen är detta behov självfallet lika uttalat, men enklare att åstadkomma eftersom de fortlöpande introduceras i sådana ändringar i sitt arbete.

Utredningen vill därför särskilt understryka detta behov av uppföljning och utvärdering mot bakgrund av de frivilligas insatser och deras möjligheter att göra förnyade insatser med gott resultat som har sin grund i senast gjorda erfarenheter.

Den institution i samhället som den frivillige slutit avtal med bör självfallet också känna ansvar för att fortlöpande hålla viss kontakt med den frivillige, informera om nyheter inom verksamhetsområdet samt påminna om nya utbildningar och övningar som kan vara aktuella.

## **6.12 Registerhållning av frivillig personal för totalförsvar och samhällets krisberedskap**

Den personal som genom uppdrag från olika offentliga aktörer erhållit sådan utbildning att den ger grund för att teckna avtal om medverkan och insats under påfrestningar och kriser måste finnas administrativt enkelt tillgänglig när behovet påkallar det. Frågan om tillgänglighet är av avgörande betydelse för att ett system med utnyttjande av frivillig personal ska fungera och att de offentliga aktörerna när behovet uppstår snabbt och enkelt kan få tillgång till dem.

I dag finns flera olika former för att lösa denna fråga om tillgänglighet.

Kommunerna har ofta, var och en för sig, "sina" avtalsbundna personer i register, manuella eller databaserade. Formerna är mycket varierande, allt från enkla larmlistor med telefonnummer till avancerade databaserade system med omfattande information om utbildning, specialkunskaper, övningsdeltagande, senaste tillfälle för insats osv.

Också landstingen har olika system för att kunna nå egen och frivillig personal vid större olyckshändelser som snabbt kräver stor insats av i första hand medicinalpersonal.

Olika myndigheter har ofta egna register över personal bundna genom avtal för olika uppgifter under krisförhållanden. Som exempel kan nämnas att Frivilliga flygkårens flyggrupper är tillgängliga länsvis åt flera olika myndigheter där dessa myndigheter vänder sig

till en sådan länsvis organiserad chef för en flyggrupp ur Frivilliga flygkåren.

För totalförsvarets behov är Totalförsvarets Pliktverk registerförande myndighet för all personal i totalförsvaret som inom ramen för ordinarie arbete eller av plikt är bundna för deltagande i totalförsvaret under höjd beredskap och krig. Det omfattar således all militär personal (inklusive hemvärnspersonal och sådan frivillig personal som genom avtal förbundit sig att tjänstgöra i totalförsvaret under höjd beredskap och krig), polispersonal, medicinalpersonal, räddningstjänstpersonal etc. Totalt omfattar Pliktverkets register över två miljoner personer.

Civildövsförbundet har utvecklat ett datastöd för att bl.a. hålla rätt på de Frivilliga resursgrupperna (FRG) och Försvarsutbildarna har även de utvecklat ett datastöd för att kunna redovisa frivilliga inom dess organisationsstruktur.

Räddningsverket och Pliktverket har nyligen på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för att skapa och vidmakthålla ett nationellt kompetensregister. Det nationella kompetensregistret skulle omfatta all personal som genom utbildning eller tjänstgöring fått sådan kompetens att den kan bedömas behövas under olika typer av kriser för samhället oavsett om dessa kriser har säkerhetspolitisk bakgrund eller ej. Utredningen visar att det är fullt möjligt att göra det. Att bygga upp basen skulle inledningsvis kosta ca 3–4 mnkr och att driva den skulle årligen kosta uppskattningsvis halva denna summa. Dess funktionalitet förutsätter naturligtvis att alla som genomgått kompetensgivande utbildning och som på frivillig grund är villiga att teckna ett avtal med staten och kommunerna och landstingen för en frivillig insats, blir inregistrerade i systemet med den information som behövs för att de ska kunna ianspråkta på ett effektivt och snabbt sätt.

En sådan databas kan byggas upp med stöd av de olika register som redan finns, varav några redovisats ovan.

Det ligger också nära till hands att pröva tanken att hålla samman alla olika uppgifter om sådan viktig kompetenspersonal i ett nationellt kompetensregister som skulle vara tillgängligt för alla myndigheter, kommuner och landsting som har behov av att snabbt få information om vilken kompetens som är tillgänglig för dem om någon kris eller påfrestning skulle kräva snabb insats och där ordinarie personal inte bedöms räcka till.

Nackdelarna med flera olika registerförande institutioner är flera. Den sammanlagda kostnaden för att bygga upp och förvalta

ett stort antal olika register, som också kan förväntas innehålla delvis överlappande information, blir stor. Tillgängligheten begränsas till vad varje register för sig kan ge för information. Ska tillgängligheten öka måste flera olika register samköras (om det är tekniskt möjligt) eller gås igenom manuellt, något som blir otympligt under förhållanden där snabbhet är eller kan vara avgörande. Flera olika register som inte hålls samman eller kan nyttjas gemensamt löper också risken att medföra stora kompetensförluster, t.ex. varje gång någon flyttar från en kommun till en annan och då faller ur det register denne finns i på avflyttningsorten eller har genomgått någon ny eller förbättrad utbildning men inte får den registrerad.

De invändningar som framförts mot ett mer nationellt orienterat sammanhållet system för att hålla rätt på den viktiga kompetenspersonalen för kriser är av väsentligen två olika slag.

Det har anförts att de kostnader som ett nationellt sammanhållet register skulle medföra skulle bli stora och att det skulle avskräcka särskilt många små institutioner som skulle vara med och bekosta registret men inte skulle se någon påtaglig nytta för egen del med ett sådant register. Häremot torde kunna invändas att denna kostnad sannolikt skulle bli helt försumbar. Staten torde ha ett grundläggande behov av att hålla rätt på all militär personal, polispersonal all medicinalpersonal etc. Registerhållning för detta behov sker således redan i dag varför uppbyggnadskostnader och förvaltning av ett utökat register som omfattar även all frivillig personal i övrigt skulle bli relativt liten och sannolikt bli mindre än den mer eller mindre utvecklade förvaltning av flera olika register som nu äger rum.

Vidare har anförts att varje institution har ett starkt önskemål om att i olika avseenden hålla rätt på just den personal och de frivilliga resurser som den tecknat avtal med om insats och betalat kostnaderna för utbildning för. Ett nationellt sammanhållet register skulle lätt kunna bli anonymt för de många små institutionerna och de har invänt att de skulle få problem att lätt utnyttja registrets möjligheter att nå just den personal som är "deras" och som behövdes.

Detta argument bygger på uppfattningen att det tänkta registret i flera avseenden skulle vara otillgängligt, svårt att hantera eller kräva särskild utbildning av den personal som ska arbeta i det. Särskild oro förefaller finnas för att ett nationellt sammanhållet register inte blir upplagt så att de önskemål, t.ex. en liten kommun, eller en myndighet med särskild kompetensinriktning har, så att det

verkligen blir lätt att nå de olika kompetenser som behövs just för den egna verksamheten eller det egna området.

Denna typ av invändningar är enligt utredningen lätta att komma till rätta med i ett system där t.ex. alla kommunala beredskapshandläggare får information och utbildning i hur åtkomlighet till ett sammanhållet register ska skötas. För kommuner, landsting, myndigheter etc. torde dessa invändningar också vara av den arten att de lätt kan hanteras inom ramen för utbildning och information.

Till utredningen har även framförts att frivilligorganisationerna själva skulle kunna ta över ansvaret för att driva det tänkta registret. Utredningen ser dock vissa svårigheter förenade med en sådan roll för dem. För att hålla det aktuellt måste de som förvaltar registret samarbeta med Skatteverket avseende adresser, flyttningar etc. Det är inte givet att en sådan roll mellan Skatteverket och en eller flera frivilligorganisationer går att förena med datalagstiftningen eller i övrigt är ändamålsenlig för Skatteverket. Vidare har staten och kommunerna som nämnts redan kostnader för att driva register avseende personal inom det militära försvaret, polisen, hälso- och sjukvårdspersonal, FRG etc. och det ter sig mot den bakgrunden orationellt att betala grundkostnader för nya system när den tekniska plattformen redan finns och som endast i olika avseenden behöver kompletteras. För det tredje kan det finnas säkerhetsaspekter på hur ett sådant register hanteras som kan leda till komplikationer om registret förvaltas av en eller flera frivilligorganisationer inom ramen för de frivilliga försvarsorganisationernas struktur, inte minst om dessa kan komma att undergå strukturförändringar m.m. i framtiden.

Det av utredningen beskrivna framtida systemet också tänkt att det är myndigheter och kommuner/landsting som ska ha rätt att avropa frivillig personal ur systemet och därmed också ha rätt att ställa krav på vilka uppgifter om enskilda som bör finnas där för att det ska tjäna det ändamål det är till för. Detta avrop grundas på ett avtal som i princip (undantag kan dock finnas) bör gälla mellan en enskild person och staten/kommunen och som i detta avseende egentligen inte berör en frivilligorganisation.

I vilka avseenden ett sådant register kan byggas inom ramen för integritetsskydd m.m. i nuvarande datalagstiftning är en fråga som självfallet måste prövas noggrant.

Principiella synpunkter och kostnads- samt effektivitetssynpunkter talar således för att registret bör drivas av staten i samarbete med kommuner och landsting. Det ger också en viss tydlig



officiell prägel åt det och gör att de som på frivillig grund står i det kan känna att det i väsentliga avseenden är en ansvarsfull och viktig sak de tjänar.

Om regeringen stannar för att föreslå ett sådant nationellt sammanhållet register bör det byggas upp så att de grundläggande behov och önskemål som användarna har av det tillgodoses. Det gäller självfallet sådana krav som lättillgänglighet, att slagningar i det kan ske enkelt med utgångspunkt i de olika behov som finns, inte minst från lokala och regionala institutioner, eller från sådana användare som har speciella krav på vilka kompetenser eller uppgifter som behövs. Ibland kan det vara så att det inte är personer som är aktuella att registerföra utan del av en viss organisation med en kontaktperson osv. Olika krav kan också finnas på sekretess och minimering av risk för obehörig användning.

Utredningen har, med beaktande av de olika invändningar som framförts i diskussion om registerhållning av de frivilligas kompetenser, stannat för att det i många olika avseenden ter sig rationellt och ändamålsenligt att sträva efter att söka hålla samman de olika uppgifter som bör finnas om kompetenspersonal för krisförhållanden i en gemensam form. De olika register som redan finns i dag med många av de uppgifter som efterfrågas bör, enligt utredningens mening, i framtiden kunna hållas samman i en gemensam form där de kompetenser finns som behövs för de olika insatser som förutses. Det innebär att grundläggande civil eller militär utbildning bör finnas med, olika former av frivillig utbildning bör redovisas, deltagande i övningar eller insatser som visar senast gjorda ianspråktagande, typ av avtal eller kontrakt som visar var, hur och hur länge vederbörande kan ianspråktagas vid insats m.m. Vidare bör det finnas uppgifter om den frivillige är beredd att delta vid insats med viss typ av utrustning (t.ex. motorsåg eller fordon) eller t.ex. med hund som fått någon form av utbildning (t.ex. vid eftersök).

Den lämpliga tekniska formen för en sådan sammanhållen kompetensbas är inte utredningen beredd att uttala sig om. Det skulle kräva särskild genomgång av samtliga nu aktuella register, deras IT-lösningar och förutsättningar för samordning, något som inte varit tidsmässigt möjligt. Den tekniska formen behöver alltså studeras särskilt. Den kan möjligen åstadkommas genom att befintliga register kan sammanhållas på något sätt eller att en särskild databas byggs upp. Frågan om en lämplig form för att på nationell nivå hålla reda på all personal som har rätt kompetens och avtal för att kunna nyttjas bör dock enligt utredningens mening på allvar prövas

vad gäller kostnader och teknisk lösning. Det gäller självfallet också en prövning av integritetsfrågorna.

Utredningen vill dock för sin del tydligt ange att den ser påtagliga fördelar med ett nationellt register förvaltad av en central statlig myndighet. Det skulle rimligen ge den största effekten och på sikt vara den mest rationella och kostnadsbesparande lösningen och kunna ge alla frivilliga en tydlig roll i beredskapssystemet.

Om staten, kommunerna och landstingen gemensamt finansierade en sådan databas och såg till att den hölls aktuell skulle den kostnad som föll på envar bli mycket liten. Delvis har staten redan i dag att bära en väsentlig del av dessa kostnader genom den registerhållning som ändå måste ske av personal som behövs i totalförsvaret under höjd beredskap och krig.

En förutsättning för att registret ska fungera bra och bli ett stöd för myndigheterna, kommunerna och landstingen är således att de uppgifter som ska finnas i det hålls aktuella. Det förutsätter naturligtvis att alla som redan i dag har att hålla rätt på dessa grunduppgifter rapporterar in dem till den centrala förvaltningen av ett nationellt kompetensregister. Där bör också göras körningar kontinuerligt som säkerställer att de personer som finns i registret har rätt adress och telefonnummer så att de kan nås om behovet påkallar det.

### **6.13 Erfarenheter från studiebesök i Norge**

När det gäller frågan om hur försäkringsskyddet för frivilligpersonal under tjänstgöring ser ut, kan utredningen hänvisa till den modell som tillämpas i Norge och som utredningen vid sitt studiebesök där fick information om. Utredningen har genomfört en studieresa till Norge för att få belyst frivilligorganisationernas roll och samarbete med staten.

Frivilligorganisationernas roll i Norge skiljer sig från de svenska organisationernas bland annat genom att de norska har som väsentligaste uppgift att sprida information och kunskap om totalförvarsfrågor, vilket väsentligen innebär en försvarsupplysningsroll. Av besöket i Norge framgick också att de enskilda organisationerna hålls samman av en paraplyorganisation som står för en dialog med de enskilda organisationerna om såväl ekonomiskt stöd som inriktning av uppgifterna. Verksamma inom frivilligorga-

nisationerna i Norge omfattas av det försäkringssystem som gäller för de statsanställda i Norge.

Vidare framgick att det i Bergen pågår ett försök med upp-  
rättande av ett samlat register över frivilliga. Faller försöket väl ut  
kan det bli aktuellt att införa ett nationellt, heltäckande register  
över samtliga frivilliga i Norge.

#### **6.14 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag**

Skälen för att söka följa en likartad process från alla ansvariga  
institutioner vad gäller försörjning med frivillig personal är att  
detta i hög grad underlättar för alla som arbetar med dessa frågor,  
såväl inom myndigheterna som hos de frivilliga organisationerna,  
att med rationell administrativ och enkel hantering söka finna for-  
mer för en snabb och effektiv process för rekrytering, utbildning,  
avtalsbindning, registrering, ianspråktagande och utvärdering,  
något som hela idén med nyttjande av frivilliga syftar till.

Eftersom frivilliga, beroende på kompetens och form för avtals-  
bindning, förutsätts kunna ianspråkta såväl inom det militära för-  
svarets verksamhet som inom samhällets krisberedskap är det vik-  
tigt att alla administrativa rutiner vad avser organisationernas och  
institutionernas relationer med varandra följer ett gemensamt  
mönster oavsett organisation och institution och oavsett var i lan-  
det relationen behöver aktualiseras.

Utredningen har funnit att viktiga delar av den process som den  
föreslår bör följas och byggas ut, redan – men endast delvis – följs i  
dag. Viktiga delar saknas. Främst gäller det att olika myndigheter  
och institutioner har olika inslag av sina egna rutiner och sitt eget  
språkbruk i sina regelverk och handböcker, något som försvårar  
samarbete och ger merarbete för organisationerna som ska söka  
lära sig och följa flera olika rutiner beroende på vilken institution i  
samhället som man ha relationer till. Det finns ett tydligt behov av  
en mer genomarbetad och för alla gemensam regelsamling och  
vägledning inte minst mot bakgrund av att frivilliga, oavsett organi-  
sationstillhörighet, kan komma att behöva ianspråkta inom olika  
delar av totalförsvaret och krisberedskapen och därvid bör följa  
samma grundläggande regelverk.

Den form för uppdrag till de frivilliga organisationerna som nu  
tillämpas behöver få en större tydlighet och stadga, inte minst inom

den regionala och lokala beredskapsverksamheten. Det är främst Försvarsmakten och MSB som bör utveckla dessa former gemensamt och som därigenom kan ge systemet en gemensam profil och enhetlighet.

Även vad gäller avtalskonstruktioner för frivilliga finns ett påtagligt behov av enhetlighet och enkelhet som inte bör kompliceras av om den frivillige t.ex. nyttjas i krisberedskap utanför den kommun där hans eller hennes huvudavtal gäller. För att systemet ska fungera smidigt mellan såväl civila insatser som insatser i ett militärt sammanhang, är det angeläget att frågor om ersättningsformer och försäkringar löses på ett så enhetligt sätt som möjligt för alla former av frivillig medverkan.

Sättet som frivilliga kan behöva ianspråkta på behöver följa tydliga och gemensamma regler, inte minst om det blir möjligt att ha dem i ett för hela landet sammanhållet register, eller det finns möjlighet att på ett smidigt sätt nyttja flera register.

Frågan om ett gemensamt register för att kunna utnyttja den kompetens som de frivilliga har måste också lösas då i annat fall effekten av de nedlagda resurserna på deras utbildning och färdighet endast delvis kan komma till nytta.

Det är mycket betydelsefullt att all beredskapsverksamhet utvärderas kontinuerligt, inte minst efter en insats där beredskapsorganisationen satt på prov. De frivilliga som då medverkat behöver självfallet medverka i en sådan utvärdering och resultaten därifrån bör ligga till grund för eventuellt ny eller annorlunda utbildning eller träning.

## 7 Kriterier för att omfattas av regelverket om frivillig försvarsorganisation

### 7.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Utredningen ska föreslå vilka kriterier som ska krävas för att en organisation ska vara en frivillig försvarsorganisation samt kartlägga vilka av dagens frivilliga försvarsorganisationer som passar in på dessa kriterier.

Nyckelorden är behovet av att tydliggöra kriterier för vilka organisationer (eller snarare vilken typ av verksamhet som en organisation bedriver) statsmakterna är beredda att stödja. Detta har uppenbarligen ett samband med punkten ovan som särskilt riktar in sig på det behov av frivillig personal som de beställande myndigheterna och organisationerna ser inför framtiden. Detta behov kan komma att förändras och förskjutas över tiden och stödet kan därför behöva ändras och läggas på annan eller ny frivillig verksamhet som växer fram och myndigheterna efterfrågar. Är en organisation inte beredd att bedriva verksamhet som väsentligen faller inom ramen för dessa behov bör den inte räknas som en sådan organisation som kan få statsmakternas fortsatta stöd.

Utredningen behöver därför beskriva vad det är för typ av frivillig verksamhet eller utbildning som det finns ett framtida behov av och hur denna verksamhet bör definieras. Detta gäller främst den typ av kompetensgivande utbildning som ska bedrivas för att erhålla stöd.

De tidigare utredningarna och propositionerna har utförligt argumenterat kring och därefter angett olika kriterier som en organisation bör uppfylla för att vara en bidragsberättigad organisation. Vissa av dem är mer eller mindre tidlösa och torde behövas även

fortsättningsvis. Men ska en större enhetlighet, koncentration och tydlighet uppnås vad gäller det offentliga stödet behöver kriterierna antingen i olika avseenden skärpas eller att p.g.a. särskilda krav eller skäl endast vissa organisationer namnges, t.ex. de som bedriver rent militär utbildning.

Av direktiven framgår att utredningen ska se till om det finns även andra organisationer som f.n. inte omfattas av frivilligförordningen men som skulle kunna vara lämpliga att inrymma i ett nytt synsätt på vilka organisationer, eller snarare vilken verksamhet, som kan behövas främst inom ramen för begreppet krisberedskap eller krishantering, men som kan komma även det militära försvaret till godo. Direktiven framhåller här behovet av flexibilitet.

Utredningen ska i detta sammanhang ta del av förslagen om principer för den statliga bidragsgivningen som redovisats av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden (SOU 2007:66). Utredningen behöver också jämföra med det förslag till överenskommelse som lagts fram vad gäller förhållanden och relationer mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området (se även regeringsbeslut IJ2007/2539/D).

Viktiga nyckelord gäller en modell för hur eventuellt nya organisationer som kan passa in i behovsbilden bör kunna vara med, samt flexibilitet i möjligheterna att kunna lämna statligt eller offentligt stöd med utgångspunkt i sådana växlande behov. Detta torde kräva en förordning som är betydligt mer principiellt hållen än dagens och inte låser fast stöd och uppdrag till ett visst antal organisationer vid varandra så hårt som dagens system.

## 7.2 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att uppräknningen av de frivilliga organisationer som nu finns i förordningen om frivillig försvarsverksamhet slopas och att endast de organisationer som av särskilda skydds- eller säkerhetsskäl behöver kontrolleras från statens sida anges som organisationer som får bedriva viss angiven verksamhet.

Utredningen föreslår också att vilken organisation som helst, som bedriver verksamhet som någon myndighet eller institution med ansvar inom totalförsvar eller krisberedskap anser kan bidra med frivilliga med god kompetens, ska kunna få sådana uppdrag. De generella krav som bör ställas på en sådan organisation är att

den har demokratisk uppbyggnad, att den uppvisar en god stadga över tiden genom medlemstal och/eller geografisk täckning, att den rekryterar på ett icke-diskriminerande sätt, har förutsättningar att bedriva verksamhet på ett etiskt gott sätt och att denna verksamhet kan följas upp vad gäller ekonomi, revision etc. på ett godtagbart sätt.

Härigenom bortfaller behovet av att genom särskilda kriterier ringa in den typ av organisation som anses böra höra till gruppen frivilliga beredskapsorganisationer och behovet av att återkommande behöva pröva denna fråga.

### 7.3 Tidigare kriterieinriktning

Som allmän bakgrund till kriteriefrågan kan först sägas att den ordning som gällt för de s.k. frivilliga försvarsorganisationer vilka räknats upp i förordningen har inneburit att i och med att organisationerna funnits på denna lista har de också varit berättigade till det organisatoriska och verksamhetsmässiga ekonomiska stöd som statsmakterna bedömt erforderligt avsätta för detta ändamål i statsbudgeten. Den budget som funnits för detta ändamål har de berättigade organisationerna med tiden i hög grad kommit att betrakta som ”sin”, samt att myndigheterna således haft att ge de berättigade organisationerna organisationsbidrag och verksamhetsuppdrag inom ramen för denna budget med den fördelning som följer av organisationsstödet inriktning och uppdragets omfattning och inriktning.

Det har i tidigare utredningar därmed blivit en mycket viktig fråga att ta ställning till vilka kriterier som ska gälla för att en organisation ska finnas med på denna lista och därmed bli berättigad att vara med och dela på det stöd som ges inom ramen för ändamålet med anslaget för frivillig försvarsverksamhet.

Den tidigare kriteriediskussionen har därför hög grad handlat om att söka finna tydliga former för att specificera den eller de typer av verksamheter som en organisation bedrev för att den skulle kunna anses vara en frivillig försvarsorganisation. Härvid ansågs oftast och främst den nytta för totalförsvaret som organisationen bidrog med vara avgörande. Men samtidigt ansågs, i tidigare utredningar, att vissa organisationer vars ändamål med verksamheten, trots dess obestridliga nytta för totalförsvaret, ändå hade en annan grund eller ett annat fokus inte böra vara med i uppräkn-

ningen. Det gällde t.ex. organisationer med främst facklig inriktning inom reservofficersrörelsen, förbund som främst var att se som kamratföreningar eller sådana förbund vars verksamhet främst kunde uppfattas vara idrottsliga eller sportsliga även om de hade en tydlig militär anknytning, vilka senare ansågs i första hand höra till Riksidrottsförbundets område.

Uppräkningen kom således att inriktas mot att gälla organisationer som främst hade utbildning för viktiga totalförsvarsändamål (alltså såväl militärt som civilt försvar) som sin viktigaste uppgift, även om denna inriktning ibland kunde tänjas något. Med den inriktning som lagen om totalförsvar kom att få 1992, (vad gäller att resurser som avsätts för totalförsvarsändamål även ska kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället, 2§), har dock en viss förändring i synsättet inträffat på så sätt att även verksamhet med inriktning mot s.k. svåra påfrestningar på samhället i fredstid (krisberedskap och krishantering) ansetts kunna rymmas inom ramen för vad som kan anses vara frivillig försvarsverksamhet. Motsvarande förskjutning i synsätt finns också i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Denna förskjutning vad avser verksamhetsinriktning har dock kommit att medföra vissa ologiska inslag i den formella regleringen. Organisationer som finns med i uppräknningen i frivilligförordningen kan således erhålla stöd för verksamhet som inte direkt har med totalförsvar att göra men som täcks av formuleringen i 2§ lagen om totalförsvar, medan ett stort antal frivilliga organisationer i samhället (vilka inte finns med i uppräknningen i frivilligförordningen, t.ex. Sjöräddningssällskapet) men som verkar inom området extraordinära händelser (krisberedskap och krishantering) inte kan påräkna stöd för detta inom ramen för de budgetmedel som avsätts för ändamålet frivillig försvarsverksamhet.

Diskussionen om vilka kriterier som ska gälla för att en organisation ska kunna anses berättigad till stöd inom ramen för frivilligförordningens regelverk blir mot denna bakgrund i viss utsträckning konstlad och kan för många te sig orationell. Det är inte uteslutet att det i sak också kan leda till orättvisa mellan organisationer som inom ett visst område verkar likartat, men den ena hör till frivilligförordningen medan den andra inte hör till



någonting alls. Sjöräddningssällskapet, återigen, kan vara ett exempel på en sådan organisation.

Utvecklingen inom de frivilliga organisationerna pekar också på att många av dem delvis släppt sin tidigare starka fokusering på renodlade totalförsvarsändamål – oftast inom det militära försvaret – och börjat verka inom ett bredare spektrum av samhället. Det kan heller inte anses osannolikt, snarare tvärtom, att i takt med utvecklingen på olika samhällsområden i tekniska och i andra avseenden kommer organisationer att ändras, nya organisationer att bildas och äldre kanske uppgå i andra eller läggas ner. Mot denna bakgrund ter det sig mindre ändamålsenligt att bygga ett regelsystem på en mycket strikt tillämpning av vissa särskilda kriterier för att få tillhöra en viss ekonomiskt gynnad grupp av organisationer. Vid regeringens övervägande i prop. 2001/02:159 om den frivilliga försvarsverksamhetens inriktning kom den också fram till att det fanns ett behov av återkommande prövning av vilka organisationer som hörde till denna grupp.

Två frågor står mot denna bakgrund då nära till hands att diskutera. Den ena gäller gränsdragningen mellan totalförsvar och samhällets krisberedskap och om det är relevant eller viktigt att söka göra en sådan gränsdragning i regelverket. Den andra frågan gäller om det, mot bakgrund av en dynamisk och delvis oförutsägbär utveckling inom organisationsvärlden och på den offentliga sidan inom detta samhällsområde, över huvud taget är ändamålsenligt att diskutera och mejsla fram organisationskriterier som grund för offentligt stöd till uppbyggnad av verksamhet inom frivillig beredskapsverksamhet (alltså totalförsvar och krisberedskap).

Utredningen har vad gäller dessa frågor kommit fram till att det numera ter sig mindre relevant att fortsätta med denna äldre kriteriemodell som grund för att urskilja en grupp av vissa typiska organisationer som ska vara berättigade till stöd inom en viss budgetram.

Skälen till det är, som nämnts, att samhällsområdet inte längre uppvisar så markerat tydliga gränslinjer som var fallet tidigare mellan totalförsvar och krisberedskap, att många av frivilligorganisationerna själva ändrat inriktning och fokus mot ett bredare beredskapsperspektiv, att många organisationer som i dag inte finns med i frivilligförordningen också verkar inom detta bredare beredskapsperspektiv samt att det också kan förväntas en fortsatt och dynamisk utveckling inom detta område som kan leda till både förändrad inriktning eller struktur vad gäller myndigheter och deras

verksamhet liksom att också organisationsstrukturen vad gäller frivilliga organisationer kan förväntas utvecklas på olika sätt. Mot en sådan förväntad utveckling ter det sig inte ändamålsenligt att låsa fast vare sig verksamheten eller organisationerna så strikt med specificerade kriterier som varit fallet tidigare.

Mot denna bakgrund ter det sig rimligt att nu lämna gränsdragningen mellan totalförsvaret och krisberedskap och i stället överlåta åt myndigheterna att ge uppdrag till olika organisationer efter en högre grad av frihet än den som förordningen nu ramar in.

#### **7.4 Vilka kriterier är relevanta mot bakgrund av ny inriktning?**

Så som utredningen funnit är det inte ändamålsenligt att även fortsättningsvis ha en viss grupp av organisationer uppräknade i en förordning och låta just denna grupp komma i åtnjutande av ett visst årligt bidrag. Skulle statsmakterna likväl stanna för att vidmakthålla en sådan ordning framtvingar den krav på att särskilja olika organisationer med kriterier som ibland ter sig konstlade eller efter någon kort tid blir överspelade av organisationsförändringar eller verksamhetsförändringar. Utredningen har således för sin del funnit att den hittillsvarande ordningen med sådana kriterier bör överges och att de kriterier som kan behövas hänför sig till några övergripande generella krav som gäller alla organisationer som uppbär statligt stöd. Alltjämt kan det alltså finnas behov av att ge en viss tydlighet åt vilka mer generella krav som myndigheterna bör kunna ställa på organisationer som ges uppdrag inom ramen för beredskapsverksamhet i stort. Sådana kriterier anges också i direktiven och hänför sig mera till generella demokratiska, etiska eller andra sådana kriterier.

#### **7.5 Överväganden om ny inriktning av kriteriestruktur och enskilda kriterier**

I utredningen Rörelser i tiden (SOU 2007:66) lämnas förslag till den framtida folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning. Där föreslås också lämpliga åtgärder rörande statens bidragsgivning och annan finansiering av folkrörelsernas och det

övriga föreningslivets verksamhet. I princip går utredningens förslag ut på att:

- de syften och mål som gäller för statsbidraget ska i någon form utgöra villkor för rätten att uppbära statsbidrag
- organisationen ska vara ideell och ha en demokratisk uppbyggnad
- syftet ska vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle och verksamheten får inte strida mot demokratins idéer
- krav på ett visst lägsta antal medlemmar bör kunna ställas när det gäller organisationsbidrag
- organisationen ska ha en riksomfattande organisation med lokal och regionalt förankrad verksamhet eller ha ett riksintresse
- kravet på att en organisation ska ha funnits en viss tid kan modifieras genom möjligheten att ge ett etableringsstöd under några år

En annan utredning, Föreningsfostran och tävlingsfostran, SOU 2008:59 föreslår högre krav på redovisning och uppföljning av det statliga stödet till idrotten, bland annat på vilket sätt stödet uppfyller kraven på jämställdhet.

De viktigaste kriterier som mot denna redovisade bakgrund behöver övervägas kan sägas gruppera sig kring några huvudfrågor. De har att göra med mer övergripande principiella kriterier som anknyter till dem som gäller generellt för samhälleligt stöd eller uppdrag till frivilliga organisationer, även utanför försvars- och krisberedskapsområdena.

Dessa kan sägas gälla fem viktiga kriterier. Det första området hänför sig till att själva verksamhetsinriktningen ska vara godtagbar för samhället, dvs. att utbildnings- och föreningsverksamheten ska vara etiskt och lagligt godtagbar, något som är särskilt viktigt när utbildningen är inriktad på militär utbildning, krishantering eller när den vänder sig till ungdomar. Det andra området avser en demokratisk organisations- och beslutsstruktur. Denna struktur kan självfallet ha något olika utformning mellan olika organisationer beroende på storlek, täckning över landet och egen tradition men innebär väsentligen att medlemmarnas majoritetsvilja ska få genomslag i organisationens olika beslutsled avseende val av förtro-

endepersoner, verksamhetsinriktning samt ansvarutkrävande genom revision och kontroll av hur organisationens resurser används. Det tredje området avser icke-diskriminerande rekryteringsgrunder dvs. att envar som uppfyller de generella krav för medlemskap som gäller i organisationens stadgar (vad gäller t.ex. ålder eller geografiskt upptagningsområde) och som vill arbeta för organisationens ändamål ska kunna bli medlem oavsett etnicitet, kön, sexuell läggning etc. Kravet på jämställdhet understryks därvid särskilt i olika sammanhang (SOU 2008:59 och i Försvarsmaktens värdegrund.) Det fjärde området gäller samhälleligt krav på godtagbar ekonomisk insyn, kontroll och revision etc. Det femte området hänför sig till att den utbildning eller verksamhet som bedrivs i organisationens regi dels ska inrymma sådan utbildning och verksamhet som efterfrågas och beställs av de myndigheter som är berättigade att beställa frivilliga med viss utbildning, samt att den håller den kvalitet och genomförs med sådan kompetens som myndigheterna bedömer är nödvändig.

Utredningen har också diskuterat frågan om organisationer som främst är av intresse för denna utredning ska ha en viss geografisk täckning över landet, men stannat för att inte försöka specificera detta. Dels finns många lokala organisationer som verkar inom FRG-strukturerna som spelar viktiga roller lokalt, dels finns också risker med en alltför formaliserad kravlista på kriterier som visar sig behöva ändras ofta för att vara anpassad till den organisatoriska verkligheten.

Det hindrar inte att t.ex. Försvarsmakten och MSB kan behöva bedöma en organisations styrka och långsiktiga förmåga att åta sig ett stort utbildningsuppdrag. Medlemsantal och geografisk täckning över landet är då naturligen faktorer som är viktiga att beakta. Det är utredningens uppfattning att det inte är väsentligt att nya organisationer som kan komma i fråga för uppdrag måste tillhöra den nuvarande gruppen av organisationer som ska kunna räknas som frivillig beredskapsorganisation därför att den till sitt väsentliga syfte har, (alltså både i sin ändamålsparagraf ska vara inriktad på och ha sin verksamhet i praktiken inriktad på) att lämna sådant stöd till samhällets försvar eller krisberedskap eller krishantering att dessa verksamheter kan påräkna förstärkta resurser genom frivilliga under de förhållanden där sådana resurser behövs. Andra organisationer kan mycket väl passa in i behovsstrukturen utan att de för den skull nödvändigtvis har sin väsentliga inriktning mot krig eller krisberedskap. Det gäller t.ex. en stor grupp

organisationer inom det sociala området, idrottsorganisationer, religiösa organisationer eller organisationer som verkar bland invandrare. Inte minst när det gäller uppdrag inom området information om säkerhetspolitik, totalförsvar och krisberedskap kan gruppen av organisationer som kan komma i fråga behöva ses i ett brett perspektiv.

Utredningen har emellertid funnit det nödvändigt att i en ny förordningstext ange de organisationer som på uppdrag från myndighet får bedriva utbildning som är inriktad på rent militär eller polisiär verksamhet. Detta torde vara nödvändigt av främst principiella skäl. I övrigt får de ideella organisationer som finns i samhället och som fyller vissa generella kriterier vara med och lämna förslag till hur de vill lösa de uppdrag som myndigheterna annonserar och delta i den dialog som myndigheterna förutsätts föra med olika organisationer som ensamma eller i förening kan komma i fråga för att genomföra uppdragen, samt teckna avtal om hur de ska genomföras, kvalitetssäkras och vilken kostnad som är förbunden med dem.

Utredningen har således funnit det viktigt att i en författning räkna upp vissa organisationer som från andra utgångspunkter behöver gälla vissa restriktioner kring eller det från andra rättsliga utgångspunkter är angeläget att ha med.

Utredningen har kommit fram till att det från dessa utgångspunkter är angeläget att författningsmässigt reglera endast de organisationer som i samråd med Försvarsmakten, Polisen, MSB och Luftfartsstyrelsen får bedriva utbildning i väpnad strid eller eljest rättsenlig våldsanvändning, respektive räddningstjänst och flygtjänst. Vidare har Svenska Röda Korset en sådan delvis offentlig-rättslig ställning (vad gäller krigsfångar, försvunna personer, krig etc) att denna organisation även fortsättningsvis bör ha en reglerad ordning för sin verksamhet gentemot myndigheterna. I övrigt bör myndigheterna få uppmana vilken eller vilka organisationer som helst att inkomma med förslag på hur utbildning eller verksamhet kan bedrivas inom ramen för det specificerade uppdrag myndigheten lämnat. Den krets av organisationer som kan komma i fråga för sådana uppdrag som angivits ovan är sannolikt större än dagens i förordningen uppräknade 19 frivilligorganisationer.

Hur en sådan ordning kan komma att inverka på uppdragsmängder och uppdragsvolymerna från myndigheterna gentemot de nuvarande frivilligorganisationerna är svårt att ha någon mening om innan det nya systemet tillåts få verka någon tid. Det hänger

naturligtvis i hög grad också samman med hur den samlade anslagsutvecklingen blir i den statliga och kommunala budgeten för dessa ändamål. Många av de nuvarande 19 organisationerna har dock en sådan inriktning, kompetens och ett sådant förtroende hos myndigheterna att förändringarna inte behöver bli särskilt påtagliga, i vart fall inte inledningsvis om nuvarande anslagsnivåer i huvudsak behålls. För andra kan dock en omläggning komma snabbt och bli djupgående.

Samtidigt är det tydligt att en organisation kan få stora svårigheter att svara upp emot myndigheternas behov och krav om den inte får en viss stabilitet i sin uppdragsstyrning och sina ekonomiska villkor. Alltför stor ryckighet och osäkerhet i de ekonomiska villkor som gäller för verksamheten kan komma att försvåra organisationernas möjligheter att verka och detta är i sin tur kontraproduktivt även för myndigheternas behov. Samtidigt måste det vara möjligt för myndigheterna att med vissa intervall ompröva sin verksamhet och sina behov och därmed också kunna avveckla uppdrag. Två- till treåriga uppdrag med uppsägningstider stipulerade redan i uppdragsavtalen kan vara en lösning att överväga.

Det gäller således att finna en rimlig balans mellan flexibilitet och förändringsmöjligheter å ena sidan och å andra sidan slagkraft och kompetens i organisationernas uppbyggnad över tiden av utbildningsförmåga och rekryteringskraft å andra sidan.

Men en sådan friare inriktning som nu beskrivits kan få negativa konsekvenser för sådana frivilliga försvarsorganisationer som i dag är inriktade på verksamhet, utbildning eller övning inom områden som knappast alls eller i mycket ringa mån kommer att efterfrågas av de beställande myndigheterna om kriterierna släpps fria och ett antal särskilt uppräknade organisationer inte finns med i en viss förordning.

## 7.6 Förslag till kriterier

Utredningen föreslår således att en ny förordning om frivillig beredskapsverksamhet endast bör innehålla en generellt utformad regel om vilken typ av organisation som bör komma i fråga för uppdrag från de myndigheter som har ansvar för totalförsvarsverksamhet och krisberedskap. Den bör innehålla krav på en etiskt god inriktning på verksamheten, en demokratisk organisations- och beslutsstruktur, icke-diskriminerande rekryteringsgrunder,

möjlighet till godtagbar samhällelig insyn och kontroll av ekonomi och förvaltning samt slutligen att organisationen bedriver sådan verksamhet som myndigheten finner behov av inom ramen för sina uppgifter och att den sker med tillräcklig kompetens.

### **7.7 Vilka av dagens organisationer svarar mot de föreslagna kriterierna?**

Såvitt utredningen kunnat finna svarar i och för sig alla av dagens uppräknade frivilliga organisationer mot en sådan generellt utformad kriteriestruktur varför det inte, från de utgångspunkter utredningen funnit det rimligt att arbeta med, finns något behov av att i något särskilt avseende granska varje sådan organisation för sig med avseende på någon detalj. Ett undantag härifrån utgör dock de organisationer som traditionellt rekryterat endast från det ena könet. Det gäller nu Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund och Riksförbundet Sveriges Lottakårer. Bilkårerna är nu inne i en process som innebär att stadgarna ändras så att även män kan vara medlemmar i denna organisation. För Lottorna har inte utredningen uppfattat att någon motsvarande stadgeändring för närvarande är aktuell.

### **7.8 Vilka organisationer bör ingå i en ny struktur och vilka bör utgå?**

Det finns inte något behov av att, mot bakgrund av en mer detaljerat systematiserad kriteriestruktur, gå in på en diskussion om vilka övriga organisationer i samhället som skulle kunna tänkas komma i fråga för uppdrag med den friare form för att nyttiggöra frivilliga från olika delar av organisationer i Sverige som myndigheterna nu, enligt utredningens mening, bör få. Inte heller kan det finnas behov av att urskilja någon eller några organisationer som därför bör lämna den lista som nu gäller vad avser vilka som hör till den grupp frivilligorganisationer som kan påräkna statligt stöd för sin verksamhet och som myndigheterna ska vända sig till vad gäller frivillig försvarsverksamhet.

Från Försvarsdepartementet har överlämnats för utredningens övervägande en till regeringen ställd ansökan från organisationen

Krisberedskapsförbundet om att få bli upptagen som en frivillig försvarsorganisation.

Ansökan belyser på många sätt de olägenheter som är förbundna med den nuvarande ordningen. Utredningen, som tagit del av Krisberedskapsförbundets stadgar, konstaterar att organisationen, med den inriktning som stadgarna ger vid handen, i många avseenden skulle vara förtjänt av att vara med bland de organisationer som i dag står upptagna i frivilligförordningens lista om en sådan ordning alljämt ska gälla. Det som skulle inträffa om nuvarande ordning behålls och den nämnda organisationen tas med är att, inom en given ekonomisk ram, måste då bidragen till alla övriga organisationer i olika avseenden komma att minska; alternativt måste övervägas att då eventuellt ta bort någon eller några organisationer från listan.

Överväganden av denna typ torde – om den nu gällande ordningen ska bestå – behöva ske relativt ofta med hänsyn till de organisationsförändringar som kan komma att ske inom området åren framöver och kommer därför att belasta myndigheterna och Regeringskansliet med återkommande ärenden av denna typ som kan föranleda förordningsförändringar. Även detta understryker behovet av att söka finna lösningar som lösgör såväl organisationer som myndigheterna och regeringen från den lista som avgör om en organisation ska få vara med eller ej och som innebär automatiskt bidrag eller ej.

## **7.9 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag**

Den uppräknings av frivilligorganisationer som nu finns i förordningens bilaga har lång tradition men leder till flera svårigheter i den faktiska tillämpningen och risk för att inte de medel som avses för frivillig verksamhet kommer den mest angelägna verksamheten till godo.

För det första finns det organisationer utanför uppräkningslistan som mycket väl skulle kunna komma i fråga för uppdrag inom detta samhällsområde, men som i dag inte kan komma i fråga genom att de medel som avsätts för frivillig försvarsverksamhet endast avses för de organisationer som finns uppräknade i förordningen.



För det andra leder systemet med en fast grupp av organisationer och en viss summa pengar för frivilligverksamhet till risk för att verksamhet bedrivs för att söka nå upp till den nivå som finns tillgänglig, men som kan te sig tveksam om en annan och mer övergripande prioritering gjorts.

För det tredje måste statsmakterna, till följd av förändringar av organisationsstrukturen hos frivilligorganisationerna gå på gång ändra i förteckningen och pröva om nya organisationer bör vara med och/eller om organisationer som finns med i förteckningen bör utgå.

Det finns dock av uppenbara skäl ett behov av att i förordningen särskilt reglera vissa typer av organisationer som bedriver sådan verksamhet som bör stå under särskild tillsyn och kontroll (väpnad strid, polisverksamhet, flygverksamhet etc.).

## 8 System för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna

### 8.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Utredningen ska utvärdera och vid behov föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna med hänsyn till ny inriktning och nya uppgifter samt föreslå en ändamålsenlig prioritering vid tilldelning av medel.

Nyckelorden här anknyter till den tidigare ovan redovisade inriktning i direktiven mot ett behovsorienterat synsätt. Den statliga finansieringen måste tydligt anknyta till det behov (av utbildning, kontraktsvillkor etc.) som uttalas av de beställande myndigheterna m.fl. Dessa behov behöver också rangordnas så att en ändamålsenlig prioritering kan göras av vilken utbildning och verksamhet som de frivilliga organisationerna bedriver som kan motivera offentligt stöd. Stödet bör endast grundas på dessa tydligt uttalade behov. Utredningen bör presentera ett konkret utarbetat förslag till hur ett sådant stödsystem ska vara utformat.

Dagens stöd (organisationsstöd) till de frivilliga försvarsorganisationerna innefattar huvudsakligen två former. Det första avser ett stöd till organisationen som sådan (organisationsbidrag) och bygger i princip på att alla organisationer som räknas upp i förordningen får ett lika stort grundstöd och att stödet sedan ökar med antalet medlemmar upp till en viss nivå och avtal. De kostnader som kan täckas genom organisationsbidrag avser ledning och administration, försvarsupplysning, rekryteringsverksamhet, funktionärsutbildning avseende den egna organisationens funktionärer, samt (med vissa begränsningar) ungdomsverksamhet.

Den andra stödformen avser ersättning för de uppdrag, främst i form av utbildning (uppdragsstöd eller utbildningsstöd), som frivilligorganisationerna genomför i syfte att tillgodose myndigheterna och andra med olika former av avtalsbunden eller kontrakterad personal.

I sin redovisning av hur medlen används är de frivilliga organisationerna självfallet skyldiga att redovisa organisationsstödsmedlen uppdelade på de poster som ovan nämndes så att det blir möjligt att följa t.ex. hur kostnaderna för försvarsinformation eller ungdomsverksamhet utvecklas.

Hänsyn ska enligt direktiven tas till ny inriktning och ny uppgift, vilket pekar på större flexibilitet och att myndigheterna skulle kunna ta ett större ansvar för och ha ett större inflytande än i dag över behov, ekonomi och de uppdrag som behöver genomföras.

Utredningen ska ta ställning till hur stödet principiellt ska se ut mot bakgrund av det behov och det nya rollspel som tidigare behandlats.

Om utredningen låter behoven och de från dem kommande uppdragen bli den helt avgörande principiella grunden för stödet, kan man – i rent generella termer – tänka sig att endast en stödform blir rådande, nämligen det stöd som krävs för att en viss typ av uppdrag ska kunna genomföras. Om utbildnings- och bemanningsuppdragen blir de avgörande uppdragsformerna, blir stödet egentligen inte ett stöd utan liknar en form av upphandling som efter dialog och kontrakt leder till ersättning för att utföra ett visst uppdrag.

I uppdraget kan då också, efter en dialog om uppdraget och dess kostnader, ligga inkluderade de kostnader i form av OH som uppdraget för med sig.

Med en sådan modell som huvudalternativ uppkommer frågan om hur utredningen ska se på sådana frågor som stöd till ungdomsverksamheten, rekrytering, försvarsinformationen, det generella samhällsvärdet etc. som inte har någon omedelbar eller direkt utbildnings- eller bemanningsinverkan på myndigheternas resursbehov vid kris eller krig.

En annan fråga gäller också vad hela denna verksamhet totalt sett får kosta sett mer från ett statsfinansiellt budgetperspektiv? I dag torde hela omslutningen av offentliga medel till frivilliga försvarsorganisationer omfatta ca 200 miljoner kronor. I ett perspektiv där det militära försvarets verksamhet i olika avseenden har minskat torde det vara svårt att hävda att den frivilliga

försvarsverksamheten med stöd av offentliga medel ska fortgå i oförminskad omfattning, även om det bedöms viktigt att stödja det samhällsvärde de representerar.

Eftersom den totala omslutningen torde uppgå till ca 200 miljoner kronor, varav huvuddelen inom området militärt försvar, är det rimligt att anse att när det militära försvaret personellt gått ned så pass kraftigt de senaste åren, också det rent ekonomiska stödet till personalförsörjning genom de frivilliga försvarsorganisationerna bör gå ned i ungefär motsvarande mån. Det skulle peka mot en relativt kraftig reducering av den totala ekonomiska stödvolymen som då skulle inrymma såväl verksamhet inom området militärt försvar å ena sidan och civilt försvar och krisberedskap å den andra. Relationen dem emellan är svårbedömd, men släpps uppdragen mer fria får utvecklingen visa hur volymerna kan komma att fördela sig på olika områden.

Direktiven kan tolkas så, i linje med resonemanget ovan, att ett sparmål eller ett neddragningsmål i anslaget kan bli aktuellt. Hur stort det kan bli har dock inte konkretiserats i direktiven. En annan fråga gäller hur regeringen ska styra inom budgetordningen och om t.ex. en ram för Försvarsmakten och en ram för MSB kan vara rimligt.

Utredningen ska även pröva möjligheterna att hantera och stödja de frivilliga försvarsorganisationerna, även när det gäller stöd till ungdomsverksamhet, på samma sätt och enligt samma regler som andra ideella organisationer i det övriga samhället. Här avses främst den form för ungdomsstöd som sker genom Ungdomsstyrelsen. Ett exempel kan vara den form som avtalet mellan regeringen och organisationer som verkar inom det sociala området avses utformas och hur det stödet från myndigheterna och kommuner och landsting avses implementeras från principiella utgångspunkter vilka anges i ett avtal mellan regeringen och ett mycket stort antal organisationer.

Direktiven säger även att utredningen ska lämna förslag till hur en bättre kostnadseffektivitet kan uppnås med de medel som satsas till de frivilliga försvarsorganisationerna.

## 8.2 Utredningens förslag

Utredningen anser att systemet för den statliga finansieringen av verksamhet inom de frivilliga beredskapsorganisationerna bör bygga på följande huvudprinciper:

1. i Försvarsdepartementets budgetdel bör stödet till de i fortsättningen benämnda frivilliga beredskapsorganisationerna ändras så att stödet inte går till organisationer utan till verksamhet
2. stödet bör i fortsättningen delas upp mellan frivilligverksamhet inom områdena försvar respektive samhällets krisberedskap. De olika delarna bör Försvarsmakten respektive MSB få ansvar för
3. stödet bör inom de olika områdena delas upp på verksamhet som syftar till utbildning och avtalsbindning av frivillig personal, verksamhet som syftar till information om totalförsvar och krisberedskap samt verksamhet som avser rekrytering och verksamhet bland ungdomar
4. de nämnda myndigheterna bör ha ansvar för hur medlen fördelas inom sina respektive ansvarsområden och samråda om de prioriteringar som avser uppdrag till organisationerna som befrämjar effektivitet, samverkan inom och mellan de olika områdena och mellan organisationerna
5. myndigheter med ansvar för totalförsvar och krisberedskap bör i god tid inkomma till Försvarsmakten respektive MSB med önskemål avseende uppdrag till organisationer inom de nämnda områdena samt med förslag till lämpliga former för uppdragen och lämpliga organisationer som bör kunna komma ifråga för uppdragen. Detta är särskilt viktigt vad avser de regionala och lokala sektorernas behov där ett stort behov av samordnade uppdrag föreligger

Utredningen bedömer inte att det för den är möjligt att göra en mer noggrann prioritering av hur medel bör fördelas på annat sätt än att det finns ett tydligt behov av att långsiktigt avsätta medel för – förutom utbildningsuppdrag syftande till bindning av avtalspersonal – även långsiktigt inriktad informationsverksamhet samt ungdomsverksamhet som har betydelse för långsiktig framtida rekrytering, främst till Försvarsmakten. Hur avvägningen mellan dessa tre områden bör göras är inte givet och bör kanske heller inte

låsas för hårt över tiden. Inriktningen kan vara beroende av vilka resultat som nås, men också viken händelseutveckling som kan inträffa som gör behoven inom något område mer framträdande.

Enligt utredningen bör det ankomma på Försvarsmakten och MSB att lägga förslag härom inför budgetåret 2010, grundade på de dialoger de haft med andra myndigheter och med de organisationer som önskar genomföra uppdrag inom något eller några av de tre områdena.

Att bygga upp fungerande strukturer med gott förtroende hos medlemmar och samhällsinstitutioner tar tid och är särskilt påtagligt när det gäller utbildning, informationsverksamhet, ungdomsrekrytering och ungdomsverksamhet.

Utredningen ser det därför som viktigt för organisationernas stabilitet att uppdragen inom alla tre områdena inte blir alltför kortvariga och får inte präglas av ryckighet och mycket ojämn tilldelning av medel.

### 8.3 Nuvarande ordning

Nuvarande ordning för ekonomiskt stöd grundas på de ställningstaganden statsmakterna gjorde i samband med propositionen 2001/02:159 om frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret. De riktlinjer regeringen därvid gav uttryck åt innebar i stort följande.

Regeringen ansåg att stödet till den frivilliga försvarsverksamheten måste anpassas till de förändringar som sker i övrigt inom totalförsvaret. Reformbehovet inom den frivilliga försvarsverksamheten ansågs vara lika påtagligt som inom totalförsvaret i övrigt. Organisationsstödet borde fördelas till organisationerna med utgångspunkt från dels det mervärde som bibringades totalförsvaret när det gällde grundförmågan respektive förmågan upp till ett år, dels också det bidrag som lämnades till information om totalförsvaret.

Regeringen ansåg också att de viktigaste utgångspunkterna och prioriteringarna för Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten vid fördelning av organisationsstöd skulle vara följande.

- Värdet av organisationens verksamhet i förhållande till behov för totalförsvaret för att kunna uppnå grundläggande försvarsförmåga.

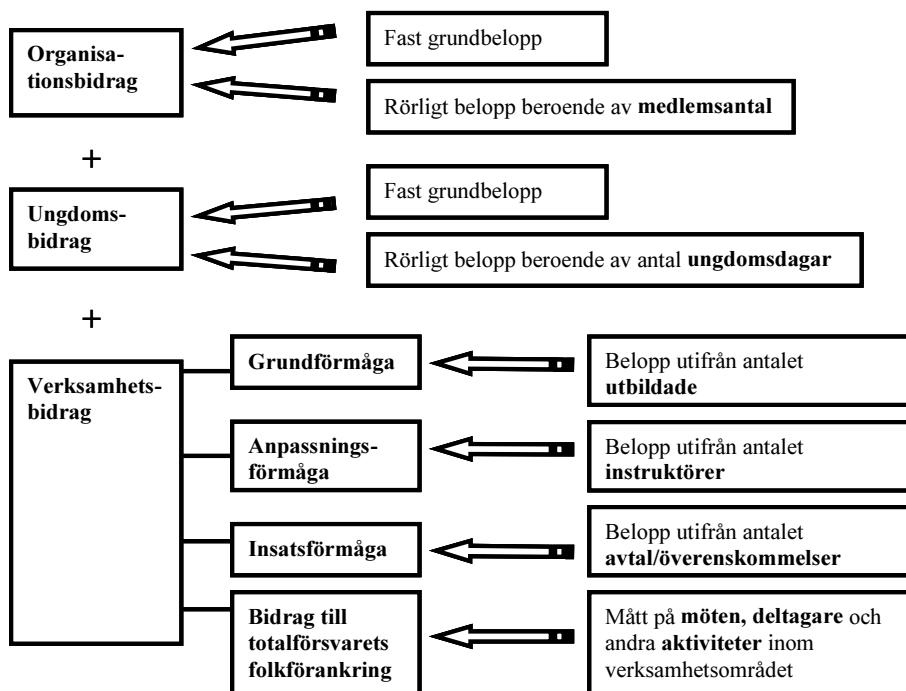
- Värdet av organisationens verksamhet i förhållande till behov för totalförsvaret för att kunna uppnå en anpassningsförmåga.
- Värdet av organisationens verksamhet i förhållande till behov vid svåra påfrestningar på samhället i fred.
- Värdet av organisationens bidrag till totalförsvarets folkförankring.
- Ungdomsverksamhetens andel av organisationens verksamhet.
- Organisationens verksamhet för att samordna gemensamma funktioner och verksamheter.
- Möjligheten att regelbundet kunna utvärdera och pröva organisationens försvarsverksamhets måluppfyllelse.

Med utgångspunkt i dessa riktlinjer fick Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten i uppdrag av regeringen att utarbeta en modell för hur organisationsstödet skulle byggas upp. För att mildra effekterna av en ny modell, som bedömdes komma att slå hårt mot några av organisationerna, genomfördes övergången i två steg. Inför 2004 fördelades hälften av anslaget enligt den äldre modellen och inför 2005 fördelades anslaget helt enligt den nya modellen.

Under 2002 och 2003 fördelades organisationsstödet av respektive myndighet till de organisationer som man även hade avtal med om särskilda uppdrag och som dessa fick medel för (uppdragsmedel). Från 2004 fördelas organisationsstödet av den myndighet som ger de flesta uppdragen till respektive organisation, något som förenklar administrationen hos de olika frivilligorganisationerna.

Det ekonomiska stödet till de frivilliga organisationerna i nuvarande form (organisationsstöd) kom småningom att från början bestå av tre delar: organisationsbidrag, ungdomsbidrag och verksamhetsbidrag enligt nedanstående figur. Fram till 2006 ingick medel för ungdomsverksamhet i organisationsstödet. Ungdomsbidraget har sedermera utgått ur organisationsstödsdelen och ges numera som ett uppdrag från Försvarsmakten till de organisationer som särskilt bedriver sådan verksamhet. Organisationerna på den mer civilt orienterade sidan har inte ansetts ha uppfyllt kriterierna för att få del av ungdomsstödet inom organisationsstödet. Några av dem har emellertid byggt upp en ungdomsverksamhet och finansierar denna via det ordinarie organisationsstödet.

Ursprungligen såg emellertid modellen ut på följande vis.



Organisationsstödet utbetalas som en sammanhållen ersättning. Uppdelningen i tre delar, sedermera två delar, har endast att göra med det sätt på vilket beräkningen görs av myndigheterna för att komma fram till organisationsstödet totala storlek för en viss organisation. Beräkningen görs utifrån förhållandena året före det aktuella budgetåret.

En viktig faktor i uppbyggnaden av den modell som nu gäller är att endast de i Frivilligförordningen uppräknade nitton organisationerna disponerar det totala stöd som riksdagen och regeringen beslutar om inom ramen för Försvarsmaktens respektive Krisberedskapsmyndighetens anslag. Inom ramen för den av statsmakterna avsatta totala budgetramen för detta ändamål görs således en total fördelning av denna budgetram för de nitton organisationerna inom Försvarsmaktens respektive MSB:s verksamhet. Sedan organisationen erhållit sin andel, uträknad på det ovan angivna sättet, disponerar den hela det för den tilldelade stödet på det sätt organisationen finner bäst inom ramen för de olika ändamålen. En organisation förlorar således som princip inte medel genom att



effektivisera sin organisation och minimera sin administration. De medel som då görs fria kan organisationen i stället nyttja för mer informationsverksamhet eller för medlemsrekrytering, vilket då genererar ett större plusvärde vid nästa beräkning om den då kan ske utifrån ett större medlemsantal än tidigare.

De olika i organisationsstödet ingående delarna kommenteras i det följande närmare.

*Organisationsbidraget* syftar till att ge ett grundläggande bidrag till organisationernas administration av sina medlemmar. Bidraget består av ett fast belopp om 300 000 kronor och ovanpå det ett rörligt belopp som ökar med ökat medlemsantal upp till en viss nivå, f.n. 30 000 medlemmar. I medlemsantalet inräknas organisationens ungdomar.

*Ungdomsbidraget* har sin grund i regeringens betoning av att ungdomsarbetet inom de frivilliga försvarsorganisationerna utgör en viktig grund för framtida rekrytering till totalförsvaret. Därför ges ett ungdomsbidrag till alla organisationer som bedriver en särskild ungdomsverksamhet. Den avser ungdomar i åldern 15–25 år inom den egna organisationen. Också här utgjordes bidraget först av ett fast belopp om 100 000 kronor och ovanpå det ett rörligt belopp som beräknades på antalet utbildningsdagar för ungdomar. Som nämndes tidigare har dock ungdomsbidraget utgått ur organisationsstödsramen och stöd till ungdomsverksamhet ges nu till de organisationer som bedriver sådan verksamhet genom särskilda uppdrag från Försvarsmakten. Utredningen återkommer närmare till frågan om stödet till ungdomsverksamheten i kapitel 12.

*Verksamhetsbidraget* syftar till att rikta stödet så att det ger stöd till det mervärde som organisationernas verksamhet ger till totalförsvaret i enlighet med regeringens prioriteringar. Prioriteringarna bygger på den då rådande terminologin och inriktningen av totalförsvaret mot bakgrund av gällande försvarsbeslut. Dessa prioriteringar avser grundförmåga, anpassningsförmåga, insatsförmåga samt området folkförankring.

Med grundförmåga avses att söka bestämma organisationens samlade och aktuella kompetens. Denna del av bidraget beräknas på antalet medlemmar som genomgått utbildning under de senaste fyra åren. Utbildningen kan vara grundutbildning, repetitionsutbildning, kompletteringsutbildning eller någon annan utbildning/övning inom ramen för organisationens utbildningsuppdrag från myndigheterna.

Med anpassningsförmåga avses att söka bestämma organisationens förmåga att klara av ett ökat utbildningsbehov föranlett av ändrade säkerhetspolitiska förutsättningar. Beloppet beräknas på antalet instruktörer som är knutna till organisationen.

Med insatsförmåga avses att söka bestämma organisationens förmåga att på lokal och regional nivå, i samverkan med andra organisationer, bidra med personal till kommuner och myndigheter i samhällets krishantering. Denna del av bidraget beräknas på antalet medlemmar med någon form av överenskommelse/avtal om insats eller tjänstgöring under sådana förhållanden.

Med folkförankring avses att söka bestämma organisationens förmåga till folkförankring genom den aktiva totalförsvarsupplysning man ger sina medlemmar i särskilt anordnade konferenser, möten eller seminarier där denna upplysning utgör huvudinslag. Bidraget beräknas dels på antalet möten den egna organisationen arrangerat under det senaste året, dels på antalet medlemmar som fått totalförsvarsinformation genom den egna eller någon annan organisation.

Ett viktigt kriterium för hur pengarna fördelas i modellen är, som nämnts, antalet avtal som medlemmarna har tecknat med myndigheter, kommuner och landsting för tjänstgöring under kriser.

Krisberedskapsmyndigheten har ansett att de avtal som redovisas som avtal mellan organisationen i fråga och dess medlemmar måste spegla de behov av frivilliga som finns för samhällets krishantering. Med anledning av detta förde Krisberedskapsmyndigheten under 2006 en dialog med organisationerna och med myndigheter och kommuner om vad som skulle kunna vara ett realistiskt behovsstyrt antal avtal.

Under åren har regeringen ändrat förutsättningarna för att följa modellen genom att dels reducera anslaget i sin helhet, dels angett att de organisationer som har sin huvuduppgift inom Försvarsmaktens verksamhetsområde ska ha en reduktion av sitt organisationsstöd ungefär i proportion till den reduktion som skett av anslaget till militärt försvar.

## 8.4 Brister i nuvarande ordning

Formerna för stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna var föremål för omfattande diskussioner i den föregående frivilligutredningen (Frivilligheten och samhällsberedskapen, SOU 2001:15). Där diskuterades förutsättningarna för en mer utvecklad form för uppdragsstyrning med mål och resultatorienterad uppföljningsverksamhet.

Organisationsbidraget var den stödform som var föremål för mest tydligt uttalad kritik i olika avseenden från den tidigare utredningens sida. De brister som kan urskiljas i det nuvarande stödets utformning hänför sig främst till två områden.

Det första avser det förhållandet att de organisationer som regeringen av olika skäl funnit lämpliga att ta med i frivilligförordningen får en relativt starkt gynnad ställning gentemot många andra organisationer som också verkar inom detta område, men vilka då i praktiken utestängs från uppdrag som kan betalas med medel som avses för frivillig försvarsverksamhet.

Ett friare val av uppdragsorganisationer från myndigheternas sida skulle sannolikt befrämja ökad rationalitet och en bättre anpassning till myndigheternas behov från organisationernas sida.

Det andra området som kan göras till föremål för kritik avser det förhållandet att de medel som myndigheterna avsätter för frivillig försvarsverksamhet ofta – av organisationerna i frivilligförordningen – upplevs vara avdelade för dem och att de så att säga ska dela på dem. Detta leder till återkommande rättvisediskussioner dem emellan och i förhållande till de bidragsgivande myndigheterna.

Från myndigheternas utgångspunkter kan processen med stödets administrativa hantering ibland upplevas som tidsödande och krävande. Vidare har i praktiken stödets administrativa hantering ibland kommit att få en mer framträdande roll än själva den kompetensgivande verksamhet som stödet avses ge upphov till. Det hänger bland annat samman med att de myndigheter som enligt systemets grundmodell ska ange sina behov i olika avseenden, inte alltid kunnat svara upp mot de krav på preciserade behov och prioritering av dem som regeringen angett som viktiga i sina riktlinjer. Detta har blivit mer och mer påtagligt när ett äldre försvarsbesluts terminologi inte längre är relevant för verksamhetens faktiska inriktning. Vidare har det från myndigheternas utgångspunkter inte alltid sett sig optimalt att avdela medel för frivilligförsvaret enligt

statsmakternas budgetbeslut när medlen skulle komma till den totala verksamheten till bättre nytta på annat sätt.

En framträdande brist torde därmed vara att stödet i många fall kommer, dock inte för alla eller alltid, att inte tydligt bli inriktat på särskilt den utbildning eller den verksamhet som behövs hos de myndigheter som ska betala för den.

En annan brist är att det ofta kan vara svårt att se och mäta resultatet av den omfattande insatsen som gjorts med de olika ekonomiska stödformerna till organisationerna. Ansvaret för detta ligger dock inte främst på organisationerna utan på att myndigheterna haft påtagligt svårt att ange behov och följa upp resultat från sina egna utgångspunkter.

Ytterligare en brist är, vilket utredningen återkommer till, att organisationsbidraget i förening med övriga stödformer och uppdrag i vissa avseenden påtagligt konserverar den struktur som nu råder och inte uppmanar till samverkan om uppdrag eller befrämjar någon form av strukturrationalisering mellan organisationerna, vilken – enligt denna utrednings bedömning – skulle kunna effektivisera hela verksamheten påtagligt.

I vissa avseenden är också terminologin för den förmågestruktur som anges i bakgrunden till stödmodellen delvis föråldrad med hänsyn till den nya inriktningen för Försvarsmakten, totalförsvaret och krisberedskapen.

Organisationsstödet är därför, sett från organisationernas utgångspunkt, i många avseenden en för dem gynnsam form för stöd, även om det även från deras sida förekommer kritik, främst med innebörden att stödet mellan budgetåren kan upplevas bli orättvist fördelat mellan organisationerna genom de ”nyckeltal” som används för beräkningarna från myndigheterna särskilt vad gäller svårsmätbara, icke objektiva, faktorer. Stödsystemets utformning ställer också relativt stora krav på organisationerna vid inrapportering av verksamhet. Fördelen för organisationerna är dock påtaglig i flera olika avseenden, även om stödets omfattning kan växla mellan budgetåren och skälen för förändringar i stödet dem emellan naturligtvis alltid kan sättas ifråga från olika utgångspunkter.

Fördelarna för organisationerna är främst dessa. Alla de organisationer som finns med i den förteckning som ingår i frivilligförordningen har rätt att åtnjuta stöd från den totala del av anslaget som avsätts för frivilligförsvaret. De organisationer som finns upptagna i förordningstexten får därmed en gynnad position jämfört

med många andra organisationer som också kan anses verka inom detta samhällsområde.

Genom att det varje budgetår finns en bestämd summa pengar avdelad för frivillig försvarsverksamhet, en summa som de i förordningen uppräknade organisationerna så att säga kan dela på, uppstår lätt den situationen att organisationerna kommer med förslag till uppdrag eller verksamhet som syftar till att alla medel förbrukas och att Försvarsmakten eller KBM beslutar om nästan alla de uppdrag eller verksamheter som går att rymma inom de för ändamålet avdelade medlen. Om alla dessa uppdrag eller verksamheter är behovsprövade eller behovsanalyserade med utgångspunkt i myndigheternas totala behov eller intresse är då inte alltid givet. Myndigheterna håller dock inne vissa medel i inledningen av budgetåret för att kunna tillgodose senare under året uppkomna behov eller ändrade prioriteringar och organisationerna måste naturligtvis återbetala medel som inte nyttjats för det angivna ändamålet.

Stödformen gör det, för många av organisationerna, också möjligt att hålla en, relativt många andra frivilliga organisationer i samhället, mycket låg medlemsavgift. Det är inte heller helt ovanligt att samma person är med i flera frivilligorganisationer och därmed bidrar till medlemsantalet flera gånger. Eftersom medlemsantalet utgör en viktig faktor i avvägningen av organisationsstödet fungerar det därför som en i viss mån självgenererande förmån för de organisationer som genom denna stödform kan hålla ett mycket högt medlemsantal.

Sett över en längre tidsperiod kan organisationerna genom denna stödform påräkna en relativt säker ekonomisk bas för sin verksamhet och inte minst sin centrala administration. Detta har sannolikt också varit statsmakternas intention då de mot bakgrund av säkerhetspolitiska och försvarspolitiska överväganden velat ge de frivilliga försvarsorganisationerna en tydlig och säker roll inom ramen för totalförsvarsverksamheten.

## **8.5 Principer för en ny ordning av det statliga stödet**

### **8.5.1 Bakgrund**

I utredningen ”Rörelser i tiden” (SOU 2007:66) kartlade Statskontoret vilka bidragsformer som gäller för ideella föreningar i samhället. Dessa angavs vara:

- Organisationsbidrag (generellt bidrag till organisationen ifråga)
- Verksamhetsbidrag (som avser bidrag till viss angiven verksamhet)
- Projektbidrag (för vissa tidsbegränsade och ofta sakområdesbegränsade verksamheter)
- Uppdragsersättning (ersättning för verksamhet enligt avtal med viss organisation)
- Anläggningsbidrag (för lokaler m.m.).

I Statskontorets kartläggning konstateras att frågan om bidrag till ideella organisationer har utretts flera gånger under de senaste decennierna. Samtliga utredningar har behandlat frågan om hur bidragen ska resultatstyras, men några generella riktlinjer för resultatstyrning har inte formulerats av statsmakterna. Om bidragen till ideella organisationer ses samlat anser Statskontoret att regeringens linje för resultatstyrning av dess bidrag i själva verket blivit mindre tydlig under 2000-talet. Totalt uppgår statens bidrag till ideella organisationer till ca 6,5 miljarder kr.

Det är svårt att komma fram till mycket exakta tal vad gäller omfattningen av stöd till många olika frivilliga organisationer i samhället då stödet dels kan ges genom många olika institutioner och också kan ges lokalt, t.ex. i form av nyttjande av lokaler eller utrustning kostnadsfritt eller att en myndighets eller kommuns personal i tjänsten hjälper en frivilligorganisation utan att organisationen behöver betala för det. Allt stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna går således inte genom de budgetmedel som beviljas av regeringen till Försvarsmakten och KBM. Som ett exempel kan nämnas att vissa frivilliga försvarsorganisationer som verkar med information och upplysning hittills erhållit stöd från Strålskyddsinstitutet för att förbereda för omfattande informationsverksamhet vid en kärnkraftsolycka. Här har myndigheten därutöver angett vissa särskilda krav på organisationerna för att de ska kunna komma i åtnjutande av det angivna stödet.

### 8.5.2 Ny inriktning av ekonomiskt stöd

Mot denna bakgrund anser utredningen att följande inriktning i stället bör fastläggas.

Stödet bör i första rummet vara inriktat på att ge organisationerna en sådan form för stöd att sådan utbildning, övning eller sådana färdigheter som direkt efterfrågas av Försvarsmakten för dess verksamhet eller för myndigheterna i övrigt för stöd till sin ordinarie verksamhet eller för stöd under höjd beredskap eller krisberedskap/krishantering eller för utlandsverksamheten, får den helt väsentliga delen av de resurser som kan avsättas från myndigheternas sida.

Dessutom bör stöd ges för informationsverksamhet och ungdomsverksamhet.

En sådan ordning skärper kraven på myndigheterna i vissa avseenden. För det första innebär det att deras behovsanalys blir en avgörande utgångspunkt för hur uppdragen till frivilligorganisationerna kan se ut vad gäller utbildning syftande till avtal liksom också hur samhällsnyttan med informationsverksamhet och ungdomsverksamhet ska konkretiseras. För det andra skärper det kraven på myndigheterna att noggrant värdera vad det är uppdragen går ut på och hur kraven ska specificeras och formuleras i uppdragen. För det tredje skärper det kraven på utvärdering och uppföljning av vad man gett för uppdrag och hur de utfallit.

Den administrativa hanteringen i nuvarande stödmodell bortfaller dock delvis och i stället blir uppdrag grundade på behov och nytta och uppföljning av dessa de viktigaste instrumenten som myndigheterna, i samverkan med frivilliga organisationer som kan komma ifråga för uppdrag, behöver utveckla. En sådan utveckling behöver samordnas med myndigheternas gängse verksamhetsinriktning och prioriteringar inom ramen för den.

För frivilligorganisationernas del innebär förändringen att de måste koncentrera sig på att i samverkan med myndigheterna lämna förslag på uppdrag och genomförande samt uppföljning av dem som stämmer med myndigheternas tydligt dokumenterade behov, samtidigt som annan rapportering och dokumentation i väsentlig grad kan tonas ner.

En sådan ordning innebär att den uppdelning på ekonomiskt stöd för verksamhet (med utgångspunkt i vissa förmågor som ska kunna mätas) och stöd till organisationernas administration som

nu görs, i princip bör upphöra och att organisationsstödet därmed bör avvecklas.

Den inriktning mot förmågor, grundförmåga, anpassningsförmåga och insatsförmåga som nu anges i stödmodellen måste i flera avseenden anses vara överspelad. Den byggde på tanken att de angivna organisationerna i olika avseenden skulle kunna vara behjälpliga i ett skede då Försvarsmakten skulle återta förmåga inför en säkerhetspolitisk utveckling som pekade på ökat hot mot vårt land.

Behovet av en sådan förmåga kan naturligtvis inte uteslutas, men det ter sig svårt att bygga stödet på just denna möjliga förmåga i en viss framtid när det främst är det mer närliggande behovet som är mer väsentligt. Särskilt gäller det naturligtvis inom området krisberedskap.

Inriktningen bör i stället vara den att myndigheterna ges en betydande grad av frihet att ingå överenskommelser om uppdrag till olika organisationer med utgångspunkt i de analyserade behov myndigheterna har och kan överblicka inom ramen för sin verksamhetsinriktning och planering. En sådan förändring kan dock behöva ske under en kortare övergångsperiod för att ge organisationerna möjlighet att strukturellt anpassa sig till den nya formen för statligt stöd.

På två områden bör uppdragen dock från myndigheternas sida ges en viss styrning. Det gäller uppdrag inom området ungdomsverksamhet samt informationsverksamhet inom området totalförsvar och samhällets krisberedskap. Dessa områden har en viktig anknytning dels till Försvarsmaktens rekrytering, dels också som utredningen tidigare berört, till begreppet information och bör således i viss utsträckning ges en särställning i den ekonomiska styrningen av stödet till de berörda organisationerna. Dock bör även inom dessa områden styrningen i grunden ske genom uppdrag till organisationerna från myndigheterna.

Det stöd som i dag lämnas från statens sida vad gäller försvarsinformation i vidaste bemärkelse behöver dock förändras och effektiviseras. Det innebär att staten åtar sig att informera om motiven för och hur försvarspolitikerna och krisberedskaperna utvecklats samt den inriktning som beslutats av statsmakterna. Sådana uppdrag bör myndigheterna kunna lämna som uppdrag till organisationer som har kunnig och erfaren personal inom detta område.



Särskilt viktigt är att de som ska syssla med information inom dessa områden får en lämplig utbildning för detta.

Mot denna bakgrund behöver det underlag som organisationerna arbetar med i informationsverksamheten utvecklas kontinuerligt och frivilligorganisationernas uppdrag, att i sin informationsverksamhet vända sig till allmänheten i en långsiktig utåtriktad informationsaktivitet, präglas av denna dynamik i utvecklingen inom området. Här bör organisationerna i hög grad finna former för gemensamma insatser i samverkan med myndigheterna och inte minst bör organisationernas lokala och regionala resurser aktiveras för sådana insatser.

## 8.6 Förslag till ett nytt system för statligt stöd

Utformningen av ett nytt system för den statliga styrningen av ekonomiskt stöd till ideella organisationer inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde bör enligt utredningen byggas på följande principer. De ansluter i allt väsentligt till de krav som Statskontoret fört fram.

- Tydliga mål och syften ska finnas för alla stödformer.
- Målen ska alltid kunna mätas i en objektiv form.
- God ekonomisk redovisning av utförda uppdrag är ett nödvändigt krav.
- För olika stödformer ska finnas tydligt angivna krav på återrapportering.
- Bedömning av resultat och effekter ska göras för varje stödform för sig.
- Oberoende utvärderingar ska genomföras vid vissa tidsintervall.
- Stödsystemets uppbyggnad och principer för användning bör regleras i samma förordning.

Riksdagen och regeringen bör inte detaljreglera styrningen av de frivilliga organisationernas relationer med myndigheterna ekonomiskt på annat sätt än som nyss nämndes.

För att säkerställa långsiktighet och utvecklingsmöjligheter är det av stor vikt att det inom alla tre uppdragsområdena, utbildning,

information och ungdomsverksamhet skapas ekonomiska förutsättningar för organisationerna att bedriva utvecklingsverksamhet.

Ny teknik introduceras i snabb takt inom alla samhällsområden. Det gäller självfallet även inom alla de områden som de frivilliga verkar inom och det kräver kontinuerlig utvecklingsverksamhet också inom dessa organisationer. Ny teknik kräver ofta nya arbetsmetoder och ska frivilliga verka tillsammans med ordinarie personal måste de få möjligheter till vidareutbildning och övning.

Ska frivilligorganisationerna ha förutsättningar att utvecklas i takt med den övriga samhällsutvecklingen måste de få ekonomiska förutsättningar för detta inom de områden som är viktiga för dem.

Enligt utredningens mening måste långsiktig egen utveckling ses som en ingående och väsentlig del av generella OH-kostnader. Den utveckling som sker inom olika sakområden, här närmast de viktiga uppdragsområdena utbildning av personal, information och ungdomsverksamhet, kräver en nära samverkan med de samhällsinstitutioner som betalar för dessa uppdrag. Enligt utredningens mening är det därför både nödvändigt och naturligt att utvecklingsuppdrag blir en integrerad del av uppdragsstrukturen.

Myndigheternas budgetar bör årligen vara avpassade för att genom uppdrag till frivilliga organisationer få olika behov täckta inom ramen för sina respektive verksamheter och ansvar för att ingå de avtal om olika uppdrag och bemanning som vid en samlad bedömning ter sig kostnadseffektivt att göra.

Myndigheterna bör också få en stor frihet att inom ramen för sina respektive budgetar, vid behov i samverkan med annan eller andra myndigheter, ingå avtal med frivilliga organisationer om sådana uppdrag som leder till att myndigheten kostnadseffektivt bättre kan genomföra sin verksamhet. I första hand handlar det om utbildningsuppdrag som syftar till att frivilliga genom sin kompetens kan tjänstgöra kortare eller längre tid för myndigheten under höjd beredskap eller förhållanden som i olika avseenden innebär påfrestningar på samhället, men även för övningar som krävs för att bibehålla sådan kompetens. Även för verksamhet som inte innebär höjning av beredskap eller vid kriser i övrigt kan det ibland vara kostnadseffektivt att nyttja frivilligpersonal eller frivilligresurser. Även utbildning för sådan verksamhet bör vara möjligt att ingå överenskommelser om.

En viktig del av uppdragen bör vara att de ska mynna ut i att ett tydligt antal personer eller andra måttsetta resurser kan avtalstecknas när uppdragsutbildningen är genomförd.

Endast vissa organisationer ska dock kunna komma ifråga för viss typ av utbildning (utbildning i väpnad strid, räddnings- och undsättningstjänst, flygverksamhet, polisiär verksamhet är de områden som i första hand bör förbehållas endast vissa organisationer).

Inom området information om totalförsvar och krisberedskap bör det för Försvarsmakten och MSB vara möjligt att ge delvis gemensamma uppdrag.

## **8.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag**

Det är viktigt att det tydliggörs att det inte är en viss eller vissa organisationer som erhåller stöd, utan att det är samhällets behov av viss utbildad personal eller viss verksamhet som är det centrala. I linje med utredningens tidigare redovisade förslag om att inte vissa organisationer bör ha förtur eller någon speciell ställning bör myndigheterna kunna vända sig till den eller de organisationer generellt i samhället som bedöms vara bäst skickade att på ett kostnadseffektivt och kvalitetsmedvetet sätt genomföra de uppdrag som myndigheterna anser ska genomföras och som det finns behov av budgetmedel för. Det bör ge incitament hos organisationerna att samverka, men också att utveckla metoder och former som gynnar verksamheten på sikt.

De två samhällsområdena försvar och krisberedskap bör i budgetprocessen åtskiljas vad gäller stöd till verksamhet som avser frivillig beredskapsverksamhet. Främsta skälet till detta är att det bör vara möjligt att följa upp hur effekterna blir inom respektive område och om de prioriteringar som successivt görs är ändamålsenliga.

Det är rimligt att Försvarsmakten respektive MSB får ett övergripande ansvar för fördelningen av medel och uppföljning av effekter inom respektive område.

Det är vanskligt för utredningen att föreslå prioriteringar inom de angivna områdena inför budgetåret 2010. Det hänger samman med att statsmakterna inte fattat beslut om inriktningen av försvarspolitikerna de närmast åren samt att Försvarsmaktens och MSB:s organisation och inriktning inte är fastlagda. Att i det läget komma med förslag om mer detaljerade prioriteringar och

inriktningar inom de nämnda områdena ter sig inte ändamålsenligt. Underlaget för en sådan inriktning föreligger inte.

Det är emellertid viktigt att understryka att uppdragen inte får ha en alltför kortvarig prägel och utmärkas av ryckighet då organisationerna i så fall kan komma att få mycket svårt att bygga upp och vidmakthålla strukturer som inrymmer kompetens personal och fungerande rutiner.

Det är också tydligt att en närmare granskning av hur uppdragsmedel bör fördelas delvis också blir beroende av vilken struktur som frivilligförsvaret kommer att få under de närmaste åren samt vilka organisationer som i olika avseende kan och vill åta sig uppdrag inom de respektive prioriterade områdena.

## 9 Sammanhanget mellan frivilligförsvarets struktur och det offentliga bidragssystemet

### 9.1 Analys och tolkning av uppdraget

Utredningen ska identifiera vilka hinder i bidragshänseende som motverkar att frivilliga försvarsorganisationer som bedriver liknande verksamhet slår sig samman.

Nyckelorden är att regeringen bedömer/anser att det i bidragssystemet kan finnas sådana inbyggda element eller villkor som i själva verket försvårar i och för sig sakligt motiverade sammanslagningar av olika organisationer eller andra strukturella samgåenden eller samverkansformer vad gäller utbildning och annan verksamhet. En annan tolkning kan vara att bidragssystemet gör det möjligt att fortsätta att bedriva traditionell verksamhet eller utbildning inom en viss organisationsform som i själva verket inte längre är motiverad på saklig grund att stödja från statsmakternas sida.

Utredningen behöver således belysa och analysera om det finns sådana element i nuvarande ordning som regeringen kan anses peka på och vilka de i så fall är? Traditioner, interna beslutsformer och/eller åsiktsgrupperingar inom de olika organisationerna som binder organisationen vid en viss inriktning kan vara ett element. Juridiska bindningar i form av t.ex. ekonomi (gåvor, donationer etc.), ägandeformer avseende fast egendom (kursgårdar etc.) kan vara ett annat. Behov av egen profil vid rekrytering framförs ofta av organisationerna själva, liksom frågorna om konkurrensförhållanden om samma målgrupp. Även verksamhetsspecifik inriktning som kräver egen organisation är ett vanligt argument. Det har förekommit försök att utveckla annan struktur eller samverkansformer men de har inte alltid fallit väl ut och det är oklart om det redan nu finns ambitioner från olika organisationer att göra någonting vad

gäller strukturen totalt. Det är också svårbedömt att se hur en kraftig strukturförändring skulle kunna se ut vad gäller samgående, samverkan, gemensam administration etc. En organisation på den militära sidan och en på den civila sidan har diskuterats. Vilka åtgärder från statens sida som skulle underlätta en bättre struktur är en frågeställning i sammanhanget. Kan den modell som Riksidrottsförbundet tillämpar inom idrotten vara något att sträva efter (vilket diskuterades i utredningen Frivilligheten och samhällsberedskapen, SOU 2001:15). Den skulle möjliggöra rekrytering till specialorganisationer inom frivilligförsvaret precis som idag och skulle kunna leda till betydande besparingar vad gäller OH-kostnader för alla. Finns det nackdelar med en sådan modell, t.ex. att det blir ytterligare ett mellanled med administration eller filter i kontakterna med myndigheterna? Ibland nämns en form med "Frivilligråd" där alla organisationer har representation och regeringen utser ordförande med syftet att driva på samverkan, effektivitet, integration, strukturförändringar och gemensamma lösningar och där organisationerna själva ser sådana lösningar som angelägna och möjliga att genomföra.

Det är emellertid tydligt att ansvaret för organisationernas utveckling i första hand är deras eget och att staten endast kan bidra med tydlighet i sin roll som uppdragsgivare.

## 9.2 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett nytt system för ekonomiskt stöd avseende uppdrag formellt bör införas fr.o.m. budgetåret 2010. Det kräver att de formella beslut som erfordras, ny frivilligförordning samt beslut avseende budgetramar och regeringens styrning genom regleringsbrev kan beslutas senast under hösten 2009.

Den verksamhetsutveckling som därefter bör ske bör grundas på de preliminära behovsanalyser som myndigheterna gör under 2009 och ligga till grund för uppdrag till organisationerna med inriktning mot budgetåren 2010, 2011 och 2012.

Det är organisationernas ansvar att successivt anpassa sin verksamhet och organisation till de förhållanden som råder i samhället och som medlemmarna önskar.

Utredningen anser dock att när en omstrukturering nu förestår som har sin grund i en omfattande förändring av försvarets

inriktning och ett starkare fokus på samhällets krisberedskap, bör staten i viss utsträckning vara beredd att medverka till att denna strukturförändring kan genomföras på ett sätt som innebär att viktig kompetens bevaras och att den framtida strukturen så långt möjligt, och med organisationernas medverkan, kan bli ändamålsenlig för samhället i stort.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen, i likhet med förra gången ett nytt ekonomiskt stödsystem infördes, att införande av ett nytt system bör ske dels under en viss övergångstid, dels också att den strukturförändring som torde bli nödvändig, inom eller mellan flera av organisationerna, bör ske under denna övergångsperiod. Utredningen föreslår vidare att denna strukturförändring bör ske i en dialog med en av regeringen utsedd person eller delegation, främst med syftet att viktig kompetens kan bevaras och att staten kan medverka till att underlätta en snabb övergång t.ex. vad avser personal, lokaler, administrativa stödssystem etc. En ny struktur bör ha sin utgångspunkt i omfattningen på och inriktningen av de uppdrag myndigheterna är beredda att lämna fr.o.m. budgetåret 2010.

Under den korta övergångsperioden kan det därför också bli nödvändigt att avdela mindre resurser för att genomföra omställningen.

### 9.3 Bakgrund

Som redan nämnts har det offentliga bidragssystemet, särskilt vad avser det s.k. organisationsbidraget i kombination med övriga stödformer, sannolikt haft en konserverande inverkan på de frivilliga försvarsorganisationernas struktur såväl internt som sinsemellan. Det har upplevts som riskfyllt att förändra strukturen då det tett sig svårt att överblicka konsekvenserna vad gäller ekonomi och verksamhet. Samtidigt har det varit svårt, för att inte säga nästan omöjligt, för andra organisationer som verkar inom området att få vara med på den lista av särskilt bidragsberättigade organisationer som frivilligförordningen nu innebär. Stödet i denna form har därigenom bidragit till att göra det möjligt för organisationerna att bygga upp och behålla administrativa resurser i varje organisation för sig, resurser som de naturligen inte gärna avstår från så länge detta stöd utgår.

Organisationsbidraget har väsentligen utgått som ett stöd i form av en generell bas och därefter med medlemsantalsnormer som påslagsfaktor. Antalet utbildade, instruktörer och antalet avtal har vidare utgjort en väsentlig del av stödstrukturen. Organisationer med stort medlemsantal har således haft större förutsättningar att bygga upp sina administrativa resurser än de mindre.

Har organisationerna, vilket är fallet för några av dem, också egna medel för sådana satsningar, blir den administrativa apparaten och de funktionärer som avlönas för att arbeta för organisationen inte sällan mindre benägna att gå in i resonemang om strukturförändringar, för så vitt inte sådana förändringar leder till fördelar eller bevarad styrka för den egna organisationen.

De mindre och administrativt svagare organisationerna ser också med oro på strukturella förändringar som innebär att de "sväljs" av de större och därmed upplever att de förlorar organisatorisk kraft, rekryteringsförmåga och – inte minst – tydlig identitet och profil i skuggan av den större.

Denna oro för att mista sin identitet eller profil har varit en av orsakerna till att den s.k. FOS (FrivilligOrganisationernas Samarbetskommitté som inrättades på statens initiativ) inte fått någon påtaglig effekt på samverkan och samarbete mellan organisationerna annat än mycket marginellt i form av vissa utbildningssamordningar. Hade organisationsbidraget från det offentliga sida, främst vad avser administrativt stöd, successivt flyttats från de enskilda organisationerna till FOS och börjat trappas ner för de olika enskilda organisationerna hade sannolikt en strukturförändring påbörjats där FOS fått en annan och mer påtagligt drivande roll i förändringsarbetet och en utveckling kunnat påbörjas med en strukturförändring av organisationerna där dessa själva medverkat i denna förändring.

De lösningar som finns inom och mellan organisationerna hänger naturligtvis också samman med de beslutsformer som finns i respektive organisation där större organisatoriska beslut ibland kräver kvalificerade majoriteter eller två beslut med mellanliggande stämman.

Det offentliga stödet till frivilliga försvarsorganisationer lämnas också, särskilt från Försvarsmaktens sida, traditionellt i sådan form att vissa mycket tydliga och för många medlemmar viktiga organisationsidentiteter bevaras med en motsvarande konserverande effekt. Det gäller t.ex. uniformer och uniformsemler som ger en särskild prägel och betydelse åt vissa organisationer (alltså utmär-



kande av medlemskap i viss frivillig organisation på Försvarsmaktens uniform, och inte främst organisatorisk tillhörighet inom Försvarsmakten, tjänsteställning och i förekommande fall viss utbildning, vilket hade varit det naturliga). Inom organisationerna har under årens lopp utvecklats traditioner, samhörighet och sätt att belöna medarbetare etc. som också av medlemmarna upplevs som viktiga att bevara.

Samarbetet mellan Försvarsmakten och flera av de frivilliga försvarsorganisationerna är också mycket långvarigt och alltjämt har Försvarsmakten haft särskilda organisatoriska enheter lokalt eller regionalt som inte haft annan uppgift än att i olika avseenden stödja de frivilliga försvarsorganisationerna. Inom Högkvarteret finns också en särskild avdelning som har till uppgift att bl.a. administrera stödet till de frivilliga försvarsorganisationer som främst arbetar med uppdrag m.m. åt Försvarsmakten. Det har också inom vissa av organisationerna varit tradition att i sin styrelse ha representanter för Försvarsmakten adjungerade eller invalda.

Detta är några av de mer framträdande faktorer som binder nuvarande struktur vid den form av stöd som det offentliga lämnar idag.

Det är tydligt att så länge stöd från staten utgår för sådana ändamål och på det sätt som nyss belysts och exemplifierats ter sig incitamenten till strukturella organisatoriska förändringar inom och mellan organisationerna mindre attraktiva för många av dem.

Det finns, såvitt utredningen kunnat finna, i nuvarande statliga regelverk inte något som i formell mening hindrar någon eller flera av de många olika organisationerna som är nämnda i frivilligförordningen att organisera om sig, slå sig samman med någon eller några andra, eller samverka med andra organisationer i olika frågor. Det ligger i organisationernas eget ansvar och intresse att organisera sig och strukturera sig på ett sätt som svarar mot organisationens egna intressen och behov, där i och för sig en ändamålsenlig struktur i förhållande till myndigheternas behov och uppdrag kan vara en viktig faktor. Det förhållandet att 19 organisationer nämns vid namn i frivilligförordningen kan dock sägas vara en särskild form av officiellt ”erkännande” som i sig kan ha en konserverande inverkan. Att ändra struktur organisationerna emellan kan därvid av dem upplevas som riskfyllt då det kan uppstå osäkerhet om den nya strukturen får vara kvar under förordningen, eller om det kan upplevas ha en negativ inverkan på bidragsgivningen. Att ta bort denna uppräkningslista kan därför vara ett viktigt led i att skapa förut-

sättningar för en friare utvecklingsstruktur samtidigt som också bidragssystemet är utformat på ett nytt sätt.

Det är sannolikt så att det ekonomiska stödssystemets utformning kan ha den inverkan att den bidrar till att permanenta en viss organisationsstruktur. Det gäller i första hand organisationsbidraget, men även vissa inslag i uppdrags- /utbildningsstödet kan ha denna inverkan (t.ex. stödet till ungdomsverksamhet och försvarsinformation som leder till att varje organisation för sig bygger upp resurser för att kunna genomföra sådan verksamhet).

Det går också, mot denna bakgrund, att hävda att staten i viss utsträckning är medansvarig till den organisatoriska struktur som råder, eftersom det under så lång tid utgått statligt stöd till uppbyggnad av och vidmakthållande av verksamhet inom ramen för just denna karaktär på strukturen.

Under de diskussioner med frivilligorganisationerna som utredningen haft har det också blivit tydligt att flera av organisationerna själva är medvetna om att den struktur som råder i många avseenden inte är ändamålsenlig, att det inte ter sig rimligt att fortsätta ”som om ingenting hänt” och att någonting måste ske med organisationsstödet och frivilligorganisationernas struktur. Samtidigt är det också påtagligt att organisationerna var och en för sig är orolig för att just den egna organisationen ska bli en förlorare på en sådan förändring och att medlemmarna förväntar sig att den förtroendevalda ledningen ska slå vakt om just den egna organisationen. Kraften eller mandaten saknas således delvis inom organisationerna själva att gemensamt komma tillrätta med en överliggande generell problematik.

Mot denna bakgrund har frågan väckts på skilda håll om inte staten borde ta ett initiativ som innebär att, gemensamt med organisationerna, söka finna former för att organisationerna tillsammans hittar en dialogform som kan leda in på ett effektivare och mer ändamålsenligt strukturerat frivilligförsvaret och där förändringen kan ske i balanserad och överblickbar form för alla och med ett visst ansvar för att inte minst personalförändringar kan genomföras på ett ansvarsfullt sätt och så att frivilligförsvarets samlade kompetens på bästa sätt tas tillvara i en ny struktur.

En lösning skulle kunna vara att en särskilt utsedd kontaktperson eller delegation, får ett uppdrag av regeringen att i dialog med organisationerna söka komma fram till en ny lösning. I mandatet skulle då ligga att kan inte en lösning nås som innebär en relativt långtgående strukturrationalisering måste regeringen bygga på att

endast de organisationer som kan prestera resultat mot de uppdrag som myndigheterna lägger ut kommer att erhålla kostnadstäckning för dessa uppdrag, inklusive den beräknade OH-kostnaden (se vidare under avsnitt 9.5 beträffande OH-kostnader). Övriga organisationer kommer då att tvingas in i en mycket besvärlig ekonomisk situation med delvis oöverblickbara konsekvenser för personal och verksamhet. Det är även från statens sida angeläget att så inte sker helt okontrollerat och att viktig kompetens och engagemang då kan gå förlorade, utan att en övergång till en ny struktur kan ske i kontrollerade former vad gäller personal, kompetens, engagemang och verksamhet.

Det är självklart att en sådan dialog måste utformas som en inbjudan från statens sida att delta. Föreningsfriheten innebär bl.a. att staten inte påtvingar organisationerna lösningar som de själva finner inte är förenliga med deras intressen.

Samtidigt är det tydligt att staten förfogar över betydande bidrags eller uppdragsbelopp som gör det möjligt för organisationerna att bedriva verksamhet och att staten har ett legitimt intresse av att dessa offentliga medel nyttjas effektivt och ändamålsenligt.

Tanken med att utse en person eller delegation som får i uppdrag att genomföra en dialog med de berörda organisationer som önskar delta, är att med dem söka finna vägar fram mot en struktur som är mer effektiv och ändamålsenlig än dagens, samt föreslå de övergångslösningar som kan visa sig vara nödvändiga.

Fördelarna med denna idé är bl.a. att Regeringskansliet kan besparas en hel del arbete med att söka bemästra de olika synpunkter på inriktning och utveckling m.m. som kan bli resultatet av utredningens arbete. En annan fördel är att de organisationer som önskar delta snabbt kan bli engagerade i det arbete som krävs för att bygga en ny struktur.

En tredje fördel är att, så långt som organisationerna önskar delta i dialogen, finns också förutsättningar att söka sig fram till större och mer gemensamma lösningar.

Mandatet att föra dialogen bör ges av regeringen och den person eller delegation som ska genomföra den bör kunna bedöma efter relativt kort tid om det finns förutsättningar att gå vidare med de flesta eller huvuddelen av organisationerna, eller om dialogen bör avbrytas och organisationerna själva söka bemästra de problem som en behovsstyrd och uppdragsfinansierad inriktning av statens stöd i framtiden ger upphov till för dem.

## 9.4 Nuvarande struktur

Utredningen har i bilaga 2 redovisat de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna samt aktuellt medlemsantal för dem.

Organisationerna skulle kunna grupperas i två områden där de förs till det militära försvarets område som har flest uppdrag åt Försvarsmakten och de förs till krisberedskapsområdet (och civilt försvar) som har flest uppdrag – i dagsläget – åt KBM. Det är dock svårt att renodla dessa grupperingar. Några organisationer, bland andra Frivilliga skytterörelsen, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska sportskytteförbundet, Svenska fallskärmsförbundet och Insatsingenjörerna har enbart uppdrag från Försvarsmakten. Blå stjärnan och Civilförsvarsförbundet har enbart uppdrag från KBM, medan de övriga har uppdrag åt båda dessa myndigheter. Den framtida utvecklingen kan innebära att allt fler av organisationerna har uppdrag från såväl Försvarsmakten som från MSB (fr.o.m. 2009-01-01).

Skulle fler organisationer än de som nu igår i gruppen enligt Frivilligförordningen få uppdrag är det inte givet att de vill inordna sig i en sådan uppdelning.

Försvarsutbildarna består, förutom av sina regionala förbund, också av följande rikstäckande förbund: Befälsföreningen Militär- tolkar, Förbundet Fältpostbefäl, Försvarets Fältartister, Förbundet Kustjägarna, Hemvärnsbefällets Riksförbund, Kriskommunikatörerna, Luftvärnets Befälsutbildningsförbund, Försvarsutbildarna Miljö och Hälsa, Förbundet Fallskärmsjägarna, Svenska CBRN-förbundet, Kavalleri- och Jägarförbundet samt Psyopsförbundet. Flygvapenfrivilligas riksförbund består även av Markförsvarsförbundet.

Kontakter finns mellan de organisationer som har mycket när- liggande kompetens- eller intresseområden, t.ex. FAK och SKBR var gäller motorfordon och FVFR och FFK vad gäller flygverk- samhet, men någon långtgående strukturrationalisering har ännu inte ägt rum.

En utveckling har också skett på så sätt att några tidigare helt kvinnligt rekryterande organisationer öppnat för eller förbereder att öppna för manligt medlemskap (Blå stjärnan och SKBR).

Olika försök har gjorts att söka finna effektivare former för att stödja de frivilliga försvarsorganisationerna administrativt från För- svarsmaktens sida, bl.a. för att kunna minska det totala organisa- tionsbidraget till dem och söka föra över mer medel till utbildning

m.m. Det främsta initiativet gällde att söka finna en lösning där de frivilliga organisationerna gemensamt hyrde lokaler i Stockholm som innebar att huvuddelen av dem kunde bedriva sin centrala verksamhet på samma plats. Därigenom kunde resurser för sådana mer administrativt inriktade verksamheter som städning, telefoni, eventuellt gemensamt IT-stöd, administrativ hantering av medlemsregister, inköp, eventuellt ekonomisk redovisning etc. kunna samordnas.

I viss utsträckning kom denna tanke till stånd så att flera organisationer också samlokaliserades, men efter någon tid föreföll vissa organisationer inte vilja fullfölja denna inriktning utan flyttade från de gemensamma lokalerna, bl.a. därför att hyreskostnaderna likväl tenderade att för flera av dem te sig ogynnsamma jämfört med andra lösningar.

## 9.5 Effekter av nytt ekonomiskt stödsystem m.m.

De ekonomiska stödsystem som utredningen förordar innebär att de frivilliga beredskapsorganisationerna kommer att ha intäkter från tre olika slag av källor.

Den första avser de intäkter organisationen själv kan få in genom medlemsavgifter, bidrag från enskilda, lotterier, avgifter vid aktiviteter eller evenemang som organisationen själv genomför utan offentligt stöd osv. Organisationernas medlemsavgifter varierar dock mycket. Vissa organisationer har därutöver kapital i form av fonder som ibland kan generera överskott som kan användas i verksamheten. Det bör också observeras att om organisationerna har kapital eller gåvor som grundar sig på donationer kan dessa vara förbundna med sådana juridiska villkor att de inte kan disponeras med någon större grad av frihet, samt att ändringar av sådana donationsvillkor kan kräva omfattande juridiskt arbete. Vissa organisationer driver också egna kursgårdar vars ekonomi dock sällan är sådan att den genererar stora överskott som kan användas i verksamheten. Överskotten måste oftast användas till underhåll och kvalitetsförbättringar på dessa anläggningar. Kursgårdar och andra fastigheter som organisationerna äger innebär dock inte sällan att en organisation har ett visst kapital som ger säkerhet vid lån etc. Ägandeformerna för kursgårdar och fastigheter är dock mycket olika. Inte sällan ägs kursgårdar i former som innebär betydande regionalt inflytande och där flera olika frivilliga organisationers

regionala organisation eller förbund äger andelar i någon kursgård och där organisationerna centralt inte kan besluta om hur kursgården bör förvaltas. Alla dessa former av intäkter eller kapitaltillgångar förekommer i varierande grad hos de nu aktuella organisationerna redan idag. Det finns dock organisationer som har vare sig något eget kapital eller fastigheter.

Utredningen har inte gjort någon samlad bedömning av hur organisationernas tillgångar och ekonomi ser ut mot den nyss redovisade typen av intäktskällor. Bilden är som framgått av den givna beskrivningen mycket splittrad. Sett i ett helhetsperspektiv torde dock organisationernas samlade kapitaltillgångar uppgå till flera tiotals miljoner kronor och medlemsavgifter från nuvarande totala medlemsantal (räknat på ca 600 000 medlemmar och en generell beräknad medlemsavgift på 100 kr ge en grundintäkt för alla gemensamt på totalt ca 60 mnkr. Även med en mer försiktig beräkning (att t.ex. medlemmar är dubbelräknade och att medlemmar står kvar som inte har betalt medlemsavgift det senaste året) torde medlemsavgiftsintäkterna totalt för hela gruppen ändå kunna räknas till minst ca 50 mnkr.

Medlemsavgifterna är dock idag, som tidigare angetts, mycket olika mellan organisationerna. Den siffra som här angetts bygger på utredningens bedömning av vad som borde kunna vara en rimlig medlemsavgift utan att den innebär stort medlemsbortfall för dem som idag ligger lägre (ibland också avsevärt lägre).

De årliga medlemsavgifterna för de olika organisationerna varierar mellan 25 kr och 300 kr. I något enstaka fall förekommer en högre avgift. I vissa fall tar organisationen centralt ut medlemsavgiften, i flera fall fastställs avgiften regionalt/lokalt av respektive kår/förening efter principer som varierar mellan organisationerna. En varierande del av denna regionalt/lokalt fastställda avgift går sedan in till den centrala organisationen.

Nuvarande statliga stödsystem innebär totala intäkter om ca 197 mnkr. Detta är idag uppdelat på organisationsstöd om 68,2 mnkr, uppdrag från KBM om 31,0 mnkr och uppdrag från Försvarmakten om 82,6 mnkr. Härtill kommer Försvarmaktens stöd ute vid utbildningsgrupperna vilket försiktigt kan värderas till ca 15 mnkr. Det är inte uteslutet att det finns ytterligare smärre former för stöd från centrala statliga myndigheter till organisationerna som dock torde uppgå till mindre belopp.

Organisationerna erhåller därutöver ett mycket svårbedömt, varierat och mångfacetterat stöd från kommunerna för lokal verk-

samhet. Exempel på detta utgör FRG som växer fram över landet i många kommuner och erhåller stöd. Dessa finns för närvarande i över 100 av landets kommuner. Det kan gälla lokalt organisationsstöd (aktivitetsstöd), stöd i form av reducerad lokalhyra, telefonabonnemang, utrustning i form av möbler, datorutrustning, fordon vid utbildningar etc. Detta samlade lokala stöd är mycket svårt att bedöma omfattningen av. Som ett genomsnitt över landet har utredningen räknat med 10 000 kr per kommun, totalt ca 2,9 mnkr för landet.

Utredningen har mot denna, försiktigt beräknade, totala intäktsvolym för de nitton organisationerna kommit fram till att deras samlade, delvis vad gäller medlemsavgifter potentiella, intäktsvolym torde kunna ligga på totalt ca 50 mnkr i medlemsintäkter, ca 197 mnkr i statligt stöd för bidrag till organisationerna och uppdrag, ytterligare totalt stöd från Försvarmakten om ca 15 mnkr samt ca 2,9 mnkr i lokalt stöd från främst kommunerna. Det offentliga stödet kan således försiktigt beräknas till ca 214,9 mnkr och organisationernas egna intäkter från enbart medlemsavgifter till ca 50 mnkr. Tillsammans finns det således, med nuvarande nivå på bidragsvolymerna och en rimlig medlemsavgiftsnivå för de nitton organisationerna tillsammans, en total intäktsvolym som uppgår till ca 264,9 mnkr.

Statskontoret har i en PM från juni 2008 generellt definierat OH-kostnader som sådana kostnader för en organisations funktioner som är till stöd för kärnverksamheten. Dessa kostnader avser främst organisationens

- styrning och ledning
- ekonomihantering
- personaladministration
- IT-stöd och telekommunikation
- lokalkostnader
- biblioteks och informationsfunktioner
- registratur och arkivering
- reception och allmänkontorsservice
- juridiska stödfunktioner

Utredningen har med ovanstående nivåberäkningar som grund gjort beräkningar för hur stor OH-kostnad som totalt kan komma att belasta organisationerna, räknat som ett genomsnitt för dem alla (det kan vara något olika beroende på faktisk verksamhet) vid en övergång till ett system med mer renodlad uppdragsfinansierad stödform. Utredningen har därvid följt samma beräkningsgrunder som Ekonomistyrningsverket har vid sina beräkningar av vad som anses vara en rimlig snittsiffra för statliga myndigheters OH-kostnader (vilka också bedriver mycket olikartad verksamhet). Denna siffra ligger på ca 20% av den samlade kostnadsvolymen. För privat konkurrensutsatt verksamhet ligger oftast OH-kostnaderna lägre (ca 10–15 %).

Räknat på de nuvarande nitton frivilligorganisationernas samlade intäktsvolym (med antagna möjliga medlemsavgiftsintäkter och nuvarande nivå på statligt och kommunalt stöd) skulle OH-kostnaderna således ligga på ca 53 mnkr. Härav skulle olika offentligt givna uppdrag m.m. finansiera OH-kostnader upp till ca 43 mnkr och övriga kostnader för att genomföra själva verksamheten (uppdrag avseende utbildning, uppdrag avseende information och uppdrag avseende ungdomsverksamhet) ligga på ca 172 mnkr. Den helt egenfinansierade verksamheten (s.k. "egna medel") skulle försiktigt kunna beräknas uppgå till 50 mnkr och en OH-kostnad på dem räknat på 20 % ge ca 10 mnkr och innebära verksamhet, utom OH, på ca 40 mnkr, som kan avse olika aktiviteter, möten, stämmor etc.

Förutsatt att utredningens beräkningar, vilka delvis grundas på övergripande bedömningar och att tydlig reservation därför måste göras för siffrornas exakta nivåer, är rimliga är det enligt utredningens mening på intet sätt en orimlig relation eller nivå i stort som framträder mellan OH-kostnader och verksamhetskostnader med dess utgångspunkter.

OH-kostnader på ca 53 mnkr går att driva en omfattande ledningsstruktur med. För denna summa går det för de nitton organisationerna tillsammans att heltidsanställa omkring 70 personer till en genomsnittlig kostnad (inklusive sociala avgifter) om 45 000 SEK per månad samt hyra av lokaler för dem och diverse kringkostnader såsom telefon, städning, IT-stöd, kontorsexpenser m.m. för ca 18 000 SEK. Hur detta skulle kunna fördelas på central och regional OH hänger naturligtvis samman med organisationernas struktur etc., men som ett möjligt räkneexempel skulle det kunna innebära att den samlade nuvarande frivilligrörelsen



skulle kunna ha minst två heltidsanställda i varje län och ca 20 personer i en central kanslifunktion som stödjer den regionala strukturen. Den ytterligare OH-struktur som kan byggas med stöd av högre medlemsavgifter än de som nu räknas in är då inte inräknad här.

Utredningen är självfallet väl medveten om att alla de nitton organisationerna har mycket olika uppfattningar om det rimliga eller ändamålsenliga i att räkna på detta sätt eftersom de var och en för sig ser på kostnader, effektivitet och rationalitet med utgångspunkt i den egna organisationens situation och möjligheter i olika avseenden.

Utredningen har emellertid sett det som viktigt att redovisa sitt tänkesätt främst mot bakgrund av den oro som flera av organisationerna gett uttryck åt under de seminarier som utredningen genomfört med dem och där dessa frågor intensivt diskuterats.

En övergång till ett mer renodlat behovsriktat och uppdragsstyrt ekonomiskt stödsystem från statens sida har av flera organisationer bedömts som mycket oroväckande vad gäller framtida möjligheter att skapa en långsiktigt stabil grund för organisationens verksamhet. De ser då organisationsstödet och inte minst organisationsbidraget som en avgörande faktor i detta sammanhang. Genom den koppling som finns mellan frivilligförordningens uppräkning av de nitton organisationerna och det nuvarande stödsystemet ser många organisationer det som väsentligt att ett nytt ekonomiskt stödsystem som införs samtidigt som den särskilda ställning organisationerna har i frivilligförordningen eventuellt tas bort, säkerställer en långsiktigt stabil ekonomisk grund för organisationernas överlevnad.

Det är självfallet helt legitimt att organisationerna i olika avseenden söker slå vakt om sina intressen och söker bevaka att de förändringar som kan komma att genomföras i så liten grad som möjligt får negativa konsekvenser för den egna organisationen.

Utredningen har emellertid i uppdrag att bevaka ett annat perspektiv än varje organisations intresse för sig, nämligen statens eller den offentliga sektorns samlade behov och kostnader för den verksamhet som de frivilliga organisationerna bedriver, och om den effekt och effektivitet som en sådan samlad syn ger vid handen vad beträffar de frivilliga organisationernas insatser är rimlig sedd mot kostnaderna.

Utredningen har i denna diskussion med organisationerna sökt visa på de faktorer som är negativa i den nuvarande utvecklingen.

Det gäller den under de senaste åren tydligt ökande OH-kostnaden, sedd som en generell faktor för alla tillsammans, de sjunkande medlemstalen för de flesta av organisationerna, de för vissa av organisationerna mycket låga medlemsavgifterna och den samtidigt privilegierade ställning som uppräkningsen i frivilligförordningen medför och som innebär att de alla nämnda organisationerna i en grundläggande mening har rätt att ta del av budgetmedel under anslaget frivillig försvarsverksamhet.

Utredningen har i denna diskussion med organisationerna också sökt anlägga ett helhetsperspektiv som gäller dem alla, även om den är helt på det klara med att organisationerna har sin fulla frihet att inom ramen för föreningsfrihet och medlemmarnas intressen utveckla organisationerna på det sätt de själva finner bäst. Detta helhetsperspektiv har självfallet att göra med att staten ger betydande belopp i bidrag till dem samt att staten ger uttryck för att de, sedda som en grupp, har en viktig samhällsroll att fylla också i framtiden.

Denna roll i framtiden blir dock en annan, sedd ur statens synpunkt, än den har varit under större delen av kalla kriget. Och det är inriktningen mot denna roll som även organisationerna behöver anpassa sig till om de fortsatt ska kunna samspela med staten på ett för samhället i stort givande sätt. Utredningens direktiv anger mycket tydligt att det är myndigheternas behov som ska vara styrande och detta behov avser i första hand behov av frivillig personal för olika verksamheter inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Därutöver finns behov som utredningen, i likhet med tidigare utredningar, identifierat inom områdena information och ungdomsverksamhet.

Utredningen kan för sin del inte finna annat än att en modell med uppdragsstyrning med inlagda OH-kostnader, och som innefattar uppdrag även vad avser informationsverksamhet och ungdomsverksamhet, är den modell som tjänar den fortsatta utvecklingen bäst i detta hänseende.

De invändningar som organisationerna har mot denna modell hänför sig till främst fyra områden.

Det första gäller oro för ryckighet i uppdragen över tiden och/eller plötsliga besparingsbehov från myndigheternas sida som kan tvinga dem till drastiska skärningar i den egna organisationens fasta kostnader.

Den andra orsaken till oro gäller risk för hård styrning i uppdragen som inte ger organisationerna rimlig frihet att utveckla egen

profil och att de reduceras till en utförarorganisation för myndigheternas beställningar och inte bevarar sin grund som folkrörelse-drivna organisationer.

Den tredje orsaken till oro gäller att ett renodlat uppdragssystem inte värderar organisationernas samhälleliga nytta inom ramen för synen på deras roll som ett långsiktigt och oberoende stöd för demokratin, vilket skulle motivera en fortsatt form av stöd som gäller just denna faktor, ("demokratipeng" är ett begrepp som kommit till användning i detta sammanhang).

Den fjärde orsaken till oro hänför sig till en bedömd risk för att uppdrag med inlagda OH-kostnader inte skulle långsiktigt täcka de verkliga OH-kostnader organisationen har och som är förenade med uppdragen eftersom uppdragen kommer att vara kortare än de behov som finns för att långsiktigt driva organisationen framåt, t.ex. kostnader för anställd personal.

Utredningen vill ta upp dessa orsaker till oro till behandling för att söka delvis avlägsna obefogad oro, men också peka på de utvecklingsfaktorer som, inom ramen för det av utredningen framlagda förslaget till ekonomiskt stödsystem, skulle ge organisationerna goda möjligheter att utvecklas på ett positivt sätt.

Den första orosfaktorn hänför sig till rädsla för att uppdragen kan komma att präglas av ryckighet och att risk finns för att plötsliga besparingar kan komma att drabba uppdragen så som inte gäller för organisationsstödet idag.

Här gäller först den generella faktorn att all verksamhet inom staten som finansieras över den statliga samlade budgeten är utsatt för den "risk" som besparingar eller ändringar i prioriteringar kan föranleda från statsmakternas sida. Detta gäller för myndigheterna, för forskningsverksamhet osv. lika väl som de fria organisationer som uppbär statligt stöd. Den säkerheten torde organisationerna inte kunna påräkna vara större för dem än vad som generellt gäller för stöd till olika verksamheter genom den statliga budgeten.

Med det förslag som utredningen lagt förutsätts att uppdragsstödet till den frivilliga beredskapsverksamheten i statsbudgeten grundas på en behovsanalys som myndigheterna m.fl. har gjort och som förutsätts vara långsiktig. Vidare förutsätts att uppdragsstöden ska vara uppdelade på utbildningsuppdrag, informationsuppdrag samt ungdomsverksamhetsuppdrag och att beloppen för dessa olika uppdragsområden anges i myndigheternas budgetunderlag. Det innebär att myndigheterna inte utan vidare kan förfoga hur som helst över dessa medel när den statliga budgeten lagts fast utan

ska använda dem till det ändamål som angetts i regleringsbrev. Organisationerna kan således med denna form av styrning inte utsättas för någon risk för ryckighet eller plötsligt ändrade uppdrag som har sin grund i något under pågående budgetår påkommet behov hos myndigheterna. I själva verket torde, enligt utredningens bedömning, den form för ekonomistyrning genom uppdrag som utredningen förordar ge en viss ökad stabilitet åt organisationernas planering och inriktning med denna modell än med den nu rådande.

Den andra orosfaktorn hänför sig till en bedömd risk av för hård styrning mot uppdrag med för liten möjlighet för organisationerna att fritt få utveckla sig mot olika områden som organisationen själv finner lämplig eller angelägen.

Utredningen vill i detta avseende anföra följande. För det första är redan flera av organisationerna hårt trängda i ekonomiskt avseende under inflytande av den stödmodell som nu existerar. För det andra bedömer utredningen att i den mån organisationerna i dialog med de viktigaste uppdragsgivarna vill söka utveckla sin utbildningsverksamhet, sin informationsverksamhet eller sin ungdomsverksamhet ger utredningens förslag till uppdragsform avsevärt större möjlighet till det, inte minst inom för organisationerna gemensamma ramar för viktiga uppdrag som avser utveckling och investeringar. Det kan gälla t.ex. kvalificerad utrustning på någon eller några kursgårdar för viss typ av utbildning, gemensam utbildning av kvalificerade informatörer eller utbildning av ungdomsledare, för att ge några exempel.

För att säkerställa långsiktighet och utvecklingsmöjligheter är det också, enligt utredningens mening, av stor vikt att det skapas ekonomiska förutsättningar att bedriva utvecklingsverksamhet (se även avsnitt 8.6).

Den del av de samlade intäkterna som hänför sig till organisationernas egna intäkter blir för dem alla sedd som en helhet relativt gynnsamma också för sådan utveckling som avser organisationernas egna angelägenheter, sin egen profil och identitet etc. Det förutsätter dock att organisationernas syn på förutsättningarna att så långt möjligt bygga långsiktigt ekonomiskt hållbara gemensamma organisationsstrukturer tar fasta på vad som å ena sidan är mycket väsentligt för den egna identiteten och vad som å andra sidan är viktigt för att få en god fungerande administrativ struktur runt verksamheten, en administration som är av mindre betydelse för den identitet som ses som viktig för rekrytering, sammanhållning, egenkunskap etc. Utredningen bedömer att det är denna diskussion

som är den viktiga och som kan ge organisationerna långsiktig både god profil och identitet men också organisatorisk ekonomisk stadga inför framtiden.

Den tredje orosfaktorn avser att utredningens föreslagna stödssystemet inte värderar eller stödjer den del av organisationernas samhällsnytta som avser deras långsiktiga roll att stödja och befrämja demokratin, något som enligt många organisationer borde motivera ett generellt organisationsstöd för var och en (en s.k. ”demokratipeng”).

I denna fråga vill utredningen anföra följande. Den värdering av organisationernas insatser inom detta område (samhällsnyttan i mer övergripande mening) som utredningen gjort och som bör utvecklas inför framtiden hänför sig till två viktiga områden.

Det ena avser insatser inom området information om säkerhetspolitik, totalförsvaret och krisberedskap. Det är utredningens mening att de frivilliga organisationer som verkar och som vill verka inom dessa samhällsområden har en mycket viktig funktion att fylla också i framtiden genom att verka med en kunskapsinriktad informationsverksamhet, inte minst till grupper som av olika skäl är svåra att nå med sådan information. Det bör vara möjligt för de organisationer som finner sådan verksamhet angelägen och som har medlemmar som vill engagera sig i den, att få viktiga och intressanta uppdrag att utbilda sig för och att utveckla denna gren av frivilligverksamheten. Den är i högsta grad att se som samhällsnyttig och inryms väl inom begreppet ”demokratipeng”, även om inte utredningen nyttjar detta begrepp.

Det andra området avser insatser inom ramen för det vidare begreppet ungdomsverksamhet och avser såväl rekryteringsbefrämjande insatser på lång sikt som verksamheter för ungdomar som på lång sikt i hög grad främjar det demokratiska samhällskickets förutsättningar och utvecklingsmöjligheter, inte minst om organisationerna i denna verksamhet lyckas engagera grupper som har svårigheter att hitta vägar till integration i det svenska samhället. Utredningen anser således att även denna del av organisationernas uppdrag ligger väl i linje med resonemangen om ”demokratipeng” och i själva verket, liksom området information utgör en form av tydlighet och konkretisering av denna diskussion. Regeringens uppdrag till utredningen innebar också att regeringen önskade en större grad av enhetlighet och tydlighet vad gäller de uppdrag som myndigheterna ska ge till organisationerna. Förslagen från utredningen ligger i dessa hänseenden väl i linje med det.

Den fjärde orosfaktorn avser frågan om en beräknad OH-kostnad på 20 % verkligen i längden skulle täcka de verkliga OH-kostnaderna för att långsiktigt driva organisationerna vidare.

På denna punkt vill utredningen anföra följande. Sedd som en generell faktor för alla organisationer sammantagna är utredningen övertygad om att en OH-kostnad på i snitt 20% över tiden väl skulle täcka de långsiktiga kostnaderna för att driva och utveckla den samlade frivilligrörelsen vidare. Jämförelser med privat företagssamhet och statliga myndigheter pekar på att ett medelvärde om 20 % är rimligt. Däremot är det inte så om varje organisation analyseras för sig. Då blir det tydligt att vissa organisationer har svårigheter, och kommer att få än större svårigheter om inga strukturella grepp tas, eller intäkts- och kostnadsbilden förändras. Det kan gälla för låga medlemsavgifter, för tung administration som tenderar att bli tyngre, svårigheter att finansiera investeringar i bättre och modernare administrativa stödsystem osv. sammantaget faktorer som leder till sjunkande produktivitet. På denna punkt kan således den för vissa av organisationerna manifesterade oron vara berättigad och bli till allvarliga hanteringsfrågor om ingenting görs.

Flera av organisationerna är också medvetna om dessa faror. De har egentligen inte har sin grund i det statliga stödsystemet utan i flera olika faktorer som, enligt utredningens bedömning, mer hänförs till strukturella frågor inom och mellan organisationerna och interna ekonomiska beslut.

Det är inte minst mot denna bakgrund som utredningen föreslagit att regeringen bör utse en person eller delegation som får till uppgift att med de organisationer som så önskar delta söka finna lösningar på dessa strukturella frågor och finna former för en god övergång till framtida strukturer som både är effektiva vad avser möjligheter till rekrytering (dvs. bevarar mångsidighet och intresseområden och identitet och traditioner), men också kan finna samlande lösningar på ökande administrativa kostnader och söka hålla dem nere för frivilligrörelsen i sin helhet till nivåer runt 20 %. Det är utredningens mening att denna lösning, om den accepteras av flertalet av organisationerna, öppnar goda möjligheter att ge dem intressanta och stimulerande arbetsuppgifter inom ramen för totalförsvaret och krisberedskapen också i framtiden.

## 9.6 Förslag till utveckling av framtida struktur och bidragssystem

Frivilligförsvarets organisatoriska struktur och hur den bör utvecklas är naturligtvis i första hand en fråga för organisationerna själva att ta ställning till utifrån de förutsättningar de har att författningsmässigt och ekonomiskt verka inom. Inte desto mindre torde staten ha ett visst intresse av och ett ansvar för att medverka till att åstadkomma en förändring av denna struktur i samverkan med organisationerna, eftersom staten har ett intresse av att frivilliga utbildas och medverkar i samhällets skydds- och säkerhetsarbete under krig och kris och att det finns organisationer som på ett effektivt sätt kan ta till vara olika medborgargrupperns intresse och engagemang för sådan verksamhet och organisera kompetensgivande utbildning med denna inriktning liksom också att de arbetar med viktig informations- och ungdomsverksamhet.

Staten har också visst ansvar för den struktur som nu råder genom att den varit ansvarigt för den ekonomiska stödmodell och det sätt på vilket stödet getts som varit rådande under en lång följd av år.

Det är inte möjligt eller önskvärt att påtvinga organisationerna en viss fastslagen struktur från statens sida, men det är också, enligt utredningens mening, tydligt att ett fortsatt ekonomiskt stöd i den form det nu ges och till den organisatoriska struktur som nu finns inte är rimligt att bygga vidare på med hänsyn till den utveckling som skett inom områdena totalförsvaret och krisberedskap.

Vilka vägar finns då att pröva i den situation som nu råder?

Utredningen har, efter flera diskussioner med organisationerna, funnit att det finns i huvudsak tre vägar att arbeta med som nu närmare behöver belysas och diskuteras. Främst behöver den diskussionen nu föras inom frivilligförsvaret självt men också mellan staten och dessa organisationer i syfte att söka finna lösningar som båda parter finner ändamålsenliga inför framtiden. Dessa diskussioner bör genomföras relativt snabbt och leda fram till snabba beslut om förändringar. I annat fall finns påtagliga risker att de effekter en ny uppdragsinriktad modell får på flera av organisationerna kan tvinga fram beslut som leder till att viktig kompetens går förlorad, att idealitet och engagemang tappas och att förutsättningar att bygga en god struktur som, inom de ekonomiska ramar som kommer att gälla, kan bära de kommande viktiga uppgifterna

vad gäller ungdomsverksamhet, information och uppdrag från myndigheterna.

De tre viktiga vägar som kan diskuteras kallas i det följande "riksförbundsmodellen", "verksamhetsinriktningsmodellen" och "strukturrationaliseringsmodellen". Ingen modell utesluter någon av de andra, de kan således kombineras på olika sätt. Även andra modeller kan naturligtvis under diskussionerna visa sig vara mer ändamålsenliga eller framkomliga för att nå fram till en mer effektiv struktur. Men de har alla den bakgrunden och inriktningen att de förutsätter att organisationsstödet till de olika organisationerna avvecklas under en övergångsperiod där det bit för bit trappas ned (förslagsvis under en tvåårsperiod) samt att den modell för stöd till organisationerna genom uppdrag, med inbakad OH-kostnad i uppdragen, medför en bantad OH. Det bör då te sig rationellt för flera av organisationerna att söka sig mot lösningar med helt eller delvis gemensamma resurser för flera av dem eller för dem som finner det rimligt jämfört med dagens strukturer.

De modeller som i det följande diskuteras behöver, för att förankras, också diskuteras inom frivilligförsvaret och de kan då självfallet i olika avseenden behöva modifieras eller andra lösningar kan komma fram som leder till samma rationaliseringseffekter men inom andra former. Detta bör ske inom ramen för ett uppdrag till en särskild person eller delegation utsedd av regeringen som bör få driva denna diskussion och utveckling tillsammans med de nu aktuella frivilliga försvarsorganisationerna.

Här följer en kort beskrivning av de olika modellerna som kan tjäna som utgångspunkt för det uppdrag som kan ges till denna person.

*Riksförbundsmodellen* har vissa likheter med den ordning som gäller inom idrottsvärlden. Den diskuterades också mycket intensivt som en lösning av den förra frivilligutredningen. Där finns Sveriges Riksidrottsförbund. Till detta är ett stort antal specialidrottsförbund (f.n. 68) samt 21 distriktsförbund anslutna. Ett mycket stort antal föreningar (ca 22 000) ingår i denna struktur med sammanlagt ca 3 miljoner medlemmar. Riksidrottsförbundet leds av en riksidrottsstyrelse och förbundet har ett gemensamt kansli med ca 90 anställda. Uppgifterna för kansliet innebär främst samordning, service till specialförbunden, kommunikation och samhällskontakter, gemensam utvecklingsverksamhet, samt gemensamma frågor om uppdrag och utbildning.



Frivilligförsvaret skulle, om en sådan modell ter sig rimlig för dess organisationer kunna bilda en relativt slagkraftig riksförbundsstruktur. Det är dock ett väsentligt intresse för de flesta av frivilligförsvarets organisationer, liksom det också är för specialidrottsförbunden inom idrottsrörelsen, att de vad gäller rekrytering, medlemsvärvning, tävlingsverksamhet, interna regler, yttre kännetecken såsom emblem, dekalering etc. får ha en frihet att utforma sin rekrytering, verksamhet och sina former i stor frihet då de annars anser sig ha svårigheter att locka till sig medlemmar och få dem att intressera sig för just ett visst specialidrottsförbunds idrott eller verksamhet. Motsvarande intresse finns naturligtvis påtagligt inom frivilligförsvaret.

Utredningen bedömer det som viktigt att det intresse som inte minst ungdomar har i flera olika avseenden för olika verksamheter inom försvaret och krisberedskapen kan fångas upp på ett sätt som liknar idrottsrörelsens specialförbund. För dem är just en särskild sport eller gren det väsentliga, att de kan rekrytera dem som har detta intresse och ge dem förutsättningar att träna och utvecklas inom detta område med goda ledare och tränare osv. För dem är det inte väsentligt vilken organisatorisk överbyggnad som råder förutsatt att deras verksamhet kan bedrivas med ett bra administrativt stöd i övrigt. Motsvarande förhållanden råder sannolikt också inom frivilligförsvaret, där själva verksamheten lockar medlemmar (bilar, motorcyklar, båtar, flygplan, radiokommunikation, skytte osv.) och inte den administrativt organiserade överbyggnaden. Det är naturligtvis ett grundläggande krav att den nu skisserade modellen leder till effektivare arbetsformer och ger hela frivilligförsvaret totalt sett något lägre OH-kostnader än idag, liksom att den inte heller leder till någon sorts administrativa överbyggnader över motsvarande administrationer inom respektive organisation.

En utveckling i riktning mot en sådan modell för frivilligförsvaret skulle kunna vara en diskussionspunkt att börja med. Om den ses som möjlig eller rimlig för de flesta av organisationerna är det inte orimligt att den föreslagna personen eller delegationen har mandat att, i samverkan med organisationerna, medverka till de praktiska lösningarna för att snabbt åstadkomma detta, dvs. gemensamma lokaler, förslag till stadgar, omfattning och struktur på ett gemensamt kansli, samt lösning av övergångsfrågor av olika slag som visar sig under förändringsarbetets gång. Särskilda ekonomiska medel kan behövas under en kortare övergångsperiod innan äldre strukturer kunnat avvecklas på ett bra sätt och en mer

rationell struktur åstadkommit där de ekonomiska behoven för OH-verksamhet totalt sett i förhållande till dagsläget kan minska.

*Verksamhetsinriktningsmodellen* har en annan utgångspunkt än den nyss beskrivna. Den har sin utgångspunkt i att vissa av frivilligförsvarets organisationer bedriver verksamhet som är besläktad eller ligger mycket nära varandra till själva innehållet. Det kan gälla väpnad strid, skytte, flygverksamhet, motortjänst, de som har intresset mot djur, eller krisberedskap med icke militär inriktning, sjukvård eller socialt omhändertagande, ungdomsverksamhet osv. Strukturer och grupperingar kan göras med många olika inslag vad gäller intresse och sakinnehåll i verksamheten. Ansatser i denna riktning har funnits och finns mellan vissa av organisationerna sedan en tid tillbaka, men har endast fått ett svagt direkt genomslag i verkliga strukturförändringar, bl.a. av de skäl som tidigare redovisats vad gäller hinder eller svårigheter för att genomföra förändringar. Om de går att utveckla och bygga vidare på är inte möjligt att bedöma utan en djupare diskussion och inte minst en insikt i hur uppdragen kan komma att se ut under de närmaste åren.

Inom ramarna för de två modeller som nyss beskrivits kan det naturligtvis vara möjligt att om intresset för det överväger också skapa två centrala förbund varav det ena främst skulle vara inriktat på militärt försvar och det andra på civilt försvar och krisberedskap och att organisationerna grupperar sig kring båda dessa strukturer som innebär en form av verksamhetsinriktad modell, kombinerad med riksförbundsprincipen.

*Strukturrationaliseringsmodellen* står för tanken eller inriktningen att varje organisation, eller möjligen i samverkan med den eller de organisationer den finner mest rimligt att samverka med, själv genomför den rationalisering den finner möjlig och rimlig med de uppdrag den får och med de ekonomiska förutsättningar i övrigt den kan skapa. Det innebär som teoretisk modell att varje organisation bantar sig själv till den nivå som uppdragen och andra ekonomiska medel sätter som gränser. För frivilligörelsen sedd som helhet är emellertid en sådan struktur i många avseenden sannolikt i längden ogynnsam. Varje organisation för sig kommer att få svårt att bära investeringar, utvecklingsinsatser, rimlig OH m.m. kan komma att tvingas till kraftigt höjda medlemsavgifter med negativ inverkan på rekryteringen eller till ett så snålt tilltaget administrativt stöd att det är tveksamt om det är hållbart utan omfattande ideella insatser utan någon egentlig ersättning.

I vilken utsträckning det finns intresse och praktiska förutsättningar för att pröva de olika strukturer som nyss beskrivits för frivilligförsvarets utveckling går inte att uttala sig om förrän organisationerna fått tid att resonera om de ekonomiska och andra förutsättningar som blir rådande. Dessa förutsättningar behöver stå klara relativt snabbt om en ny struktur ska bli möjlig att nå senast under 2010, då den nya stödmodellen enligt utredningens förslag ska börja införas.

## 9.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Den nuvarande strukturen och dimensioneringen av frivilligförsvaret är ett resultat av en mycket lång utveckling där främst invasionsförsvarets stora och mångfacetterade behov har varit styrande. En övergång till ett frivilligförsvaret som är anpassat till dagens och morgondagens behov är en process som, formellt sett, främst är ett ansvar för dessa organisationer och deras respektive valda ledningar. Det är emellertid utredningens uppfattning att även staten har ett visst ansvar för att strukturen och dimensioneringen inom frivilligförsvaret ser ut som den gör, främst genom det system för ekonomiskt stöd som under en följd av år varit rådande. Det har inneburit att de olika organisationerna, var och en för sig, kunnat bygga upp olika administrativa och andra stöd som tjänat deras respektive verksamheter.

För att underlätta en övergång till ett nytt system för ekonomiskt stöd och en strukturförändring inom och mellan organisationerna som torde bli ofrånkomlig är det utredningens uppfattning att staten i olika avseenden i samverkan med de organisationer som så önskar, bör medverka till att underlätta en övergång till en ny struktur.

De organisationer som hittills hört till begreppet frivilligförsvarsorganisation har ett mycket långt förflutet som en struktur som arbetar mycket nära totalförsvaret och staten, där vissa av dem delvis tillkommit på initiativ från statens sida och ibland också kommit att genom uniformer, emblem etc. uppfattas som en halv-officiell institution.

Det sätt som staten stött dem ekonomiskt och på andra sätt har också inneburit att staten delvis har ett ansvar för att deras struktur ser ut som den gör.

Det ter sig därför rimligt att staten på något sätt söker medverka till att en nödvändig strukturförändring kan ske på ett sätt som innebär att viktig kompetens bevaras och att en ny struktur blir från organisationernas och statens sida så ändamålsenlig som möjligt.

Utredningen ser, mot bakgrund av dess beräkningar av frivilligförsvarets samlade intäkter och en genomsnittligt beräknad OH-kostnad till 20 %, mycket goda möjligheter att även i framtiden skapa en stark frivilligt rekryterad beredskapsverksamhet men det förutsätter en förändring av strukturen inom en nära framtid och utredningen ser flera goda skäl till att staten söker medverka här till.

De organisationer som önskar medverka i en sådan utveckling tillsammans med andra bör få den möjligheten och staten bör då kunna visa en viss välvilja i syfte att finna lösningar på olika uppkommande praktiska och ekonomiska problem som kan uppkomma under omvandlingsprocessen.

En lämplig form för detta har utredningen bedömt vara att regeringen utser en person eller en delegation som får i uppgift att föra dessa samtal med organisationernas ledningar och söka utröna förutsättningarna för olika lösningar som leder till framtida organisationsstrukturer som är bra både för organisationerna och för samhället i stort.

Det är dock viktigt att understryka att det ytterst måste vara organisationerna eget ansvar att söka sig till lösningar som de bedömer är bäst för dem inför framtiden.

# 10 Nytt förmånssystem till hemvärns- och frivilligpersonal

## 10.1 Analys och tolkning av uppdraget enligt direktiven

Utredningen ska överväga om och i så fall i vilken utsträckning förmånssystem till hemvärns- och frivilligpersonal bör förändras.

Nyckelorden gäller konkret vilka stödformer från statens sida som bör finnas för de enskilda individer som engagerar sig i den frivilliga verksamheten. Främst avses den ersättning som bör utgå under den tid den enskilde genomgår utbildning, eventuellt under tid som denne står beredd att på vissa avtalsvillkor tjänstgöra som frivillig, samt under tid som den enskilde faktiskt tjänstgör; dvs. vilka ekonomiska villkor som ska gälla under tid som den frivillige faktiskt deltar i operativ verksamhet som leds av det offentliga.

Från Försvarsdepartementet har till utredningen överlämnats ett av Försvarsmakten utarbetat förslag till ändringar i förmånssystemet till frivilliga, till instruktörer samt hemvärnspersonal. Viktiga frågor att beakta för utredningen gäller likhet med totalförsvarspliktig personal samt frågor om avtal på den civila arbetsmarknaden främst när det gäller frivilliga som deltar i krisberedskapsinsatser. Vidare har Försvarsberedningen uttalat som en generell princip att frivilligavtalen bör anpassas till hemvärnsavtalen och att dessa i sin tur behöver utvecklas för att passa in i den roll som de nationella skyddsstyrkorna får i framtiden.

Mot denna bakgrund blir utredningens arbete inom detta avsnitt starkt begränsat eftersom ett ställningstagande till beredningens rapport först krävs och därefter ett omfattande arbete med nya avtalsformer, ersättningsfrågor m.m.

En viktig inriktning torde dock vara enhetlighet och administrativ enkelhet, samtidigt som viktiga grundvärden avseende offentliga krav på korrekt ekonomisk och annan redovisning måste nås.

Mot bakgrund av Förvarsberedningens inriktning kan övervägas om det är möjligt att sträva efter ett enhetligt förfarande över hela den offentliga sektorn, vad gäller relationerna med en mer rationellt strukturerad/organiserad frivilligorganisationsstruktur, där staten, kommunerna och landstingen använder sig av några få administrativa ingångar till frivilligförsvaret.

## 10.2 Utredningens förslag

Utredningen föreslår i avvaktan på ställningstagande till Förvarsberedningens förslag inom detta område endast smärre ändringar föranledda av omedelbara behov. Förslagen har sin grund i de av Förvarsmakten föreslagna förändringarna av förmåner för hemvärns- och frivilligpersonal.

Utredningen föreslår att en större genomgång av förmåner, avtal, försäkringsfrågor m.m. görs så snart inriktningen av Hemvärnet/de nationella skyddsstyrkorna och frivilliga beredskapsorganisationerna och deras roll beslutats av statsmakterna.

Utredningen anser dock att inriktningen av avtal, förmåner, försäkringsfrågor etc. bör vara en avsevärt högre grad av över-skådlighet, enkelhet och likformighet inom hela området, både inom området militärt försvar och samhället krisberedskap vad gäller den personal som är verksam där under kortare tid med ett frivilligavtal som grund.

## 10.3 Förvarsberedningens rapport

Förvarsberedningen har i sin rapport anfört att all personal i de nationella skyddsstyrkorna (dvs. det nuvarande Hemvärnet) ska vara frivillig med tjänstgöringsskyldighet ett visst antal dagar per år. Personalens kontraktsform bör enligt beredningen utvecklas ur dagens hemvärnsavtal. Avtalen bör också precis som dagens frivilligavtal innehålla beredskapsuppgifter och hur ersättning efter insats faller ut oavsett om det är en militär eller civil insats.

Denna inriktning torde innebära att beredningen ser att de nationella skyddsstyrkorna genom sina individuella avtal ska kunna nyttjas alternativt militärt eller civilt (självfallet med de

begränsningar kompetensen i de enskilda fallen sätter) samt att ersättningen för insats bör vara så enhetlig som möjligt.

Frågan här gäller således ersättning när personal som ingår i skyddsstyrkorna, dvs. militär personal inom Försvarmakten, nyttjas i rent civil verksamhet och att ersättning då bör vara lika som den som utgår när styrkorna nyttjas för militär insats.

Detta kan, enligt utredningen, vara ett sätt att lösa en viktig del av detta problemområde. Det syns emellertid, med den inriktning beredningen angett, som olämpligt att låsa denna inriktning i detalj genom att med beredningens inriktning som grund nu lägga fram förslag om en genomarbetad ersättningsform för hela försvarsområdet innan statsmakterna tagit ställning till den. Inriktningen torde medföra att hela avtalskonstruktionen för den frivilliga personalen inom de nationella skyddsstyrkorna måste ses över och nya typer av avtal inom det område som i dag är avtal för frivilliga, alltså såväl frivilligavtal som hemvärnsavtal måste utvecklas. I samband med ett sådant arbete är det oundvikligt att även frågan om ersättningarnas nivå måste ses över på nytt. Det ger då en möjlighet att söka finna så enhetliga ersättningsformer som möjligt inom hela området militärt försvar och även sannolikt inom området krisberedskap. I avvaktan på en sådan lösning lägger utredningen nu endast fram ett begränsat förslag som avser det militära försvaret i dess nuvarande form och som bygger på det underlag Försvarmakten tagit fram och som överlämnats till utredningen från Förvarsdepartementet.

#### **10.4 Exempel på svagheter med nuvarande ordning**

En särskild fråga gäller ersättning till instruktörer som från en myndighet ställs till förfogande för att tjänstgöra som kurschef eller lärare vid en kurs som anordnas av en frivilligorganisation. För detta tillämpas ersättningsmässigt ibland något olika rutiner. Regelverket är i sig tydligt men tillämpas något olika. Ett exempel på en sådan olikartad tillämpning är att en arbetstagare anställd i Försvarmakten har rätt till tjänstledighet med lön för att tjänstgöra som instruktör vid frivilligutbildning. Arbetstagaren ersätts då även från frivilligorganisationen enligt regler som den tillämpar, vilket kan uppfattas som att det medför två ersättningar för samma arbetsinsats, något som kan upplevas som oetiskt. Inom Försvarmakten anses det att en rimlig lösning på detta är att t.ex. en yrkesofficer som behövs inom frivillig försvarsutbildning för att

säkerställa rätt kompetens och rätt inriktning på utbildningen ska göra detta inom ramen för sin ordinarie anställning. Blir det svårt att rekrytera personal till sådana uppgifter kan naturligtvis övervägas olika tillägg, men då i en form som Försvarsmakten beslutar om vad gäller sin anställda personal generellt.

En annan problembild gäller arbetstidsregleringen för instruktörer eftersom frivilligförsvarets utbildningar oftast äger rum på kvällar, helger eller under semesterperioder och att detta arbetstidsuttag kan inkräkta på det behov som finns inom den ordinarie förbandsverksamheten.

En avsevärt mer komplicerad fråga gäller området krisberedskap och krishantering där det i dag förekommer en vildvuxen flora av olika typer av avtal när olika grupper av frivilliga som kommer från en mängd olika kompetensområden har ingått avtal med kommun, landsting, eller olika myndigheter och där olika ersättningsformer förekommer. Ibland tillämpas sådana avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare som förekommer på den ordinarie arbetsmarknaden därför att den arbetsinsats den frivillige utför bedöms ligga så nära den som vissa arbetstagare utför i sin ordinarie anställning. Hur dessa ersättningsfrågor ska hanteras är en omfattande och mycket svårbedömd fråga som inte kan lösas av denna utredning.

## 10.5 Principer för en ny ordning

Några principiella riktlinjer för hur det kan vara rimligt att se på detta kan däremot i korthet ges.

*Princip 1.* Inkomstbortfallsprincipen som i förekommande fall kompletteras med traktamente, resekostnader och eventuella styrkta andra kostnader inom vissa områden.

*Princip 2.* Ersättning enligt norm inom detta arbetsområde på arbetsmarknaden som i förekommande fall kompletteras med traktamente och resekostnader och eventuella styrkta andra kostnader inom vissa områden.

*Princip 3.* Ersättning enligt samma grunder som tillämpas för frivilliga inom det militära försvaret som i förekommande fall kompletteras med traktamente, resekostnader och eventuella styrkta andra kostnader inom vissa områden.

En möjlighet kan också vara att, oavsett vilken princip som väljs, alltid ge alla en viss grundsumma vid inställelse som kan ses som en generell uppskattning för det frivilliga arbetet.



Till utredningen har Försvarsdepartementet överlämnat ett förslag till förändringar i förordningarna om förmåner till frivilliga, hemvärnsmän samt instruktörer inom frivillig försvarsutbildning. Förslaget är utarbetat inom Försvarsmakten och tar i första hand sikte på de förhållanden som råder inom den frivilliga verksamhet som närmast berör Försvarsmakten.

Försvarsmakten har i uppdrag att arbeta med att verksamhetsanpassa de föreskrifter som myndigheten har beslutat med stöd av bemyndigandena i förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga, förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän och förordningen (1994:522) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning (här i fortsättningen gemensamt benämnda förmånsförordningarna). Under detta arbete har Försvarsmakten uppmärksammat att vissa föreskrifter i förmånsförordningarna behöver justeras för att passa den verksamhet som Försvarsmakten bedriver. En bärande tanke i Försvarsmaktens underlag vad beträffar förmåner till frivilliga och hemvärnsmän är att dessa, i tillämpliga delar anpassas till de förmåner som gäller för totalförsvarspliktiga enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

Av Försvarsmaktens underlag framgår bl.a. följande.

I förmånsförordningarna finns bland annat reglerat vilka ersättningar som ska utbetalas vid utbildning eller övning i krigsbefattning och vid höjd beredskap samt när det är fråga om räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

För vissa fredstida insatser som inte är att hänföra till räddningstjänst är ersättningsnivåerna otillräckliga.

Hemvärnet är med sin lokala förankring en snabbt gripbar resurs. Detta, tillsammans med den begränsade tillgången till värnpliktig personal, har bland annat fått till följd att Hemvärnet och andra frivilliga har engagerats vid fler krisinsatser än tidigare. Efter stormen Gudrun användes ett stort antal hemvärnsmän, efter det att räddningstjänsten formellt hade upphört, till att göra vägar framkomliga, utföra angelägna persontransporter, tillhandahålla lokala kraftverk, genomföra ordonnansverksamhet, etablera samband m.m.

När de överlevande efter flodvågskatastrofen i Thailand återkom till Sverige bidrog ett stort antal frivilliga och hemvärnsmän med transporter, krishantering, samband, stabstjänst m.m. När den s.k. fågelinfluensan upptäcktes begärde Jordbruksverket stöd av Försvarsmakten för att samla in döda fåglar för att kunna identifiera

om dessa var bärare av fågelviruset. Denna uppgift genomfördes till stor del genom insatser av Hemvärnets personal.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter finner Försvarmakten det skäligt att förmånsförordningarna ändras på sådant sätt att ersättning enligt det s. k. brandmannaavtalet kan användas vid sådana och liknande insatser som beskrivits ovan. Detta kan enligt Försvarmaktens uppfattning ske genom ändring av 2 a § förmånsförordningarna för frivilliga och hemvärnsmän.

Utredningen har, efter att ha gått igenom Försvarmaktens förslag, funnit att detta i alla avseenden är lämpligt att genomföra i avvaktan på den större genomgång av avtal och ersättningsformer som behöver göras efter beslut med anledning av inriktningspropositionen våren 2009. De nu aktuella förändringarna bör därför genomföras skyndsamt.

## 10.6 Detaljförslag

### Förslag till ändring av förordningen om (1994:523 ) om förmåner till frivilliga och förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän

#### Förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga

##### *Nuvarande lydelse*

2 a § När personal med avtal för tjänstgöring i hemvärdet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet tjänstgör i hemvärdet under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får han eller hon ersättning för arbete och tidspillan om tjänstgöringen avser räddningstjänst. Ersättningen lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän.

##### *Föreslagen lydelse*

2 a § När personal med avtal för tjänstgöring i hemvärdet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet tjänstgör i hemvärdet under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får han eller hon ersättning för arbete och tidspillan om tjänstgöringen avser räddningstjänst *eller när han eller hon medverkar när Försvarmakten lämnar stöd till en annan myndighet eller enskild i enlighet med föreskrifter i lag eller förordning eller efter beslut av regeringen.* Ersättningen lämnas

enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän.

Ändringen avser att i första hand täcka de situationer när Försvarsmaktens kan komma att lämna stöd enligt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Den föreslagna ändringen syftar även till att kunna tillämpas när stöd lämnas enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning och i de situationer – hittills sällsynta – när regeringen uppdrar åt Försvarsmakten att i andra situationer än som följer av nyssnämnda författningar bistå andra myndigheter eller enskilda. Även i de fall uppgiften lämnas till Försvarsmakten genom regleringsbrevet ska bestämmelsen vara tillämplig. I de fall stöd lämnas till enskilda i enlighet med förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet anser Försvarsmakten att de grundläggande principerna för ersättning till nämnda personalkategorier bör tillämpas och ersättning utgå enligt samma grunder som vid stöd åt allmän verksamhet enligt detta förslag. Detta innebär att Försvarsmakten förslår att det gällande brandmannaavtalet ska tillämpas i samtliga dessa fall av stöd.

### Förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän

#### *Nuvarande lydelse*

2 a § När en hemvärnsman tjänstgör i hemvärdet under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får han eller hon ersättning för arbete och tidsspillan om tjänstgöringen avser räddningstjänst. Ersättningen lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidsanställda brandmän.

#### *Föreslagen lydelse*

2 a § När en hemvärnsman tjänstgör i hemvärdet under tid då hemvärnsberedskap inte råder, får han eller hon ersättning för arbete och tidsspillan om tjänstgöringen avser räddningstjänst *eller när han eller hon medverkar när Försvarsmakten lämnar stöd till en annan myndighet eller enskild i enlighet med föreskrifter i lag eller förordning eller efter beslut av regeringen.*

Ersättningen lämnas enligt de grunder som senast har avtalats i fråga om motsvarande ersättning till deltidanställda brandmän.

Motiven till ändringsförslaget är desamma som ovan.

### Förslag till ändring av 5 § förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga

I 6 § förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän föreskrivs att dagpenning inte betalas för in- och utryckningsdagar som infaller på lördag, söndag eller helgdag. Motsvarande föreskrift återfinns inte i förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga. Enligt Försvarmaktens uppfattning finns det ingen anledning att i detta avseende göra åtskillnad mellan förmånerna till hemvärnsmän och frivilliga, varför följande tillägg föreslås till 5 § förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga.

#### *Nuvarande lydelse*

5 § Dagpenning och dagsättning betalas med belopp som motsvarar vad en totalförsvarspliktig får enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

#### *Föreslagen lydelse*

5 § Dagpenning och dagsättning betalas med belopp som motsvarar vad en totalförsvarspliktig får enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

*Dagpenning betalas dock inte för in- och utryckningsdagar som infaller på lördag, söndag eller helgdag såvida inte den frivillige visar att hon eller han förlorar arbetsinkomst på grund av tjänstgöringen.*

### Förslag till ändring av 11 § förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga

Som framgått inledningsvis har frivilliga och hemvärnsmän i allt väsentligt samma förmåner som totalförsvarspliktiga. Vid tillkomsten av förordningen om förmåner till frivilliga reglerades motsvarande förmåner av värnpliktsförmånsförordningen (1976:1008). I denna förordning förstods med hälso- och sjukvård även tandvård. Denna förordning ersattes den 1 juli 1995 av förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. I denna senare förordning gjordes skillnad mellan hälso- och sjukvård och tandvård. Någon konsekvensändring av förmånerna för frivilliga genomfördes dock inte. När nuvarande förordning om förmåner till hemvärnsmän trädde i kraft 1997 beaktades emellertid denna förändring i 16 § förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän. Detta har formellt fått till följd att frivilliga saknar den rätt till tandvårdsförmåner som tillkommer hemvärnsmän och totalförsvarspliktiga. Enligt Försvarsmaktens uppfattning saknas skäl för denna olikhet.

#### *Nuvarande lydelse*

11 § En frivillig har under tjänstgöring rätt till samma sjukvårdsförmåner och begravningshjälp som en totalförsvarspliktig får enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

#### *Föreslagen lydelse*

11 § En frivillig har under tjänstgöring rätt till samma sjukvårds- och tandvårdsförmåner samt begravningshjälp som en totalförsvarspliktig får enligt förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga.

### Förslag till förändring av 9 § förordningen (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän

En konsekvens av den försvarsmaktsinterna utredningen om Hemvärnet efter 2004 blev att antalet befattningar som berättigar till befattningspenning kom att öka högst väsentligt. Efter att beslut fattades om försök med hemvärnsunderrättelsekompanier under 2007 har antalet sådana befattningar ökat ytterligare och uppgår nu till cirka 90. Enligt det senaste försvarsbeslutet ska Hemvärnet till

2008 inna en organisation om cirka 30 000 soldater fördelade på 60 bataljoner. Sammantaget innebär detta att Hemvärdnet genomgår omfattande organisationsförändringar som innebär att befattningar som berättigar till befattningsspenning ändras tämligen ofta. Nuvarande lydelse av 9 § förordningen om förmåner till hemvärnsmän innebär att varje förändring av ersättningen till de hemvärnsmän som ska komma i åtnjutande av befattningsspenning ska ske genom ändring i Försvarsmaktens föreskrifter. Detta är en administrativt mycket betungande procedur som i vissa fall enbart beror på att benämningen på en befattning har ändrats. Genom nedanstående förslag kan sådana ändringar åstadkommas genom ett förvaltningsbeslut av Försvarsmakten. Med en sådan ordning bedömer Försvarsmakten att ändring av befattningsspenning kan ske på ett mer kostnadseffektivt sätt än vad som i dag är för handen.

*Nuvarande lydelse*

9 § Hemvärnsmän har rätt till befattningsspenning enligt föreskrifter som Försvarsmakten meddelar.

*Föreslagen lydelse*

9 § Hemvärnsmän har rätt till befattningsspenning enligt Försvarsmaktens bestämmande.

**Förslag till förändring av 8–9 §§ förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga och 12–13 (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän**

En grundtanke i förmånsförordningarna är att fri resa ska erhållas vid inryckning. De senaste årens samhällsutveckling har emellertid medfört att allt fler i vuxen ålder kompletterar eller förändrar sin utbildningsprofil genom studier på annan ort än där den frivillige eller hemvärnsmannen har sin bostad eller arbetsplats. Genom nedanstående förslag till förändring upprätthålls denna grundtanke samtidigt som den inryckande ges ekonomiska möjligheter att delta i utbildningar och övningar.

**Förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga***Nuvarande lydelse*

8 § En frivillig får vid inryckning till och uttryckning från tjänstgöring fri resa mellan bostaden *eller* arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighetsresor får en frivillig fri hemresa enligt bestämmelser som meddelats av den myndighet som anges i 16 §.

*Föreslagen lydelse*

8 § En frivillig får vid inryckning till och uttryckning från tjänstgöring fri resa mellan bostaden, arbetsplatsen *eller den ort i landet där den frivillige bedriver sina studier* och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighetsresor får en frivillig fri hemresa enligt bestämmelser som meddelats av den myndighet som anges i 16 §.

**Förordning (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän**

12 § Hemvärnsmän får vid inryckning till och uttryckning från tjänstgöring i hemvärdet fri resa mellan bostaden *eller* arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighet får hemvärnsmän fri hemresa.

12 § Hemvärnsmän får vid inryckning till och uttryckning från tjänstgöring i hemvärdet fri resa mellan bostaden, arbetsplatsen *eller den ort i landet där hemvärnsmannen bedriver sina studier* och tjänstgöringsplatsen.

Vid tjänstledighet får hemvärnsmän fri hemresa.

I många fall, och framför allt i glesbygd, är bil det mest kostnads-effektiva och ibland det enda sättet att färdas till tjänstgöringsplatsen. I de fall den inryckande saknar körkort är ofta den enda möjligheten att hon eller han skjutsas till tjänstgöringsplatsen. Nedanstående förslag till förändring gör det möjligt att även i dessa fall erhålla fri resa. Försvarsmakten anser dock att rätten till ersättning ska vara begränsad till de fall när den frivillige eller en anhörig till denne själv kör.

**Förordning (1994:523) om förmåner till frivilliga**

9 § Om färdbiljett inte tillhandahålls, har den frivillige rätt till resekostnadsersättning. Denna utgör högst det belopp som motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass.

Om en fri resa företas med egen bil, betalas ersättning enligt 5 § allmänt reseavtal (ARA) i dess lydelse enligt Statens arbetsgivarverks cirkulär.

9 § Om färdbiljett inte tillhandahålls, har den frivillige rätt till resekostnadsersättning. Denna utgör högst det belopp som motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass eller med buss.

Om en fri resa företas med bil, *som den frivillige, eller en anhörig till den frivillige, själv kör*, betalas ersättning enligt 5 § allmänt reseavtal (ARA) i dess lydelse enligt Statens arbetsgivarverks cirkulär.

**Förordning (1997:147) om förmåner till hemvärnsmän***Nuvarande lydelse*

13 § Om det inte lämnas ut någon färdbiljett till den som har rätt till fri resa enligt 12 §, har han eller hon i stället rätt till resekostnadsersättning. Ersättningen motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass eller med buss.

Om en fri resa företas med egen bil, betalas ersättning enligt 5 § allmänt reseavtal (ARA).

*Föreslagen lydelse*

13 § Om det inte lämnas ut någon färdbiljett till den som har rätt till fri resa enligt 12 §, har han eller hon i stället rätt till samma resekostnadsersättning. Ersättningen motsvarar kostnaden för resa med tåg eller fartyg i andra klass eller med buss.

Om en fri resa företas med bil, *som hemvärnsmannen, eller en anhörig till hemvärnsmannen, själv kör*, betalas ersättning enligt 5 § allmänt reseavtal (ARA).



## Förslag till ändring av 6 § förordningen (1994:522) om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning

Skattemyndigheterna har konstaterat att den som fullgör instruktörsuppgifter och erhåller förmåner enligt rubricerad förordning *inte* gör det i tjänsten och att ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan utbetalas till instruktören. Av detta följer enligt skattelagstiftningen att själva uppdraget som instruktör *inte* är en *tjänsteförrättning*, varför *tjänstestället* är den plats där utbildningskursen äger rum.

I 12 kap. 8 § inkomstskattelagen sägs följande: "Tjänsteställe är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs detta under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe".

Instruktörsuppgiften i sig är följaktligen ingen tjänsteresa och det saknas därför anledning att betala förskottstraktamente.

Av det ovan sagda följer också att resor till och från tjänstestället är att betrakta som resor till och från arbetet. Om arbetsgivare (uppdragsgivaren) tillhandahållit dessa resor, är värdet därav att ses som en skattepliktig förmån. Avdrag kan däremot medges vid den årliga taxeringen med skälig kostnad för sådana resor och avdragsrätten prövas som om den anställde (instruktören) själv haft utgiften.

Mot bakgrund detta bör 6 § förordningen om förmåner till instruktörer inom frivillig försvarsutbildning upphävas.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

**6 §** *En instruktör får fri resa mellan bostaden eller arbetsplatsen och tjänstgöringsplatsen. Om färdbiljett inte tillhandahålls, har instruktören rätt till resekostnadsersättning. Han eller hon har vidare rätt till traktamente m.m. under rese- och utbildningstiden.*

UTGÅR

*Vid beräkning av reseförmåner som avses i första stycket tillämpas de bestämmelser om*

*sådana förmåner enligt allmänt reseavtal (ARA) och försvarets rörlighetsavtal (FARA) samt vad som sägs om förrättningsstillägg (endagsförrättning) i sektoravtalet för Försvarsmakten (SA-F) i deras lydelse enligt Statens arbetsgivarverks cirkulär.*

## **10.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag**

Försvarsberedningens förslag rörande Hemvärdet/de nationella skyddsstyrkorna och kopplingen till de frivilliga försvarsorganisationerna är inte utklarad i alla delar. Inte minst gäller detta frågor om avtalsformer och de ersättningsfrågor som blir aktuella i detta sammanhang. Beredningen anför att den anser att alla avtal bör utvecklas med hemvärnsavtalen som grund. Hur en sådan utvecklad avtalsform skulle kunna se ut är oklart. Dessa frågor får stor bäring på hela frågan om förmåner, försäkringar, ersättningar för personskador eller skador eller förlust av egendom under tjänstgöring etc.

Hela området är, särskilt på den civila sidan, mycket svåröverskådligt och delvis komplicerat med inslag av frågor som gäller vanliga arbetsavtal på den civila arbetsmarknaden. Det ter sig därför rimligt att dessa frågor bereds mer ingående när frågorna om hemvärnsavtalen och frivilligförsvarets roller gentemot de nationella skyddsstyrkorna och övrig samhällelig krisberedskapsverksamhet blivit klarlagda.

# 11 Sammanhang mellan Försvarmaktens rekryteringssystem och frivilligförsvaret

## 11.1 Utredningens förslag

Utredningen förslår att Pliktutredningen i sitt fortsatta arbete särskilt prövar sammanhanget mellan ungdomsverksamheten i frivilligförsvaret och förutsättningarna att genom någon form av generell mönstringsverksamhet för så väl flickor som pojkar öka intresset för senare rekrytering till Försvarmakten och särskilt de nationella skyddsstyrkorna.

## 11.2 Bakgrund

Utredningen har tidigare (kapitel 4, avsnittet Behov inom området militärt försvar) redovisat den inriktning som Förvarsberedningen gjort vad avser personalförsörjningssystem för Försvarmaktens insatsorganisationen och de nationella skyddsstyrkorna (Försvaret i användning Ds 2008:48). Statsmakterna har dock ännu inte beslutat om dessa förslag.

Pliktutredningens (Dir. 2007:147) förslag och statsmakternas ställningstagande till dessa har stor betydelse för frågorna om hur ett fungerande och säkert personalförsörjningssystem för Försvarmaktens olika förband ska utformas. Förvarsberedningen förutsätter att det engagemang som de frivilliga försvarsorganisationerna står för fortsatt kan tas till vara i de nationella skyddsstyrkorna.

Denna utredning och Pliktutredningen har haft samverkan kring vissa frågor som rör de båda utredningarna vad gäller rekrytering inom personalförsörjningsområdet.

Det ingår inte i Frivilligutredningens direktiv att ta upp dessa frågor i sitt arbete, men det är – mot bakgrund av beredningens uttalanden – så att frågor om de frivilliga försvarsorganisationernas roll i rekryteringen till Försvarsmaktens olika förband, särskilt de nationella skyddsstyrkorna, får olika betydelse beroende av hur systemet för personalförsörjningen kan komma att utformas.

Regeringens syn på frivilligfrågorna i budgetpropositionen hösten 2008 behandlas i kapitel 4.

### **11.3 Frivilligorganisationernas bidrag till rekrytering av Försvarsmaktens förband**

Mot den bakgrund som nyss angavs finner denna utredning det nödvändigt att något beröra frågor om sammanhang och samband mellan rekrytering av soldater till Försvarsmaktens förband och det bidrag som de frivilliga försvarsorganisationerna kan ge till denna rekrytering. Vidare berörs ett möjligt system med en modifierad och begränsad form av plikt vad gäller någon form av mönstring, med syftet att fånga upp det intresse som ungdomsverksamheten inom frivilligförsvaret kan ge. Främst gäller detta system, som tidigare framgått av Försvarsberedningens betänkande från juni 2008, den rekrytering som avser de nationella skyddsstyrkorna, med vilket väsentligen avses det nuvarande Hemvärnet.

Den framtida inriktningen av dessa senare styrkor är ännu inte beslutad varför utredningen behöver beskriva inriktningen med hänsyn till att denna kan ta sig något olika form. En annan viktig faktor gäller hur den framtida rekryteringen till Försvarsmaktens insatsförband kommer att gestaltas med avseende på hur bedömningen slutligen utfaller huruvida pliktssystemet ska fortleva endast i vilande form eller om delar av det ska nyttjas även fortsättningsvis.

Ett personalförsörjningssystem för försvaret måste ha vissa inslag som skiljer sig från andra samhällsområden. Kraven är bland annat mycket höga på säkerhet i personalförsörjningen över tid. Med säkerhet förstås då inte endast att tillräckligt antal kan rekryteras kontinuerligt, utan att stora svängningar i volym äger rum beroende på t.ex. ekonomisk konjunktur, arbetsmarknad eller

hotbild, utan också att tillräckligt antal kan rekryteras som svarar mot ställda begåvningsmässiga, fysiska och psykiska krav. Uppfyller inte systemet dessa krav kan Försvarsmakten över tid få svårigheter att bemanna sina förband och uppnå tillräcklig kapacitet för de uppgifter som ska utföras. Det innebär i sin tur risker för att förbanden inte kan användas till de uppgifter som de till stora kostnader är utvecklade för att kunna lösa. Ett system som bygger helt på frivillighet behöver i högre grad än ett pliktsystem bemästra de nyss anförda riskerna.

Försvarsberedningen anför att den inte tar ställning till om plikten ska behållas till del i modifierad form eller hur en vilande pliktlagstiftning ska utformas.

Ett inslag i debatten om hur pliktssystemet ska utformas har också varit att det inte ska överges helt, utan finnas kvar i någon form, antingen som vilande (så länge det säkerhetspolitiska läget inte påkallar något annat) eller, som Försvarsberedningen uttrycker det, finnas i någon modifierad form.

Pliktutredningen har i sitt delbetänkande i oktober 2008 lagt fram förslag som innebär att plikten blir vilande och att riksdagsbeslut ska krävas för att återinföra den.

En modifierad form kan dock vara att behålla någon form av generell mönstring lika för både pojkar och flickor med inslag av information som en viktig del. Den skulle kunna bygga på den modell som Pliktverket successivt utformat de senaste åren. Den innebär i stora drag följande. Stödet för att ha en obligatorisk mönstring i denna form skulle vara att totalförsvarspikten bör vara kvar och att alla 18-åringar med stöd av den i en enkät bör ange hur deras status är i olika avseenden mot bakgrund av denna generella plikt men också vilket intresse och motivation de har för tjänstgöring i försvaret.

Ungdomarna i en åldersklass (alltså såväl pojkar som flickor) kan alltså, efter det att de tagit del av information, först fylla i en enkät som syftar till att ta reda på deras förutsättningar för att fullgöra tjänst (tjänsteplikt) men också förutsättningar för och motivation för soldatutbildning. Den kan äga rum i den datamodell som Pliktverket utvecklat.

Därefter kallar verket dem till soldatuttagningsprov som efter genomgång av enkätsvar och vissa generella datakörningar bedöms ha bäst förutsättningar att kunna tas ut och har god motivation för det.

Hur många som kallas kan göras till föremål för såväl ekonomiska som effektivitetsmässiga överväganden. I dag väljer Pliktverket ut ca 20 000 av dem som visat goda värden i fysiskt och psykiskt avseende och även i övrigt bedöms lämpliga samt själva uppgett att de är intresserade av och motiverade för att fullgöra soldatutbildning.

I ett nytt system skulle i princip endast de kallas som i enkäten visat sig ha motivation för och är intresserade av att testas för uttagning. Efter kallelse till prov för uttagning sker vid detta tillfälle en slutlig prövning av vilka som är lämpliga, har psykiska och fysiska förutsättningar och vill rekryteras till Försvarsmaktens insatsförband och de nationella skyddsstyrkorna för utbildning. Därefter tas efter genomförda tester, psykologsamtal etc. så många ut till soldattjänst som Försvarsmakten behöver och som visat sig vilja och i övrigt är bäst lämpade.

Med nuvarande inriktning enligt Försvarsberedningens förslag kan det i framtiden röra sig om ett urval om ca 5 000–6 000 soldater årligen. Denna nivå torde, enligt Pliktverkets erfarenheter från de senaste åren, vara möjlig att nå vad gäller att rekrytera ungdomar frivilligt med samtidiga krav på lämplighet och god motivation.

Om utgångspunkten blir den som Försvarsberedningen anger, dvs. en nivå på soldatrekryteringen som ligger runt 5 000–6 000 soldater årligen till insatsförbanden, kan en tänkbar ordning för rekrytering till de nationella skyddsstyrkorna med beaktande av de insatser frivilligförsvaret gjort i ungdomsverksamheten då kunna se ut på principiellt två olika sätt.

Det första avser en ordning med en mönstringsverksamhet organiserad ungefär som den Pliktverket bygger upp i dag och som kortfattat beskrivits ovan. De som vid soldatuttagningen bedöms lämpliga får då börja med en tremånaders utbildning enligt Pliktutredningens nu framlagda förslag, och kan därefter rekryteras till insatsförbanden eller tjänstgöring i de nationella skyddsstyrkorna. Sannolikt skulle många försvarsintresserade ungdomar tycka att denna senare utbildningsinriktning är ett intressant alternativ.

Flera fördelar finns med en sådan ordning. För det första förloaras inte den del av systemet som innebär att alla ungdomar får en möjlighet att på allvar fundera över och ta ställning till sin egen roll i försvaret och sitt eventuella engagemang för insats utomlands, genom att de efter viss information får fylla i frågeformuläret. För det andra får en relativt stor andel av ungdomarna möjlighet att visa sina förutsättningar och sitt intresse vid ett soldatuttagningstillfälle

och under den fortsatta tremånadersutbildningen. Mönstringsidén bortfaller inte helt i detta system och skulle, om plikten behöver återinföras, inte kräva särskilt stora omläggningar för att kunna börja verka igen.

En sådan modell skulle också kunna stödjas av att de frivilliga organisationerna i deras ungdomsverksamhet om de före mönstringen lyckats rekrytera, utbilda och väcka intresse hos en större grupp ungdomar för försvarets verksamhet.

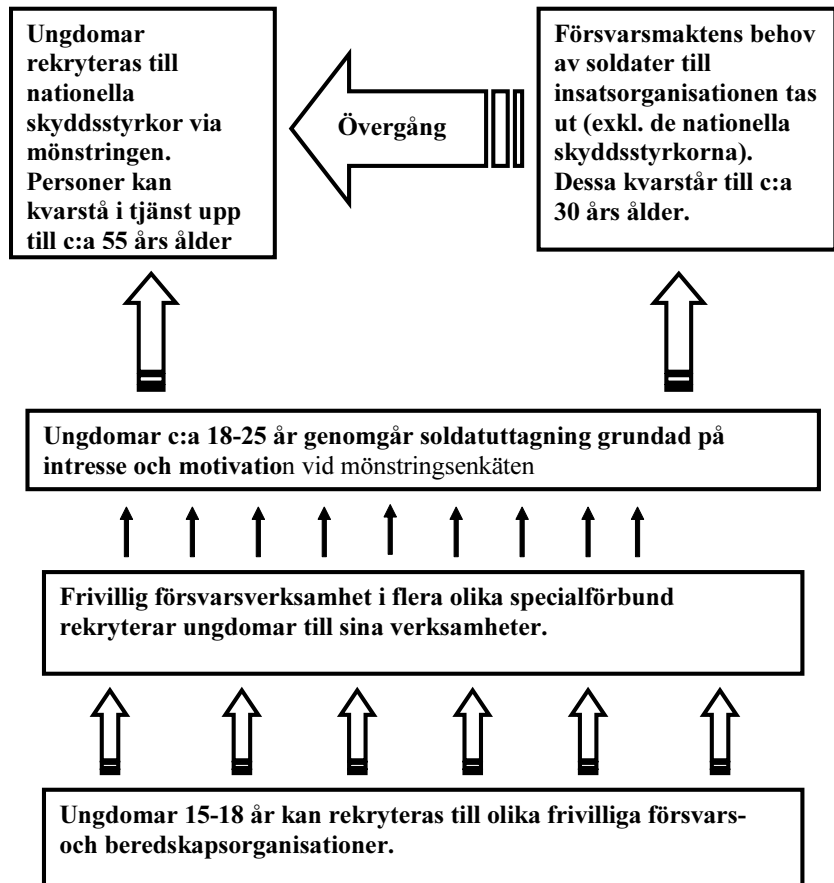
Rekryteringen till Försvarsmaktens insatsstyrkor och de nationella skyddsstyrkorna i ett sådant system skulle kunna bygga på att de frivilliga försvarsorganisationerna i olika avseenden verkat genom information och utbildning, innan enkäten blir aktuell för alla ungdomar. I den utsträckning dessa organisationer lyckats väcka intresse och rekrytera till ungdomsverksamheten underlättas rekryteringen till Försvarsmakten påtagligt, liksom naturligtvis också av att den utbildning som ungdomarna fått i de frivilliga beredskapsorganisationerna kommer Försvarsmakten till godo under den fortsatta utbildningen.

Ett första steg i en sådan modell är en rekrytering till de frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet. Här skulle olika organisationer med olika inriktning (radio, samband, IT, datorer, verksamhet med anknytning till sjön och båtar, verksamhet med anknytning till fordon och motorer, skytteverksamhet, flygverksamhet, hästar och hundar, sjukvård, psykologiskt och socialt inriktad verksamhet, krishantering och ledarskap etc.) kunna väcka det första intresset och engagemanget redan hos ungdomar i femtonårsåldern.

Det andra steget innebär att dessa ungdomar, när de får enkäten och informationen inför mönstringen, ska ha fått ett sådant intresse för och en sådan motivation för att genomgå en mer omfattande soldatutbildning – vare sig det gäller insatsförbanden eller de nationella skyddsstyrkorna – att de vill komma till soldatuttagning för att bli testade för det. De nationella skyddsstyrkorna bör då kunna framstå som ett intressant och bra alternativ för dem som inte kan eller önskar komma i fråga för utbildning till soldater i Försvarsmaktens insatsförband för längre tid eller inte önskar delta i utlandsuppdrag. Inte minst kan detta vara fallet om ungdomarna kommit i kontakt med de nationella skyddsstyrkorna under sin tid i någon ungdomsverksamhet bland de frivilliga organisationerna.

## 11.4 En modell för rekrytering med stöd av frivilligorganisationer

Modellen skulle i stort se ut på det sätt som nedanstående bild visar. Rutorna för olika verksamheter inom frivilligförsvaret kan naturligtvis varieras i många avseenden. Här har, som exemplifiering, endast angetts några typer av verksamhet som kan vara aktuella. Ålderslägen kan naturligtvis också tänkas bli modifierade. Mönstringen torde också kunna utformas mer flexibelt och t.ex. skjutas på till senare tidpunkter än 17–18 år i ett nytt system.





Den andra modellen tar sikte på en ordning helt utan den ovan beskrivna mönstringsverksamheten med enkätförfarande som förutsatts vara riktad mot en hel åldersklass eller en viss ålderskategori.

Denna andra ordning innebär att det element som innebär soldatuttagning grundad på det enkätförfarande som nyss beskrivits i bilden bortfaller. Försvarsmaktens insatsförband och de nationella skyddsstyrkorna måste i en sådan modell förlita sig på en rekrytering som bygger på att ett tillräckligt stort antal ungdomar i aktuell ålder finner det intressant och motiverat, och har fysiska och psykiska förutsättningar för, att genomgå den första tremånadersutbildningen och därefter i tillräckligt antal önskar fortsätta i insatsförbanden eller i de nationella skyddsstyrkorna.

Soldatrekryteringen förutsätter, om inte något mönstringsförfarande finns kvar, att det blir möjligt att nå den avsedda kategorin ungdomar utan mycket stora rekryteringskostnader. Kostnaderna för en mönstringsverksamhet med den inriktning den nu fått i Pliktverket där en stor grupp ungdomar inte behöver inställa sig till mönstring genom att olika kriterier för urval till mönstring genomförs före inställelse, behöver dock inte bli stor.

Som utredningen nu beskrivit det kan ett system med en enkel form av generell mönstring av en åldersklass ungdomar inför en frivillig uttagning av soldater, få mycket stor betydelse för förutsättningarna att rekrytera till de nationella skyddsstyrkorna (förutom den fördel som ligger i att bevara en viss mycket viktig del av systemet intakt om det skulle behöva aktiveras). De nationella skyddsstyrkorna måste nämligen bedömas vara en attraktiv form för frivillig försvarsverksamhet bland de ungdomar som, trots visat intresse vid mönstring och goda förutsättningar i övrigt, likväl inte kunnat eller önskat få plats till soldatutbildning i Försvarsmaktens insatsförband efter tremånadersutbildningen, enligt Pliktutredningens förslag.

Skulle statsmakterna stanna för att även mönstringsplikten i sin helhet avskaffas blir Försvarsmaktens insatsförband och de nationella skyddsstyrkorna i sin helhet hänvisade till den form för rekrytering som alla verksamheter i samhället har. Det stöd frivilligorganisationerna då kan ge, genom sin ungdomsverksamhet och genom annan rekryteringsverksamhet, blir då av väsentligt större betydelse än med ett sådant inslag som mönstringen skulle ge för systemets långsiktiga stabilitet.

Denna fråga är viktig för båda dessa delar av Försvarsmaktens organisation och den framtida rekryteringsverksamhetens uppläggning, effektivitet och kostnader och bör övervägas omsorgsfullt av Pliktutredningen, regeringen och Försvarsmakten innan ställning tas till vilket vägval som bör göras. Skulle det visa sig att rekryteringsförutsättningarna underskattats i ett system utan någon form av generell mönstring kan det få negativa följder i form av ökade kostnader för rekrytering och bemanning av Försvarsmaktens insatsförband och för de nationella skyddsstyrkorna.

Skulle soldatutbildningen i Försvarsmakten komma att behöva öka i framtiden blir dock förhållandena delvis annorlunda. Dels blir gruppen att rekrytera från insatsförbanden till de nationella skyddsstyrkorna allmänt sett avsevärt mycket större och dels blir förutsättningarna att rekrytera unga människor sannolikt också större, något som påtagligt skulle gynna de nationella skyddsstyrkornas rekryteringsförutsättningar liksom kvalitén i dessa styrkor, eftersom en stor grupp soldater skulle komma till dessa förband med helt nyligen genomförd soldatutbildning som grund.

Det är dock viktigt att här observera att när nu Pliktutredningen stannat för att föreslå ett system för grundrekrytering av soldater till Försvarsmakten som, med eller utan inslag av någon generell mönstring, kommer att bygga helt på frivillighet, blir skillnaden mellan denna rekrytering och att rekrytera soldater till de nationella skyddsstyrkorna från de frivilliga försvarsorganisationerna, rent principiellt inte särskilt stor. Det som kan komma att skilja kan gälla att de nationella skyddsstyrkornas rekrytering kan fortgå relativt högt upp i åldrarna i vart fall i ålderslägen upp mot 40 till 50 år, medan Försvarsmaktens grundrekrytering av soldater till insatsförbanden främst måste syfta till en rekrytering ur åldersgruppen 18–25 år efter genomförd tremånadersutbildning. Skillnader kan naturligtvis också komma att gälla längden på utbildningarna efter denna inledande utbildning.

Övergången från den del av insatsorganisationen som bygger på grundrekrytering av soldater i 18–25 års åldern av dem som tjänstgjort där under några år, till de nationella skyddsstyrkorna, är som Försvarsberedningen anfört en intressant fråga. Denna utredning har dock, med de förutsättningar som statsmakterna hittills angivit och Försvarsmakten planerar för, bedömt det som mindre sannolikt att de nationella skyddsstyrkorna kan rekrytera huvuddelen av sina behov ur denna, relativt sett militärt välutbildade men begränsade grupp unga människor, till sin organisation.

Om följaktligen Försvarsmaktens från insatsförbandens avgångna soldater, inte omedelbart räcker som rekryteringsbas, vilket Försvarsberedningen inte utesluter, måste de nationella skyddsstyrkorna söka sig till en bredare rekryteringsbas.

Förutom de frivilliga försvarsorganisationerna finns således, under de förutsättningar ett modifierat pliktssystem ger, ytterligare en viktig grupp att rekrytera från för dessa styrkor.

Om Pliktutredningen föreslår och statsmakterna väljer ett system där någon form av generell mönstringsverksamhet ska finnas kvar, samt att även kvinnorna ska inrymmas i det, men att uttagning till soldatutbildning – under de säkerhetspolitiska förhållanden som nu råder – ska bygga på frivillighet, skulle en intressant möjlighet därmed öppna sig för, främst de nationella skyddsstyrkorna, att rekrytera till sina förband från den ungdomsgrupp som mönstrat och visats ha bra värden och hög motivation, men likväl inte efter tremånadersutbildningen kommit i fråga för eller inte önskat att bli antagna som soldater i insatsförbanden. Här finns sannolikt en relativt hög andel ungdomar som kan vara motiverade för att komma i fråga för en kortare soldatutbildning för att ingå i dessa förband. För att en sådan rekrytering ska bli framgångsrik krävs sannolikt att en mönstringsverksamhet ingår i rekryteringsmodellen och att alternativet med att frivilligt bli soldat i de nationella skyddsstyrkorna ingår bland alternativen redan vid mönstringen.

Skulle Pliktutredningen stanna för ett system med en i någon form bevarad mönstringsverksamhet för såväl unga män som kvinnor, öppnas således flera intressanta rekryteringsmöjligheter för såväl de nationella skyddsstyrkorna som också för olika organisationer som är inriktade på verksamhet för totalförsvaret och för samhällets krisberedskap. Sådana organisationer får i ett sådant system också en möjlighet att rikta sin information och rekryteringsverksamhet till en grupp som redan visat intresse eller motivation för att genomgå soldatutbildning.

De frivilligorganisationer som bedriver omfattande ungdomsverksamhet har i ett sådant system också en första viktig roll att spela, nämligen att intressera och engagera ungdomar för försvarets verksamhet med syftet att vid den kommande mönstringen ha åstadkommit en både god psykisk och fysisk förutsättning för antagning till soldatutbildning, men inte minst också en positiv och lämplig motivation för denna verksamhet.

Inte minst viktigt torde detta vara för unga kvinnor som av tradition länge varit utestängda från försvaret men också hittills visat en större försiktighet och tveksamhet än unga män inför mönstring/antagningsprövning. Det hänger främst samman med att de känner oro för om de ska klara av de olika påfrestningar de inser följer med soldatutbildningen.

Försvarsberedningen understryker också behovet av att på olika sätt bredda rekryteringsbasen så att fler kvinnor kan rekryteras till försvaret.

Från dessa utgångspunkter är deltagande i frivilligt organiserad utbildning inom en frivilligorganisation med inriktning på försvaret och krisberedskapen, före en eventuell mönstring även för kvinnor, en sannolikt mycket viktig väg att rekrytera unga kvinnor till försvaret under de nya rekryteringsförutsättningar som kan komma att råda, beroende på hur Pliktutredningen kan komma att utforma sina förslag slutligt i dessa avseenden.

Rekryteringsgrundande verksamhet för ungdomar är således en mycket viktig roll för frivilligorganisationer i framtiden om kostnaderna för rekrytering till Försvarsmakten ska kunna hållas nere. Utredningen bedömer denna roll som så viktig att staten måste vara beredd att tidigt avsätta resurser i olika avseenden för att säkerställa en långsiktig och kvalitetsmedveten rekrytering till Försvarsmaktens olika delar bl.a. genom denna verksamhet. Sådana resurser kan bl.a. gälla rekryteringsbefrämjande verksamhet inom de frivilliga organisationerna som avser information, utbildning, träning etc. för främst ungdomar.

Det är emellertid viktigt att samtidigt observera att Sverige självfallet inte kan bryta mot de olika internationella konventioner som i viss utsträckning lägger kraftiga restriktioner på rekryteringsverksamhet som syftar till att rekrytera ungdomar till försvarsverksamhet före det att de uppnått 18 års ålder.

Det är av stor betydelse att noggrant överväga systemet för grundrekrytering, såväl av soldater till insatsförbanden med längre soldatutbildning (10–15 månader) liksom systemet med rekrytering av soldater till de nationella skyddsstyrkorna med kortare utbildningstider (ca 3 månader).

De frivilliga organisationerna har en viktig roll även i framtiden vad gäller att svara för rekrytering av olika befattningar till dessa styrkor.

## 11.5 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

En framtida rekrytering till Försvarsmaktens förband som bygger på frivillighet behöver ta hänsyn till de långsiktiga effekter som en bred ungdomsverksamhet har inom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Den underlättas sannolikt också av om ett mönstringsförfarande äger rum som omfattar både flickor och pojkar där tidigare deltagande i frivillig försvarets ungdomsverksamhet kan ge incitament till ett aktivt engagemang för mönstring och frivillig tjänstgöring i försvaret.

## 12 Frivilligförsvaret och ungdomsverksamhet

### 12.1 Utredningens förslag

Utredningen har tidigare anfört att den bedömer ungdomsverksamheten inom de frivilliga beredskapsorganisationerna som så viktig för den långsiktiga rekryteringen till dem, till Försvarsmaktens verksamhet samt till samhällets krisberedskap, att denna verksamhet bör stödjas med särskilda medel från staten. Stödet bör ges i form av särskilda uppdrag som avser rekrytering och utbildningsverksamhet riktade till ungdomar mellan 15 och 18 år.

Utredningen anser inte att ungdomsverksamheten i bidragshänseende bör överföras till Ungdomsstyrelsens ansvarsområde.

Ungdomsverksamheten inom ramen för den frivilliga beredskapsverksamheten bör dock omgärdas med särskilda bestämmelser, främst mot bakgrund av att Sverige anslutit sig till flera viktiga FN-konventioner som berör barns rättigheter och som syftar till att förhindra rekrytering av s.k. barnsoldater till väpnade förband. Utredningen lägger således fram förslag till bestämmelser som syftar till att åstadkomma en tydlighet kring dessa restriktioner och att Sverige inte i något avseende ska löpa risk att få kritik inom detta område.

Utredningen anser också att Försvarsmakten bör hålla samman sin uppdragsgivning avseende ungdomsverksamhet till en enhet inom sin organisation och motsvarande bör även gälla för MSB i syfte att åstadkomma tydlighet i ansvar och möjlighet till uppföljning avseende dessa medels användning. Användningen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt. De organisationer som, efter utvärdering, visar stort intresse och är mest fram-

gångsrika bör således få en större andel av dessa medel än andra.

## 12.2 Internationella konventioner m.m.

Sverige har undertecknat FN:s konvention om barnets rättigheter 1989 (den s.k. Barnkonventionen). Ett tilläggsprotokoll till Barnkonventionen antogs av generalförsamlingen år 2000. Dessa konventioner innebär i viktiga hänseenden att rekrytering och utbildning av ungdomar till väpnad strid i förband inte får äga rum före det att ungdomarna uppnått 18 års ålder. Vidare bör rekryteringsverksamhet för att enrollera ungdomar till militära enheter inte äga rum före 15 års ålder. Texten i konventionen har också ansetts medföra att på skolor där ungdomar vistas för civil utbildning bör inte heller aktiv rekryteringsverksamhet äga rum. Konventionen är självfallet viktig att följa. Den innebär inte minst tydliga restriktioner för aktiv rekryteringsverksamhet avseende de ungdomar som ej uppnått 18 års ålder och den innebär både för Försvarsmakten och de frivilligorganisationer som bedriver ungdomsverksamhet inom en militär ram eller ett militärt sammanhang, att de noga måste pröva om den verksamhet som avses bedrivas kan komma i konflikt med konventionstexten vad gäller ungdomars deltagande i verksamheten.

Även i övrigt är det självfallet av vikt att vid ungdomsutbildning, eller verksamhet för ungdomar inom ramen för frivillig försvars- och krisberedskapsverksamhet, ge noga akt på syftet med utbildningen, med eftertanke bedöma hur mycket ungdomarna orkar med av fysisk eller psykisk ansträngning, samt också överväga vilka psykologiska, sociala eller andra effekter utbildningen eller verksamheten kan ha på ungdomar, deras familjer och kamratkrets. Det är också av stor vikt att utbildningen bedrivs så att den främjar ungdomars integration i samhället, att den understödjer demokratiska förhållningssätt, jämställdhet och medverkar till att alla deltagande får komma till sin rätt på ett positivt sätt. Det är av stor vikt att chefer och ledare som är direkt ansvariga för ungdomarnas utbildning ingriper mot trakasserier, mobbning eller andra avarter av beteenden från instruktörer eller ungdomarna emellan.

### 12.3 Bör ungdomsverksamheten föras över till Ungdomsstyrelsen?

Mot bakgrund av den diskussion som då och då förekommer om ungdomsverksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna är det viktigt att beröra den principiella frågan om denna ungdomsverksamhet fortsättningsvis bör ges stöd genom Ungdomsstyrelsen. Frågan kan ses i något olika perspektiv.

Grundprincipen för att tillhöra Ungdomsstyrelsens verksamhetsområde är att ungdomsorganisationerna själva ska ta ansvar för sin egen organisation.

Ser man ungdomsverksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna som att den i första hand handlar om en verksamhet som syftar till att ungdomar kommer tillsammans i organiserad form, får lära sig att ta ansvar, visa respekt för andra och utbildas inom vissa områden som kanske inte direkt har bäring på försvarsverksamhet kan hävdas att denna inriktning liknar mycket av sådan verksamhet som scouterna eller de politiska ungdomsförbunden bedriver bland ungdomar. Detta skulle i så fall tala för att verksamheten skulle hänföras till Ungdomsstyrelsen och att motsvarande ekonomiska stöd fortsättningsvis kanaliseras den vägen. Detta gäller också inom vissa av organisationerna. Unglottorna får t.ex. sitt ekonomiska stöd genom Ungdomsstyrelsen. Det förutsätter dock att en särskild ungdomsorganisation bildas och leds av ungdomar. Ungdomsverksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna kan emellertid ses också från ett annat perspektiv. Detta har då främst att göra med att verksamheten ses som en förberedelse för en längre fram aktuell rekrytering till något av totalförsvarets eller kanske främst det militära försvarets yrken samt att ungdomarna här också bibringas kunskaper om försvarets verksamhet och syfte som är av stor betydelse för att information om säkerhetspolitiken, försvaret och krisberedskapen successivt når ut till befolkningen. Att släppa den direkta organisatoriska kontakten med försvaret och krisberedskapen genom huvudverksamheten skulle då kunna leda till att denna framtida rekryteringsaspekt och denna informationsaspekt kan gå förlorad, även om ungdomsverksamheten alltjämt organisatoriskt skulle höra till respektive organisation men finansieras genom Ungdomsstyrelsen.

Frågan har varit föremål för övervägande tidigare och då bedömts så att man stannat vid att nuvarande ordning trots allt är att föredra. De flesta av de frivilliga försvarsorganisationer utred-



ningen haft kontakt med i denna fråga förefaller också vilja behålla och utveckla ungdomsverksamheten inom ramen för ett perspektiv som har att göra med de nationella försvarsuppgifterna och krisberedskapen och framtida rekrytering till dessa områden och inte inom ett mer allmänt ungdomsperspektiv.

Förhållandena liknar i vissa avseenden dem som gäller ungdomsverksamheten inom idrottsrörelsen. Också här hanteras stödet till ungdomsverksamheten inom ramen för idrotten och inte som en form för ungdomars allmänna organisering.

Frågan kan naturligtvis med tiden komma att ses på annat sätt, men för närvarande har utredningen stannat för att föreslå att nuvarande ordning inom området bör bestå.

## **12.4 Ungdomar och utbildning i väpnad strid och skytte**

De tidigare relaterade konventionerna innebär att ungdomsverksamhet inom de frivilliga försvarsorganisationerna i olika viktiga avseenden måste tydligt begränsas. Utbildning i väpnad strid får inte äga rum med ungdomar som inte uppnått 18 års ålder. Det innebär att ungdomar inte får uppträda i militära enheter med vapen i hand även om vapnen inte är skarpladdade eller ens är laddade över huvud taget. Simulering av strid inom ramen för militära enheter ska ej heller äga rum med ungdomar.

Skjututbildning får endast äga rum på skjutbana eller fältskytte, dock ej med någon typ av automatvapen och ska följa de normer som gäller för skjutning med ungdomar inom det civila skytteväsendet.

## **12.5 Vad bör ungdomsrekrytering och ungdomsutbildning inom frivilligförsvaret syfta till?**

Inom Försvarsmakten och frivilligförsvaret präglas den ekonomiska fördelningen av medel till ungdomsverksamhet av bristande överblick, styrning och rationalitet. Rekryteringscentrum inom Försvarsmakten har fram till 2008 bedrivit ungdomsverksamhet (aspirantläger, minilumpen etc.) genom uppdrag till olika militära förband. Hemvärnet bedriver i sin tur rekrytering och utbildning av

ungdomar, med de medel som Hemvärnet har. Inom frivilligförsvarets olika organisationer bedrivs ungdomsverksamhet på uppdrag av Försvarsmakten med s.k. frivilligmedel till ett belopp om ca 7 mnkr årligen. Vidare bedriver frivilligorganisationerna själva, med egna medel, också ungdomsverksamhet. Sammantaget torde det inom det militära försvarets verksamhet bedrivs ungdomsverksamhet för upp till 20 mnkr årligen.

Det finns såväl inom Försvarsmakten som inom frivilligförsvaret i stort något olika meningar om vad ungdomsrekrytering och ungdomsverksamheten egentligen syftar till. Inom Försvarsmakten finns dels uppfattningen att den ungdomsverksamhet som bedrivs direkt genom Försvarsmakten, huvudsakligen genom uppdrag inom den egna organisationen till olika förband, främst har till syfte att utgöra en grundläggande intresseväckande form för framtida rekrytering till Försvarsmaktens yrken eller till framtida tjänst i insatsstyrkorna under längre eller kortare tid. Detta synsätt gör att den enhet som främst arbetar med rekryteringsfrågor sett det som en av sina uppgifter att bedriva ungdomsverksamhet genom uppdrag till olika förband. Andra har sett ungdomsverksamheten främst som en form för information och upplysning om det militära försvaret, dvs. att genom upplysning om säkerhetspolitiska frågor, information om Försvarsmaktens uppgifter och inblickar i Försvarsmaktens verksamhet skapa en bredare och djupare kunskap i dessa frågor än den skolan förmedlar och därigenom öka förståelsen för myndighetens verksamhet och behovet av militära resurser för olika uppgifter inom och utom landet. Här är ett fokus som kan sägas främst ligga inom ramen för information.

Inom Frivilligförsvarets olika organisationer finns också olika åsikter företrädda om syftet med ungdomsverksamheten. I första hand torde frågan om framtida rekrytering av medlemmar till den egna organisationen stå i fokus. Men även åsikter som har att göra med en ambition att söka leda ungdomar in på en positiv verksamhet under fritid, att hjälpa dem till att bättre kunna ta vara på sig själva och andra under besvärliga förhållanden och medverka till att utveckla ansvarskänsla och ledarskap framträder. Här är just den egna organisationens rekryteringsbas inte det mest väsentliga utan att ungdomarna över huvud taget kommer in i ett positivt och berikande föreningsliv inom en viktig del av samhället. Den sista formen av åsikt utgör inte sällan grund för en argumentering om det berättigade i att organisationen åtnjuter stöd från staten för denna verksamhet. Men även inom frivilligförsvaret finns

uppfattningen att ungdomsverksamheten har ett viktigt syfte som ett led i att informera om "försvarstanken".

Det är förståeligt om dessa något olika ambitioner och åsikter framträder i diskussionen. Alla är de i olika avseenden både legitima och viktiga. De är heller inte i alla avseenden motstridande till sin natur, utan borde i många fall kunna förenas.

En första viktig utgångspunkt är därför, enligt utredningens mening, att bringa de olika ekonomiska satsningarna under en bättre överblick och rationalitet med ett tydligare syfte. Vad frivilligorganisationerna gör med sina egna medel kan inte staten bestämma, men det torde ligga i allas intresse, såväl Försvaretsmaktens som frivilligrörelsens, att ungdomsverksamheten bedrivs så att allas viktigaste ambitioner och syften i görligaste mån kan nås inom ramen för de medel som står till buds.

I ett skede där Försvaretsmaktens för sina insatsförband och Hemvärnet kommer att behöva relativt få soldater, jämfört med det tidigare invasionsförsvarets behov, och dessa soldater enligt Pliktutredningens förslag kommer att rekryteras på frivillig grund, blir frågan om den framtida rekryteringen av väsentlig betydelse. Utredningen har i tidigare avsnitt berört denna fråga. Kommer rekryteringen inte att bygga på någon form av plikt, alltså inte heller någon mönstringsplikt som alltid torde förenas med en omfattande information, blir det svårt att nå landets ungdomar på andra sätt än genom att tidigt söka väcka deras intresse, informera brett och söka förmedla kunskap om förutsättningar och möjligheter att söka sig till försvaret.

Ungdomsverksamhet inom Försvaretsmaktens uppdrag till de frivilliga organisationerna har då naturligen, med den bakgrund som nyss beskrivits, ett kommande rekryteringsfokus som mest framträdande inslag. Så är också fallet i de länder som bygger försvarets rekrytering på frivillighet. En omfattande och relativt kostsam ungdomsverksamhet och information riktad till ungdomar bedrivs i dessa länder med syftet att skapa förutsättningar för framtida rekryteringar. Vårt land har i modern tid inte någon tradition att rekrytera soldater och befäl till försvaret på ett sådant sätt eftersom värnplikten tjänat som bas för rekrytering till hela försvaret även till den aktiva officerskåren och reservofficerskåren.

Skulle statsmakterna välja att ha värnplikten vilande på obestämd tid och förlita sig på ett system med helt frivillig rekrytering blir frågan om Försvaretsmaktens och frivilligförsvarets ungdomsverksamhet och ungdomsrekrytering en mycket väsentlig fråga att

hantera i ett framtida personalförsörjningssystem. Ungdomsverksamheten inom frivillig försvars- och krisberedskapsverksamhet måste, enligt utredningens mening, i hög grad ses i ett sådant perspektiv. Det innebär bl.a. att det är väsentligt att inte nu binda sig för någon form eller inriktning som förhindrar eller försvårar en bred rekrytering av ungdomar till Försvarsmaktens, frivilligförsvarets samt krisberedskapens ungdomsverksamhet. Konsekvenserna av ett sådant sätt att resonera blir bl.a. följande.

För det första är det viktigt att det finns många och olika kanaler genom vilka ungdomar kan söka sig till försvaret och krisberedskapen. Den omstrukturering av frivilligförsvaret som behöver göras inför framtiden får därför inte innebära att de många olika intresseområden och utbildningsområden som frivilligförsvaret i dag representerar stryps. Det kan t.o.m. övervägas om inte nya intresseområden kan föranleda att nya organisationsstrukturer behöver skapas för att fånga dessa olika intresseområden. Ett sådant område utgör den moderna informationsteknikens möjligheter att nyttjas också som medel i konflikter, som terrormedel eller som riskfaktor under krisberedskap. Frivilliga radioorganisationen (FRO) har också påbörjat verksamhet som är mer IT-inriktad än tidigare. För polisiär verksamhet finns i dag inte någon frivilligorganisation och heller inte någon ungdomsorganisation. I Stockholm prövas för närvarande en form av volontärverksamhet bland ungdomar med syfte att bl.a. informera om polisens samhällsroll bland ungdomar. Däremot bedriver polisen omfattande verksamhet riktad till ungdomar inom ramen för den ordinarie polisverksamheten. Också inom detta område finns behov av att överväga att utveckla olika former för frivilliga insatser inom krisberedskapen genom en frivilligorganisation, där främst beredskapspolisen skulle kunna utgöra rekryteringsgrund. Också här skulle ungdomsverksamhet kunna tjäna som grund för att väcka intresse och tjäna som bas för framtida rekrytering.

För det andra är det viktigt att det inom Försvarsmakten skapas en fastare struktur och ett tydligt ansvar för ungdomsverksamhet och förutsättningar för att tidigt skapa intresse och ge grund för framtida rekrytering till soldater och till försvarets yrken.

## 12.6 Förslag till principer för ungdomsrekrytering och ungdomsutbildning inom frivilligförsvaret

Mot den nyss beskrivna bakgrunden måste ett brett deltagande i frivilligförsvaret verksamhet med ungdomar ses som en mycket väsentlig faktor till en framtida rekrytering av någon form av frivillig soldatuttagning.

Utredningen har således stannat vid att se ungdomsverksamheten som så viktig från olika utgångspunkter, inte minst avseende framtida rekrytering, att den bör stödjas med medel från statens sida. Det innebär att regeringen efter framställan i deras respektive budgetunderlag bör anvisa medel till Försvarsmakten och MSB för ungdomsverksamhet inom frivilligförsvaret och till organisationer inom krisberedskapen som kommer att ha MSB som huvudman. Även vad avser polisverksamhet kan det övervägas om inte medel bör avdelas för stöd till ungdomsverksamhet som syftar till bredad kunskap, väcka intresse och tjäna som grund för framtida rekrytering.

## 12.7 Sammanfattning av skälen för utredningens förslag

Som utredningen tidigare anfört är ungdomsverksamheten av stor betydelse för långsiktig rekrytering till Försvarsmaktens förband och till krisberedskapsverksamheten. Denna aspekt blir än viktigare om värnplikten helt blir vilande som rekryteringsgrund för Försvarsmakten och de civila delarna av totalförsvaret. Även från aspekten att kunna rekrytera kvinnor och öka mångfalden inom försvaret och krisberedskapen är de frivilliga beredskapsorganisationernas tidiga ungdomsrekrytering och ungdomsverksamhet viktig. För denna verksamhet behöver avdelas särskilt stöd som kan ges i form av rekryterings- och verksamhetsuppdrag till de organisationer som visar intresse och är framgångsrika inom detta område.

Mot bakgrund av att Sverige tillträtt FN-konventioner som särskilt reglerar förhållanden vad gäller barn och ungdomar och militär verksamhet är det viktigt att tydliggöra de restriktioner som måste åligga dem som är ansvariga för ungdomsverksamhet inom ramen för militär verksamhet, varför utredningen lägger fram vissa förslag till författningstext inom detta område.

I dag är stödet till ungdomsverksamhet uppdelat på flera olika områden inom Försvarmakten, vilket gör det svårt att få ett samlat ansvar och en samlad uppföljning av effekterna av de medel som nyttjas. Utredningen föreslår därför att det inom Försvarmakten skapas en ordning som innebär att medel för uppdrag till ungdomsverksamhet inom de frivilliga beredskapsorganisationerna hålls samman i en organisatorisk enhet inom myndigheten i syfte att tydliggöra ansvar och förutsättningar för att utvärdera verksamheten.

## 13 Konsekvensbeskrivning

### 13.1 Inledning

Enligt 14 § Kommittéförordningen (1998:1474) ska en ekonomisk beräkning av utredningens förslag redovisas. Om dessa förslag medför kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås. Också om förslagen i utredningen får samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

### 13.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens direktiv innebär inte att utredningen ska föreslå någon form av besparing eller i övrigt förändring av den kostnadsnivå som gäller för den frivilliga försvarsverksamheten. Utredningens förslag innebär inte heller att någon direkt beräknad besparing föreslås. Däremot innebär utredningens förslag att den organisationsstödsmodell som nu tillämpas för de frivilliga försvarsorganisationerna avskaffas och i framtiden ersätts med en ren uppdragsstyrning med inlagda OH-kostnader vad gäller de behov och efterfrågan som myndigheterna och kommuner och landsting har av frivillig beredskapsverksamhet. I vilken utsträckning dessa behov kommer att avspeglas i lägre eller högre kostnader för denna verksamhet i framtiden kan inte utredningen bedöma. Det måste bli ett resultat av den vanliga budgetprocessen och de prioriteringar som där görs vad gäller behov av utbildning, informationsverksamhet, ungdomsverksamhet m.m.

Utredningen bedömer att dess förslag till ekonomisk stödmodell innebär att en rationalisering behöver göras inom den nuvarande organisationsstrukturen för de frivilliga försvarsorganisationerna. Denna fråga är dock i allt väsentligt ett ansvar för organisationerna själva att bemästra på det sätt som de finner lämpligt med

hänsyn till intressen och resurser. Utredningen föreslår dock att under en kortare övergångsperiod kan organisationerna behöva få stöd enligt den äldre modellen för att kunna genomföra eventuella strukturförändringar. Medel för det bör kunna belasta anslaget för frivillig försvarsverksamhet. Utredningen bedömer att denna övergångsperiod inte innebär högre kostnader för stat, kommun eller landsting än de som nu råder.

### 13.3 Övriga konsekvenser

Av 15 § Kommittéförordningen framgår att utredningen även ska redovisa konsekvenser av dess förslag inom ett antal andra viktiga samhällsområden. Utredningen bedömning är att dess förslag inte medför några konsekvenser i övrigt på de områden som anges i Kommittéförordningen. På en punkt vill dock utredningen erinra om att det i nuvarande organisationsstruktur för de frivilliga försvarsorganisationerna finns ett jämställdhetsperspektiv att uppmärksamma. Om utredningens förslag till generella kriterier för att kunna komma ifråga för uppdrag från de offentliga aktörerna godtas, innebär det att organisationerna bl.a. ska ha en icke-diskriminerande grund för medlemsrekrytering. Några av de frivilliga försvarsorganisationerna har av tradition haft endast kvinnlig rekrytering. Förändringar har under de senaste åren genomförts i flera organisationer för att öppna för en könsneutral rekrytering, och en förändring håller nu på att genomföras i en av de två kvarvarande organisationer (Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund och Svenska Lottakåren) som tillämpat endast kvinnlig rekrytering. Om den av utredningen förordade kriteriegrunden ska gälla kan det medföra att den andra av dessa organisationer kan få principiella svårigheter att få uppdrag om denna organisation önskar fortsätta med att rekrytera endast kvinnor.



## 14 Författningsfrågor

### 14.1 Behov av en ny förordning

Den nu gällande förordningen om frivillig försvarsverksamhet är i sina grunder från 1994 med vissa smärre förändringar genomförda år 2002. Det sätt att se på denna verksamhet som präglar förordningstexten bygger på totalförsvarstanken och det då alltjämt personellt mycket omfattande invasionsförsvaret med allmän värnplikt som grund.

På flera punkter har stora förändringar ägt rum inom såväl det militära försvaret som inom krisberedskapen sedan förordningen senast sågs över. Utredningen har i tidigare avsnitt pekat på flera sådana förändringar och förskjutningar i synsätt och inriktningar av olika verksamheter inom såväl Försvarsmakten som inom områdena civilt försvar och krisberedskap.

De viktigaste av dessa punkter upprepas här kortfattat.

Försvarsmaktens behov av frivilliga i olika befattningar inom det militära försvaret har kraftigt gått ned. Beroende av statsmakternas inriktning av främst storleken på Hemvärnet och de nationella insatsstyrkorna kan behovet av frivilliga ytterligare komma att nedgå även inom denna del av försvaret.

Behov av frivilliga inom området civilt försvar är, så länge inte bedömningen att vårt land kan vara utsatt för hot om invasion ändras påtagligt, mycket litet eller obefintligt.

Behovet av frivilliga för olika internationella insatser är förhållandevis begränsat och gäller oftast personal med speciell kompetens eller utbildning.

Behovet av frivilliga inom området krisberedskap är svårbedömt, men här finns olika behov som myndigheterna, främst kommuner, landsting, länsstyrelser och vissa myndigheter närmare måste kunna bedöma och ange. Inom detta område finns, enligt utredningens bedömning, ett behov av att utforma författningstexten så

att en utveckling mot fler frivilliga insatser vid olika krissituationer i samhället görs möjlig.

Mot denna kortfattat beskrivna bakgrund är det utredningens bedömning att förordningen om frivillig försvarsverksamhet i sin helhet behöver avfattas på ett nytt sätt.

De väsentligaste nya inslagen avser följande faktorer.

Förordningen behöver byta namn och avse frivillig verksamhet som avser såväl insatser inom det militära försvaret som inom krisberedskapsområdet i stort.

Förordningen behöver tydligt ange att det är myndigheternas behov av frivilliga som är avgörande för det offentliga stöd som de frivilliga organisationerna kan få samt att detta bidrag avser stöd till rekrytering, utbildning samt ungdomsverksamhet och att stödet lämnas i form av uppdrag som förhandlas fram med organisationerna. I uppdragen ligger också ersättning för de OH-kostnader som organisationerna har för att bedriva den verksamhet som anges i uppdragen. Uppdragen kan ha olika tidsmässig varaktighet men bör normalt ha sådan omfattning och varaktighet att det gör förutsättningar för en viss stabilitet i organisationernas struktur men också ger förutsättningar för organisationerna att inom och mellan sig göra sådana strukturförändringar som ger en effektiv anpassning till den rådande uppdragsstrukturen från myndigheterna.

Den verksamhet som organisationerna vill bedriva, utöver den som stöds ekonomiskt av staten och kommunerna, får organisationerna finansiera själva med medlemsavgifter, gåvor, insamlingar, lotterier etc.

Den ordning som råder i dag med att ett i författningen bestämt antal organisationer får ett årligt organisationsstöd som, med utgångspunkt i en viss budgetram, fördelas huvudsakligen som grundstöd och stöd med utgångspunkt i antal medlemmar och antal avtal, innebär i många avseenden en otillfredsställande ordning.

Organisationsstödet föreslås utgå och stödet bör i framtiden byggas upp med inriktning på uppdrag och en till uppdragen anpassad täckning för OH-kostnader.

Denna inriktning får emellertid då också den konsekvensen att det ter sig obehövt att i en författningstext särskilt räkna upp de organisationer som får eller kan komma i dag för denna typ av uppdrag. Myndigheterna bör kunna vända sig till vilken frivilligorganisation i samhället som helst för att få sina behov av frivilliga för olika ändamål tillgodosedda. Detta gäller inte minst inom området

krisberedskap, där ett stort antal organisationer som verkar inom det sociala området bör kunna erbjuda sitt engagemang och sina tjänster för olika typer av uppdrag. Detta gäller för övrigt redan i dag inom många kommuner där lokalt organiserade Frivilliga Resursgrupper (FRG) har sammansättningar som kan vara mycket olika och speglar ett lokalt engagemang som kan ta sig olika uttryck i olika delar av landet.

Som utredningen tidigare pekat på kan det också växa fram nya organisationer på frivillig bas som har sitt intresse riktat mot nya tekniker eller nya verksamhetsformer med anknytning till försvarsverksamhet, krisberedskap eller polisiär verksamhet.

För organisationer som därför kan komma i dag för uppdrag bör endast gälla de generella krav som staten har för att kunna erhålla statligt stöd.

Utredningen har dock stannat för att på två punkter i författningen särskilt ange vissa organisationer. De representerar området militärt försvar och civilt försvar inom begreppet totalförsvar. Vad först avser området militärt försvar är det från flera utgångspunkter angeläget att ha en särskild insyn och kontroll över vilken eller vilka organisationer som bedriver utbildning i väpnad strid. Utöver Hemvärnet, som ju ingår i Försvarsmakten som en del av dess förbandsstruktur och därigenom står under myndighetens fulla kontroll, gäller det organisationer som bedriver utbildning med så starka militära inslag och med väpnad strid som en viktig del häri, att dess verksamhet i dessa delar bör stå under Försvarsmaktens särskilda tillsyn. Skytteutbildning med inslag av strid bör regleras särskilt. Dessa organisationer torde härmed få en särskild ställning vad avser denna utbildningsinriktning, men detta är oundvikligt om man vill undvika att flera olika organisationer börjar konkurrera om vilken av dem som kan erbjuda den bästa frivilliga militära utbildningen, en utveckling som bör undvikas.

För att undvika missförstånd vill utredningen på denna punkt understryka att vad som nu sagts innebär att utbildningar inom olika frivilliga organisationer som syftar till motorkunskap och körskicklighet på olika fordon, eller utbildning i sambandstjänst, eller utbildning i navigering eller sjömanskap, flygtjänst och basverksamhet, eller utbildning i hundtjänst osv. självfallet bör kunna äga rum inom en militär ram som hittills. Däremot bör utbildning i väpnad strid vara förbehållen endast en organisation och endast äga rum under insyn från anställd personal vid Försvarsmakten.

Inom området civilt försvar finns naturligtvis inte på samma sätt som inom området militärt försvar ett behov av att av säkerhetsskäl kontrollera verksamheten inom en frivillig organisation. Samtidigt är det dock viktigt att om utbildning ska äga rum för verksamhet under krigsförhållanden inom området skydd, räddning, undsättning (det äldre begreppet civilförsvar) torde det vara viktigt att utbildningen förbehålls en organisation som på motsvarande sätt som inom det militära området står under tillsyn av en myndighet, MSB.

När det gäller polisiär verksamhet råder principiellt delvis likartade behov av reglering som inom det militära området för frivillig utbildning, dvs. ett behov av att begränsa den krets av organisationer som får bedriva utbildning för polisiär verksamhet under krig då polisen är stridande personal (kombattanter). Även inom området polisiär verksamhet är det, därför på motsvarande grunder som för Försvarsmaktens utbildning i väpnad strid, rimligt att endast en frivilligorganisation får bedriva utbildning i verksamhet som har starkt polisiär prägel och att den står under Rikspolisstyrelsens särskilda tillsyn. Emellertid finns inte någon frivillig organisation inom detta område vad gäller den civila polisen men det är rimligt att verksamheten regleras på det nyss angivna sättet om en sådan organisation skulle bildas.

Den resursförstärkning polisen kan få för krigsförhållanden och för vissa särskilt omfattande kriser i samhället är beredskapspolisen. Här finns en kamratförening men inte någon organisation som bedriver utbildning. Den utbildning beredskapspolisen genomgår för uppgifter under krig genomförs nu i samarbete med Försvarsmakten och ofta av organisationen Försvarsutbildarna under medverkan av ordinarie polispersonal. Denna ordning kan naturligtvis gälla även i fortsättningen avseende utbildning i väpnad strid syftande till insats under krigsförhållanden då polisen är kombattanter. Denna utbildning skulle då, med utredningens förslag till reglering av organisationen Försvarsutbildarna, stå under tillsyn av Försvarsmakten.

Utredningen föreslår därför att författningstexten utformas så att de organisationer som får bedriva de angivna respektive utbildningsinriktningarna på det sätt som Försvarsmakten respektive MSB och Rikspolisstyrelsen anger och kontrollerar anges i författningen.

Ungdomsverksamheten behöver enligt utredningen få en tydligare och fastare form i förordningstexten, inte minst mot bakgrund

av de restriktioner som åligger Sverige enligt FN-konventionen om barns rättigheter från 1989 (Barnkonventionen) med tilläggsprotokoll från 2000. Vidare är det av stor vikt att ungdomsverksamheten bedrivs på ett sådant sätt att syftet med verksamheten blir entydigt och att rollspelet inom myndigheterna och mellan myndigheter och frivilligorganisationerna vad gäller medelstildning och uppföljning blir klart och enkelt för alla som ska medverka i denna verksamhet.

## 14.2 Förslag till ny förordningstext

### Förordning (2009:0000) om frivillig beredskapsverksamhet

#### *Allmänna bestämmelser*

1 § Med frivillig beredskapsverksamhet avses i denna förordning verksamhet som främjar totalförsvaret och krisberedskapen i samhället. Verksamheten omfattar information samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom de angivna samhällsområdena.

En ideell organisation som bedriver verksamhet inom de i första stycket angivna samhällsområdena och erhåller uppdrag från en myndighet, kommun eller landstingskommun inom ett sådant område benämns i denna förordning frivillig beredskapsorganisation.

Endast vissa organisationer får på uppdrag från myndighet, kommun eller landstingskommun bedriva utbildning av frivilliga i väpnad strid eller i tjänst som kräver flygcertifikat. Dessa organisationer anges i bilaga till denna förordning. För föreningen Svenska Röda Korset och dess medverkan i totalförsvarets sjukvård liksom i dess verksamhet för civilbefolkningens skydd i krig gäller särskilda bestämmelser. Av §§ x–y framgår att särskilda bestämmelser gäller för ungdomsverksamhet.

#### *Myndigheternas uppgifter*

2 § Myndigheternas, kommunernas och landstingskommunernas behov av frivilliga och tillgång på medel för att lösa sina uppgifter utgör grund för de uppdrag inom utbildning, information och antal avtal med frivilliga som kan ingås. Behovet klarläggs genom en

behovsanalys och en plan. Denna plan ligger till grund för de olika uppdrag myndigheterna, kommunerna och landstingen avtalar om med frivilliga beredskapsorganisationer vad avser information, rekrytering och utbildning.

För ungdomsrekrytering och ungdomsverksamhet görs en särskild behovsanalys och kostnadsberäkning. Ungdomsverksamheten ska redovisas särskilt i myndighetens årsredovisning.

Myndigheterna, kommunerna och landstingskommunerna ska i god tid inbjuda frivilliga beredskapsorganisationer som kan komma i dag för uppdrag till information och dialog om dess bedömningar vad gäller omfattning och inriktning på kommande uppdrag samt lämna sådant underlag till berörda frivilligorganisationer att dessa kan planera för och lämna uppdragsförslag till informationsverksamhet, rekrytering och utbildning med syftet att nå myndigheternas behov av frivilliga genom tillräckligt antal avtalsbundna personer för de angivna uppgifterna.

**3 §** En myndighet, kommun eller landstingskommun med uppgifter inom totalförsvaret eller samhällets krisberedskap får ingå att skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig beredskapsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret eller samhällets krisberedskap under förhållanden som närmare anges i avtalet. Sådant avtal får undantagsvis även tecknas med en organisation om det är mer ändamålsenligt för att tillgodose behovet av frivillig personal. Personer och organisationer som ingått ett sådant avtal ska godkänna att de finns med i ett dataregister över avtalspersonal.

Innan ett avtal enligt första stycket ingås ska myndigheten kontrollera att den person som avtalet ska tecknas med har genomgått föreskriven kompetensgivande utbildning med godkända betyg för den uppgift eller den befattning som avtalet avser, och även i övrigt är lämplig för uppgiften eller befattningen. Avser avtalet uppgift eller befattning som för ordinarie personal kräver godkända särskilda prov eller tester ska även den frivillige ha genomgått motsvarande godkända prov eller test före det att avtalet kan tecknas. Avtal om tjänstgöring får ingås med den som fyllt 16 år eller om tjänstgöringen avser Försvarsmakten, 18 år. Den som ska tjänstgöra i Försvarsmakten ska vara svensk medborgare.

Av avtalet ska framgå tjänstgöringens art, tjänstgöringsskyldighetens omfattning samt tjänstgöringstidens längd och om det under krisberedskapsinsats finns tidsbegränsningar, begränsningar

vad avser rätten att nyttja personen eller begränsningar i den avtalskyldiges möjligheter att tjänstgöra på annan plats än hemorten.

Personer som ingått sådana avtal benämns avtalspersonal.

**4 §** Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret eller samhällets krisberedskap får, vid behov i samverkan med andra berörda myndigheter, komma överens genom avtal med frivilliga organisationer som verkar inom myndighetens ansvarsområde om uppdrag samt om ersättning till sådana organisationer för sådana uppdrag.

Uppdragen ska avse information, rekrytering samt utbildning med syfte att kunna ingå avtal med tillräckligt antal personer för frivilliga insatser inom totalförsvaret eller samhällets krisberedskap som det finns behov och medel för.

Uppdragen ska ingås med den eller de organisationer som vid en samlad bedömning bedöms bäst kunna genomföra uppdragen till lägsta kostnad.

#### *Dataregister över avtalspersonal*

**5 §** All avtalspersonal ska finnas i för totalförsvaret och krisberedskapen upprättade och förvaltade register som gör det möjligt att vid höjd beredskap eller krisförhållanden nyttja frivillig personal eller organisationer så snabbt och effektivt som möjligt lokalt, regionalt eller nationellt. Där så är mer lämpligt ska i stället den som är chef för en grupp eller ett område där avtalsbunden personal ingår finnas i registret så att gruppen eller områdets personal kan nyttjas för den tjänst som avtalet innebär. Finns flera register över sådan personal eller organisationer ska de kunna nyttjas gemensamt om förhållandena så kräver. Den administrativa förvaltningen av register görs av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer som får ta ut en avgift av de myndigheter, kommuner och landstingskommuner som har avtalspersonal eller organisationer registrerad där. Avgiften sätts i relation till det antal avtal som respektive myndighet, kommun eller landstingskommun har i registret.

**6 §** Register över avtalspersonal ska innehålla uppgifter om namn, adress, telefonnummer, utbildning och kompetens som har betydelse för uppgift eller befattning enligt avtalet samt om avtalet innebär begränsningar i rätten att för krisberedskapsinsatser

utnyttja den avtalsbundne vad avser kompetens, tid och plats. I den utsträckning avtalet innebär att avtalspersonalen ska medföra viss utrustning eller att avtalet innebär att hund eller fordon ingår i avtalet ska detta framgå av registret.

7 § Vid behov av avtalspersonal för uppgifter inom totalförsvaret eller samhällets krisberedskap får myndigheter, kommuner eller landstingskommuner med uppgifter inom dessa områden ianspråkta personal eller organisation med stöd av avtalen genom de register som upprättats. Det ankommer på den myndighet som kallar avtalspersonal att underrätta denne om vad som gäller vid inställelse och om avtalet i sin helhet ska gälla eller endast delar av det, beroende på vilken eller vilka uppgifter som ska fullgöras.

#### *Organisationernas uppgifter*

8 § En beredskapsorganisation som vill komma i dag för uppdrag inom de av myndigheterna angivna behoven och delta i uppdragsdialoger med myndigheterna om dessa ska underrätta berörda myndigheter om detta.

Organisationerna ska, med stöd av de medel som följer med uppdrag från myndigheterna, genomföra den informationsverksamhet, den rekrytering, den utbildningsverksamhet och utföra de tjänster i övrigt som följer av uppdragen. För uppdragen beräknas administrativa kostnader som ingår i uppdragen.

För ungdomsverksamhet finns särskilda uppdrag och redovisningen av dessa liksom kostnaderna härför ska redovisas till berörd myndighet.

Författningsfrågor Av 1 § framgår att endast vissa organisationer får genomföra uppdrag som avser väpnad strid, räddningstjänst eller tjänst som kräver flygcertifikat.

#### *Bestämmelser om ungdomar och ungdomsverksamhet*

11 § Ungdomar under 15 år får ej rekryteras som medlemmar i någon frivillig beredskapsorganisation. Ungdomar under 18 år som är medlemmar i en frivillig beredskapsorganisation får ej utbildas i väpnad strid, och ej delta i utbildning som avser handhavande eller



skjutning med automatvapen eller på fordon eller utrustning som främst avses för militärt bruk under krigsförhållanden.

Skjututbildning med ungdomar under 18 år får endast äga rum på det sätt som sker enligt civila normer.

Också i övrigt ska utbildning eller verksamhet med ungdomar i frivilliga beredskapsorganisationer bedrivas med särskild omsorg vad gäller deras fysiska och psykiska förutsättningar och främst inriktas på att skapa delaktighet i verksamhet som avser totalförsvaret och krisberedskap, ge grundläggande information om totalförsvaret och samhällets krisberedskap samt befrämja ansvarskänsla, kamratskap och ledarskapsförmåga.

Organisationer som uppbär stöd av allmänna medel för ungdomsrekrytering och ungdomsverksamhet ska årligen redovisa inriktning och resultat av denna till den myndighet som tilldelat medlen.

### *Övriga bestämmelser*

**12 §** Om förmåner i samband med utbildning eller tjänstgöring enligt denna förordning finns särskilda bestämmelser.

**13 §** Föreskrifter som krävs för tillämpningen av denna förordning får utfärdas efter hörande av berörda myndigheter och organisationer, av Försvarsmakten i fråga om verksamheten inom det militära försvaret, av Rikspolisstyrelsen i dag om verksamhet som faller inom dess ansvarsområde och av MSB i övrigt.

### *Övergångsbestämmelser*

2009:xxxx

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2010, då förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet upphör att gälla.
2. I fråga om avtal som ingåtts före förordningens ikraftträdande gäller den tidigare förordningens bestämmelser.

*Bilaga*

Följande organisationer får under Försvarsmaktens insyn och kontroll bedriva utbildning i militär väpnad strid: Svenska försvarsutbildningsförbundet och Svenska pistolskytteförbundet.

Rikspolisstyrelsen ska på motsvarande sätt ha insyn och kontroll över utbildning av frivilliga inom sitt ansvarsområde.

Följande organisationer får under Luftfartsstyrelsens insyn och kontroll bedriva utbildning i och medverka i tjänst för totalförsvaret och krisberedskapen som kräver flygcertifikat: Frivilliga Flygkåren.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska på motsvarande sätt ha insyn i och kontroll över organisationer som utbildar i räddningstjänst.

# Kommittédirektiv



## Frivillig försvarsverksamhet

Dir.  
2008:2

---

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2008

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida inriktning och uppgifter inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap. I uppdraget ingår att

- klarlägga vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten ska ha i framtiden och hur verksamheten ska kunna utvecklas utifrån dagens och framtidens behov,
- klarlägga de frivilliga försvarsorganisationernas betydelse för folkförankringen,
- klarlägga vilket behov som föreligger av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap
- föreslå hur ett förbättrat system för att försörja verksamhetsbeställande myndigheter med frivillig kompetens skulle kunna se ut,
- föreslå vilka kriterier som ska krävas för att en organisation ska vara en frivillig försvarsorganisation samt kartlägga vilka av dagens frivilliga försvarsorganisationer som passar in på dessa kriterier,
- utvärdera och vid behov föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna med hänsyn till ny inriktning och nya uppgifter samt föreslå en ändamålsenlig prioritering vid tilldelning av medel,

- identifiera vilka hinder i bidragshänseende som motverkar att frivilliga försvarsorganisationer som bedriver liknande verksamhet slår sig samman, och
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning förmånssystemen till hemvärns- och frivilligpersonal bör förändras.

## Bakgrund

Redan i samband med den ändrade inriktning av totalförsvaret som lades fast i 1996 års totalförvarsbeslut (prop. 1996/97:4) förutspåddes de frivilliga försvarsorganisationerna få förändrade uppgifter och förutsättningar. I propositionen 2001/02:159 Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret lämnades förslag till riktlinjer för organisationsstöd och uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer. Stödet föreslogs ges till sådana ideella organisationer som bedriver angelägna och betydelsefulla verksamheter utifrån huvudmålen för totalförsvarets förmåga. Samtidigt anmälde regeringen att en återkommande översyn ska göras av vilka organisationer som ska få del av stödet. De uppdrag som ges inom det civila försvaret till frivilliga organisationer borde utgå från de behov som det civila försvaret har samt från de behov som uppstår i samhället vid svåra påfrestningar.

I propositionen 2004/05:5 Vårt framtida försvar samt i Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 konstaterades att de frivilliga försvarsorganisationerna har en mer begränsad roll i det framtida insatsförsvaret. Samtidigt konstaterades också att stöd från frivilliga försvarsorganisationer kommer att behövas även i framtiden för t.ex. bemanning av hemvärnet, utbildningsstöd till Försvarsmakten samt rekrytering och stöd till samhället.

I propositionen 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle betonade regeringen att det frivilliga engagemanget är centralt för att samhället ska kunna leva upp till målen att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. De frivilliga organisationerna bör därför kunna få statligt stöd för information och utbildning som stärker samhällets säkerhetsarbete och utvecklar medborgarnas möjligheter att vidta egna säkerhetsåtgärder. Frivillig medverkan hade enligt regeringens bedömning särskild betydelse

vid stora olyckor och extraordinära händelser för att komplettera och förstärka yrkesverksam personal i kommuner och landsting.

Frivillig medverkan bedömdes också ha stor betydelse vid stora olyckor och extraordinära händelser som kräver förstärkningspersonal i stort antal under en längre tid. Erfarenheterna av frivilligt engagemang vid insatser under de senaste åren hade enligt regeringen visat att det finns goda förutsättningar för ett omfattande frivilligt deltagande i samhällets säkerhetsarbete. Med detta som utgångspunkt avsåg regeringen att låta utveckla inriktning, ansvarsfördelning och strukturer för det statliga stödet till frivillig medverkan i samhällets krisberedskap. I detta arbete skulle beaktas möjligheterna att ge statligt stöd till andra ideella och demokratiskt uppbyggda organisationer än de frivilliga försvarsorganisationerna, som med uthållighet och kvalitet kan bidra till samhällets krisberedskap.

Regeringen har därefter gett Statens räddningsverk i uppdrag att tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten, Styrelsen för psykologiskt försvar och Försvarsmakten genomföra en försöksverksamhet för utbildning av frivilliga (dnr Fö2006/3108/CIV). Vidare har Krisberedskapsmyndigheten fått i uppdrag att utarbeta en inriktning för utbildnings- och övningsverksamhet inom krisberedskapsområdet (dnr Fö2006/2105/CIV) samt att genomföra en försöksverksamhet gällande gymnasieskolan (dnr Fö2006/2106/CIV).

#### *De frivilliga försvarsorganisationerna*

Den frivilliga försvarsverksamheten omfattar de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärnet. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Enligt denna förordning avses med frivillig försvarsverksamhet verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna framgår av bilagan till förordningen.

Hemvärnets verksamhet regleras i hemvärnsförordningen (1997:146).

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar, informerar och utbildar frivilliga för beredskaps- och insatsorganisationen samt vidareutbildar personal inom totalförsvaret.

*Statlig finansiering av de frivilliga försvarsorganisationerna*

Den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet omfattar dels organisationsstöd, dels ersättning för den verksamhet som bedrivs och den utbildning som genomförs på uppdrag av myndigheter för att tillgodose främst personalbehov inom olika delar av totalförsvaret. För 2007 avsatte regeringen 68 miljoner kronor för organisationsstöd, varav 45 miljoner kronor disponerades av Försvarsmakten och 23 miljoner kronor disponerades av Krisberedskapsmyndigheten. I Försvarsmaktens regleringsbrev avsattes 82 miljoner kronor för ersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna för deras utbildningsverksamhet, inklusive ungdomsverksamhet. I Krisberedskapsmyndighetens regleringsbrev avsattes drygt 35 miljoner kronor.

**Behovet av en utredning**

I takt med att Försvarsmaktens verksamhet har förändrats från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar är det naturligt att även den frivilliga försvarsverksamheten förändras i samma riktning. I en tid då försvarsanslagen minskar blir det dessutom alltmer nödvändigt att hushålla med statens resurser och se till att den verksamhet som bedrivs är ändamålsenlig och kostnadseffektiv. I likhet med försvarets verksamhet i övrigt behöver därmed behovet av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet ses över.

Det är viktigt att verksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna återspeglar de förändringar som sker i samhället. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet måste anpassas till samhällets behov och myndigheternas uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna måste därför utvecklas successivt.

Regeringen har tidigare slagit fast att det bör göras återkommande översyner av vilka frivilliga försvarsorganisationer som ska få del av det statliga stödet. Stödet bör ges till ideella organisationer med demokratisk struktur som bedriver verksamhet som är angelägen och betydelsefull utifrån målen för totalförsvarets förmåga. En översyn bör därför göras om det nuvarande finansieringssystemet är ändamålsenligt, om uppdelningen i organisationsstöd och uppdragsmedel bör behållas och om Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten fortsatt ska svara för prövning och utbetalning av stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna.

När det gäller det militära försvaret bör insatsorganisationens behov och arbetet med internationella insatser vara dimensionerande även för frivilligverksamheten.

För det civila försvaret och vid hantering av allvarliga kriser i samhället finns behov av förstärkningsresurser hos såväl statliga myndigheter och bolag som kommuner och landsting.

## Uppdraget

Av förordningen om frivillig försvarsverksamhet framgår vilka frivilliga försvarsorganisationer som finns. Utredaren ska kartlägga vilka uppgifter respektive organisation har inom ramen för totalförsvaret, storleken på de bidrag respektive organisation får, antalet medlemmar och hur många medlemmar som aktivt deltar i den frivilliga försvarsverksamheten.

Utredaren ska lämna förslag om den frivilliga försvarsverksamhetens framtida behov, inriktning och uppgifter inom totalförsvaret.

Utredaren ska även beakta det behov av frivilliga organisationer som finns när det gäller samhällets krishantering.

Vidare ska utredaren föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behöver genomföras till följd av sina förslag.

Utredaren ska i sin redovisning beakta ett ungdomsperspektiv, genom att bland annat ta hänsyn till representativiteten av ungdomar i utformningen av verksamheter. Redovisningen bör därmed belysa i vilken omfattning frivilligorganisationernas verksamhet kommer ungdomar till del, samt vilka konsekvenser förändringar kan få för ungdomar.

Följande frågor och områden ska behandlas.

### *1. Den frivilliga försvarsverksamhetens roll och behovet av frivillig personal i framtiden*

Det militära försvaret har alltmer utvecklats från ett invasionsförsvar till en insatsorganisation. I takt med denna utveckling är det naturligt att även den frivilliga försvarsverksamheten anpassas efter det militära försvarets behov. Den frivilliga försvarsverksamheten behöver också anpassas efter det civila samhällets behov. Utredaren ska klargöra den frivilliga försvarsverksamhetens roll i framtiden,

både avseende det civila och det militära försvaret. Den frivilliga försvarsverksamheten behöver konkretiseras och renodlas utifrån det behov som de beställande myndigheterna har.

Försvarsmakten har i en skrivelse till regeringen den 25 april 2006 redovisat behovet av frivilligpersonal. Behovet uppgick då till 12 000 befattningar varav 11 000 i hemvärnet. Utredaren ska göra en nulägesanalys av detta behov, samt föreslå hur behovet av frivilligpersonal ska tillgodoses i framtiden. Utredaren ska också ta ställning till om det även i framtiden ska vara frivilliga försvarsorganisationer som ska ansvara för att utbilda och bemanna de befattningar inom det militära försvaret som frivilliga försvarsorganisationer i dagsläget upprätthåller, eller om utbildning och bemanning ska ske inom Försvarsmakten (främst hemvärnet).

Vidare har den internationella verksamheten inom Försvarsmakten fått en alltmer framskjuten position. Utredaren ska klarlägga hur de frivilliga försvarsorganisationerna i högre grad än i dag ska kunna stödja insatsorganisationens internationella verksamhet.

Dessutom ska utredaren se över vilken betydelse frivilliga försvarsorganisationer har för folkförankringen.

## *2. Kriterier för frivilliga försvarsorganisationer*

Särskilt inom det civila försvaret och samhällets krisberedskap finns behov av att även kunna nyttja andra frivilliga organisationer för uppgifter inom samhällets krisberedskap än de som räknas upp i förordningen om frivillig försvarsverksamhet. En utvidgning av möjligheterna att omfattas av det stöd som avses i förordningen utan att vara en frivillig försvarsorganisation skulle medföra större möjligheter att kunna hitta kompetenser för samhällets krisberedskap. Det är möjligt att en sådan utvidgning skulle kunna vara ändamålsenlig även inom det militära försvaret. Systemet för vilka organisationer som ska omfattas av förordningen bör vara flexibelt och kunna förändras över tiden.

Utredaren ska klargöra vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en organisation ska kunna erhålla ekonomiskt stöd enligt förordningen. Utredaren bör i sammanhanget ta del av förslagen om principer för den statliga bidragsgivningen som redovisats av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden (SOU 2007:66).



### *3. Stödsystemet till frivilliga försvarsorganisationer*

I det nuvarande stödsystemet får frivilliga försvarsorganisationer dels organisationsstöd, dels medel för uppdrag. Organisationsstödet omfattar bidrag för den del av organisationernas verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar ledning och administration, försvarsupplysning, rekrytering, funktionärsutbildning för den egna organisationen samt, för den civila verksamheten, ungdomsverksamhet. Utredaren ska se över detta stödsystem och vid behov föreslå ett nytt system med hänsyn till nya och förändrade uppgifter inom den militära sektorn och samhällets krisberedskap. Vidare ska utredaren föreslå en ändamålsenlig prioritering vid fördelning av stöd.

Utredaren ska också pröva möjligheterna till att de frivilliga organisationerna ska hanteras och stödjas på samma sätt och enligt samma regler som andra ideella organisationer, även vad gäller stöd till ungdomsverksamhet. Utredaren ska även lämna förslag till hur verksamheten kan uppnå en bättre kostnadseffektivitet.

### *4. Rationaliseringar*

Utredaren ska redovisa eventuella hinder i bidragshänseende som motverkar att frivilliga försvarsorganisationer som bedriver likartad verksamhet slår sig samman.

### *5. Förmånssystemet*

Utredaren ska utreda och vid behov föreslå förändringar som rör ersättningar till hemvärns- och frivilligpersonal.

### **Arbetets bedrivande**

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2008.

Utredningen ska bedrivas i samverkan med Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, Statskontoret samt Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska även samråda med de frivilliga försvarsorganisationerna.

(Försvarsdepartementet)

## Medlemsstatistik m.m.\*

## Antal medlemmar 2007

		2007	M = minskande antal Ö = ökande antal
Insatsingenjörerna <sup>1</sup>	Ger goda rekryteringsmöjligheter i framtiden.	ca 400	M
FVRF (Flygvapenfrivilligas Riksförbund)	Bra ungdomsverksamhet. Internationellt samarbete (bl.a. Ukraina). Goda förutsättningar att ta åt sig nya/flera uppdrag. Ominriktning och anpassning till FM ändrade behov.	4 809	M
FAK (Frivilliga automobilkårens Riksförbund)	Goda rekryteringsmöjligheter i framtiden. Möjligheterna till långsiktig planering avgörande för framtiden.	7 517	M
FFK (Frivilliga flygkåren)		2 243	M
FMCK (Försvarets motorcykelkårens Riksförbund)	Goda rekryteringsmöjligheter, bl.a. inom HV men även civila verksamheter. Omfattande ungdomsverksamhet.	4 589	M
FRO (Frivilliga radioorganisationen)		5 054	M
FSR (Frivilliga skytterörelsen)		48 059	M
FPF (Försvarets personaltjänstförbund)		521	M

<sup>1</sup> F.d. Flygfältingenjörerna.

\* Bygger på uppgifter som frivilligorganisationerna har lämnat till utredningen.

		2007	M = minskande antal Ö = ökande antal
FPF (Försvarets personaltjänstförbund)		521	M
SBS (Svenska Blå stjärnan)	Ser positivt på framtida rekrytering. Mångsidig ungdomsverksamhet.	6 001	Ö
Försvarsutbildarna	Försiktig optimism om rekryterings- möjligheterna. Antalet ungdomar har ökat. Uppdragen för FM bedöms minska i framtiden.	35 570	M
SRK (Svenska Röda korset)		261 058	M
SLK (Riksförbundet Sveriges lottakårer)	Uppdrag för FM minskar.	11 115	M
SVK RF (Sjövärnskårens Riksförbund)	Ungdomsutbildning central för SVK RF. Viktigt söka nya verksamhetsnischer.	3 564	M
SBK (Svenska brukshundklubben)	Goda rekryteringsmöjligheter. Möjligheter till mer långsiktig planering behövs.	70 631	Ö
SPSF (Svenska pistolskytteförbundet)	Goda rekryteringsmöjligheter i framtiden.	27 636 varav 14 400 anges som "aktiva"	Ö
SFF (Svenska fallskärmsförbundet)		1 817	M
Civildörsvarsförbundet	Försiktigt optimistiska om rekryteringsmöjligheterna.	22 890	Konstant nivå sedan början av 2000-talet
SKBR (Sveriges kvinnliga bilkårens Riksförbund)	Försiktigt optimistiska om rekryteringsmöjligheterna.	5 807	M
HBR (Hemvärnsbefälens Riksförbund) <sup>2</sup>			
Sportskytteförbundet <sup>3</sup>		ca 79 615	

<sup>2</sup> Ingår fr.o.m. 2007 i Försvarsutbildarna.

<sup>3</sup> Erhåller ekonomiskt bidrag endast från Riksidrottsförbundet.

# Statens offentliga utredningar 2008

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport. Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortstest i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. N.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.
100. Bidragsspär. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.

# Statens offentliga utredningar 2008

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skyddet för den personliga integriteten.  
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.  
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små  
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnäktenskap – ett för-  
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.  
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.  
Översyn och internationell utblick.  
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-  
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-  
arbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.  
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-  
lagen, m.m. [99]

### Utrikesdepartementet

---

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.  
Utveckling, utmaningar, företagsklimat  
och främjande. [90]

### Försvarsdepartementet

---

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.  
Ansvaret för personalen före, under och  
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
- Ny inriktning av frivillig beredskaps-  
verksamhet. [101]

### Socialdepartementet

---

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn  
och effektivitetsgranskning av social-  
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten  
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.  
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?  
En översikt av bedömningsmetoder i  
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd  
och service för vissa personer med  
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst  
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för  
trafikförsäkringen. [78]

## **Finansdepartementet**

---

- Finansiella sektorn bär frukt.  
– Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi  
– vad betyder mest?  
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.  
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka  
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
- EU, allmännyttan och hyrorna.  
+ Bilagor. [38]
- Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
- Personnummer och samordningsnummer. [60]
- Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
- Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
- F-skatt åt flera. [76]
- Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
- Styr samverkan  
– för bättre service till medborgarna. [97]
- Bidragsspärr. [100]

## **Utbildningsdepartementet**

---

- Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
- Bidrag på lika villkor. [8]
- Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
- Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
- Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
- Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
- Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
- Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

## **Jordbruksdepartementet**

---

- Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

## **Miljödepartementet**

---

- Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
- Svensk klimatpolitik. [24]
- Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
- En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
- Myndighet för miljön  
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
- Bygg – helt enkelt! [68]
- Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
- Kemikalietillsyn  
– organisation och finansiering. [73]
- Prövning av vindkraft. [86]

## **Näringsdepartementet**

---

- Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
- Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
- Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.  
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
- Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
- Bredband till hela landet. [40]
- Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
- Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
- Effektivare signaler. [72]
- Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. [84]
- Trygghetssystemen för företagare. [89]
- Konkurrens på spåret. [92]

## **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

- Könsdiskriminerande reklam.  
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]
- Rapporter från en mr-verkstad. [45]
- Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

## **Kulturdepartementet**

---

- Värna språken – förslag till språklag. [26]
- Digital-TV-övergången.  
+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.  
En utvärdering av statens stöd till idrotten.  
[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +  
Daisy. [64]

Kommersiell radio  
– nya sändningsmöjligheter. [96]

**Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]